

# Publiek-private samenwerking bij waterberging

K.H.M. van Bommel  
E. Westein  
E. Ovaa  
H. de Ruiter  
J.P. Folbert  
J.R. Hoekstra

Projectcode 63559

Oktober 2003

Rapport 7.03.10

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Publiek-private samenwerking bij waterberging

Bommel, K.H.M. van, E. Westein, E. Ovaa, H. de Ruiter, J.P. Folbert en J.R. Hoekstra

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 7.03.10; ISBN 90-5242-852-2; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

71 p., fig., tab., bijl.

In Nederland neemt door klimaatsveranderingen de behoefte voor waterberging sterk toe. Om de problemen structureel aan te pakken acht de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw het noodzakelijk dat het watersysteem over ruimte beschikt voor het bergen en vasthouden van water. Deze waterberging hoeft niet alleen door waterschappen te worden gerealiseerd, maar kan ook door grondeigenaren in de vorm van meervoudig ruimtegebruik worden gerealiseerd. Dit kan leiden tot publiek-private samenwerkingsconstructies (pps). In dit rapport is aan de hand van de beleidsarrangemententheorie geanalyseerd welke pps-constructies voor waterberging kansrijk zijn.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



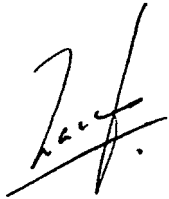
# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	13
1.3 Aanpak in vier stappen	13
1.4 Leeswijzer	14
1.5 Definities	14
1.6 Vergelijking met 'waterdiensten' in actuele beleidsdiscussies	16
1.6.1 Inleiding	16
1.6.2 Invalshoek water	16
1.6.3 Invalshoek ruimtelijke ordening landelijk gebied	17
1.6.4 Invalshoek landbouw	19
1.6.5 Conclusie	20
<b>2. Publiek-private samenwerking</b>	21
2.1 Kenmerken van publiek-private samenwerking	21
2.2 Ervaringen met publiek-private samenwerking tot nu toe	24
<b>3. Ontwerpen van publiek-private samenwerking-arrangementen</b>	30
3.1 Uitgangspunten	30
3.2 Beleidsarrangementen-benadering	30
3.3 Toepassing van de beleidsarrangementen-benadering in dit onderzoek	32
3.4 Water als conditie	32
3.5 Water als dienst	33
3.6 Water als product	35
<b>4. Opties voor waterberging met publiek-private samenwerking</b>	36
4.1 Meervoudig ruimtegebruik	36
4.2 Aspecten uit de publiek-private samenwerking-arrangemententheorie	36
4.3 Voorraadberging	37
4.4 Seizoensberging	38
4.5 Piekberging	39
4.6 Noodberging	41
4.7 Publiek-private samenwerking en waterberging	41

	Blz.
<b>5. Randvoorwaarden publiek-private samenwerking</b>	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Bestuurlijke en juridische aspecten	43
5.2.1 Bestuurlijke aspecten	43
5.2.2 Juridische aspecten	44
5.3 Risico's	45
<b>6. Case studies</b>	46
6.1 Inleiding	46
6.2 Cases	46
6.3 Actoranalyse	48
6.4 Discoursen en hulpbronnen	50
6.5 Spelregels	53
6.6 Publiek-private samenwerking, hoe te regelen?	59
6.7 Advies publiek-private samenwerking en waterberging	61
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	63
7.1 Evaluatie publiek-private samenwerkingen waterberging	63
7.2 Evaluatie van de methode	63
7.3 Evaluatie van instrumenten	64
<b>Literatuur</b>	65
<b>Bijlage</b>	
1. Succesfactoren	67

## Woord vooraf

Het project *Publiek-private samenwerking bij waterberging* is uitgevoerd in het kader van het DLO-Programma 362 *Integraal waterbeheer voor een vitaal platteland*, gefinancierd door het Ministerie van LNV. Het project is gezamenlijk uitgevoerd door het LEI, Alterra en het CLM. De projectleiding lag in handen van Karel van Bommel (LEI) en namens het LEI heeft ook Hans-Peter Folbert aan het project gewerkt. Bijdragen van Alterra zijn geleverd door Erna Ovaa, Erik Westein, Alwin Gerritsen en Judith Klostermann. Bij Het CLM hebben Harriët de Ruiters, Rob Hoekstra en Frans Padt meegewerkt. Daarnaast willen we Cees Kwakernaak en Trond Selnes bedanken voor hun kritisch commentaar.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

## *Aanleiding*

In de afgelopen jaren heeft Nederland meerdere malen te kampen gehad met wateroverlast. Naar verwachting zal dit in de toekomst toenemen. Om de overlast te beperken acht de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21, 2000) het noodzakelijk dat het watersysteem over meer ruimte beschikt voor waterberging. De overheid hoeft niet al deze gebieden te verwerven, maar kan regelingen treffen met de grondeigenaren om incidenteel water te bergen. Dit kan leiden tot publiek-private samenwerkingsconstructies.

## *Doelstelling en onderzoeksvragen*

Het doel van dit onderzoek is het onderzoeken van mogelijkheden voor publiek-private samenwerking (pps) bij waterberging. De onderzoeksvragen zijn:

- welke pps-arrangementen zijn voor waterberging denkbaar?
- wat is de haalbaarheid?

In dit onderzoek wordt de volgende definitie van pps gehanteerd (analoog aan het Kenniscentrum PPS):

*Er is sprake van pps bij 1) een niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijfsleven, 2) via een allocatie van zeggenschap en kosten/risico's, 3) gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen, 4) met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken en 5) onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen.*

Voor publieke partijen kan samenwerking met private partijen *meerwaarde* creëren, doordat private partijen marktkennis en efficiëntie kunnen introduceren. Motieven voor het bedrijfsleven worden gevormd door commercieel voordeel en de waarde van overheidsrelaties. Deze kunnen tot uiting komen in versnelde procedures en extra ruimtelijke mogelijkheden. De samenwerking geschiedt dan op basis van vrijwilligheid met winstsituaties voor zowel de private als de publieke partijen.

## *Meervoudig ruimtegebruik*

Bij pps voor waterberging is er sprake van meervoudig ruimtegebruik. Naast de functie waterberging wordt de grond ook voor tenminste één andere functie gebruikt: agrarisch gebruik, natuur, wonen/werken of recreatie. Er worden drie vormen van *meervoudig ruimtegebruik* onderscheiden: gecombineerde-, gestapelde- en successieve functies.

### *Publiek-private samenwerking-arrangementen*

Waterberging kan zich voordoen als voorraadberging, piekberging en noodberging. Omdat bij noodberging de frequenties uitzonderlijk laag zijn, liggen pps-constructies daarbij niet voor de hand. Incidentele schades zijn te vergoeden uit de noodwet WTS. Bij voorraad- en piekberging zijn pps-arrangementen toepasbaar, omdat waterberging zich regelmatig voordoet en bovendien andere functies inpasbaar zijn, waardoor win-winsituaties kunnen worden gerealiseerd.

De 'beleidsarrangemententheorie' kan als handvat dienen voor het ontwikkelen van pps-constructies. Deze theorie gaat uit van een evenwicht tussen vier elementen: actoren, hulpbronnen, discoursen en spelregels. Ten aanzien van waterberging worden drie discoursen gedefinieerd:

- water als conditie. Dit is de traditionele opvatting, waarbij de waterkwaliteit en het peilbeheer worden afgestemd op de gebruiksfunctie (functioneel belang);
- water als dienst. Water draagt bij aan een aantrekkelijke leefomgeving of door waterberging wordt de overlast van overstromingen voorkomen (maatschappelijk belang);
- water als product. Water is een schaars product, waarvoor andere partijen willen betalen (privaat belang).

### *Randvoorwaarden publiek-private samenwerking*

De basisvoorwaarde voor pps is *wederzijdse afhankelijkheid* en *samengaan van commerciële en maatschappelijke doelen*, zodat er sprake is van uitzicht op een samenwerkingsrelatie, *individuele motieven* en *inzet van hulpbronnen*. De bestuurlijke- en juridische posities en regelingen bepalen mede de randvoorwaarden. Het verdelen en beheersen van risico's kan een rol spelen bij de pps.

### *Analyse van cases*

Voor vier cases zijn pps-arrangementen getoetst. De cases kwamen voort uit de studie *Meer-  
voudig Ruimtegebruik en Waterberging* in Noord-Holland, die in 2002 door Habiforum is gepubliceerd. Daaruit is gebleken dat waterberging combineerbaar is met landbouw, natuur, recreatie en wonen, mits aanzienlijke aanpassingen in de inrichting worden verricht. Deze combinaties zijn door middel van een pps te realiseren. Waterberging dient meestal een maatschappelijk belang, waardoor het meestal een publiek initiatief zal zijn. Het initiatief tot pps kan ook vanuit private partijen komen. Op basis van de studie zijn diverse instrumenten verkend.

- bij een *gebiedsontwikkelingscontract* ontwikkelen partijen samen een waterbergingslocatie die voor private actoren aantrekkelijk is. Zowel publieke partijen (waterbeheerders) als private partijen (projectontwikkelaars e.a.) kunnen daarbij voordeel behalen;
- bij een *waterbergingsfonds* doneren private en publieke partijen geld in een fonds waaruit waterbergingsgebieden betaald kunnen worden. Dit fonds kan door een particuliere investeerder beheerd worden, en het geld kan worden gebruikt om een interessant rendement te behalen. Dit instrument is goed te combineren met een *gebiedsontwikkelingscontract*;

- de *commerciële exploitatie* en *beheersovereenkomst* hebben betrekking op de fase na realisatie. De eerste gaat uit van een profijtelijk beheer, waarbij de waterberging als een functie wordt meegenomen, terwijl bij de tweede een vergoeding wordt verlangd voor het beheer van de waterberging. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het beheer wel goedkoper kan worden uitgevoerd dan wanneer het waterschap het beheer zou uitvoeren.

### *Conclusie*

Pps-constructies zijn het meest kansrijk bij verschuivingen van het discours 'Water als conditie' naar 'water als dienst' of 'water als product' en wanneer waterberging in combinatie met nieuwe functies wordt gerealiseerd.



# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In de afgelopen jaren heeft Nederland meerdere malen te kampen gehad met dreigende overstromingen en wateroverlast. Ook verdroging van natuurgebieden en watertekorten, met name in de landbouw, vormen al jaren een knelpunt. Naar verwachting zullen deze problemen door een stijgende zeespiegel en klimaatsverandering alleen maar toenemen. Om de problemen structureel te kunnen aanpakken acht de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21, 2000) het noodzakelijk dat het watersysteem op daarvoor cruciale plaatsen kan beschikken over ruimte voor het bergen en vasthouden van water. Berging kan worden gerealiseerd door water tijdelijk bovengronds op te slaan in zogenaamde retentiegebieden. Vasthouden van water kan plaatsvinden in en langs waterlopen, in de bodem en op maaiveld. De overheid hoeft niet al deze gebieden te verwerven, want vaak kan ook worden volstaan met privaatrechtelijke regelingen met de eigenaar en/of gebruiker. De publiek-private samenwerking (pps) is een vorm van een privaatrechtelijke regeling die bij de overheid in de aandacht staat. De mogelijkheden van pps met betrekking tot projecten voor waterberging zijn echter nog nauwelijks onderzocht.

## 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het realiseren van waterberging in een gebied leidt tot een verandering in de rollen van de publieke en private partijen. Het doel van het onderzoek is het ontwerpen en (ex ante) evalueren van pps-arrangementen voor de realisatie van waterberging. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

- welke pps-arrangementen zijn voor waterberging denkbaar?
- wat is de haalbaarheid?

## 1.3 Aanpak in vier stappen

Bij dit onderzoek worden vier stappen doorlopen om mogelijke pps-arrangementen te beoordelen:

- I. Ontwerpen van denkbare pps-arrangementen op basis van kenmerken van het probleem en van de actoren (op basis van de literatuur);
- II. Toespitsen van deze arrangementen op concrete cases in Noord-Holland;
- III. Toetsen van deze pps-arrangementen aan de hand van de vereiste startcondities;
- IV. Discussie en conclusies.

## 1.4 Leeswijzer

In dit rapport wordt allereerst in hoofdstuk 2 beschreven wat publiek-private samenwerking inhoudt en hoe de ervaring tot nu toe zijn. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 aan de hand van de beleidsarrangemententheorie pps-arrangementen ontworpen. In hoofdstuk 4 worden de opties voor waterberging en pps weergegeven. Dit wordt in hoofdstuk 5 gevolgd door de randvoorwaarden. In hoofdstuk 6 worden bij een aantal cases in Noord-Holland de mogelijkheden geschetst voor pps-arrangementen ten behoeve van waterbergingsprojecten. Het rapport wordt besloten met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

## 1.5 Definities

Zowel voor pps als voor waterberging worden veel verschillende definities gehanteerd. Om duidelijkheid te geven, worden hier de in dit rapport gehanteerde definities beschreven.

### *Publieke partijen*

Onder publieke partijen worden alle overheden verstaan: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

### *Private partijen*

De niet-overheidspartijen vallen onder de private partijen. De belangrijkste partijen zijn: de grondeigenaren (zoals boeren, natuurterreinbeheerders, recreatieterreinbeheerders), investeerders (zoals projectontwikkelaars) en nutsbedrijven (zoals drinkwaterbedrijven, energiebedrijven).

### *Publiek-private samenwerking*

Voor pps geldt dat er een groot scala aan definities de ronde doet. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de definitie die door het pps-bureau voor het landelijk gebied (pps-groen) wordt gehanteerd. Er is sprake van pps bij 1) een niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en bedrijfsleven, 2) via een allocatie van zeggenschap en kosten/risico's, 3) gericht op synergie bij de verdeling van convergente doelen, 4) met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken en 5) onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van betrokken partijen (Kouwenhoven, 1991). Ook het Kenniscentrum PPS hanteert deze definitie (Ernst & Young Consulting, 2000).

### *Waterberging*

In de literatuur worden verschillende definities van waterberging gehanteerd. Voor waterberging in Hoog-Nederland wordt aangesloten bij de definities uit het rapport *Waterkansen in het SGR2* (Van der Gaast et al., 2002), waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen vasthouden en bergen. Vasthouden is opslag van het neerslagoverschot aan de bron van een watersysteem

waar de neerslag valt en het waterschap geen beheerstaak heeft. Bergen is opslag van water tussen bron en uitgang van een watersysteem. Voor situaties in Laag-Nederland wordt gebruikgemaakt van de definities van Habiforum (2001) voor 4 typen waterberging:

- voorraadberging;
- seizoens(voorraad)berging;
- piekberging;
- nood- of calamiteitenberging.

#### *Voorraadberging*

Voorraadberging is het vasthouden (bergen) van de neerslag die in het gebied valt. Het lokaal vasthouden van water heeft tot gevolg dat in natte perioden de grond- en oppervlaktewaterstanden in deze gebieden tijdelijk hoger zullen zijn. Met het vasthouden van de zomerse buien wordt getracht het inlaten van (gebiedsvreemd) water in droge perioden zo lang mogelijk uit te stellen of te voorkomen. De hogere waterstanden in de zomermaanden hebben een zeer tijdelijk karakter. De peilfluctuaties zijn in het algemeen gering.

#### *Seizoens(voorraad)berging*

Seizoens(voorraad)berging betreft het bergen van water in de bodem of in het open water met als doel het opbouwen van een watervoorraad in natte perioden en het benutten van deze voorraad in droge perioden. Het opbouwen van de watervoorraad vindt vooral in de wintermaanden plaats. In veel gevallen gaat het bij seizoens(voorraad)berging om grote hoeveelheden water die worden geborgen. De polders waarin deze vorm van waterberging plaatsvindt, worden vaak aangeduid als waterconserveringspolders. De peilfluctuaties in dergelijke bergingsgebieden zijn relatief groot: van enkele tot tientallen decimeters.

#### *Piekberging*

Piekberging is het tijdelijk opslaan van water in de bodem, in het open water of op het maaiveld met als doel wateroverlastproblemen als gevolg van hevige neerslag elders te voorkomen of in geval van Noord-Holland het voorkomen van een te grote belasting van het boezemsysteem. Piekberging kan jaarlijks tot eens in de 50 tot 100 jaar plaatsvinden. De mate van peilfluctuatie is sterk afhankelijk van de mogelijkheden van de locatie en de hoeveelheden water die moeten worden geborgen. De polders waarin piekberging plaatsvindt, worden aangeduid als retentiepolders. De peilfluctuaties zijn in het algemeen hooguit enkele decimeters.

#### *Nood- of calamiteitenberging*

Dit is het tijdelijk bergen van water uit de boezem of het hoofdsysteem door het inlaten van water in (diepe) polders met als doel het voorkomen van een calamiteit als gevolg van kritieke waterstanden op de boezem of in het hoofdsysteem. Nood- of calamiteitenberging vindt incidenteel plaats (niet vaker dan eens in de 50 tot 100 jaar) en leidt in beginsel tot snel stijgende waterstanden tot ver boven het maaiveld (tot enkele meters). De polders waarin het water vanuit de boezem of het hoofdsysteem wordt ingelaten, worden aangeduid als inlaatpolders of

noodbergingsgebieden. In dergelijke gebieden kan afhankelijk van de hoogteligging van het gebied ten opzichte van de boezem in het geval van nood het waterpeil tot enkele meters boven het maaiveld worden.

## **1.6 Vergelijking met 'waterdiensten' in actuele beleidsdiscussies**

### 1.6.1 Inleiding

Waterdiensten worden in diverse nota's beschreven, echter wel vanuit verschillende invalshoeken. De verschillende invalshoeken zijn in deze paragraaf beschreven: 1.6.2 water, 1.6.3 ruimtelijke ordening landelijk gebied, 1.6.4 landbouw.

### 1.6.2 Invalshoek water

Op 22 december 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) in werking getreden. Met deze richtlijn wordt beoogd om tot een geïntegreerd waterbeleid te komen voor de hele Europese Unie. Realisering van een goede kwaliteit van het aquatisch milieu staat voorop; maatregelen betreffende de kwantitatieve aspecten staan in dienst hiervan. Als doelen worden onder meer genoemd (KRW, art. 1):

- het behoeden voor verdere achteruitgang, beschermen en verbeteren van aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische systemen en waterrijke gebieden;
- het bevorderen van het duurzaam gebruik van water op basis van bescherming van beschikbare waterbronnen op lange termijn; verbetering van het aquatisch milieu door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen;
- een progressieve vermindering/het voorkomen van verdere verontreiniging van grondwater; en een afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.

Het niveau van stroomgebieden wordt aangewezen als het niveau waarop afspraken over het waterbeleid en over de afstemming van de uitvoering moeten worden gemaakt. In principe dient voor elk (internationaal) stroomgebied een stroomgebiedsbeheersplan te worden opgesteld (KRW, art. 13), hetgeen voor Nederland betekent dat het moet deelnemen aan het opstellen van plannen voor de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. De stroomgebiedsbeheersplannen kunnen vervolgens worden uitgewerkt met meer gedetailleerde programma's per deelstroomgebied, sector, aangelegenheid of watertype.

Bij het opstellen van de maatregelenprogramma's per stroomgebiedsdistrict dienen de lidstaten rekening te houden met een aantal beginselen. Eén daarvan is het 'beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten' (KRW, overweging 38/art. 9). Deze kostenterugwinning wordt echter niet verder uitgewerkt.



Waterdiensten worden in de richtlijn gedefinieerd als (KRW, art. 2): alle diensten die ten behoeve van huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a) onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b) installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen.

Implementatie van de kaderrichtlijn is geen zaak van overheden alleen. Aangedrongen wordt op actieve participatie van alle betrokken partijen, met name ook van de watergebruikers bij de opstelling, herziening en aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen (KRW, overweging 46 / art. 14).

