

# 8

Roel During, Paul  
Kersten, Marcel Pleijte  
en Titus Weijschedé

**Potgrond voor  
vereveningsconstruc-  
ties**

Roel During Centrum Landschap, Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Paul Kersten Centrum Landschap, Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Marcel Pleijte Centrum Landschap, Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Titus Weijschedé Centrum Landschap, Alterra, Wageningen Universiteit en Researchcentrum

**Groeiende aandacht voor verevening** | Provincies en gemeenten willen meer juridische instrumenten krijgen om zelf een stevige grondpolitiek te voeren (NRC-Handelsblad van 26 januari 2005). Vooral moeten zij grondeigenaren kunnen dwingen om mee te betalen aan voorzieningen buiten hun eigen grond. Dat schrijven de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een gezamenlijke brief aan de Tweede Kamer. Het kabinet heeft in de Nota Ruimte (2004) de wil geuit dat provincies en gemeenten de komende jaren vaker zelf grotere plannen maken en uitvoeren voor de inrichting van een groter gebied, bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerreinen en natuurgebieden. Nu ontstaan vaak impasses omdat grondeigenaren weigeren mee te betalen aan het totale regionale plan van de overheid. Provincies en gemeenten willen nu met de Kamer en met minister Dekker (VROM) bespreken 'op welke wijze ook de grondeigenaar die niet wil meewerken aan bovenplanse verevening daartoe kan worden gedwongen. Als voorbeeld van regionale plannen zijn Groningen Meerstad, het Noord-Hollandse Wieringerrandmeer, de Zuidplaspolder, het Westland en Moerdijk genoemd.

**Verevening als fenomeen** | Verevening is 'het benutten van de financiële ontwikkelingswinst van het ene project als dekkingsmiddel voor een financieel ontwikkelingstekort van een ander project, waarbij de hier bedoelde projecten wel of niet binnen eenzelfde plangebied gelegen kunnen zijn' (VROM-raad, 2004). Bovenplanse verevening wordt geregisseerd door een overheidsorgaan waarbij een relatie wordt gelegd tussen winst- en verliesgevende elementen uit verschillende plannen. Regionale verevening is een vorm van bovenplanse verevening tussen samenwerkende overheden. In het geval dat een overheidsorgaan de grondeigenaar is, zal een overheidsorgaan via het grondbedrijf winst en verlies van verschillende plannen kunnen verevenen. Als een overheidsorgaan géén grondeigenaar is, worden er in de praktijk in de projectontwikkelingsprocedure door de overheid vaak afzonderlijke eisen gesteld om tot uitwisselingsresultaten te komen. Een overkoepelende structuurvisie of het streekplan bijvoorbeeld zou wel een inhoudelijk kader kunnen geven, maar dat biedt in termen van traditionele grondexploitatie voorsnog geen directe verevenings-mogelijkheden. De financiële uitwisseling wordt door onderhandelingen verkregen.

Regionale verevening is nog vrij nieuw en weinig ontwikkeld. De Kaderwet 'Bestuur in verandering' rekt het grondbeleid wel expliciet tot de regionale taakvelden in de grootstedelijke gebieden, maar in de praktijk wordt daar nauwelijks invulling aan gegeven, laat staan dat het voor verevening wordt gebruikt. In zekere zin is ook de Ruimte-voor-Ruimte-regeling op te vatten als een vorm van verevening die een regionaal karakter kan hebben. Op grond van deze regeling kan de verliesgevende sloop van agarische opstallen worden uitgeruild tegen de winstgevende bouw van woningen ter plaatse of elders. De provincie kan daarbij als intermediair optreden en ver-

lies en winst verrekenen. In dat geval is sprake van verevening. De juridische basis hiervan is overigens omstreden. En er zullen maar weinig bewoners van dergelijke woningen weten dat ze met de aankoop het probleem van asbest en lelijke stallen hebben helpen oplossen.

**De vereveningsfase in een planproces** | Verevening lijkt momenteel te veel alleen een zaak geworden van overheden en marktpartijen.

Onder invloed van de Nota Ruimte en de daarin centraal gestelde sturingsbenadering van ontwikkelingspolitiek, wordt de onderlinge constellatie van publieke en private investeerders en ook burgers flexibeler. In grove lijnen verloopt het planproces in de nieuwe situatie langs de volgende fasen:

een initiatieffase, waarin meer of minder los van elkaar in een gebied initiatieven tot ontplooiing gebracht worden om de ruimtelijke structuur aan te passen;

een synthese fase waarin een provinciale of regionale overheid de verschillende initiatieven samenbrengt (in een zogenaamde projectenveloppe);

een vereveningsfase waarin rendabele en onrendabele planonderdelen in de gebiedsontwikkeling tegen elkaar worden uitgeruild in onderhandelingen tussen belanghebbenden;

een projectontwikkelingsfase, met particuliere projecten, overheidsprojecten en projecten in de sfeer van de publiek private samenwerking.

Een toelatingsfase, waarin de bereikte projectontwikkelingresultaten worden verankerd in de juridische regelingen Wet Ruimtelijke Ordening (bestemmingsplan)

Naast de toegenomen flexibiliteit in procedures biedt ook het toenemen van de noodzakelijke afstemming tussen overheid en particuliere ontwikkelaars nieuwe mogelijkheden om door de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende fases ook invloed uit te oefenen op ontwikkelingen, waarbij niet direct aan tafel wordt gezeten. De rol van de uiteindelijk toetsende overheid draagt bij aan het versterken van de onderhandelingspositie in de eerdere ontwikkelingsfasen, ook al is de overheid daarbij niet als grondeigenaar aanwezig.

**Schuiven met potjes geld of waardevermeerdering?** | Groene projecten en investeringen komen sinds de jaren negentig steeds moeilijker van de grond (Kurstjens, 2004). Daarbij wordt wel verwezen naar publieke armoede, vanwege slinkende overheidsbudgetten en naar private rijkdommen (vanwege het profiteren van de prijstoeename van onroerend goed vanwege de omliggende publieke ruimte). ‘Overwinsten’ bij grondtransacties voor woningen en bedrijven) zouden mede ten goede moeten komen aan de ruimtelijke kwaliteit in de publieke ruimte.

Geoormerkte verevening voor ‘groene’ en ‘blauwe’ investeringen hebben mooie benamingen gekregen als rood-voor-groen. Met initiatiefnemers wordt een redelijke bij-

drage overeengekomen (verevening) in de investering en het beheer die de overheid initieert in de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte in de omgeving. Verevenen is hiermee gekarakteriseerd als een proces tussen overheden en ontwikkelaars, waarbij over en weer met geld en risico's wordt geschoven.

VROM heeft vier vereveningsmodellen laten ontwikkelen om de provinciale proefprojecten ontwikkelingsplanologie een impuls te geven. De vier modellen behelzen niet meer dan vier variaties op het thema broekzak vestzak bij de overheid.

Opmerkelijk is, dat de burger door de overheden wordt gezien als een relatieve buitenstaander. Maar juist burgers bezitten in gebiedsontwikkelings-projecten het merendeel van de gronden. Met name in regionale projecten zal een projectontwikkelaar zich richten op strategische grondposities, waarmee het vereveningspalet (wie betaalt aan wie voor welke functies) al op voorhand vast lijkt te liggen. De burgers krijgen in de nieuwe sturingsfilosofie en in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) andere mogelijkheden voor bezwaar, beroep en het indienen van zienswijzen. Met name in de zienswijzen ligt een vorm van ontwerprecht voor burgers besloten, waarmee grondeigenaren een sterke invloed kunnen doen gelden in thans door overheden gedomineerde regionale ontwikkelingsprocessen. In dit essay komen we met een idee hoe burgerparticipatie kan leiden tot een werkelijke meerwaarde in de projectontwikkeling, waarin het gebruik maken van nieuwe vereveningstechnieken kan leiden tot een kwalitatieve waardevermeerdering in de planning.

**Waardevermeerdering in de Hollandse Waterlinie** | Een uitgekende vereveningsconstructie leidt tot waardevermeerdering van het totale gebied in ontwikkeling, waar alle partijen van kunnen profiteren. We onderscheiden drie sporen, die als doel hebben condities te scheppen voor financieel gebaseerde waardeontwikkeling. De drie sporen hebben we vervat in een toekomstbeeld en een weg er naartoe. Het wordt dan mogelijk de landschappelijke kenmerken van de NHWL zoals openheid, veilig te stellen binnen een vereveningsconstructie met particulier initiatief.

We streven naar drie niveaus van waardevermeerdering: • waardevermeerdering van een plek door identiteitsontwikkeling (humuslaag); • waardevermeerdering van de gronden door functieverandering; • waardevermeerdering van afzonderlijke huizen en appartementen omdat ze onderdeel uitmaken van de waterlinie.