### *Waterberging: een waterdienst?*

Is waterberging te beschouwen als een waterdienst waarvoor kosten in rekening gebracht moeten worden? Op basis van de Kaderrichtlijn Water valt deze vraag niet eenduidig te beantwoorden. Het traditioneel versneld afvoeren van water, met het oog op de conditionering van bodem en waterhuishouding voor toegekende functies, kan worden getypeerd als een waterdienst die wordt geleverd door het waterschap. De investerings-, uitvoerings- en onderhoudskosten worden (voor een belangrijk deel) via de omslag toegerekend aan de belanghebbende functies. In deze optiek lijkt het vergroten van het waterbergend vermogen veeleer op het verminderen of stopzetten van een lopende waterdienst, dan op het leveren van een nieuwe waterdienst. Echter, realisatie van waterberging betekent in Nederland iets anders dan zomaar het (tijdelijk) stopzetten van de waterafvoer. Waterberging kan, gezien de grote druk op de beschikbare ruimte, alleen op geconcentreerde wijze plaatsvinden, op daartoe aangewezen gronden c.q. delen van watersystemen. Hiervoor zullen, net als voor versnelde afvoer, investeringskosten, uitvoeringskosten en beheers- en onderhoudskosten gemaakt moeten worden. Het vasthouden of opslaan van water, ten behoeve van het voorkomen van wateroverlast of watertekort voor toegekende functies, kan dan worden getypeerd als een waterdienst die wordt geleverd door de eigenaren en/of gebruikers van aangewezen gronden. Op basis van het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten zullen deze kosten dan via een nieuw afsprakenkader toegerekend moeten worden aan de belanghebbende functies. Indien de aangewezen gronden niet in eigendom zijn bij overheden, is het denkbaar dat zo'n afsprakenkader onderdeel vormt van een pps-arrangement. Gezien de bepaling in de Kaderrichtlijn, dat actieve participatie van met name de watergebruikers gewenst is, is het zelfs denkbaar, dat betrokken private actoren hiertoe zelf met voorstellen komen. In de landbouwsector en onder andere belanghebbenden in het landelijk gebied leven ideeën die hierbij aansluiten (zie paragraaf 1.6.3 en 1.6.4).

### 1.6.3 Invalshoek ruimtelijke ordening landelijk gebied

In SGR2 worden de ruimtelijke afwegingen uit de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (VIJNO) (Ministerie van VROM, 2001) gevolgd. Dit betekent onder andere dat in totaal voor 490.000 ha rekening moet worden gehouden met de gevolgen van het nieuwe waterbeleid,

zoals verwoord in het Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21, 2000). De ruimtelijke gevolgen variëren van het creëren van extra open water voor de opvang van wateroverlast in regionale systemen tot functieaanpassingen en ruimtelijke maatregelen. De ruimtevraag vanuit het waterbeleid is echter niet los te zien van andere ruimtelijke claims. Het SGR2 heeft daarom als waterstrategie voor het landelijke gebied het streven naar functiecombinaties: een optimale combinatie voor water, landbouw, natuur en recreatie.

Bij het zoeken naar functiecombinaties kunnen maatregelen voor het nieuwe waterbeleid ten koste gaan van de mogelijkheden van andere functies in een gebied. Het SGR2 stelt dat in die gevallen aanvullende ruimtelijke voorzieningen moeten worden getroffen of dat productieverlies moet worden gecompenseerd, bijvoorbeeld via een systeem van blauwe diensten. In het rapport *Blauwe diensten* (Van Bommel et al., 2002) zijn deze verder uitgewerkt. In het algemeen zijn dit diensten op het terrein van natuur, landschap, openbare toegankelijkheid en water. Vergoedingen hebben vooral betrekking op aanleg, inrichting en/of beheer. In Van Bommel et al., (2002) worden blauwe diensten gedefinieerd als: aan een waterbeheerstaak gerelateerde op zakelijke grondslag voor anderen verrichte activiteit.

Maatschappelijke wensen op het gebied van water betreffen het bewerkstelligen van aanpassingen in het waterbeheer met als doel:

- het instandhouden van landschappen;
- het vergroten van de veiligheid door waterberging in retentie- of noodoverloopgebieden;
- het vasthouden van water om te gebruiken in perioden van watertekort en om verdroging te voorkomen;
- het verbeteren van de waterkwaliteit in beïnvloedingsgebieden.

Het SGR2 stelt dat in gebieden waar deze maatschappelijke wensen aan de orde zijn, het voor de hand ligt om de landbouw een rol te geven als beheerder die betaald wordt voor het leveren van waterdiensten. Een duurzaam beheer vraagt in specifieke gebieden herinrichting en aanpassing van de bedrijfsstructuur (bijvoorbeeld in beïnvloedingsgebieden).

De in SGR2 geschetste financieringsstructuren voor het nieuwe waterbeheer geven duidelijke aanknopingspunten voor pps. In het SGR2 wordt pps dan ook nadrukkelijk genoemd als één van de instrumenten om de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied beter en sneller te realiseren. Het kabinet wil de samenwerking met private partijen bij uitvoering van het beleid versterken. Daarbij wordt gesteld dat:

- pps geen doel op zich is, maar een middel kan zijn om de uitvoering van investeringen in het landelijke gebied te versnellen en stagnatie in de uitvoering te doorbreken;
- pps niet taakstellend wordt opgelegd en geen gebieden worden aangewezen waar pps aan de orde kan zijn, vanwege mogelijk onbedoelde effecten op de grondmarkt;
- het uiteindelijk aan de provincie respectievelijk gemeente is om te beslissen in hoeverre een pps-aanpak wordt gevolgd.

Als een vervolg op VIJNO en SGR2 heeft het Kabinet Balkenende in de 'Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid' (Ministerraad, 2002) aangekondigd dat de planologische beleidsuitspraken van VIJNO en SGR2 geïntegreerd zullen worden in één nota: de Nota Ruimte. Het item water komt alleen in het kader van noodoverloopgebieden en retentiegebieden naar voren. In de nota wordt aangegeven dat meer aan marktpartijen wordt overgelaten,

ook via pps-constructies. In deze nota wordt echter ook geopperd om het restrictief ruimtelijk beleid los te laten. Dit verkleint de mogelijkheden van pps, omdat de rol van publieke partijen kleiner wordt. De private partijen hebben de publieke partijen niet meer nodig om plannen in het buitengebied te kunnen realiseren. Deze grotere ruimtelijke vrijheid heeft tot gevolg dat waterberging lastiger aan nieuwe projecten in het landelijk gebied te koppelen is en dus de onmogelijkheden voor pps bij waterberging afnemen.

#### 1.6.4 Invalshoek landbouw

In de nota *Nieuwe waarde van water* (LTO-Nederland, 2001) geeft LTO-Nederland haar visie op de veranderende positie van water in onze samenleving en de gevolgen die dat heeft voor de land- en tuinbouw. LTO ziet veel mogelijkheden om de nieuwe kijk op water (water als ordenend principe, water in relatie tot de leefomgeving, calamiteitenpolders, ruimte voor de rivier, opvangcapaciteit in de 'haarvaten' van het watersysteem) vorm te geven voor de land- en tuinbouw. Zij denkt daarbij aan wateropvang, waterproductie, waterconservering, waternaatuur en combinatie met recreatie enzovoort. LTO kiest voor een zakelijke benadering. De land- en tuinbouw moet op een gezonde financiële basis in kunnen spelen op de nieuwe waarde van water. Bij de nieuwe benadering van water zijn voor LTO belangrijke aspecten:

- het zoveel mogelijk voorkomen van bedrijfseconomische consequenties. Bijvoorbeeld functieveranderingen van een gebied kunnen leiden tot een vorm van vermogenschade of schade aan gewassen. Hier dienen dan heldere en voldoende financiële compensaties tegenover te staan;
- de verzekeraarbaarheid tegen regenschade om de schade beperkt te houden en zich te prepareren op veranderende klimaatomstandigheden;
- water als inkomstenbron voor de grondgebruiker. Bijvoorbeeld door de productie van water, of het ter beschikking stellen van grond voor tijdelijke berging;
- bij veranderingen in het waterbeheer zal nadrukkelijk rekening moeten worden gehouden met het huidige land- en tuinbouwgebruik en met de investeringen. Een pakket flankerend beleid is essentieel om draagvlak voor nieuwe plannen te vinden.

Pps wordt in de nota niet expliciet genoemd. Land- en tuinbouw is een private actor als het gaat om waterberging. Een aantal uitspraken in de nota (paragraaf financiering waterbeheer) geven daarvan blijk. LTO voert hier een zakelijke aanpak:

- wanneer gronden nodig zijn voor bijvoorbeeld waterberging, kunnen ze op de gebruikelijke manier worden geworven;
- uitgangspunt is cost recovery;
- marktwerking bij watertekorten.

LTO is wel van mening dat water een collectief goed is en dat alleen de exploitatie van het waterbeheer in rekening kan worden gebracht. LTO is geen voorstander van een heffingstelsel op water dat geen relatie heeft met de kostenveroorzaking.

Tot slot staat in de nota ook nog het een en ander over water in relatie tot besturing. Met name over de beleidsvierhoek en de verschillende inzichten die waterschappen en provincies hebben over elkanders taakopvattingen en competenties.

### *Concluderend*

De nota geeft een paar aanknopingspunten voor pps en waterberging vanuit de visie van de private actor land- en tuinbouw. LTO ziet mogelijkheden voor het leveren van waterdiensten en -producten door de land- en tuinbouw.

#### 1.6.5 Conclusie

De verschillende partijen hebben het besef dat er anders omgegaan moet worden met water. Een onderdeel hiervan is het realiseren van waterberging, welke ook door private partijen als een waterdienst kan worden geleverd. Vooral de overheid ziet een rol voor private partijen, aangezien zij meer aan de markt wil overlaten en pps hiervoor een mogelijkheid biedt. Over de vraag welke vergoeding er tegenover moet staan, lopen de meningen nog wel uiteen, van vergoeding van de kosten tot zakelijke overeenkomsten. Pps zal echter maar één van de instrumenten zijn. De kansen van pps zullen wel in sterke mate afhangen van de beslissingen of het restrictief ruimtelijk beleid wordt losgelaten of niet.

## 2. Publiek-private samenwerking

### 2.1 Kenmerken van publiek-private samenwerking

Op het gebied van stedelijke ruimtelijke ontwikkelingsprojecten, groene ruimte en kennisinfrastructuur en transport is de afgelopen jaren in Nederland ervaring opgedaan met pps. De overheid zoekt meer en meer samenwerking met private partijen om *meerwaarde* te creëren bij overheidsinvesteringen die van oudsher tot het publieke domein zijn gerekend. Achtergronden hiervan zijn dat met de inbreng van marktpartijen zaken mogelijk *efficiënter* zijn aan te pakken. Een kenmerk van pps is dat samenwerking geschiedt op basis van vrijwilligheid, waarbij de publieke- en private actoren op zoek zijn naar win-winsituaties. Zonder deze samenwerking is de realisatie van doelen veelal veel lastiger of niet tot stand te brengen of vervallen sommige voordelen voor de partijen.

Pps is een interactief instrument, waarbij de overheid ervoor kiest om samen te werken met private en publieke partijen. Kenmerk van pps is dat private en publieke partijen elkaar opzoeken omdat de samenwerking voor beide *voordelen* oplevert. Bij pps behouden de partijen hun verantwoordelijkheid en identiteit. Pps is een instrument om deze doelen beter en efficiënter te realiseren en is derhalve geen doel op zich, maar een *middel*.

#### *Motieven voor publiek-private samenwerking*

Motieven voor pps kunnen grofweg in twee typen ingedeeld worden (Kouwenhoven, 1991): de financieel-economische en de bestuurlijk-strategische motieven. Hoewel de financieel-economische motieven een belangrijke rol spelen op terreinen als stedelijke vernieuwing en infrastructuur - al dan niet op grond van overwegingen van financieringstekorten van de overheid - blijkt echter dat vaak niet zozeer de financiële inbreng van de partijen centraal staat, maar zaken als kennisuitwisseling en wederzijdse afstemming. Hiermee betreden we het terrein van de bestuurlijk-strategische motieven, die zowel voor de overheid als bedrijven gelden.

Bestuurlijk-strategische motieven voor de overheid om pps toe te passen, passen in een heroriëntering binnen de overheid sinds de jaren tachtig (Kouwenhoven, 1991). Door toepassing van pps zou het mogelijk worden het overheidsapparaat doelmatiger en effectiever te laten functioneren.

Bestuurlijk-strategische motieven voor het bedrijfsleven bestaan uit het onderhouden van adequate 'overheidsbetrekkingen' (Kouwenhoven, 1991). Door samen te werken kan actiever worden ingespeeld op de invloed van de regulerende en interveniërende rol van de overheid. Andere verwachte voordelen bestaan uit het concurrentievoordeel, doordat commerciële kansen worden gecreëerd door mogelijke opdrachten in het kader van pps. Tevens zouden verschillende procedures en vergunningen sneller kunnen worden afgehandeld. Een laatste motief kan bestaan uit het verkrijgen van inzicht in de werkwijzen van de overheid, om zo beter te kunnen anticiperen op mogelijke beleidsbeslissingen in de toekomst.

## *Startcondities*

Voor pps kunnen start- en procescondities worden onderscheiden (Kouwenhoven, 1991, Akro Consult, 2001). De startcondities zijn de voorwaarden waaraan altijd voldaan moet worden om een kans van slagen te hebben. Zowel Kouwenhoven als Akro Consult hebben het over de startcondities *wederzijdse afhankelijkheid* en *samengaan van commerciële en maatschappelijke doelen*, zodat er sprake is van uitzicht op een samenwerkingsrelatie. Daarnaast onderkent Akro Consult nog de *individuele motieven* en *inzet van middelen*.

### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Een nuchter uitgangspunt bij elke project moet zijn: doe niet samen wat je alleen kunt doen. Er moet dus een zekere noodzaak bestaan om samen te werken. Die ontstaat wanneer partijen afzonderlijk hun eigen doelstellingen niet kunnen verwezenlijken zonder samenwerking met anderen. Men is dus van elkaar afhankelijk. Alleen door samen te werken en door de meerwaarde die dat oplevert, kan het gewenste resultaat worden behaald.

### *Samengaan van doelen*

De doelstellingen van de verschillende partijen moeten in elkaars verlengde liggen of verenigbaar zijn. Als dit niet in het heden het geval is, moet dit wel in de nabije toekomst zo zijn.

### *Individuele motieven*

Een goed inzicht in de individuele motieven van de deelnemende partijen is essentieel. De motieven bepalen immers gedrag en doelstellingen. Om hiertoe te komen is het belangrijk dat er sprake is van open communicatie.

### *Inzet van hulpbronnen*

Elke partij moet beschikken over een specifieke hulpbron of grondstof, die kan worden ingezet voor het verwezenlijken van de eigen en gezamenlijke doelen en ambities. Dit kan geld zijn, grond, formele bevoegdheden, specifieke expertise enzovoort. Andere partijen kunnen niet zo gemakkelijk over die hulpbron beschikken, hierdoor is samenwerking noodzakelijk.

### *Publiek-private samenwerking als proces*

Het totstandkomingsproces van een pps is door het Innovatienetwerk (2002) op hoofdlijnen onderverdeeld in 4 fasen. Het karakter van de samenwerking kan in elke fase verschillen:

1. de eerste stap op weg naar een pps bestaat uit het vormen van een visie op een bepaald gebied. Dit gebeurt meestal door overheden en buiten het gehoor van private partijen. Het kan ook voorkomen dat private partijen met ideeën komen en de overheid met deze plannen laat kennismaken;
2. in stap 2 gaan overheden en private partijen werken aan een meer gedetailleerde planvorming. Hierbij zal rekening gehouden moeten worden met de belangen van alle betrokken partijen, moeten alle mogelijkheden en beperkingen van het plangebied worden geanalyseerd en moet gestreefd worden naar een win-winsituatie. Gelijktijdig met of volgend op de planvorming zal de democratische legitimering van het gebiedsgerichte plan moeten worden georganiseerd. De betrokken bestuurders en

volksvertegenwoordiging zullen akkoord moeten gaan met de plannen alvorens deze verder kunnen worden uitgewerkt. Vanaf fase 2 is er sprake van publiek private samenwerking en kunnen private partijen een inhoudelijke bijdrage leveren aan de volgende stappen, dan wel deze stappen vrijwel volledig uitvoeren;

3. de derde stap is het gereedmaken van het plan voor uitvoering. Hiertoe moeten eventueel de bestemmingplannen en/of streekplannen worden aangepast;
4. de vierde stap is de uiteindelijke uitvoering van het plan. Na de bestuurlijke goedkeuring van het plan en de synchronisatie met het bestemmingsplan en streekplan, zal nu gewerkt kunnen worden aan de fysieke uitvoering. Hiertoe moeten echter wel alle betreffende gronden in het plangebied beschikbaar zijn. Lukt het niet om op een of andere manier tot overeenstemming te komen met de betreffende grondeigenaren dan kan er worden overgegaan tot onteigeningsprocedures. Deze procedure kan echter lang duren en is niet bevorderlijk voor het draagvlak van het plan.

### *Succesfactoren*

Er is reeds op verschillende terreinen onderzoek uitgevoerd naar de succes- en faalfactoren bij pps. Hierbij verschillen de onderzoeken in de door hen genoemde kritische succesfactoren voor effectieve pps. Maar in grote lijnen komen wel degelijk dezelfde constante voorwaarden en succesfactoren naar voren (zie bijlage 1). De belangrijkste succesfactoren zijn:

- pps moet tot meerwaarde leiden. Een pps-arrangement vergt een complexe organisatiestructuur. Wanneer iets door één partij gerealiseerd kan worden, dat moet het ook alléén worden gedaan;
- publiek-publieke samenwerking. Wanneer er overeenstemming is tussen de verschillende overheden wordt de overheid voor private partijen een meer betrouwbare partij, omdat er anders sprake kan zijn van een meerkoppige overheid;
- open communicatie en onderling vertrouwen. Wanneer de partijen vertrouwen in elkaar hebben, neemt het risico af en werken de partijen niet met verborgen agenda's;
- scope-optimalisatie. Het is van belang dat alle partijen die belang hebben bij het project, ook daadwerkelijk in de pps-constructie worden betrokken, maar de complexiteit neemt toe bij de toename van het aantal partijen;
- naast samenwerkingsvormen zijn ook contracten belangrijk voor precieze verdeling van taken en risico's.

### *Faalfactoren*

Faalfactoren liggen op het vlak van voorbereiding en organisatie, projectafbakening, selectie van partijen, samenwerking en risico's. Indien niet voldaan wordt aan (een of meerdere van) bovengenoemde succesfactoren, kan een pps-traject falen. Overigens kunnen ook onderlinge vooroordelen en onbekendheid met elkaars waarden een pps-mogelijkheid sterk verkleinen (Innovatienetwerk, 2002).

## 2.2 Ervaringen met publiek-private samenwerking tot nu toe

In de literatuur worden veel verschillende samenwerkingsovereenkomsten als pps getypeerd. Twee hoofdvormen zijn *joint ventures* en *privaatrechtelijke overeenkomsten*. In een joint venture-achtige pps vormen publieke en private betrokkenen gezamenlijk een nieuwe juridische entiteit die het gezamenlijke doel moet gaan realiseren. De joint venture-achtige pps wordt veelal door gemeenten gebruikt bij stedelijke ontwikkeling, maar wordt in sommige gevallen ook door het Rijk toegepast. Een pps kan ook worden vormgegeven door een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten. Daarin worden afspraken vastgelegd over wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft om het gezamenlijke doel te realiseren.

De publieke belangen zijn bij de pps beter te borgen, wanneer deze in de vorm van privaatrechtelijke overeenkomsten worden afgesloten dan met een joint venture. Het belang van de joint venture kan in de tijd aan verandering onderhevig zijn en hoeft niet altijd parallel te blijven lopen met het overheidsbelang. De statuten vormen op zichzelf geen volledige aansturingmogelijkheid voor de overheid omdat deze vooral toezien op de bestuurlijke inrichting en interne bevoegdheidsverdeling binnen een joint venture. Dit betekent dat de publieke belangen primair zeker gesteld behoren te worden via wet- en regelgeving, concessievoorwaarden, contracten, subsidieregelingen en dergelijke. Dat betekent ook dat een joint venture tussen publiek en privaat in de praktijk een overeenkomst met diezelfde publieke partij moet aangaan om zorg te kunnen dragen voor het geborgd blijven van de publieke belangen. Het is mogelijk dat een dergelijke overeenkomst zal conflicteren met de belangen die samenhangen met het aandeelhouderschap.

In Nederland is tot nu toe op drie terreinen ervaring opgedaan met pps:

- infrastructuur;
- stedelijke ontwikkeling;
- ontwikkeling van het landelijk gebied.

### *Infrastructuur*

De ervaringen met private financiering van infrastructuur zijn niet over de hele linie positief te noemen. In de jaren tachtig waren er twee pps-projecten voor infrastructuur, de aanleg van de Tunnel onder de Noord en de Wijkertunnel. Bij de Wijkertunnel was er slechts één private partij die over ervaring beschikte, namelijk het bedrijf dat ook de tunnel onder de Noord had gerealiseerd. Het gevolg was, dat deze partij een groot voordeel had ten opzichte van de concurrenten en dat private en publieke partijen geen gelijkwaardige partners konden zijn. Het project is voor de overheid duur uitgevallen (Van Bommel, 1998). Hierna was er lange tijd weinig belangstelling voor pps en infrastructuur. Inmiddels is de draad weer opgepakt met onder andere de HSL-Zuid, de A59 (Rosmalen-Geffen; zie kader) en de N31 (Leeuwarden-Drachten). Naast de pure infrastructuurprojecten vindt er steeds vaker integratie plaats met gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld bij de Zuidas in Amsterdam en het Centraal Station in Rotterdam.

Een vorm van pps die bij de aanleg van infrastructuur vaak wordt gekozen is: design, build, finance and maintain (dbfm). Bij de Tunnel onder de Noord, de Wijkertunnel en de HSL-Zuid is en wordt met dbfm-contracten gewerkt. Dit betekent dat een private partij de infrastructuur aanlegt en voor een bepaalde tijd het recht heeft deze te exploiteren. De



vergoeding kan uit een gebruikersvergoeding of via betaling door de overheid komen. Dit is in feite een vorm van concessieverlening. In de strikte zin van het woord is dbfm daarom geen pps.

#### *Aanleg van de A59*

Bij de A59 in Noord-Brabant is gekozen voor een pps-benadering om op die manier de aanleg met een aantal jaren te vervroegen ten opzichte van de MIT-planning. In het aanbestedingsproces worden de volgende stappen onderscheiden (Kenniscentrum PPS, 2001):

1. aangezien het opdrachtgeverschap voor de aanleg van de A59 van het Rijk aan de Provincie overgedragen diende te worden, is aanvankelijk gewerkt aan het opstellen van een publiek-publieke overeenkomst. Omdat dit de eerste keer was dat een dergelijke situatie zich voordeed, heeft het enige tijd geduurd voordat alle noodzakelijke afspraken uitgewerkt waren. Het gaat daarbij, naast de overdracht van budget en bevoegdheden om kwesties als technische randvoorwaarden, onderhoudsverplichtingen en de eisen waaraan de weg na afloop van het contract moet voldoen. Dit betekent ook dat de verschillende elementen uit deze overeenkomst voor de Provincie de basis vormen voor het contract dat met de markt zal worden afgesloten;
2. de provincie heeft een projectorganisatie opgezet;
3. daarna is een selectiedocument opgesteld, waarin de selectiecriteria zijn vastgesteld. Hierop hebben 50 partijen uit binnen- en buitenland gereageerd. Hieruit zijn vijf partijen geselecteerd die de volgende fase van het aanbestedingsproces ingaan;
4. het dbfm-contract, waarvan de belangrijkste kenmerken zijn: risico-overdracht, betalingsmechanisme dat uitgaat van geleverde prestaties in de vorm van een periodieke beschikbaarheidsvergoeding en vrijheid biedt voor de private partijen om tot een zo efficiënt mogelijke invulling aan het project te geven.

*Kader 2.1 Publiek-private samenwerking en infrastructuur*

#### *Stedelijke ontwikkeling*

Grote projecten voor stedelijke ontwikkeling, waarbij pps zou kunnen worden ingezet, zijn onder te verdelen in drie categorieën (Arko consult, 2000):

- revitalisering: hierbij worden de bestaande functies in een gebied nieuw leven ingeblazen, zonder dat de bestaande structuur verandert. Vaak gaat het om versnipperd eigendom van eigenaren waaronder beleggers en/of ontwikkelaars. Het rendement moet worden gehaald uit verhoogde huurprijzen na de revitalisering. De overheid speelt vaak een rol op de achtergrond;
- herstructurering: een wijk wordt breed aangepakt, waarbij verschillende aspecten in het geding zijn zoals wonen, infrastructuur, economie en sociale voorzieningen. Zonodig wordt hierbij de structuur van de wijk veranderd. Eigen aan de herstructurering is dat er zowel sprake is van 'inbrengwaarde' als 'uitbrengwaarde'. Bij aanvang wordt om het gebied als het ware een hek gezet waarbij de bestaande gronden en opstallen worden opgenomen in een groundbank en pandenbank. Na afloop worden deze dan opnieuw op de markt gebracht. De aanpak blijft niet beperkt tot louter de fysieke herstructurering. Het sociaal-economische aspect schept de randvoorwaarden voor de fysieke ingrepen;
- integrale gebiedsontwikkeling: hierbij is sprake van de integrale (her)ontwikkeling van een gebied met nieuwe functies, waaronder ook infrastructuur en de openbare ruimte. Eigen aan deze categorie van projecten is dat nu niet zozeer sprake is van de inbreng van gronden en opstallen, maar van verwerving. Ook zal altijd een bestemmingsplan

moeten worden gemaakt. Het aantal betrokken partijen is in de regel groter dan bij herstructurering.

Met name de projecten voor integrale gebiedsontwikkeling lenen zich voor pps; vaak worden ze geïnitieerd door het vrijvallen van voormalige fabrieks- of haventerreinen of de aanpassing van infrastructuur. Door de komst van de HSL zijn voor het gebied rond de stations sleutelprojecten gedefinieerd. Deze sleutelprojecten worden door middel van pps gerealiseerd. Een belangrijk element in al deze projecten is dat geprobeerd wordt het pps-proces te versnellen en de aard van de afspraken te verbeteren door eerst, conform de wens van private partijen, publiek-publieke afspraken na te streven en financiële overeenstemming mogelijk te maken door afspraken te maken over *benefit sharing*. Het instrument benefit sharing is een arrangement tussen de overheid als subsidieverstrekker en een of meer

#### *Chassépark, Breda*

##### *Doel*

Stadsontwikkelingsproject op een oud kazerneterrein voor herstructurering en ontwikkeling van de binnenstad van Breda, om de voortgaande verloedering van de binnenstad tegen te gaan.

##### *Projectinhoud*

De realisatie van het Chassépark is als eerste project in Nederland aanbesteed via een prijsvraag. In 1994 vond de eigenlijke start van het Chassépark plaats. Na de opstelling van het globale Programma van Eisen met een redelijke ontwerp-vrijheid, dat bestond uit 600 woningen, ondergrondse parkeervoorzieningen en cultuurvoorzieningen, werden vijf projectontwikkelaars gevraagd om samen met een ontwerpteam bestaande uit een stedenbouwkundige, een architect en eventueel een beeldend kunstenaar in de arm te nemen. Deze vijf combinaties werden verzocht een ontwerp in te dienen. Verwacht werd dat de combinatie ontwerpteam en marktpartij mooie, maar tevens uitvoerbare ontwerpen op zou leveren. Voor ieders inzet werd betaald; verliezers kregen 75.000 gulden, de winnaar mocht verder met ontwikkeling door het opstellen van een intentieovereenkomst. Bij de beoordeling bleken er twee ontwerpen favoriet te zijn. Deze ontwerpen waren echter onvergelijkbaar: het ene ging uit van verlenging van de binnenstad waardoor de huizen dicht op elkaar geplaatst zouden worden en het andere ging uit van een campusidee in een groene omgeving. Uiteindelijk kon er geen keuze gemaakt worden tussen deze twee ontwerpen en de prijsvraag kwam in een impasse.

Eind 1995 deed de projectontwikkelaar van het binnenstads-idee de bouwonderneming van het campusidee het aanbod om samen op eigen risico op grond van de oorspronkelijke campusvisie een nieuw ontwerp te maken. Dit leidde in januari 1996 tot nieuwe activering van het Chassépark. In april 1996 was de ontwikkelingsvisie gereed en in december werd het voorlopig ontwerp vastgesteld. In maart 1998 werd het definitief ontwerp vastgesteld en werd de ontwikkelingsovereenkomst getekend. Vanaf 2001 vindt de realisatie plaats.

##### *Leerervaringen*

Vrijheid van het project door een zeer globaal programma van eisen is boeiend maar het risico om als resultaat van een prijsvraag twee onvergelijkbare projecten te krijgen is te groot. Het is beter om toch eerst een stedenbouwkundig basisconcept voor het (weliswaar specifiekere) globale programma van eisen te laten ontwikkelen. Voor de prijsvraag moeten alle plannen voldoen aan dit basisconcept, zodat de ontwerpen niet onvergelijkbaar veel uiteenlopen.

De koppeling van een marktpartij aan een ontwerpteam verdient navolging omdat dit het evenwicht tussen creativiteit en haalbaarheid waarborgt.

Het betalen voor een prijsvraagontwerp levert meer inhoudelijke ideeën op dan een competitie zonder vergoeding.

*Kader 2.2 Publiek-private samenwerking en stedelijke ontwikkeling*

Bron: [www.ppsgroen.nl](http://www.ppsgroen.nl)

subsidieontvangers waarbij de overheid een financiële bijdrage verstrekt aan een project en waarbij de subsidieontvanger die overheid onder bepaalde voorwaarden laat meedelen in de toekomstige waarde of opbrengststijging van de commerciële onderdelen van dat project, die zonder die subsidie niet zou zijn ontstaan (Kenniscentrum PPS, 2001). Het uiteindelijke doel van de overheid is dat niet-commerciële functies door commerciële functies worden gefinancierd, zoals 'rood voor groen'.

### *Landelijk gebied*

Pps in het landelijk gebied is vooral interessant voor het combineren van functies (PPS Bureau Landelijk Gebied, 2002). Pps-arrangementen worden hier gedefinieerd in termen van meervoudig ruimtegebruik. Vaak wordt daarbij in kleuren gesproken: rood voor bebouwing, groen voor natuur en blauw voor waterfuncties. Bij meervoudig ruimtegebruik kunnen daarbij de combinaties van rood met groen of blauw of blauw met groen of rood.

De combinatie van functies is gericht op meer draagkracht voor ruimtelijke kwaliteit van groen/blauw en andere (commerciële) functies, soms het krijgen van duurzame/harde (rode) buffers tussen natuur en andere (balans of stedelijke) gebieden en vooral de financiële verevening vanuit rendabele (commerciële) planonderdelen naar onrendabele (groene) planonderdelen (PPS Bureau Landelijk Gebied, 2002).

De gedachte is dat voor daadwerkelijke samenwerking tussen publieke- en private partijen, met het oog op het bereiken van convergente doelen en meerwaarde van samenwerking, de meeste kansen voor pps zich voordoen op het moment dat er een wisselwerking is tussen meerdere functies als water, landbouw en natuur.

Met pps in het landelijk gebied worden momenteel de eerste ervaringen opgedaan met de Ruimte voor Ruimte-regeling en de Ontwikkelingsmaatschappij voor de glastuinbouwregeling.

### *Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte*

In 2000 is de Ministerraad met de Ruimte voor Ruimte-regeling akkoord gegaan om de mineralenproblematiek in 2003 op te lossen. Naast een vergoeding voor het saneren van fosfaatrechten door het Rijk voorziet de uitwerking in een vergoedingsregeling waarbij de veehouder een vergoeding of een bouwvergunning van de provincie ontvangt in ruil voor de sloop van zijn stallen. De provincie Noord-Brabant heeft hiervoor het recht om 3.000 wooncontingenten uit te geven voor de bouw van woningen in de komende tien jaar, met als doel de sloop van de stallen te financieren. Om dit te realiseren heeft de provincie Noord-Brabant het initiatief genomen om met de Bank Nederlandse Gemeenten, NIB Capital Bank, Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling en Grontmij de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte CV op te richten. Deze ontwikkelingsmaatschappij neemt de op de Provincie rustende verplichting tot het betalen van de sloopvergoedingen over tot een maximum bedrag van 113,4 miljoen euro (250 miljoen gulden). In ruil daarvoor kan de ontwikkelingsmaatschappij in de eerste tranche ongeveer 1.000 grote bouwkavels ontwikkelen ([www.ruimtevoorruimte.nl](http://www.ruimtevoorruimte.nl)).

De Ontwikkelingsmaatschappij kent als algemene doelstelling het realiseren van extra ruimtelijke kwaliteit, door enerzijds bij te dragen aan de financiering van de ontstening van het platteland, en anderzijds door het realiseren van hoogwaardige woningbouw in kernrand-

zones of bebouwingsclusters in het buitengebied. Daarnaast kent zij de volgende eigen doelstellingen ([www.ruimtevoorruimte.nl](http://www.ruimtevoorruimte.nl)):

1. het verwerven, ontwikkelen en verkopen van in de eerste fase 1.000 woningbouwkavels zoals omschreven in de samenwerkingsovereenkomst en de bijstelling van het streekplan;
2. het creëren van zodanige opbrengsten daarmee dat tenminste voldaan wordt aan het compenseren van de vergoeding voor de sloop van de stallen én het realiseren van een redelijk rendement op het ingebrachte risicodragend vermogen;
3. het creëren van een zodanige opbrengst dat daarnaast een fonds gevormd kan worden dat door de provincie en gemeenten kan worden ingezet voor reconstructiedoeleinden.

Naast de bovenomschreven algemene doelstellingen hanteren de partijen de navolgende eigen uitgangspunten die zij, met respectering en bevordering van elkaars uitgangspunten en de publiekrechtelijke taken van de Provincie, zo optimaal mogelijk beogen te verwezenlijken:

- voor de Provincie: het zeker stellen van het verkrijgen van middelen ter financiering van door/namens haar uit te keren sloopvergoedingen in het kader van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken door risicodragend en op politiek aanvaardbare wijze deel te nemen in de exploitatie van de uit de regeling voortvloeiende bouwcontingenten, met dien verstande dat haar risico en/of aansprakelijkheid uit hoofde van haar toerekenbare tekortkomingen inzichtelijk en afgebakend is. Voor de provincie is het realiseren van ruimtelijke kwaliteitswinst uitgangspunt bij de ontwikkeling van kavels in het kader van de regeling Ruimte voor Ruimte. De provincie ziet er nadrukkelijk op toe, dat van een wezenlijke kwaliteitswinst sprake is bij de uitvoering van de regeling, zoals vastgelegd in de partiele herziening van het streekplan van 13 oktober 2000;
- voor de samenwerkende partijen: het op een bedrijfseconomische verantwoorde wijze initiëren, managen, (doen) ontwikkelen van en deels het realiseren van opstallen op de Ruimte voor Ruimte kavels die voortvloeien uit de financiering van de sloopvergoedingen en het aldus realiseren van een maximale opbrengstwaarde;
- voor partijen: het realiseren van een zodanig cashflow surplus dat na aftrek van alle kosten de ontwikkeling en de verkoop van de kavels een redelijk rendement oplevert.

#### *Ontwikkelingsmaatschappij voor de glastuinbouw*

In Noord-Brabant liggen de glastuinbouwbedrijven verspreid over de provincie, terwijl de provincie deze wil concentreren in een aantal voorkeursgebieden. Door middel van de ontwikkelingsmaatschappij wordt de herlocatie actief bevorderd.

Deze twee projecten waren alleen te realiseren door middel van een pps (KPMG, 2001). Voor een puur privaat initiatief waren er teveel overheden bij betrokken, waardoor het politiek risico te groot zou zijn. Voor een puur publiek initiatief zou de rol van de provincie voor de gemeenten te dominant zijn geweest. Een tijdelijke intermediair tussen provincie en gemeenten met private partijen als buffer is als prima evenwicht ervaren. De overheid is over de projecten te spreken, omdat de risico's en opbrengsten gespreid zijn. De private partijen waren bereid om tegen een lagere rendementseis te werken, omdat ze de zekerheid hebben van een langjarige samenwerking. Omdat de provincie risicodragend participeert in de projecten is er

sprake van pps. Een belangrijk punt bij deze projecten is dat zij bebouwingsneutraal zijn, zodat de open ruimte gewaarborgd blijft.

Bij de evaluatie van deze twee projecten komt KPMG (2001) met suggesties in bredere zin. Met bebouwing is niet alles te financieren. Zo is het Ruimte voor Ruimte-principe in Overijssel mislukt, doordat de overheid niet voldoende aan de kavels konden verdienen om de sanering te financieren. Daarom komt KPMG met de suggestie dat het verstandig is voor private en publieke partijen om actief te zoeken naar andere economische dragers dan het bebouwen van de open ruimte. De sectoren die baat hebben bij een open ruimte zijn: grondstofwinning, waterberging, recreatie, sport en gezondheid.

Bij de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte en de Ontwikkelingsmaatschappij voor de glastuinbouw waren de allianties vooral met partijen die baat hebben bij bestemmingsplanwijzigingen en daarmee geld verdienen. Het is echter ook mogelijk om allianties aan te gaan met partijen die als doel hebben c.q. geaccepteerd hebben om bestemmingswijzigingsverliezen voor hun rekening te nemen. Daarbij valt te denken aan natuurbeschermingsorganisaties, hun meerwaarde moet dan komen uit een stijging van de ecologische waarde en niet uit een waardestijging van de grond.

## 3. Ontwerpen van publiek-private samenwerking-arrangementen

### 3.1 Uitgangspunten

Zoals in hoofdstuk 1 is uitgelegd, is de hoofdvraag voor dit onderzoek: welke rol kunnen pps-arrangementen spelen bij waterberging. De term 'arrangementen' is afkomstig uit de beleidsarrangementenbenadering, die is ontwikkeld door Van Tatenhove, Arts en Leroy (2000). In paragraaf 3.2 wordt de beleidsarrangementen-benadering beschreven. Daarna wordt toege-licht op welke specifieke manier de benadering in dit rapport is toegepast. In hoofdstuk 7 komen we op de methode terug, door te evalueren hoe effectief de toepassing van de theorie is geweest.

### 3.2 De beleidsarrangementenbenadering

De beleidsarrangementenbenadering, ontwikkeld door Van Tatenhove, Arts en Leroy, is een uitkomst van een dialectisch proces (these > antithese > synthese), met als ene pool het instrumentele paradigma voor beleidsanalyse, en als andere pool het reflexieve paradigma (Arts et al., 2001). Het instrumentele paradigma ging uit van een rationeel en geordend beleidsproces. Beleid is het realiseren van doelen met bepaalde middelen in een duidelijk, gefaseerd proces. Het reflexieve paradigma was een reactie daarop, en wilde benadrukken dat in werkelijkheid beleidsprocessen veel chaotischer verlopen. Probleemdefinities zijn divers en veranderlijk, en de overheid heeft geen monopolie op de probleemdefinitie. Ook het sturings-optimisme wordt in de reflexieve benadering losgelaten.