Om het idee een stapje verder uit te werken, is het van belang om een of enkele nieuwe ontwikkelingskernen in de toekomst voor te stellen die zich in de meest open gebieden van de linie bevinden. Daarbij wordt vooral gedacht aan de omgeving van Gorichem of aan het gebied bij Schalkwijk. In die ontwikkelingskernen staan een aantal concentraties van appartementen en woningen. In het ontwikkelingspro-

fiel wordt ingespeeld op bijzondere doelgroepen en marktpartijen, die juist door de verbinding van bebouwing en ruimte aangetrokken worden. Dat loopt in de praktijk uiteen van miljonairswoningen tot schildersateliers. Via een VvE (Vereniging van Eigenaren) worden particuliere eigendomsrechten, appartementsrecht en het eigendom van de openbare ruimte juridisch vastgelegd. Het bijzondere is, dat op termijn de VvE tevens eigenaar worden van een deel van het open buitengebied, een deel van de waterlinie. Dat grondgebied heeft optisch gezien een zeer open en licht parkachtig karakter, waarin landschapselementen het monumentale karakter van de waterlinie accentueren en heeft de bestemming parklandschap. Het gaat om een substantieel areaal. Via een beheersorganisatie wordt niet alleen het beheer van de gebouwde omgeving maar ook van 't betreffende deel van de waterlinie geregeld.

Om daar te komen wordt een Linieschap in het leven geroepen. Het schap heeft de via een beheersverplichting geregelde taak om het landschap voor de komende dertig jaar open te houden en te beheren als waterlinielandschap. Het rijk heeft daar geld voor over en geeft het Linieschap de middelen om 'au-fonds-perdu' de landerijen te kopen en mogelijk een beheersvergoeding uit te keren. De vereniging van eigenaren maakt via een pps deel uit van het schap, waarin ook het projectbureau en eventueel lokale overheden deel van uitmaken, Gemeenten worden zo deelnemer aan de ontwikkeling van bovenwijkse groenvoorzieningen. Contractueel is geregeld dat het Linieschap na 30 jaar beheer de eigendomsrechten verkrijgen. Het schap heeft de mogelijkheid om aanspraak te maken op subsidiemiddelen via onder meer het programma beheer om de uitvoering van de onderhoudstaken te faciliteren.

De waardevermeerdering over de gronden van een plangebied wordt bereikt door middel van een verandering van de bestemming: van landbouwgrond naar parklandschap. Het aankopen van de gronden van de boeren kan in verschillende vormen worden uitgewerkt. Het kan gaan om een zorgcontract, waarbij de boer zijn onroerend goed overdoet aan het Schap en daarvoor de garantie krijgt op levenslang wonen en levenslange zorg in zijn boerderij en vertrouwde omgeving. Het kan gaan om betaling met uitgestelde oplevering, zodat de functieverandering wel kan worden doorgevoerd en toch de boer verder kan met zijn bedrijf. Deze waardevermeerdering wordt afgeroomd door het projectbureau (ofwel een daarvoor in opdracht functionerend orgaan zoals het Rijksvastgoedbedrijf). Deze gelden komen terecht in een restauratiefonds.

De nieuw te bouwen woningen en appartementen krijgen op deze wijze een bijzondere marktwaarde. Niet alleen is er sprake van een unieke locatie (open, groen en met monumentale karakter), maar vooral de beleggingsconstructie op grondposities maakt het voor particuliere doelgroepen mogelijk meer dan gemiddeld te profiteren van waardeestijging van het onroerend goed. Daarnaast spelen identiteit kenmerken een rol als het behoren tot de waterlinie en het hebben van een eigen landschap-

park. Dit leidt tot een waardevermeerdering van 20% (blijkt uit onderzoek) ten opzichte van vergelijkbare woningen elders. Strikt genomen is er sprake van een hogere marktwaarde tegen gelijke kosten. Bijkomend voordeel is dat verwacht mag worden dat hier een zeer betrokken doelgroep zal neerstrijken die met ruime financiële middelen (de miljonair met vrouw die schildert) en goede verbindingen met de macht het belang van de waterlinie zal verdedigen (vergelijkbaar met de betrokkenheid van de bewoners van Fort Steurgat). Interessant is na te gaan op welke wijze deze waarde vermeerdering opneembaar gemaakt gaat worden. Het herinvesteren in meer (grond)aankopen is in het reguliere vastgoedbeheer vaak aan de orde (je zou kunnen denken aan een projectontwikkelaar die daarvan weer de helft voor-investeert in de verdere ontwikkeling van de formule).