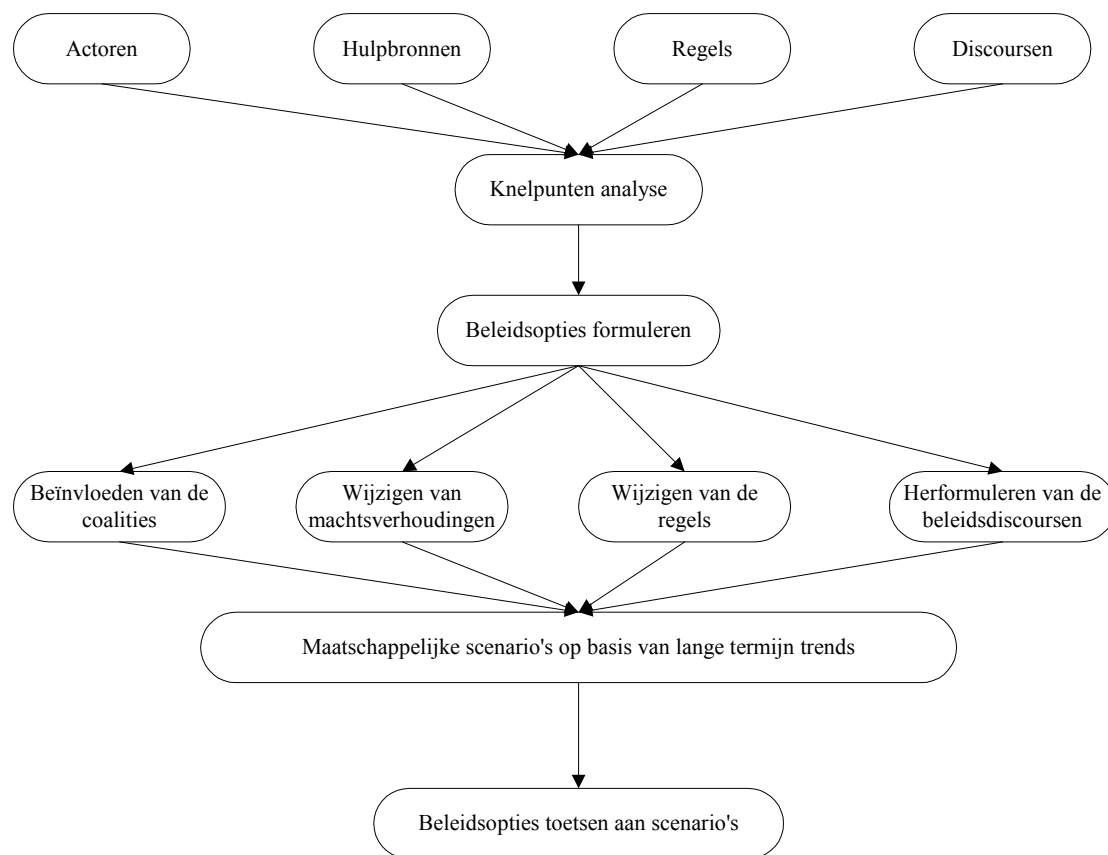
Enerzijds zien de auteurs van de beleidsarrangemententheorie wel, dat beleidsprocessen inderdaad chaotischer zijn dan beleidsmakers zouden willen. Anderzijds willen zij zich er niet bij neerleggen dat sturing onmogelijk zou zijn. In hun model proberen ze daarom eerst zoveel mogelijk kennis te verzamelen, met medeneming van alle verschillende probleemdefinities (discoursen) en alle relaties tussen actoren. Gewapende met deze kennis proberen ze interventievoorstellen ('beleidsarrangementen') te ontwikkelen.

Een beleidsarrangement definiëren de auteurs als *de tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein op een bepaald niveau van beleidsvoering* (Arts et al., 2001). De begrippen inhoud en organisatie werken ze uit in een zogenaamde tetraëder met vier dimensies, die het hart van hun methode vormt:

- *actoren*: de spelers in een bepaald beleidsdomein, hun coalities, het netwerk;
- *hulpbronnen*: de verdeling van macht en invloed;
- *regels*: de procedures voor beleidsvoering en besluitvorming, en de inhoudelijke regelgeving;
- *discoursen*: de vigerende opvattingen en verhalen van de betrokken actoren in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen, en de programma's in beleidsnota's en maatregelen.

Door onderzoek te doen naar deze vier dimensies kan een beleidsdomein in kaart worden gebracht. Op de beschrijving die daaruit voortvloeit voeren de auteurs een knelpuntenanalyse uit, samen met experts uit het beleidsdomein. Vervolgens probeert men beleidsopties te formuleren die daarop een antwoord zouden kunnen zijn. Deze interventies zijn weer gebaseerd op de tetraëder: beïnvloeden van de coalities, wijzigen van de machtsverhoudingen of de regels, herformuleren van het beleidsdiscours. De laatste stap is dat de beleidsopties worden getoetst aan een set van lange termijn trends:

- *politieke modernisering/ontstatelijking*: minder overheidscentrisme en top-down sturing, daarbij privatiserings- en dereguleringsprocessen, de staat biedt meer ruimte voor de markt en de civiele samenleving om de publieke zaak te dienen;
- *internationalisering*: toenemende invloed van internationale actoren zoals de EU en de VN, transnationale ondernemingen en internationale NGO's;
- *verwetenschappelijking*: beleid wordt steeds kennisintensiever en dus afhankelijker van experts en expertsystemen, kennis is één van de belangrijkste politieke hulpbronnen geworden;
- *ecologische modernisering*: de opkomst van een ecologische rationaliteit binnen de markteconomie, die leidt tot milieutechnologische innovaties en tot een andere opstelling van producenten en consumenten in ecologische kwesties;



Figuur 3.1 Overzicht van de werkwijze volgens de beleidsarrangemententheorie

- *de opkomst van post-materiële waarden*: als gevolg van de welvaart in het westen zou het waardepatroon zijn veranderd van materialistisch naar post-materialistisch: waarden als welzijn, democratie en milieu staan voorop.

Op ieder van deze thema's zou een discours-analyse op zijn plaats zijn, maar de auteurs nemen deze trends voorlopig voor waar aan. Op basis van deze trends kunnen enkele maatschappelijke scenario's worden uitgewerkt. Daarna wordt beoordeeld welke beleidsopties bij welke scenario's zouden passen, c.q. welke haalbaar zouden zijn. Het geheel is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

### 3.3 Toepassing van de beleidsarrangementenbenadering in dit onderzoek

In dit onderzoek is min of meer in de omgekeerde richting van het model gewerkt. De vraag was welke rol pps kan spelen in een bepaald beleidsdomein, namelijk dat van de waterberging. Dit is in feite al een beleidsoptie. Vervolgens zijn discoursesn beschreven. Daarna is geprobeerd of de dimensies die bij waterberging horen met pps te combineren zijn tot een plausibel beleidsarrangement. Er is geen knelpuntenanalyse gedaan en de stap met de maatschappelijke trends en de scenario's is ook niet gebruikt. De laatste jaren worden rond drie discoursesn coalities gevormd en aanzetten voor beleid gedaan:

- water als conditie;
- water als dienst;
- water als product.

Een aantal andere discoursesn rond water is geanalyseerd, waaronder water als energiebron, water als kapitaal of als potentiële waarde, maar deze zijn allemaal terug te voeren tot de bovengenoemde drie. Vervolgens is per discours bekeken:

- 1a Welke actoren hebben dit discours op de agenda gezet en/of houden het levend?
- 1b Welke opvattingen hebben zij over water?
- 2a Hoe definiëren zij de waterbergingsproblematiek?
- 2b Welke oplossingsrichtingen horen hierbij?
3. Wat zijn spelregels die zij hierbij hanteren?
4. Op welke manier kan pps voor waterberging in deze context vorm krijgen?

De vragen 2a en 2b vormen de kern van het discours over waterberging. De vragen 1 tot en met 4 zijn door de onderzoekers zelf beantwoord op grond van hun ervaringen met de betrokken actoren. De resultaten zijn in de onderstaande paragrafen beschreven, respectievelijk 3.4 water als conditie, 3.5 water als dienst en 3.6 water als product.

### 3.4 Water als conditie

De actoren rond het discours 'water als conditie' zijn de landbouw, stedenbouwkundigen, natuurbeheerders en wateroverheden. Voor hen heeft water vooral een functioneel belang. Water moet aan bepaalde kwalitatieve- en kwantitatieve eisen voldoen om de bodem zodanig



te conditioneren (in een zodanige toestand te brengen en houden) dat de gebruiksfunctie er maximaal baat bij heeft.

Wat er volgens deze actoren met het waterhuishoudkundig systeem aan de hand is (probleemdefinitie), is dat deze in een te strak jasje is komen te zitten. Natuurlijke schommelingen in het neerslagpatroon kunnen daardoor nu al niet goed worden opgevangen. Verwerking van de toenemende neerslag als gevolg van klimaatverandering lukt dan zeker niet meer. De oplossingsrichting die zij formuleren: we moeten concluderen dat niet alle functies maximaal bediend kunnen worden; het waterhuishoudkundig systeem moet enige veerkracht overhouden. Daarom moet een optimum gezocht worden tussen functie-eisen, op basis van heroverweging van de gewichten van functies en eventuele wijziging van de functietoekenning (bijvoorbeeld systematiek Waternood). De introductie van nieuwe productiefuncties die goed samengaan met een hoger peil, zoals energieteelt en viskwekerijen, past bij dit discours.

De spelregels zijn thans: de provincie leidt de heroverweging van de gewichten van functies, stelt het Gewenste Grondwater- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) vast en besluit eventueel tot functiewijziging. Het waterschap levert input voor deze heroverweging, onder andere in de vorm van de normering voor regionale wateroverlast, benodigde ruimte voor water, en benodigde aanpassingen in het peilbeheer. De schade die de bestaande functies mogelijk ondervinden als waterhuishoudkundige condities verslechteren, dient financieel vergoed te worden.

*Ideeën voor spelregels waarmee pps in dit discours zou passen:*

- het salderen van de gevolgen van de heroverweging op bedrijfsniveau of gebiedsniveau, samen met andere beperkingen die de overheid oplegt aan het gebruik van het natuurlijk potentieel (milieuregels, ruimtelijke ordeningsregels, vergunningen om gebouwen te verplaatsen);
- een deal tussen functies: functies waarvoor de condities verbeteren, betalen mee aan vergoeding voor functies waarvoor de condities verslechteren, bijvoorbeeld via het waterschap.

Seizoensberging en voorraadberging sluiten goed aan bij de idee van water als conditie. Hierbij worden duidelijke prioriteiten gesteld en moeten bepaalde functies inbinden of zelfs het veld ruimen, met name de landbouw. De landbouw zelf redeneert liever de andere kant op: waterberging moet het veld ruimen om landbouw mogelijk te maken, maar onder de conditie van schadevergoedingen willen zij waterberging wel overwegen.

### **3.5 Water als dienst**

Met 'water als dienst' wordt bedoeld dat vooral het maatschappelijk belang van water wordt benadrukt. De term 'waterdiensten' leeft in twee verschillende kringen, met ieder een eigen discours:

- opinieleiders van LTO, het Ministerie van LNV en groene investeerders;
- de Europese Unie (KRW) en het Ministerie van V&W.

*Zij verstaan onder waterdiensten:*

- het leveren van een bijdrage door grondeigenaren aan kenmerken van het watersysteem zoals die door de (stedelijke) maatschappij worden gewenst. Voorbeelden zijn het vasthouden van water bovenstrooms om piekoverlast in stedelijk gebied benedenstrooms te voorkomen, het zorgen voor een aantrekkelijk aanzicht van het water, en het beheer van een waterlandschap;
- diensten die het water door menselijk ingrijpen aan de mens levert. Voorbeelden zijn afvoer van afvalstoffen met behulp van water, gebruik als proceswater of koelwater, beregening en peilbeheer. Deze interventies zijn te beschouwen als waterdiensten, waarvan de kosten moeten worden teruggewonnen.

*Probleemdefinitie en oplossingsrichtingen:*

- de omstandigheden voor de landbouw in het landelijk gebied worden steeds ongunstiger. De roep om vernatting en meer ruimte voor water is de nieuwste druppel die de emmer doet overlopen. De landbouw heeft nieuwe perspectieven op inkomen nodig. De bijbehorende oplossingsrichting: nieuwe inkomensperspectieven kunnen wellicht worden gevonden door in te spelen op de nieuwe vragen. Blijkbaar is er een brede behoefte om de inrichting van het landelijk gebied meer in dienst te stellen van de wensen van de stedeling: natuur, recreatie en waterberging. Dit nieuwe landelijk gebied heeft ook een beheerder nodig. Wie kan dat beter en goedkoper dan de boer?
- het probleem is, dat de milieukosten van het gebruik van het watersysteem niet voldoende zichtbaar worden gemaakt en niet voldoende worden toegerekend aan de gebruikers. Dit gaat ten koste van de ecologische kwaliteit van stroomgebieden. De oplossing wordt gezocht in het in beeld brengen van de effecten van het gebruik, het bepalen van de kosten, en het verhalen van deze kosten op de gebruiker (analoog aan 'de vervuiler betaalt').

*Spelregels waarover momenteel door betrokkenen wordt nagedacht:*

- wanneer een grondgebruiker zijn grond beschikbaar stelt voor waterberging, levert hij een waterdienst aan de maatschappij, waarvoor hij een betaling, afgeleid van het belang van deze dienst, mag verlangen.
- de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) heeft recentelijk vastgesteld dat peilbeheer als een waterdienst moet worden beschouwd. Wanneer het peil kunstmatig op een bepaald niveau wordt gehouden ten behoeve van een bepaald grondgebruik, wordt aan deze grondgebruikers een waterdienst geleverd; voor de milieukosten die zij hiermee veroorzaken dienen zij te betalen.

Op het eerste gezicht lijken deze spelregels heel verschillend; op het tweede gezicht lijken ze in elkaar te passen. Voor waterdienst II geldt: 'de gebruiker betaalt'; voor waterdienst I geldt: 'de niet-gebruiker verdient'.

Een idee voor spelregels waarmee pps in deze discourses zou passen is, dat in overleg met het waterschap per hydrologische eenheid wordt bepaald op welke locaties water vastgehouden of geborgen moet worden. Een grote groep betaalt voor het afvoeren van water ('de gebruiker betaalt'); een kleine groep gaat verdienen door vast te houden of te bergen. Dit verdienen kan worden opgebouwd uit het niet langer betalen van omslag, het ontvangen van een

bijdrage uit de omslag van de 'gebruikers' (in de zin van de KRW), en het ontvangen van een bijdrage uit overheidsmiddelen in verband met de realisatie van maatschappelijke doelen zoals het voorkomen piekoverlast benedenstrooms en het beheren van een waterlandschap. Wanneer de afspraken in een gebiedscontract worden vastgelegd, kan een koppeling worden bewaard tussen mate van gebruik (betalen) en mate van berging (verdienen) in een hydrologische eenheid. Hier lijken kansen te liggen voor een sterke coalitie.

### 3.6 Water als product

In het discours 'water als product' wordt vooral vanuit het private belang gekeken. Deze manier om naar water te kijken past van oudsher bij drinkwatermaatschappijen en industrie, maar wordt de laatste tijd ook gehoord in kringen van landbouw en natuurbeherende organisaties, en in kringen van projectontwikkelaars, recreatieondernemers en groene investeerders. Water wordt gewild, zo hebben ze ontdekt. Zoet water van voldoende kwaliteit wordt schaarser. Zowel voor zoet water van natuurlijke kwaliteit, als voor wonen aan water en recreëren op en rond water geldt: mensen zijn bereid om er méér voor te betalen.

Het probleem is: we voeren het water te snel af, we weren het, we zitten er met de rug naar toe. We zijn ons te weinig bewust van het grote belang van water voor de leefkwaliteit en als grondstof. Oplossingsrichtingen zijn:

- het vasthouden van regenwater (voorraadberging, piekberging) en het leveren ervan aan collega-grondgebruikers, andere private partijen, drinkwaterbedrijven en natuurterreinbeheerders;
- het creëren van ruimte voor water als recreatief product of als woonproduct.

De spelregels die tot dusverre bij dit discours zijn bedacht:

- water is een collectief goed; de exploitatiekosten mogen wel in rekening worden gebracht (jurisprudentie Winterswijk);
- rood voor groen, c.q. rood voor blauw: woningbouw in ruil voor de aanleg van (natte) natuur of in dit geval de aanleg van bijvoorbeeld retentiebekkens voor het vasthouden van water.

*Ideeën voor nieuwe spelregels die bij pps zouden passen:*

- grondgebruikers sluiten waterleveringscontracten met afnemers. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor het waterbeheer en moeten zelf de afweging maken tussen gebruik voor eigen gewassen en levering aan derden;
- het faciliteren van de introductie van nieuwe functies in het gebied, die water kunnen omzetten in winst. Faciliteren betekent onder andere een bestemmingsplan wijzigen of het subsidiëren van pilots.

## 4. Opties voor waterberging met publiek-private samenwerking

### 4.1 Meervoudig ruimtegebruik

Waterberging kan op grote schaal alleen worden gerealiseerd als de benodigde ruimte hiervoor mede benut kan worden voor andere vormen van gebruik, zoals wonen, landbouw, recreatie of natuur. We spreken hierbij van meervoudig ruimtegebruik met waterberging als één van de functies. Om meervoudig ruimtegebruik met waterberging te realiseren zijn afspraken nodig tussen enerzijds belanghebbenden bij 'waterberging' (in het algemeen publieke partijen) en anderzijds belanghebbenden bij de functie(s) die gecombineerd wordt of worden met waterberging (vaak private partijen).

Maar wat is meervoudig ruimtegebruik? In de definitie van Habiforum kunnen verschillende soorten van meervoudig ruimtegebruik worden onderscheiden (Expertise Centrum Meervoudig Ruimtegebruik, 1998):

- intensiveren van ruimtegebruik;
- verweven van functies;
- de derde dimensie benutten (stapelen);
- de vierde dimensie benutten (in de tijd flexibel/variërend gebruik).

Waterbergingsprojecten kunnen voor private partijen door middel van meervoudig ruimtegebruik baten genereren. Mogelijke baten zijn zandwinning bij de aanleg van een retentiebekken, en vervolgens exploitatie van een waterbergingsplas voor recreatie of woonfunctie. Bij meervoudig ruimtegebruik liggen de mogelijkheden voor pps vooral bij elkaar versterkende functies. Recreatie kan bijvoorbeeld sterk profiteren van de aanwezigheid van natuur. Soms zal het zelfs zo zijn dat zonder de natuur recreatie niet van de grond zou kunnen komen, omdat het gebied dan te weinig aantrekkingskracht heeft op de potentiële recreant.

De mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik bij waterberging zijn sterk afhankelijk van de locatie en de inundatiefrequentie van het retentiegebied. Per project dient geïnventariseerd te worden welke gebruiksfuncties gecombineerd kunnen worden met welke vormen van waterberging.

### 4.2 Aspecten uit de publiek-private samenwerking-arrangemententheorie

De verschillende vormen van waterberging (voorraad-, seizoens-, piek- en noodberging) hebben ieder hun eigen kenmerken qua frequentie, duur en diepte van inundatie en de daarmee samenhangende invloed op de mogelijkheden voor medegebruik. Een pps-arrangement is in principe altijd situatiespecifiek, omdat de omgevingsfactoren en de actoren per situatie verschillen. Dit neemt niet weg dat in grove lijnen pps-arrangementen voor waterberging kunnen worden geformuleerd. Deze dienen wel voor de specifieke situaties nader te worden ingevuld.

Per type waterberging wordt beschreven welke meerwaarde de actoren (mogelijk) kunnen ondervinden door samen te werken. Meerwaarde van samenwerking is namelijk *het* centrale element in pps. Meerwaarde wordt omschreven in termen van wederzijdse afhankelijkheid en doelconvergentie. Bij de beschrijving van de pps-arrangementen per type waterberging en de (mogelijke) meerwaarde komen de betrokken actoren aan bod, de hulpmiddelen die ze bezitten en de spelregels die gelden.

De dimensie 'actoren' verwijst naar de bij waterberging betrokken partijen en hun belangen en motieven om wel of niet pps-arrangementen aan te gaan. Actoren worden ingedeeld in vragers en aanbieders. *Hulpbronnen* zijn de middelen die actoren kunnen inzetten ter realisering van de eigen doelstellingen of om te voorkomen dat andere actoren voor hen ongewenste doelstellingen realiseert (Bressers, 1993). Bij hulpbronnen kan men denken aan financiële middelen, kennis, grond, hindermacht en competenties (bijvoorbeeld wet- en regelgeving). Bij *spelregels* denken we aan procedures en randvoorwaarden voor pps, maar ook aan inhoudelijke regelgeving.

### 4.3 Voorraadberging

Voorraadberging is het vasthouden van de neerslag die in het gebied valt. Het vasthouden heeft tot gevolg dat in natte perioden de grond- en oppervlaktewaterstanden tijdelijk hoger zullen zijn. Met het vasthouden van de zomerse buien wordt in polder getracht het inlaten van (gebiedsvreemd) water in droge perioden zo lang mogelijk uit te stellen of te voorkomen. De hoge waterstanden in de zomermaanden hebben een zeer tijdelijk karakter. Binnen een bepaalde bandbreedte is er in gebieden met voorraadberging sprake van (natuurlijke) peilfluctuaties als gevolg van neerslagen verdamping.

Bij voorraadberging is er sprake van zowel publieke als private belangen. Watervoorraadbeheer (waar voorraadberging onderdeel van uit maakt) kan als dienst geleverd worden, met name door boeren met een extensief bedrijfstype als melk- en vleesveehouderij en extensieve akkerbouw, maar ook door natuurbeherende instanties. Vragers zijn waterschappen, natuurbeheerders en collega-boeren. De waterschappen hoeven niet het overtollige water in de neerslagperiode af te voeren en in droge perioden (gebiedsvreemd)water in te laten. De afhankelijkheid van andere watersystemen neemt hiermee af.

Natuurbeheerders en collega-boeren hebben bij voorraadberging het voordeel dat zij minder last hebben van verdroging. Maar de boer met percelen in de laagst gelegen gedeeltes kan last hebben van vernattingsschade, wanneer de voorraadberging in de bodem plaatsvindt. Bij voorraadberging in oppervlaktewater hoeft dit minder een probleem te zijn. Bij voorraadberging in de bodem is het van belang in hoeverre de gewassen of het teeltproces last ondervinden van de hogere grondwaterstanden. De vragers naar water zullen water van goede kwaliteit wensen, omdat zij het water voor gewasteelt of natuur gebruiken.

#### *Publiek-private samenwerking-arrangement*

Een mogelijk pps-arrangement kan worden vormgegeven, wanneer de boer of een collectief van boeren het geconserveerde water gaat leveren aan natuurbeheerders en collega-boeren. Om verdroging van natuurgebieden tegen te gaan kan de landbouw water conserveren en dit

leveren aan natuurgebieden ten tijde van droogte. Alhoewel de gevolgen voor de landbouw groot zijn bij peilverhoging, bieden nattere omstandigheden extra mogelijkheden voor natuur- en landschapsbeheer en recreatie voor boeren die verbreding nastreven. Door peilverhoging kunnen natuur- en landschapswaarden toenemen, evenals de mogelijkheden voor recreatie. Omliggende geëxtensiveerde landbouwgronden vormen een buffer voor het natuurgebied.

Het uitgangspunt is dat de andere partijen meer baat bij de voorraadberging hebben dan dat er schade door ontstaat. Een probleem kan zijn dat de dienst van peilverhoging niet exclusief is. Het niet-exclusief aspect betekent dat een partij die niet deelneemt, wel het profijt van de peilverhoging heeft. Er moet dus altijd een contract worden afgesloten met een collectief van boeren.

Een ander probleem kan zijn dat er geen leveringsgarantie kan worden afgesloten. De partij die het water bergt is voor zijn mogelijkheden om water te leveren afhankelijk van de neerslag die valt. Het gaat meestal niet om hele grote hoeveelheden water. De kansen voor een pps-arrangement zullen beperkt zijn, omdat de prestatie lastig in geld is uit te drukken. Het zal toch vooral het afkopen van de waardeling van de grond betreffen.

#### **4.4 Seizoensberging**

Seizoensberging betreft het bergen van water in de bodem of in open water met als doel het opbouwen van een watervoorraad in natte perioden. Hierbij kan water als product worden gezien. Deze voorraad kan in droge perioden worden benut. Het opbouwen van de watervoorraad vindt jaarlijks in de late wintermaanden plaats. Deze voorraden worden vervolgens in het voorjaar benut. In veel gevallen gaat het bij seizoensberging om grote hoeveelheden water. Omdat het meestal grote hoeveelheden water betreft zullen ingrijpende aanpassingen nodig zijn. Vanwege deze hoge vaste kosten is het van belang dat overeenkomsten voor lange termijn worden afgesloten. Bij seizoensberging komen grote variaties in waterstanden. Bij het ontwerp van de opvangcapaciteit moet rekening worden gehouden met grote verschillen in waterstanden.

##### *Afnemers van water*

De afnemers zijn agrarische bedrijven die water in drogere perioden gebruiken, of fruitteilers die grote hoeveelheden water nodig hebben bij nachtvorstbestrijding. Deze laatste waterbehoefte ligt eerder in het jaar dan andere (grote) waterbehoeften. De landbouw is niet de enige partij die in het voorjaar/zomer behoefte heeft aan water. Ook natuurbeheerders zullen verdroging van de beheerde natuur willen voorkomen. Het is ook mogelijk dat water via infiltratie ten goede komt aan water voor drinkwaterwinning, dan zou een drinkwatermaatschappij de afnemer kunnen zijn.

De waterbeheerder kan ook gebaat zijn bij de seizoensberging, omdat de afvoer in de natte maanden minder is, waardoor uitbreidingen van de afvoercapaciteit eventueel beperkt kunnen blijven. In de droge perioden kan extra water op het watersysteem worden gelaten, waardoor geen of minder gebiedsvreemd water hoeft te worden ingelaten. Rijkswaterstaat heeft de verplichting hebben om waterstanden te garanderen voor de scheepvaart.

### *Aanbieders van seizoensberging*

De seizoensberging is bijvoorbeeld te realiseren in een recreatieplas met fluctuerend waterpeil. De plas zelf heeft toegevoegde waarde voor de eigenaar. Daarnaast kan hij nog water leveren van afnemers. De functie van seizoensberging kan ook met recreatie of waterrijk wonen worden gecombineerd. Bij deze functies moet dan al rekening worden gehouden met de fluctuerende waterstanden.

Bij de ruimteaanbieders komen allereerst de boeren en terreinbeherende instanties in beeld. Boeren krijgen dan meestal te maken met waardedaling van het land en een verminderde productiefunctie van het land. Maar wanneer bijvoorbeeld de waterberging wordt gecreëerd in combinatie met een visvijver, hoeft er geen waardedaling op te treden. Seizoensberging in natuurterreinen levert vaak winst op aan natuurwaarden.

### *Publiek-private samenwerking-arrangement*

De leveranciers en afnemers van het water sluiten overeenkomsten over de hoeveelheden te bergen water. Deze hoeveelheden zullen wel afhankelijk gesteld moeten worden van het weer, omdat er geen water kan zijn om te leveren of totaal geen behoefte aan extra water. De afnemers kunnen bijvoorbeeld betalen per afgenomen hoeveelheid water. Waarschijnlijk zullen zij ook een vast bedrag betalen om gebruik te kunnen maken van het water.

De leverancier kan het water opslaan door het creëren een visvijver. Bij de visvijver kan de waterstand sterk variëren. Bij het graven van de visvijver komt veel zand beschikbaar, dat verkocht kan worden. De gemeente moet wel toestemming geven voor de afgraving en het realiseren van een visvijver.

## **4.5 Piekberging**

Piekberging is het tijdelijk opslaan van water met als doel om wateroverlast elders te voorkomen. Deze pieken kunnen ontstaan door hevige neerslag of door grote toevoeren van rivieren. Piekberging kan van jaarlijks tot eens in de 50 à 100 jaar plaatsvinden. Piekberging kan op elk moment in het jaar noodzakelijk zijn. Het is van belang dat de waterbeheerder er zeker van kan zijn dat de hoeveelheid water ten alle tijde en snel kan worden geborgen. Piekberging kan in het grondwater, op oppervlaktewater en boven het maaiveld. In het grondwater en boven het maaiveld biedt minder mogelijkheden voor pps-arrangementen, omdat dit alleen een waardedaling van de grond en productieverlies tot gevolg kan hebben. Het biedt weinig mogelijkheden voor ander gebruik. Bij berging op oppervlaktewater zijn wel kansen aanwezig, al hangt het er wel van af of de piekberging voor rivier of regenwater is. Bij rivierwater kunnen er problemen met de kwaliteit van het water zijn, omdat de oorsprong van het water niet bekend is. Dit kan voor boeren problemen opleveren, wanneer zij aan bepaalde keurmerken willen voldoen.

### *Vragers naar piekberging*

De belangrijkste vrager naar piekberging is de waterbeheerder, omdat deze een verplichting heeft ten opzichte van zijn ingezetenen. Door de piekbergingscapaciteit kan eenvoudiger aan de verplichtingen voldaan worden. Andere vragers zouden bijvoorbeeld projectontwikkelaars of gemeenten kunnen zijn. Wanneer een projectontwikkelaar een project wil ontwikkelen in een gebied met een verhoogde kans op wateroverlast, zou hij deze kans kunnen verminderen door in de omgeving piekbergingscapaciteit te realiseren.

Bij piekberging van regenwater kan het water ook weer worden aangewend voor dezelfde functies als bij seizoensberging, dus het tegengaan van verdroging, infiltratie richting drinkwater en gebruik in kassen voor bevoeiing.

### *Aanbieders van piekberging*

De aanbieders van piekberging zijn in principe dezelfde partijen als bij seizoensberging. Bij berging in de bodem of op het maaiveld bieden de graasdierbedrijven de beste mogelijkheden, omdat gras beter tegen (te) natte omstandigheden bestand is dan bijvoorbeeld akkerbouwgewassen. Bepaalde natuurgebieden bieden ook mogelijkheden tot deze vorm van waterberging. Bij berging op oppervlaktewater zijn er meer mogelijkheden, zoals recreatieplassen, visvijvers en waterrijke woonomgevingen.

### *Rol overheden*

De rol van de overheid ligt in het verlenen van vergunningen voor bestemmingsplanwijzigingen, om bijvoorbeeld recreatie mogelijk te maken.

### *Een mogelijk publiek-private samenwerking-arrangement*

Een mogelijk pps-arrangement zou kunnen ontstaan tussen een waterschap, projectontwikkelaar en een boer die wil verbreden richting recreatie. Een waterschap krijgt met meer neerslag te maken als gevolg van klimaatverandering. Hiervoor zou deze eigenlijk de afvoercapaciteit moeten vergroten of piekbergingscapaciteit moeten realiseren. Een dergelijke waterbergingsopgave kan passen in een plan van een projectontwikkelaar voor een woonwijk, waarvoor de overheid normen hanteert voor de waterbergingscapaciteit om wateroverlast te voorkomen. Dit kan de projectontwikkelaar realiseren door een waterrijke woonwijk te ontwikkelen of elders buiten de woonwijk waterberging te regelen.

In verband met de komst van de woonwijk ziet een boer die wil verbreden mogelijkheden voor een recreatieplas. Deze recreatieplas biedt ook weer mogelijkheden voor de benodigde piekbergingscapaciteit die de projectontwikkelaar en het waterschap wensen. De gemeente moet echter wel de bestemming veranderen van agrarisch in recreatie.



## 4.6 Noodberging

Bij noodberging wordt in een (diepe) polder water ingelaten om een calamiteit elders te voorkomen. Deze calamiteitenberging vindt incidenteel plaats (niet vaker dan eens in de 50 of 100 jaar), maar de schade voor het gebied kan aanzienlijk zijn. Voor deze noodberging worden relatief lege gebieden aangewezen, om de schade te minimaliseren. Door deze lage frequentie zijn aanpassingen niet of nauwelijks nodig. Door het aanwijzen van deze gebieden kunnen wel beperkingen ten aanzien van ontwikkelingen worden opgelegd. Door deze beperkingen kunnen waardedalingen optreden, omdat de optiewaarde van de grond vermindert. De schade wordt in het geval van inundatie vergoed door middel van WTS (Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en grote ongevallen).

### *Partijen die noodberging 'vragen'*

De partijen die baat hebben bij noodbergingscapaciteit zijn bewoners die stroomafwaarts wonen. Door deze noodberging kunnen zij aanzienlijke schade voorkomen. Een andere partij die baat kan hebben, zijn waterbeheerders omdat de dijken stroomafwaarts minder worden belast.

### *Partijen die noodberging bieden*

Noodberging moet worden gerealiseerd door middel van een polder die geheel door een kade is omgeven. Het probleem is dat de gebieden door de overheid worden aangewezen. Het zal niet snel zo zijn dat alle bewoners uit een polder gezamenlijk hun polder voor noodberging zullen aanbieden, omdat er dan extra beperkingen met betrekking tot ontwikkelingen zullen worden opgelegd en bij gebruik grote schades kunnen optreden.

### *Publiek-private samenwerking-arrangement*

Deze beperkingen zorgen ervoor dat het ruimtegebruik in het noodbergingsgebied kapitaalex-tensief blijft, zoals bos en natuur en extensieve landbouw en recreatie. Er moet wel extra geïnvesteerd worden om de gebouwen te beschermen tegen overstroming bij gebruik van de noodbergingscapaciteit. De optiewaarde van de grond neemt af omdat er geen kans is op een bestemmingsplanwijziging. Deze kosten kunnen beter direct worden vergoed, in combinatie met een uitkering in het kader van Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en zware ongevallen (WTS) bij het incidenteel gebruik omdat de kosten van het realiseren van een pps-arrangement veel hoger zijn.

## 4.7 Publiek-private samenwerking en waterberging

Wat betekenen nu deze vormen van waterberging voor de mogelijkheid om pps-trajecten in gang te zetten? De lessen en ervaringen die hierboven geschetst zijn, gelden voor ieder (mogelijk) pps-traject. De meerwaarde van pps wordt niet alleen bepaald door de publieke partij, maar gezamenlijk met private partijen. De overheid kan private partijen ook niet dwingen tot pps: dit geschiedt op basis van vrijwilligheid.

In de verschillende vormen van waterberging is het van belang dat er een gedegen gefaseerde aanpak ontstaat in de projectontwikkeling. Met name de initiatieffase, de verkenningsfase en de haalbaarheidsfase zijn hierbij van belang. Al vanaf het begin is het van belang dat partijen elkaar vertrouwen en dat vooroordelen voor zover mogelijk uit de weg geholpen worden. Dit kan onder andere door alle relevante partijen zo vroeg mogelijk in de planvorming te betrekken en open kaart te spelen.

Voor pps is het van belang dat er een vraag is naar waterdiensten, waarop private partijen kunnen inspelen. Het aanbod van deze diensten kan door middel van meervoudig ruimtegebruik worden gerealiseerd, omdat hierbij meerwaarde kan ontstaan. Om de waterbergingcapaciteit door middel van meervoudig ruimtegebruik te kunnen realiseren, zullen provinciale- en lokale overheden ruimte moeten bieden in streek- en bestemmingsplannen.

## 5. Randvoorwaarden publiek-private samenwerking

### 5.1 Inleiding

Bij de randvoorwaarden moet allereerst worden voldaan aan de startcondities, zoals deze in paragraaf 2.1 zijn beschreven. Wanneer niet aan deze vier startcondities wordt voldaan, moet het pps-arrangement niet worden gerealiseerd. Deze startcondities moeten als een eerste selectie worden gezien. Vervolgens dienen de projecten op bestuurlijke en juridische aspecten en de verdeling en beheersing van risico's te worden getoetst.

### 5.2 Bestuurlijke en juridische aspecten

#### 5.2.1 Bestuurlijke aspecten

Bij pps-projecten voor waterberging zijn de bestuurlijke aspecten van groot belang voor het slagen van het project. De rolverdeling tussen de verschillende publieke partijen, de bevoegdheden en instrumenten zijn hierbij van belang.

Het Rijk legt steeds meer bevoegdheden neer bij lagere overheden. Hierdoor zal het Rijk steeds meer een kaderstellende rol hebben. Pps-projecten hebben over het algemeen een regionaal of lokaal karakter, waardoor het logischer is dat de trekker een provincie of gemeente is.

Vanuit de publieke partijen moet een regisseur het initiatief nemen om alle belanghebbenden in het proces te betrekken. Wanneer het project gemeentegrensoverschrijdend is, is de provincie de aangewezen partij om de regie te voeren, omdat zij beter de belangen kan afwegen dan één van de betrokken gemeentes. Hierbij zal een afweging moeten worden gemaakt tussen verschillende ruimteclaims.

Bij lokale projecten kan de gemeente beter de regierol op zich nemen. Gemeenten hebben vaak al ervaring in proces- en projectmanagement opgedaan met pps-projecten (Innovatienetwerk, 2002). Daarnaast hebben gemeentes grondbedrijven die zij bij een pps-project kunnen inzetten.

Waterschappen zullen vaak een initiërende rol spelen, aangezien zij voor een opgave staan om het watersysteem structureel aan te passen om wateroverlast in de toekomst te verminderen. Naast een initiërende rol heeft het waterschap ook een onderbouwende rol in het ontwerpproces. Als beheerder van het watersysteem is zij in staat de benodigde ruimteclaim voor waterberging te onderbouwen, alsmede de locaties aan te geven waar, redenerend vanuit het watersysteem, berging effectief is. Het waterschap moet dan ook altijd worden betrokken in een pps-project voor waterberging.

Sinds 2002 moeten alle ruimtelijke plannen aan de watertoets voldoen. Hiermee wordt voorkomen dat de waterbergingscapaciteit afneemt als gevolg van ruimtelijke ontwikkelin-

gen. Dit zal tot extra vraag naar bergingscapaciteit leiden, omdat ruimtelijke ontwikkelingen gecompenseerd dienen te worden.

### 5.2.2 Juridische aspecten

Overheden beschikken over ruimtelijk-juridische instrumenten om het proces van planvorming in te kaderen: bestemmingsplannen, streekplannen en waterhuishoudingsplannen. Hierin worden de bergingsopgaven en de invulling van het project vastgelegd.

Voor pps-projecten is de Europese regelgeving ten aanzien van aanbesteding van belang omdat overheden bij projecten boven de 6 miljoen euro gebonden zijn aan de EU-richtlijnen en zij het project openbaar moeten aanbesteden. Dit betekent dat de private partijen niet automatisch de uitvoeringsopdracht zullen krijgen, wat funest zou zijn voor de pps-overeenkomst.

Bij een pps is de organisatievorm van wezenlijk belang. Partijen kunnen op meerdere manieren met elkaar samenwerken en hun inbreng in het project leveren (Innovatienetwerk, 2002):

- exploitatiemodel: De gemeente draagt haar gronden over aan de private partij en de ontwikkeling en realisatie van het project wordt aan de private partij overgelaten;
- bouwclaimmodel: De gemeente neemt de gronden over van private partij en geeft deze bouwrijp weer uit;
- BV en of CV: Partijen brengen hun gronden in en participeren in een privaatrechtelijke onderneming. Zo'n rechtspersoon kan als doel hebben de verwerving van gronden en opstalrealisatie. De BV of CV kan op afstand staan van de participerende partijen, waardoor het vertrouwen bij de partijen toeneemt en de onderneming daadkrachtiger kan optreden.