Naast aankoop van gronden kan het Linieschap verevening ook al direct richten op bestaande gebouwen en gronden. De beheersorganisatie fungeert tevens als cultureel evenementenbureau. In bestaand vastgoed kunnen nieuwe activiteiten worden ontwikkeld in de sfeer van kunst en cultuur waarmee niet alleen de bestaande waarde van het vastgoed kan worden verhoogd, maar waarbij dit ook een uitstraling heeft op de omgeving. (Als voorbeeld dat dit werkt kan gedacht worden aan de vestiging van kunstenaars in de lofts van Antwerpen, waarmee de stedelijke omgeving een impuls kreeg. Een verpauperd deel van de stad veranderde snel tot een juppenbiotoop) In het landelijk gebied zijn er talloze voorbeelden van vrijkomende agrarische gebouwen en gronden die een nieuw functiegebruik krijgen, waarmee nieuwe ondernemers een impuls gaan geven voor een robuuster platteland. Juist een organisatie als het linieschap kan de directe relatie leggen tussen dit soort culturele omgevingsontwikkeling en de directe invloed ervan op de stijging van de vastgoedportefeuille, een constructie die in het binnenstedelijke vastgoedbeheer vaak wordt toegepast.

Door middel van een cultureel programma dat leidt tot een herkenbare identiteit komt een waardevermeerdering van het gebied tot stand. Er zijn mogelijkheden om het Linieschap concessies te laten uitgeven voor activiteiten die wervend en stimulerend zijn. Daarmee wordt een humuslaag voor de verdere projectontwikkeling gegenereerd, die zicht biedt op de behoeften van particulieren, die structurerend kan werken op het gebiedsprogramma en die de aantrekkelijkheid en spilfunctie van het gebied op de kaart zet. In beginsel kan deze fase vooraf gaan aan het investeren in onroerend goed.

Het bouwen aan een sociaal-culturele voedingsbodem voor een dergelijke Vereniging van Eigenaren door het Schap kan beginnen al direct vanaf het moment dat de rijksoverheid de financiering beschikbaar stelt om grond aan te kopen. Voor een beperkte periode, waarin de rest van de projectontwikkeling door het Linieschap wordt voorbereid van bijvoorbeeld vier jaar kunnen bijvoorbeeld kunstenaars op die grond activiteiten organiseren. Activiteiten met een duidelijke link naar het gebied en de mensen

in dat gebied. Het doel is dat mensen in en mogelijk ook buiten dat gebied sterker bij de verevening worden betrokken. Het bouwen van tijdelijke loodsen of platforms en dergelijk is toegestaan. Maar na bijvoorbeeld vier jaar wordt de grond weer in de oorspronkelijke situatie opgeleverd.

Het tijdelijk gebruik heeft het gebied een imago meegegeven dat doorwerkt in de mogelijkheden voor en het rendement van projectontwikkeling. Aan een commerciële projectontwikkelaar wordt gevraagd te investeren in dit programma. Het zal hem dus duidelijk moeten zijn, dat een geringe investering over een termijn van vier jaar gevraagd wordt. De ontwikkelaar koopt met die sponsoring over die periode het ontwikkelrecht op voor een positie in het Linieschap en kan zo een strategische positie verwerven in het totale project.

Samengevat: de Nieuwe Hollandse Waterlinie kan in waarde stijgen door: het aankopen van gronden en nieuwe gebruiksfuncties te ontplooiën. Om te voorkomen dat dit ontwikkelingsrecht alleen bij bestaande eigenaren of de gebruikelijke nieuwe eigenaren terecht komt (projectontwikkelaars, banken en de nouveau riches) kan via een Vereniging van Eigenaren en de formule van het Linieschap ook deelname mogelijk worden gemaakt van 'gebundeld geld': particulieren die door samenwerking een kapitaalpositie verkrijgen. Een culturele voorinvestering leidt tot een speciale identiteit en daarmee tot waardevermeerdering van het gebied. We beogen met dit voorbeeld aan te tonen dat waardevermeerdering en burgerparticipatie goed samen kunnen gaan, maar realiseren ons terdege dat de werkelijkheid veel complexer is dan het eenvoudige beeld dat we hier hebben neergezet. Toch zijn er ook in de wereld van de voormalige recreatieschappen tal van voorbeelden, waarbij een dergelijke aanpak tussen overheden, ontwikkelaars en particulieren heeft geleid tot projecten, die niet op een andere wijze te realiseren waren. In de vastgoedontwikkeling van city-projecten zijn voorbeelden te over, die laten zien dat bewuste investeringen buiten de formele begrenzings van het vastgoed kunnen leiden tot de opwaardering van de waarde van de portefeuille. Het zoeken naar nieuwe vereveningsconstructies maakt zo gebruik van de ervaring, die in het verleden werd opgedaan.