Welk van de drie modellen het meest geschikt zal zijn, zal van het pps-project afhangen. Het exploitatiemodel of het BV/CV-model bieden meer potentie dan het bouwclaimmodel, omdat de rol van de private partijen hierbij groter is.

Bij het af te sluiten contract is het van belang dat de rechten en plichten, de doelstellingen, de rollen, de taken en de bevoegdheden van alle partijen transparant worden vastgelegd. Daarnaast dienen heldere procedures voor het eventueel uit elkaar gaan te worden vastgelegd. Met betrekking tot waterberging moeten een aantal aspecten worden vastgelegd:

- de bergingscapaciteit, om te voorkomen dat door bergingscapaciteit andere functies worden 'opgeofferd';
- het vergoedingssysteem bij het gebruik van de waterbergingsfunctie, om er zo voor te zorgen dat de verschillende partijen geen 'misbruik' maken van bergingscapaciteit. Hiermee samenhangend kunnen er afspraken worden gemaakt over de frequentie en de periode voor gebruik;
- de beslissingsbevoegdheid voor het gebruik van de waterberging, maar dit zal vooral van het type waterberging afhangen.

Bij pps spelen dus zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke juridische rechten een rol. De EU-aanbestedingsregels vormen het grootste belemmering voor pps-projecten, omdat een grootschalig waterbergingsproject snel boven de grens van 6 miljoen euro uitkomt.

### 5.3 Risico's

In veel projecten wordt gekozen voor een samenwerking tussen publieke- en private partijen met als doel risico's te delen en beheersbaar te maken. Het is van belang een onderscheid te maken in de termen risicoverdeling en risicobeheersing.

- risicoverdeling: heeft betrekking op de verdeling van de risico's tussen de deelnemende partijen en kan per pps-project sterk verschillen;
- risicobeheersing: heeft betrekking op het nemen van maatregelen om bepaalde risico's te verkleinen en in de hand te houden. Belangrijk hierbij is dat men voldoende zicht heeft op de risico's die bij een bepaald project spelen. Risicobeheersing betekent in de eerste plaats het doen van onderzoek en het maken van berekeningen zodat een risico zo goed mogelijk kan worden ingeschat. Voldoende zicht op bepaalde risico's brengt met zich mee dat vervolgens maatregelen kunnen worden genomen om deze risico's te verkleinen. Zo kan bijvoorbeeld door een slimme marketing het marktrisico worden beperkt en kan door het tijdig raadplegen van belanghebbende derden het publiekrechtelijk risico worden beheerst.

Ernst & Young Consulting (2000) heeft een onderscheid gemaakt tussen commerciële en bestuurlijke of beleidsmatige risico's:

- *commerciële risico's*: Deze risico's hebben onder meer te maken met de vraag of er een markt is en de inschatting tegen welke kosten de objecten gerealiseerd kunnen worden en welke opbrengsten gegenereerd kunnen worden;
- *bestuurlijke en beleidsmatige risico's*: Deze kunnen onder meer samenhangen met het risico dat de gemeente gaandeweg het project een ander bestuur krijgt, of dat er problemen ontstaan met bestemmingsplanprocedures of inspraak.

In vrijwel alle pps-projecten geldt dat de publieke partner zich vooral richt op het beheersen van de bestuurlijke- en beleidsmatige risico's die verbonden zijn aan het project. Wanneer deze taak niet goed wordt vervuld, ontstaan er niet alleen bestuurlijke en beleidsmatige problemen, maar in veel gevallen ook commerciële risico's. In de overeenkomst wordt vastgelegd hoe er wordt omgegaan met de extra kosten als gevolg van bijvoorbeeld extra inspraakprocedures. Het moet hier wel om extra bestuurlijke of beleidsmatige problemen gaan, want bij puur private projecten bestaan ook beleidsmatige risico's. Het is wel zo dat de publieke partijen deze risico's meestal beter kunnen beheersen en inschatten. Een belangrijk risico ligt in de beleidscontinuïteit, omdat verkiezingen tot een andere politieke koers kunnen leiden.

Bij commerciële risico's neemt over het algemeen de private zijde het voortouw. De private partijen kunnen de risico's beter beheersen en beoordelen dan de overheid (Ernst & Young Consulting, 2000).

In het algemeen kan gesteld worden dat de risico's bij die partij moeten worden gelegd die ze het beste kan beheersen, waardoor het totale risico afneemt. Door het afgenomen risico kan er ook worden volstaan met een lager rendement, omdat de risicopremie lager uitvalt. Dit heeft weer als resultaat dat het project eerder economisch haalbaar wordt.

## 6. Case studies

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een aantal cases geanalyseerd wat nodig is om een pps-constructie tot stand te brengen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de in hoofdstuk 3 beschreven beleidsarrangemententheorie. Per case wordt beschreven welke actoren betrokken zijn, welke opvattingen zij hebben, de hulpbronnen die elke actor kan inzetten en de spelregels die noodzakelijk zijn om een pps-constructie te realiseren. Op basis daarvan wordt uiteindelijk een advies gegeven voor kansrijke pps-constructies. Er wordt gebruikgemaakt van de cases die beschreven staan in het kader van het onderzoeksprogramma Meervoudig Ruimtegebruik met Waterberging in Noord-Holland. Dit is een toekomstgerichte studie die functiecombinaties beschrijft voor verschillende vormen van waterberging.

### 6.2 Cases

#### *Waterberging en agrarisch landgebruik*

Om mogelijkheden voor pps-constructies met de combinatie waterberging en agrarisch gebruik te onderzoeken is gebruikgemaakt van de cases *Beemster* en *Zeevang* uit onderdeel 'Boeren met Water' (Hoekstra et al., 2002) van de studie Meervoudig Ruimtegebruik met Waterberging in Noord-Holland. Deze studie beschrijft de mogelijkheden om waterberging en watervoorraadbeheer te combineren met grondgebonden agrarische bedrijfsvoering en andere vormen van grondgebruik. In de studie worden vijf bedrijfstypen beschreven waarbij een combinatie met waterberging mogelijk is:

- melkveehouderij op veen;
- melkveehouderij op klei;
- akkerbouwbedrijf met groenteteelt op klei;
- energiebedrijf. Een bedrijf dat zich heeft toegelegd op het telen van energiegewassen die onder natte omstandigheden in de bergingsboezem kunnen groeien;
- vleesveehouderij met natuurbeheer.

Ook zijn instrumenten waarmee waterberging met grondeigenaren kan worden geregeld geïnventariseerd. *Beemster* en *Zeevang* dienden in het onderzoek als 'referentiegebieden' voor andere droogmakerijen en veengebieden in Noord-Holland. Dat wil niet zeggen dat de ideeën uit het project ook daadwerkelijk in *Beemster* en *Zeevang* worden uitgewerkt. De studie werd uitgevoerd in samenwerking met agrarische ondernemers uit *Zeevang* en *Beemster*, de WLTO en de betrokken waterbeheerders.

### *Waterberging en natuur*

Voor de combinatie waterberging en natuur is gebruikgemaakt van de cases *Wieringerrandmeer* en *Wormer* uit het onderdeel 'Waterwildernis' (Penning & Schouwenberg, 2002) van de studie Meervoudig Ruimtegebruik met Waterberging in Noord-Holland.

De case *Wieringerrandmeer* heeft betrekking op een project waarbij gezocht wordt naar mogelijkheden voor de ontwikkeling van een randmeer met als doel:

- het verkrijgen van het oorspronkelijke eilandkarakter van het eiland Wieringen;
- de versterking van de landschap- en natuurwaarden door de aanleg van een robuuste, ecologische verbindingszone tussen het IJsselmeer en het Amstelmeer;
- het geven van een impuls aan de duurzame economische ontwikkeling en werkgelegenheid in de Kop van Noord-Holland door versterking van recreatieve en toeristische waarden;
- voorzien van de Amstelmeerboezem van een goede waterhuishouding: voorraadbeheer, berging, veerkracht en robuustheid zullen hierbij van toepassing zijn;
- het zorgen voor voldoende zoet water voor Wieringen (tegengaan van verdroging) en de Wieringermeer (mogelijkheden bloembollenteelt).

Bij de case *Wormer* gaat het om een idee om waterberging en veenweidenatuur te combineren. Hierbij wordt de kwaliteit van de natte natuur in het veenweidegebied versterkt door een natuurlijker peilbeheer met hogere waterstanden in de winter en lagere in de zomer. Functies die mee gekoppeld zouden kunnen worden met een natuurfunctie zijn:

- agrarisch natuurbeheer;
- hoogwaardig wonen of werken in het buitengebied door bijvoorbeeld het stichten van nieuwe landgoederen of groene kantoorlocaties die qua inrichting zo worden georganiseerd dat er ruimte wordt gecreëerd voor extra waterbergingscapaciteit;
- recreatie. De aanwezigheid van water is bevorderlijk voor de belevingswaarde en de recreatieve kwaliteiten van een gebied. Dit biedt meer mogelijkheden voor bijvoorbeeld vissen vanaf de oever, wadend vissen, roeien en kanoën.

### *Waterberging en wonen/werken - Randzone Saendelft*

Deze case is afkomstig uit het onderdeel 'Blauwe contouren' (Gerritsen et al., 2002). Saendelft is een VINEX-wijk die tussen Assendelft en Krommenie in de gemeente Zaanstad ontwikkeld wordt. Ten zuiden van de toekomstige wijk Saendelft is een groenzone gepland waar nadrukkelijk ook ruimte gezocht wordt voor waterberging. Deze voorraadberging ten behoeve van het op peil houden van het stadswater met gebiedseigen regenwater kan worden gecombineerd met het realiseren van piekberging in de randzone om wateroverlast in de stad na hevige regenval te voorkomen. Ook in andere gebieden rond Saendelft liggen opgaven voor waterberging of een waterrijke invulling. In de studie Blauwe Contouren is berekend en ruimtelijk nader uitgewerkt dat er op deze locatie kansen liggen voor de ontwikkeling van een gesloten watersysteem waarbij het stedelijk water door de randzone geleid wordt, hier gezuiverd wordt (in een helofytenfilter), en na gebruik als recreatiewater weer in het stedelijk watersysteem geleid zal worden. Mee te koppelen functies zijn natuur, recreatie, rietteelt en de productie van duurzame energie, waarbij vooral biomassa-energie kansrijk lijkt.

Ten noorden van Alkmaar ligt het recreatiegebied Geestmerambacht, waarvan een door zandwinning ontstaande recreatieplas van 20 meter diep het belangrijkste onderdeel is. Het water in deze diepe plas is van een relatief slechte kwaliteit. In de warme maanden zijn er problemen met algenbloei zodat er vaak niet gezwommen kan worden. Er bestaan plannen om de waterkwaliteit in de plas verbeteren door het oppervlaktewaterpeil in de plas te verlagen. Hierdoor vermindert de bergingscapaciteit en moet er elders in de buurt ruimte gevonden worden voor waterberging. Daarnaast is er het plan om in het omliggende (plan)gebied het grondwaterpeil te verhogen, zodat de verdroging van natuurgebied 'het Kleimeer' bestreden kan worden. Door de plannen neemt ook de bodemberging af en moet het de hoeveelheid oppervlaktewater vergroot worden om de bergingscapaciteit van het gebied in stand te houden.

De financiering van deze plannen is een knelpunt omdat de kosten van de inrichting van het recreatiegebied Geestmerambacht als waterrijk gebied 14 miljoen euro hoger komen te liggen dan zonder deze extra doelstelling (Provincie Noord-Holland, 2001). Dit is hoger dan via de gelden voor het Strategisch Groenproject bekostigd kan worden (Provincie Noord-Holland, 2001). Voor Geestmerambacht wordt verwacht dat exploitanten jaarlijks ruim 90.000 euro zullen bijdragen aan het beheer. Daarnaast verwacht men vooral geld van het Rijk. Gemeente en waterschap zullen ook voor een deel de kosten moeten dragen. Er is dus behoefte aan aanvullende gelden die private partijen zouden kunnen inbrengen. Daarbij kan gedacht worden aan zandwinning, wonen en werken, natuur, duurzame energie en rietteelt. De mogelijkheden hangen grotendeels af van de inrichting waarvoor gekozen wordt:

- bij een grote waterplas zijn er ook mogelijkheden voor het bouwen van (recreatie)woningen. Wanneer er een plas moet ontstaan is het te overwegen dit te combineren met zandwinning. Hiervoor moet er uiteraard wel geschikt zand in de ondergrond zitten dat bovendien winbaar moet zijn;
- een moerasachtige inrichting maakt het mogelijk om riet en andere gewassen voor biomassa-energie en mogelijk ook voor dakbedekking te telen. De mogelijkheden voor natuur zijn het grootst wanneer er hydrologisch geen contact bestaat met het agrarisch watersysteem (de boezem). Dat betekent dat er geen doorgaande vaarroute door het bergingsgebied kan lopen, waardoor een jachthaven niet mogelijk zal zijn.

### **6.3 Actoranalyse**

In figuur 6.1 staan de actoren beschreven welke direct betrokken zijn of kunnen worden bij de uitwerking van pps-constructies voor de verschillende cases. De actoren die nu nog niet betrokken zijn, maar wel bij een dergelijk project betrokken zouden kunnen worden, staan tussen haakjes in de tabel weergegeven.

Behalve het onderscheid tussen publieke en private actoren kan ook onderscheid worden gemaakt in 1. initiators en remmers en 2. blijvers en nomaden. De actoren die vaak als *initiator* optreden bij waterbergingsprojecten zijn: overheden, projectontwikkelaars, investeerders en ontzanders. Zij nemen de eerste aanzet tot de ontwikkeling van een waterbergingsproject. Vaak zal een waterschap als initiator optreden, ter invulling van zijn waterbeheerstaak.



De *remmers* zijn in het bijzonder de grondeigenaren. Veel agrarische ondernemers hebben niet het plan om met hun bedrijf te stoppen en zien waterberging als iets dat ongewenst is. Het moet bij de boer passen om waterberging in zijn bedrijfsvoering te integreren. Wanneer het niet bij hem past kan ofwel kavelruil of grondverkoop plaatsvinden. Natuurbeheerorganisaties kunnen als initiator dan wel als remmer binnen een waterbergingsproject optreden, omdat de waterberging zowel de natuurwaarden kan baten als schaden.

Een tweede onderscheid is dat tussen *blijvers* en *nomaden*. Projectontwikkelaars, investeerders en ontzanders vallen onder de nomaden. Zij voeren een project uit, waarna zij weer naar een volgend project gaan. Zij hebben dan ook een kortetermijnbelang bij het waterbergingsproject. Waterschappen, gemeenten, provincies (bijvoorbeeld door middel van een recreatieschap), recreatieve ondernemers, (natuur)terreinbeheerders en boeren horen bij de *blijvers*. De aanname wordt gemaakt dat de grondeigenaar een rol binnen het project speelt en dat de grondeigenaar in het gebied blijft. De grondtransacties vinden vóór het project plaats, omdat een grondverkoper geen rol heeft in een pps-project.

	Wieringer- randmeer	Wormer	Saendelft	Geestmeram- bacht	Landbouw
<i>Publiek:</i>					
Provincie	x	x	x	x	(x)
Gemeente	x		x	x	
Waterschap	x	x	x	x	x
Hoogheemraadschap	x		x	x	
Rijksoverheid	x			x	
<i>Privaat:</i>					
Agrarische grondei- genaren	x			x	x
Pachters	x	x			x
Projectontwikke- laars	x		x	x	
Terreinbeheerders (Natuurmonumen- ten, Landschap of Staatsbosbeheer)					(x)
Recreatieonderne- mers	x	x		x	(x)
Investeerders			(x)	(x)	
Energiebedrijven			(x)	(x)	(x)
Drinkwatermaat- schappij					(x)
Ontzanders				(x)	
Nieuwe bedrijven				(x)	
Verzekeraars					(x)

Figuur 6.1 Actoren

Legenda: x: spelen een rol; (x): kunnen een rol spelen.

## 6.4 Discoursen en hulpbronnen

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven kunnen rond waterbeheer drie discoursen worden onderscheiden:

- water als conditie;
- water als dienst;
- water als product.

In onderstaande tekst wordt per groep van actoren (overheden, waterbeheerders, agrariers, particuliere partijen en natuurbeschermingsorganisaties en terreinbeheerders) aangegeven welke opvattingen zij over waterberging hebben, welk discours zij aanhangen en welke hulpbronnen zij kunnen inzetten bij het realiseren van een pps-constructie rond waterberging.

### *Overheden (Rijk, provincies en gemeenten)*

#### *Opvattingen en discoursen*

Voor de overheden 'aan de landzijde', Rijk, provincies en gemeenten is het van belang dat de waterberging binnen de ruimtelijke ordening past. Het is een omslag dat water als ordenend principe geldt, waardoor water steeds meer de ruimtelijke ordening bepaalt. Door duurzaam waterbeheer, zoals beschreven in WB21 en SGR2, hebben deze overheden te maken met de kwantiteitstrits: vasthouden - bergen - afvoeren, waardoor waterproblemen zoveel mogelijk op eigen grondgebied moeten worden opgelost. De overheid hanteert het discours 'water als conditie'.

#### *Hulpbronnen*

De overheden kunnen wijzigingen doorvoeren met betrekking tot de ruimtelijke ordening en spelen hiermee een belangrijke rol bij pps-projecten. Waterberging zal vaak in het buitengebied plaatsvinden, waarvoor in het algemeen een stringent ruimtelijke ordeningbeleid geldt. Om de waterberging en de eventuele extra functies mogelijk te maken zullen de overheden aanpassingen in het bestemmings- en streekplannen moeten doorvoeren.

### *Waterbeheerder (Waterschap)*

#### *Opvattingen en discoursen*

Een belangrijke waarde voor de waterbeheerder is dat het watersysteem optimaal is aangepast aan de eisen die de verschillende functies stellen. Traditioneel hangen de waterbeheerders dan ook het discours 'water als dienst' aan. Uitgaande van WB21 is binnen watersystemen een toenemende behoefte aan ruimte voor waterberging. Enerzijds om het functioneren van het watersysteem te verbeteren door gebiedseigen water vast te houden, anderzijds door een niet-constante toenemende aanvoer van buitenaf (neerslag, rivierwater) tijdelijk te bergen. Omdat neerslagpieken zullen toenemen, zal zich op verschillende momenten meer wateroverlast kunnen voordoen. Het is de taak van het waterschap dit zoveel mogelijk te voorkomen.

### *Hulpbronnen*

Waterschappen hebben de kennis van het beheer van het watersysteem en kunnen aangeven waar waterberging gerealiseerd kan of moet worden. Daarnaast beschikken waterschappen over financiële middelen om bij te dragen in de realisering en/of beheer van de waterberging. Wanneer de locatie noodzakelijk is voor het functioneren van het watersysteem heeft het waterschap wettelijke bevoegdheden om de grond te claimen.

### *Agrariërs*

#### *Opvattingen en discoursen*

Boeren en tuinders hebben voor hun bedrijfsvoering direct belang bij een kwalitatief en kwantitatief goed waterbeheer. Dat betekent voor hen: veiligheid, continuïteit en economische duurzaamheid en ondernemersvrijheid ('water als conditie'). In het project 'Boeren met water' (Hoekstra et al., 2002) geven de leden van de studiegroep bij de aanvang van de studie aan dat waterberging vanuit landbouwkundig oogpunt ongewenst is. Zowel voor de droogmakerijen als de veengebieden geldt dat afhankelijk van tijdstip, duur en hoeveelheid waterberging tot wateroverlast kan leiden. Waterberging leidt tot beperkingen in de bedrijfsvoering en kan aanzienlijke schades tot gevolg hebben. Bij grootschalige en frequente waterberging zullen teelten zelfs geheel uit het gebied kunnen verdwijnen. Daarnaast wordt met waterberging een aanslag gedaan op (schaarse) landbouwgrond. Een individuele agrariër zal vooral gericht zijn op de effecten van waterberging op zijn huidige bedrijfsvoering en is daardoor veelal geneigd te kijken naar noodzaak/effecten op gebiedsniveau.

Hoewel agrariërs in eerste instantie waterberging ongewenst vinden, heeft men in het project 'Boeren met water' wel een actieve bijdrage gehad bij het onderzoek naar de bedrijfstypen die waterberging met landbouw kunnen combineren. Uit het onderzoek blijkt dat bij de volgende voorwaarden draagvlak voor waterberging ontstaat:

- nut en noodzaak van waterberging zijn ondubbelzinnig aangetoond;
- de waterbeheerder geeft alle openheid over de waterberging en de gevolgen;
- er zijn geen alternatieven voorhanden.

Indien een agrariër waterberging gaat inpassen in zijn bedrijfsvoering en daarmee een dienst gaat leveren aan het gebied, verschuift de opvatting van 'water als conditie' naar 'water als dienst'.

### *Hulpbronnen*

In een pps-constructie kunnen agrariërs grond voor waterberging beschikbaar stellen, alsmede de kennis die noodzakelijk is om waterberging in de concrete bedrijfssituatie in te passen. Daarnaast kunnen de agrariërs arbeid beschikbaar hebben om taken uit te voeren ten behoeve van de waterberging.

### *Particuliere partijen*

#### *Opvattingen en discoursen*

(Nieuwe) particuliere partijen, zoals projectontwikkelaars, investeerders en recreatieondernemers zien waterberging als een kans om een project te realiseren. Om waterberging, al dan

niet in combinatie met een andere functie, te realiseren moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. Dit biedt de private partijen kansen om plannen te realiseren waarvoor zij normaal geen goedkeuring zouden krijgen. In dit geval zien zij waterberging als een middel om een project te realiseren (water als product).

Voor een aantal functies biedt waterberging duidelijke kansen, zoals waterrijk wonen, aankleding van bedrijventerreinen, ontzandingen of een recreatieplas. Hier is dan sprake van het discours 'water als product'. Bij deze projecten zullen de nieuwe particuliere partijen als initiator optreden aangezien zij (veel) baat hebben bij de waterbergingsfunctie. Bij de realisatie van waterberging en multifunctioneel ruimtegebruik kunnen ook andere partijen een rol gaan spelen. Zoals energiebedrijven voor de productie van energiegewassen als riet en wilgen, verzekeraars die een rol kunnen spelen voor het regelen van financiële vergoeding van waterberging, of drinkwatermaatschappijen voor de productie van drinkwater. Voor hen geldt ook de opvatting 'water als product'.

### *Hulpbronnen*

De partijen hebben kennis in het realiseren van commerciële projecten. Door de commercieel haalbare exploitatie van het project is de waterbergingsfunctie te realiseren. Dit betekent dat deze partijen naast kennis ook geld of het realiseren van de waterberging inbrengen. Naast de kennis en het geld brengen ze vaak ook grond in.

### *Terreinbeheerders en natuurbeschermingsorganisaties*

#### *Opvattingen en discourses*

Terreinbeheerders en natuurbeschermingsorganisaties hebben in het algemeen de volgende opvattingen over waterberging en natuur:

- ze vinden dat *vasthouden* van water (= berging van gebiedseigen water voor eigen gebruik) in natuurgebieden goed mogelijk is. Vanuit het oogpunt van natuurbehoud is dit zelfs gewenst als daardoor een natuurlijker peilregime tot stand komt;
- over het bergen van 'ander's' water of water 'voor een ander' zijn zij kritischer. Zij waarschuwen dat het niet gewenst is dat de laatste 'parels' verloren gaan of in kwaliteit achteruitgaan door de berging voor anderen.

De partijen zijn positief als het gaat om nieuwe natuurgebieden. De realisatie van gebieden die nu nog geen natuurfunctie hebben kan bijdragen aan (1) het lenigen van de problemen van andere grondgebruikers, (2) een verbetering van de waterhuishouding, en (3) extra natuur. Voor hen geldt 'water als conditie': voor natuurbehoud en -ontwikkeling is een natuurlijker peilbeheer een noodzakelijke conditie. 'Water als dienst' zien zij alleen zitten als het gaat om nieuw te realiseren natuurgebieden.

Uit de discourses van de (natuur)terreinbeheerders kan worden opgemaakt dat zij zich doorgaans als remmer zullen gedragen in het geval bestaande natuurgebieden worden voorgesteld als waterbergingsgebied voor (gebiedsvreemd) water, bijvoorbeeld voor voorraadberging of voor piekberging. Bij nieuw te ontwikkelen natuurgebieden met een waterbergingsfunctie zullen zij zich juist als initiator kunnen opstellen, omdat het extra natuur oplevert.

### Hulpbronnen

De invloed van (natuur)terreinbeheerders op de planvorming voor waterbergingsgebieden is vrij groot. In een aantal gevallen zijn zij tevens grondeigenaar en hebben andere actoren hun medewerking nodig. Soms kunnen zij ook de partij zijn die juist de grond willen aankopen. Andere hulpbronnen die deze actoren tot hun beschikking hebben zijn kennis op het gebied van terreinbeheer en -onderhoud en menskracht (arbeid) voor de uitvoering hiervan. Een niet te onderschatten factor is de vaak grote achterban (leden) die deze organisaties hebben. Zij kunnen veel mensen op de been brengen als natuurbelangen, maar ook het belang van natuurvriendelijke recreatie geschaad dreigen te worden. Daarvoor kunnen zij gebruikmaken van reguliere inspraakprocedures, maar ook van het middel van actievoeren (bijvoorbeeld Bulderbos).

De hulpbronnen en de discoursen van de actoren zijn samengevat in figuur 6.2.

Actoren	Hulpbronnen	Discoursen
<i>Publieke partijen</i>		
Het Rijk, provincies, gemeentes	- wettelijke bevoegdheden - geld	- water als conditie
Waterschappen	- wettelijke bevoegdheden - geld - kennis	- water als dienst
<i>Private partijen</i>		
Projectontwikkelaars, investeerders, ontzanders, energieproducenten, drinkwatermaatschappij waterafnemers, verzekeraars.	- geld - kennis - grond - kunnen aansluiten bij landelijke en provinciale beleidsdoelstellingen - kunnen voldoen in een maatschappelijke vraag - instrumentatie (verzekeraars)	- water als product
Grondbezitters	- grond - wettelijke bescherming	- water als conditie - water als dienst - water als product
Agrariërs, terreinbeheerders	- kennis - arbeid - grond	- water als conditie - water als dienst
Natuurbeschermingsorganisaties	- kennis - arbeid - achterban - grond	- water als conditie - water als dienst

Figuur 6.2 Actoren, hulpbronnen en discoursen

## 6.5 Spelregels

Om tussen de verschillende actoren pps-constructies voor waterberging te regelen is het noodzakelijk om spelregels te formuleren. Zoals al in hoofdstuk 3 aangegeven staat, zou een goede basisspelregels kunnen zijn dat degene die profijt heeft van de waterberging betaalt aan

degene die kosten maakt of moet investeren. De verdere spelregels die gehanteerd worden, kunnen worden afgeleid van de instrumenten of organisatievormen waarmee de waterberging gerealiseerd wordt. Kansrijke instrumenten en bijhorende spelregels staan hieronder voor de verschillende cases uitgewerkt.

### *Waterberging en landbouw*

Waterberging levert voor agrariërs grote beperkingen in de bedrijfsvoering op. Voor het regelen van pps-constructies waarbij agrariërs waterberging realiseren, is het noodzakelijk dat er duidelijke afspraken over vergoedingen worden gemaakt.

Om waterberging tussen grondeigenaren en waterbeheerders te regelen worden in de studie 'Boeren met water' vijf instrumenten benoemd:

- schadevergoedingen;
- eenmalige afkoop van schade;
- beheersovereenkomst;
- gebruiksrecht;
- waterschadeverzekeringen.

Deze instrumenten kunnen als de basis van een pps-arrangement voor waterberging en landbouw worden beschouwd. De actoren en hulpbronnen die ingezet kunnen worden en de spelregels die gehanteerd worden staan weergegeven in figuur 6.3. Het gaat hierbij vooral om afspraken tussen waterschap en agrariërs. Verder kunnen ook intermediairs als verzekeringsmaatschappijen betrokken zijn. Daarnaast zijn bij nevenfuncties als energieteelt en natuurbeheer ook actoren als terreinbeheerders en energiemaatschappijen betrokken. Ook met deze actoren dienen instrumenten en spelregels opgesteld te worden voor het leveren van producten of diensten door agrariërs.

In figuur 6.4 staat weergegeven in hoeverre een instrument geschikt is om waterberging te realiseren. Hierbij is rekening gehouden met de benodigde flexibiliteit in tijd en ruimte, de benodigde continuïteit en de mate van risico die gelopen wordt door de grondbezitter.

Als meest kansrijk beschouwen we de arrangementen waarbij naast het instrument voor het compenseren van de waterschade ook een (volwaardige) neventak mogelijk is. Een aantal kansrijke arrangementen zijn:

- beheersovereenkomsten voor 'melkveehouderij op veen' voor piek- of voorraadberging. Als nevenfunctie haalt het bedrijf ook inkomsten uit agrarisch natuurbeheer en/of verbreding;
- eenmalige afkoop van schade of gebruiksrecht voor het 'energiebedrijf' voor voorraadberging of seizoensberging (een soort startsubsidie voor het energiebedrijf). Het agrarisch bedrijf stapt over naar de productie van energiegewassen, daarnaast is er verbreding met (water)recreatie mogelijk;
- vlesveebedrijf met natuurbeheer met eenmalige afkoop van schade of gebruiksrecht voor voorraadberging, seizoensberging en/of piekberging. Hierbij worden afspraken gemaakt over frequentie, tijdstip en kwantiteit. Aanvullend kan het waterschap een schadeverzekering afsluiten voor mogelijk extra gebruik. Als neventak heeft het bedrijf rietteelt en visteelt.

	Actoren en coalities	Hulpbronnen	Spelregels
Schadevergoedingen	Waterschap, agrariër, rijk	Wet Tegemoetkoming Schade bij rampen en grote ongevallen	Schadevergoeding wordt achteraf op basis van taxatie uitbetaald, het gaat om tegemoetkoming niet om een gehele vergoeding. Taxatie kan onenigheid opleveren (bewijslast ligt bij de landbouw). Vervolgschade wordt niet gedekt.
Eenmalige afkoop van schade	Waterschap, agrariërs	Eenmalige financiële bijdrage, kennis over frequentie waarmee land inundeert en de waardedaling van de grond die daarvan het gevolg is.	Tweezijdige afspraak vooraf aan bestemming waterberging over hoogte eenmalige afkoopsom, deze dient in een gezamenlijke onderhandeling vastgesteld te worden. Het risico ligt bij de agrariër.
Beheersovereenkomst	Waterschap, agrariër, intermediair (bv. agrarische natuurvereniging)	Financiële bijdragen waterbeheerder, regionaal fonds, kennis om in te kunnen schatten hoe hoog de vergoeding moet zijn.	Waterbeheerder stort geld in een regionaal fonds. Er worden vrijwillige beheersovereenkomsten afgesloten, ANV zorgt voor handhaving van deze afspraken, tussen beide partijen wordt meerjarig contract afgesloten. Weinig flexibiliteit in weidevogelgebieden en/of urgente locaties.
Gebruiksrecht	Waterschap, agrariër	Bijdrage waterbeheerder, kennis om in te kunnen schatten hoe hoog de vergoeding moet zijn.	Waterschap koopt het recht om water te bergen onder vooraf overeengekomen condities, het gebruiksrecht wordt voor een langere tijd afgesloten.
Waterschadeverzekeringen	Agrariër, Waterschap, verzekeringsmaatschappij, bewoners landelijk gebied	Verzekeringstelsel voor waterschade, kennis nodig voor premievaststelling (normering), financiële input waterbeheerder, agrariërs en eventueel overige partijen	De verzekering dekt de risico's geheel of gedeeltelijk af, op basis van vrijwilligheid (instap/uitstap, premiedifferentiatie, herverzekering)

Figuur 6.3 Publiek-private samenwerking-instrumenten waterberging en landbouw  
a) Agrarische natuurvereniging.

Pps-instrument	Voorraadberging	Seizoensberging	Piekberging	Calamiteitenberging
Schadevergoeding			(x)	x
Eenmalige afkoop van schade	x	x	x	
Beheersovereenkomst	x	x	x	
Gebruiksrecht	x	x	x	
Waterschadeverzekering			x	(x)

Figuur 6.4 Geschiktheid van de publiek-private samenwerking-instrumenten voor verschillende typen waterberging

Legenda: x: spelen een rol; (x): kunnen een rol spelen.

### *Waterberging en wonen en werken in stedelijke randzones*

Voor de functiecombinatie waterberging en wonen/werken bestaan twee geschikte organisatievormen voor pps:

- gebiedsontwikkelingscontract;
- waterbergingsfonds.

Bij een *gebiedsontwikkelingscontract* werken actoren samen om een waterbergingslocatie te ontwikkelen met een inrichting die voor de private actoren aantrekkelijk is.<sup>1</sup> Na de ontwikkeling is de rol van de private partijen uitgespeeld en zijn er woningen en mogelijk bedrijfspanden ontwikkeld op of nabij een waterbergingsgebied. In een gebiedsontwikkelingscontract wordt een waterbergingslocatie samen met private partijen (projectontwikkelaars en ontzanders) ontwikkeld. Na afloop van de ontwikkeling stopt de private betrokkenheid. De private ontwikkelaars bouwen woningen en bedrijfsruimten en dragen bij aan de inrichting van het waterbergingsgebied. Het samenwerken in een gebiedsontwikkelingscontract (of gebiedsexploitatiemaatschappij) wordt veel toegepast bij de ontwikkeling van woonwijken en bedrijventerreinen en de aanleg van infrastructuur, de rood-voor-groen-projecten.

Het instrument *waterbergingsfonds* houdt in dat de betrokken partijen geld storten in een fonds waaruit de realisatie van een waterbergingsgebied gefinancierd kan worden. Dit fonds kan door een particuliere investeerder beheerd worden, die dit geld gebruikt om een interessant rendement te behalen. Dit instrument is goed te combineren met een *gebiedsontwikkelingscontract*.

Voor de drie instrumenten is in figuur 6.5 weergegeven wat de hulpbronnen en spelregels per actor zijn.

### *Waterberging en recreatie*

Bij de functiecombinatie waterberging met recreatie valt naast het gebiedsontwikkelingscontract en het waterbergingsfonds ook aan commerciële exploitatie te denken (zie ook figuur 6.5).

Een *waterbergingsfonds* is ook toepasbaar voor waterbergingsgebieden met een recreatieve nevenfunctie. Sinds 1994 is het Groenfonds actief dat zich vooral met de ontwikkeling van natuurgebieden bezighoudt. Een dergelijke constructie moet ook mogelijk zijn voor recreatie en waterberging.

Een *gebiedsontwikkelingscontract* is de meest geëigende pps-constructie indien er voor een meer extensief gebruik gekozen wordt en er in het bijzonder moeras ontwikkeld wordt, waarin gewandeld, gevaren (met kano's) en gefietst kan worden. Hierbij is een combinatie met een financieel draagkrachtig actor wenselijk. In het bijzonder valt hierbij te denken aan woningbouw of zandwinning. De teelt van energiegewassen en riet voor dakbedekking is een gebruik dat in te passen lijkt.

---

<sup>1</sup> Dit hoeft zich niet te beperken tot een aantrekkelijk rendement. Private partijen kunnen ook willen meedoen voor de opbouw van kennis over dit type project, om hun netwerk te verbeteren en uit marketingoogpunt.



Instrumenten	Actoren	Hulpbronnen	Spelregels
1. Gebiedscontract	Het Rijk	- wettelijke bevoegdheden - geld - kennis	Zorgt indien nodig voor financiering en zorgt voor de wettelijke kaders.
	Provincie	- wettelijke bevoegdheden - kennis	Zorgt voor inbedding in provinciale plannen en mogelijk voor financiering.
	Gemeente	- wettelijke bevoegdheden - kennis	Zorgt voor inbedding in bestemmingsplan gemeentelijk waterplan en voor vergunningen. Zorgt indien nodig voor financiering. Mogelijk taak voor inrichting en beheer.
	Waterschap	- wettelijke bevoegdheden - kennis - geld	Inrichting en beheer van de locatie voor waterberging. Doorwerking in plannen.
	Projectontwikkelaars	- geld - kennis - grond	Zorgdragen voor (mede)financiering. Zorgen voor inrichting (woningen, kantoren). Mogelijk ontzanden.
	Grondbezitters	- grond - wettelijke bescherming	Beschikbaar stellen van de grond
2. Waterbergingsfonds	Het Rijk, provincie, gemeente, waterschap, projectontwikkelaars, grondbezitters	Zie hulpbronnen gebiedscontract	Zie spelregels gebiedscontract
	Investeerders	- geld - kennis	Beheren fonds.
3. Commerciële exploitatie	Het Rijk, provincie, gemeente, waterschap	Zie hulpbronnen gebiedscontract	Zie spelregels gebiedscontract
	Projectontwikkelaars	- geld - kennis - grond	Zijn alleen betrokken wanneer er zand gewonnen kan worden of als zij zelf bij de exploitatie betrokken zijn.
	Grondbezitters	- grond	Beschikbaar stellen van de grond. Eventueel kunnen sommigen blijven.
	Recreatieve ondernemers	- invloed	Zorgen voor de exploitatie. Mogelijk ook voor inrichting en beheer.

Figuur 6.5 Waterberging en wonen/werken en recreatie

Bij *commerciële exploitatie* spelen private partijen achteraf een rol als exploitant van een recreatiegebied, of van een horecabedrijf. Bij dit instrument wordt vooraf afgesproken

wie de exploitatie voor zijn rekening gaat nemen en onder welke voorwaarden dit moet gebeuren. Hierdoor is het vanaf het begin duidelijk wat er na de ontwikkeling met het bergingsgebied gebeurt (naast waterberging). Dit instrument is te combineren met een gebiedsontwikkelingscontract. Het instrument commerciële exploitatie is met name geschikt indien er een intensief te gebruiken gebied ontstaat met een grote permanente waterplas. Het is in sterke mate de vraag of commerciële recreatie alleen waterberging kan financieren. Dat zal ook afhangen van de plaats waar dit ontwikkeld wordt en de grondprijs die op de betreffende locatie betaald moet worden. Een combinatie met de winning van beton- en metselzand (waarbij in ieder geval in Laag-Nederland een grote plas zal ontstaan) biedt kansen genoeg. Een dergelijke organisatorische constructie is in Nederland (en ook daar buiten) al vele malen eerder toegepast. Het recreatiegebied Geestmerambacht is op deze wijze ontstaan.

### *Waterberging en natuur*

Er zijn diverse pps-instrumenten mogelijk voor het realiseren van waterberging in combinatie met natuur:

- gebiedsontwikkelingscontract en waterbergingsfonds, zie paragrafen wonen/werken en recreatie;
- nieuwe landgoederen, hierbij wordt een sterk waardetoevoegende functie aan natuur en waterberging gekoppeld. Het is een vorm van gebiedsontwikkelingscontract (Rood voor groen en blauw);
- diverse beheersovereenkomsten, waarbij de natuur ten dienste wordt gesteld van waterberging, zie paragraaf landbouw.

Instrumenten	Actoren	Hulpbronnen	Spelregels
1. Gebiedscontract en 2. Waterbergingsfonds	Het Rijk	- wettelijke bevoegdheden - geld - kennis - grond	Zorgt indien nodig voor financiering en zorgt voor de wettelijke kaders. Via DLG kan het Rijk grond voor natuur inbrengen
	Provincie	- wettelijke bevoegdheden - kennis	Zorgt voor inbedding in provinciale plannen en mogelijk voor financiering.
	Gemeente	- wettelijke bevoegdheden - kennis	Zorgt voor inbedding in bestemmingsplan gemeentelijk waterplan en voor vergunningen. Zorgt indien nodig voor financiering.
	Waterschap	- wettelijke bevoegdheden - kennis - geld	Inrichting en beheer van de locatie voor waterberging. Doorwerking in plannen.
	Natuurterreinbeheerders	- grond - kennis - achterban - arbeid	Het beschikbaar stellen en beheren van grond en eventueel het uitvoeren van de beheersfunctie

*Figuur 6.6 Waterberging en natuur*

## 6.6 Publiek-private samenwerking, hoe te regelen?

In de voorgaande paragrafen zijn de mogelijkheden voor waterberging en een aantal functiecombinaties beschreven. Als eerste moeten de mogelijke pps-arrangementen worden getoetst op de startcondities die voor pps-projecten gelden (zie de criteria uit hoofdstuk 5):

- wederzijdse afhankelijkheid;
- samengaan van doelen;
- individuele motieven;
- inzet van hulpbronnen.

### *Wederzijdse afhankelijkheid*

In eerste instantie zal het waterschap kijken of het waterberging zelf kan realiseren, omdat het dan niet afhankelijk is van andere partijen. Wanneer het waterschap de waterberging zelf realiseert is er natuurlijk geen sprake van pps. Vooral wanneer de waterberging frequent gebruikt dient te worden zal het waterschap hiervoor kiezen. De waterschappen hebben echter niet voldoende financiële middelen om voor alle waterbergingsopgaven de grond zelf te verwerven. Daarom zullen zij ook naar andere mogelijkheden moeten zoeken.

Vervolgens zal een waterschap bestuderen of de waterberging via een blauwe dienst gerealiseerd kan worden. Hierbij heeft het waterschap een zakelijke overeenkomst met een aanbieder van de blauwe dienst. Een blauwe dienst is geen pps, omdat het niet gezamenlijk wordt gerealiseerd. Er wordt een dienst aan het waterschap geleverd. Dit is eenvoudiger te organiseren dan het opzetten van een pps-constructie. Een volgende optie is een pps-constructie.

Bij de functiecombinaties bij bestaande functies, zoals landbouw en natuur, zal het meestal om verdrogingsbestrijding of waterlevering gaan, omdat de bestaande functie er dan ook nut aan ontleent. De waterberging zal dan ook voorraad- of seizoensberging betreffen. Bij nieuwe functies, zoals wonen/werken, recreatie en natuur kan waterberging een randvoorwaarde zijn om het te kunnen realiseren, omdat de realisering afhankelijk is van wijzigingen in de ruimtelijke ordeningsplannen en de watertoets. Tevens is het mogelijk dat de aanwezigheid van water de woon/werken- of recreatiefunctie dermate versterkt dat de realisering haalbaar wordt.

### *Samengaan van doelen*

De plannen van de private en publieke partijen moeten in elkaars verlengde liggen. Waterberging en de uitvoering van landbouwfuncties gaan vaak niet goed samen. De doelen liggen dan ook niet in elkaars verlengde. De productie van energiegewassen kan wel baat hebben bij een nattere omgeving. Bij natuur is er vooral sprake van een samengaan bij voorraad- en seizoensberging van gebiedseigen water. Bij de realisatie van nieuwe natuur en waterberging worden twee nieuwe functies gecreëerd, die afzonderlijk niet gerealiseerd zouden kunnen worden. Dit laatste punt geldt ook voor de combinaties met wonen/werken en recreatie. Daarnaast biedt het water ook duidelijke meerwaarde voor het wonen/werken en de recreatie. Naarmate er een grotere meerwaarde door de waterberging wordt gecreëerd, is een pps eenvoudiger te realiseren.

### *Individuele motieven*

Bij de individuele motieven zijn er aan de ene kant de waterschappen die aan een wateropgave moeten voldoen en daarvoor waterbergingscapaciteit willen realiseren. Aan de andere kant zijn er de private partijen. Voor de private partijen liggen de motieven om waterberging te realiseren vaak in het verkrijgen van wijzigingen in bestemmingsplannen, die zonder waterberging niet zouden worden ingewilligd. Een andere reden kan een verbeterde waterkwaliteit zijn, dit kan vooral voor landbouw en natuur van belang zijn. De motieven van de overheden aan de 'landzijde' kunnen sterk variëren per project en zullen onder andere afhangen van de gebiedsvisie.

### *Inzet van hulpbronnen*

De publieke partijen hebben vooral wettelijke mogelijkheden die zij als hulpbronnen inzetten, zoals wijzigingen in bestemmingsplannen. Het waterschap heeft duidelijk kennis van waar waterberging zou moeten en/of kunnen worden ingezet.

Bij de private partijen liggen de hulpbronnen vooral bij grond, geld en kennis in projectontwikkeling. Dit laatst geldt vooral voor het wonen/werken en recreatie. Daarnaast kunnen de landbouw en natuur kennis in het beheer van de waterberging hebben.

### *Succesfactoren*

Vervolgens moeten de projecten worden getoetst op de bestuurlijke- en juridische aspecten van de overeenkomst en hoe de risico's worden beheerst en verdeeld. Bij meervoudig ruimtegebruik voor waterberging zal de regietaak vanuit de publieke partijen meestal bij de provincie of een gemeente liggen. Dit is afhankelijk van de omvang van het project. Bij projecten op regionale of provinciale schaal ligt het voor de hand dat de taak bij de provincie ligt. Het waterschap zal wel vaak een initiërende rol hebben, omdat zij behoefte hebben aan een bepaalde bergingscapaciteit. De gemeenten en de provincie zorgen voor de planologische inpassing van het project.

Aangezien pps-projecten vaak *bottom-up* zijn, kan de regie bij de overheid liggen, maar ook bij private partijen. Dit laatste is vooral het geval wanneer naast waterberging extra functies met een hoge toegevoegde waarde aan het gebied worden toegevoegd, zoals wonen/werken en in enkele gevallen ook recreatie. Bij natuur en landbouw zal de regie meestal in handen zijn van een andere partij dan natuur of landbouw.

De bevoegdheid om de waterbergingsfunctie te gebruiken ligt meestal bij het waterschap, omdat deze het watersysteem beheert. De frequentie, tijdstip en de kwantiteit zal echter in contracten moeten worden vastgelegd, om het risico te kunnen beoordelen. Waterberging in de winter levert voor een boer minder schade op dan in de zomer. Bij een recreatiegebied zijn de mogelijkheden voor waterberging in de winter meestal groter dan in de zomer. Vooral bij piekberging moet het waterschap incentives hebben om dit zoveel mogelijk te voorkomen, door bijvoorbeeld vroegtijdig te bemalen. Dit kan worden bewerkstelligd door de vergoedingsstructuur, waarbij betaald moet worden bij het gebruik van de waterbergingsfunctie. Hierdoor neemt het risico bij het project af.

## *Kansrijke publiek-private samenwerking-arrangementen*

Het *gebiedsontwikkelingscontract* voldoet aan de startcondities voor pps-projecten. De partijen die bij het contract zijn betrokken hangt van het project af. Het is vooral uitgewerkt voor wonen/werken, maar het is ook heel goed mogelijk dat landbouw of natuur hier een rol in speelt. De uitdagingen liggen bij het realiseren van meer dan twee functies, daarom moeten de eerder beschreven functies in combinatie met waterberging niet afzonderlijk worden bekeken, maar als totaalpakket. De boeren beheren bijvoorbeeld het open gebied waar de bewoners van stadsranden recreëren, wat weer mogelijkheden biedt voor verbreding. Wanneer de waterberging in het kader van een gebiedsontwikkelingscontract wordt gerealiseerd, zijn er meer partijen aanwezig en komt men eerder tot creatieve oplossingen, waarbij pps een rol kan spelen.

Het *waterbergingsfonds* heeft als nadeel dat het vooral geld samenbrengt en niet expertise of specifieke hulpbronnen. Het is meer vorm van fondsvorming dan van pps. Het is niet duidelijk of er ook specifieke onderdelen voor participerende actoren worden ontwikkeld. Het kan een onderdeel vormen van een gebiedsontwikkelingscontract.

De *commerciële exploitatie* en *beheersovereenkomst* hebben betrekking op de fase na realisatie. De eerste gaat uit van een profijtelijk beheer, waarbij de waterberging als een functie wordt meegenomen, terwijl bij de tweede een vergoeding wordt verlangd voor het beheer van de waterberging. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat het beheer wel goedkoper kan worden uitgevoerd dan wanneer het waterschap het beheer zou uitvoeren.

### **6.7 Advies publiek-private samenwerking en waterberging**

Voor het realiseren van een pps-constructie is het belangrijk dat duidelijke afspraken worden gemaakt over de bate voor een grondeigenaar voor het leveren van waterberging. Belangrijk is om te analyseren welke actoren baat hebben bij waterberging en welke actoren waterberging juist geld kost. Pps-constructies voor waterberging kunnen door middel van verschillende instrumenten gerealiseerd worden. Deze kansrijke instrumenten en bijhorende actoren staan in paragraaf 6.6 weergegeven.

De meest kansrijke pps-projecten per type medegebruik zijn:

- waterberging en agrarisch grondgebruik: De beste mogelijkheden voor pps liggen bij verbreding door de agrariër naar recreatie of streekproducten en omschakeling naar ander agrarisch grondgebruik. Bij voorraad- of seizoensberging liggen ook mogelijkheden in waterlevering aan derden, zoals drinkwatermaatschappijen, collega-agrariërs en industriële toepassingen;
- waterberging en natuur: De beste mogelijkheden liggen bij de realisering van nieuwe natuur. De natuur kan in combinatie met of dankzij waterberging worden gerealiseerd. Bij bestaande natuur moet rekening worden gehouden met de natuurwaarden van het gebied. Dit betekent dat alleen voorraad- en seizoensberging van gebiedseigen water mogelijk is;
- waterberging en wonen/werken: Met behulp van een gebiedsontwikkelingscontract wordt waterberging meegenomen als een van de functies. De financiering komt uit de winsten van de woon- en werkfunctie (rood voor blauw). Waterberging vormt een inte-

- graal onderdeel. Vanwege de watertoets zal waterberging een belangrijk onderdeel van nieuwbouwprojecten gaan vormen;
- waterberging en recreatie: Recreatie kan in een aantal gevallen voor een commerciële exploitatie zorgen. De waterbergingsfunctie is een onderdeel van de exploitatie van het recreatiegebied. Het meest kansrijk is het bij nieuwe recreatiegebieden, wanneer deze dankzij de waterbergingsfunctie gerealiseerd kunnen worden.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Evaluatie publiek-private samenwerking en waterberging

Niet bij elke overeenkomst tussen publieke en private partijen is sprake van een pps, aangezien er sprake moet zijn van convergente doelen. Omdat waterberging een maatschappelijk belang is, is dit niet vanzelfsprekend. Pps kan alleen worden geïnitieerd wanneer de maatschappelijke belangen met commerciële- of individuele belangen kunnen worden gecombineerd en in elkaars verlengde liggen, zodat meerwaarde ontstaat.

Bij meervoudig ruimtegebruik zijn meerdere belangen te verenigen en daarmee worden pps-constructies mogelijk. Zo kan waterberging - onder voorwaarden - worden gecombineerd met agrarisch grondgebruik, natuur, wonen/werken of recreatie.

Waterberging kan zich voordoen als voorraadberging, piekberging en noodberging. Omdat bij noodberging de frequenties uitzonderlijk laag zijn, liggen pps-constructies niet voor de hand. Incidentele schades laten zich oplossen door een incidentele regeling zoals de noodwet WTS. Bij voorraad- en piekberging zijn pps-arrangementen toepasbaar, omdat waterberging zich regelmatig voordoet en bovendien aanpassingen door de grondgebruikers vereisen.

### 7.2 Evaluatie van de methode

De vier dimensies, waarin de beleidsarrangemententheorie een beleidsprobleem uit elkaar trekt, levert zinvolle inzichten op. Zowel coalities als tegenstanders kunnen ermee in kaart worden gebracht. In dit rapport is de methode maar ten dele toegepast. Dat had enkele nadelen.

Ten eerste zijn de discourses niet in het veld onderzocht, maar zijn ze door de auteurs van dit rapport zelf geformuleerd op basis van ervaringen met de actoren in het veld. Hierdoor is het vooral een gedachte-experiment geworden en levert het rapport nauwelijks informatie op over wat zich werkelijk in het veld afspeelt. Hierdoor zijn de drie beschreven discourses ook erg veel op elkaar gaan lijken, en onderscheiden ze zich dus te weinig om de vervolgstappen te kunnen maken. Er komt dan ook steeds uit dat pps wel een goede oplossing is.

Verder zitten er binnen de discourses spanningen. De landbouw wordt zowel in paragraaf 3.4 (water als conditie) als in paragraaf 3.5 (water als dienst) genoemd als actor. Dat de landbouw een coalitie vormt met waterbergers (3.4) is niet zo waarschijnlijk: akkoord gaan met een schadevergoeding betekent niet zonder meer dat je het eens bent met het beleid. In 3.5 wordt de spanning opgelost door twee discourses tot één discours samen te voegen. In het veld hoeven discourses ook niet altijd logisch in elkaar te zitten, maar dan is dat in ieder geval met feiten te onderbouwen. Doordat het rapport met niet-getoetste discourses is opgezet, hebben de conclusies ten aanzien van de toepasbaarheid van pps een beperkte waarde.

Tenslotte zijn uit de methode van Van Tatenhove, Arts en Leroy maar enkele stappen gebruikt, en in een andere volgorde dan oorspronkelijk bedoeld. Het verdient wellicht aanbeveling om het onderzoek te herhalen waarbij de methode van Van Tatenhove, Arts en Leroy in oorspronkelijke vorm wordt gebruikt aan de hand van in het veld getoetste discoursen.

### 7.3 Evaluatie van instrumenten

Voor pps-waterberging kunnen diverse instrumenten worden onderscheiden:

- bij een *gebiedsontwikkelingscontract* ontwikkelen partijen samen een waterbergingslocatie die voor private actoren aantrekkelijk is. Zowel publieke (waterbeheerders) als private partijen (projectontwikkelaars e.a.) kunnen daarbij
- bij een *waterbergingsfonds* doneren private en publieke partijen geld in een fonds waaruit waterbergingsgebieden betaald kunnen worden. Dit fonds kan door een particuliere investeerder beheerd worden, die dit geld gebruikt om een interessant rendement te behalen. Dit instrument is goed te combineren met een *gebiedsontwikkelingscontract*;
- bij *commerciële exploitatie* spelen private partijen een rol als exploitant. Vooraf wordt afgesproken welke voorwaarden gelden;
- bij een *beheersovereenkomst* wordt een vergoeding betaald voor waterberging op grond die in eigendom is/blijft van de private partijen;
- bij een *gebruiksrecht* of een *eenmalige afkoop* verwerft het waterschap het recht om, onder voorwaarden, land te gebruiken voor waterberging. De waardedaling wordt eenmalig vergoed.

In het landelijk gebied geldt traditioneel het discours 'water als conditie'. Om tot kansrijke pps-arrangementen te komen is het nodig dat er een verschuiving plaatsvindt naar de discoursen 'water als dienst' en 'water als product', omdat bij de twee laatste discoursen waterberging als kans wordt ervaren, terwijl bij het discours 'water als conditie' waterberging als voorwaarde of als noodzakelijk kwaad wordt gezien. Wanneer waterberging aan een reeds bestaande functie wordt toegevoegd, zal dit veelal via een schadevergoeding worden gerealiseerd. Voor de reeds bestaande functie levert het vooral nadelen op en slechts in enkele gevallen kansen.

Wanneer nieuwe functies in een gebied worden gerealiseerd, hebben pps-arrangementen meer kans van slagen, dan bij de introductie van waterberging bij een reeds bestaande functie. Het gebied wordt (deels) opnieuw ingericht, zodat waterberging in de inrichting kan worden meegenomen. Voor een nieuwe partij vormt waterberging een onderdeel van het project, vaak zelfs een randvoorwaarde om het project te mogen uitvoeren. Dit kan echter wel veranderen wanneer het restrictief ruimtelijk beleid wordt losgelaten. De realisering van de waterberging wordt (deels) gefinancierd uit de toegevoegde waarde uit de nieuwe functie.



## Literatuur

Akro Consult, *PPS 2000+ Terugblik en toekomstperspectief*. Den Haag, 1999.

Akro Consult, *15 jaar pps en procesmanagement, een integrale modelbenadering*. Den Haag, 2000.

Arts, B., M. Bruns, P. Leroy, D. Liefferink en J. van Tatenhove, *Biologisch groeien?! Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*. Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen, 2001, 64 p.

Bommel, K.H.M. van, J.R. Hoekstra, L.C.P.M. Stuyt, A.J. Reinhard, D. Boland en A.L. Gerritsen, *Blauwe diensten*. LEI, Den Haag, 2002.

Bommel, K.H.M. van, *Private financiering, een tunnelvisie?* Erasmus, Rotterdam, 1999.

Bressers, J.T.A., P. de Jong en P.J. Klok, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen, 1993.

Ernst & Young Consulting Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten, *Eindrapportage, Onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS*. Ministerie van Financiën, Ernst & Young Consulting, Utrecht, 13 april 2000.

Expertisecentrum Meervoudig Ruimtegebruik, Businessplan. EMR, Gouda, 1998.

Gaast, J.W.J. van der, H.Th.L. Massop, J. van Os, L.C.P.M. Stuyt, P.J.T. van Bakel en C. Kwakernaak, *Waterkansen in het SGR2, Potenties voor realisatie van de wateropgaven*. Alterra-rapport 558, Wageningen, 2002.

Gerritsen, A, C. Kwakernaak, R. Bakkum en J. Icke, *Blauwe contouren. Waterberging in combinatie met wonen in de stadsrand*. Uitgave Habiforum, Gouda. 2002.

Grontmij Groep/Stichting OmslagGroep, *Operationalisering van Publiek Private Samenwerking. Trekpaard of duwboot?* De Bilt, september 1996.

Habiforum, *Drijvend land en pekelvles, ideeën over meervoudig ruimtegebruik met waterberging als één van de ruimtegebruikfuncties*. Gouda, 2001.

Habiforum, *Water voor ruimte; ruimte voor water. Brug tussen theorie en praktijk. Eindrapport tweede fase van het project Meervoudig ruimtegebruik met waterberging in Noord-Holland*. Gouda, 2002.

- Hoekstra, R., L. Gorter en D. Boland, *Boeren met water. Waterberging in combinatie met landbouw*. Uitgave Habiforum, Gouda, 2002.
- Innovatienetwerk (Groene Ruimte en Agrocluster), *PPS-innovatieopgaven in de groene ruimte, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster*. Den Haag, 2002.
- Jokövi, M., A. Kuin en E. Penning, *Spannend water. Waterberging in combinatie met recreatie*. Uitgave Habiforum, Gouda, 2002.
- Kenniscentrum pps, *Voortgangsrapportage december 1999*. Den Haag, december 1999.
- Kenniscentrum pps, *Voortgangsrapportage januari 2001*. Den Haag, januari 2001.
- Kouwenhoven, V.P., *Publiek-private samenwerking. Mode of model?*, proefschrift t.b.v. promotie aan de Faculteit Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, Uitgeverij Eburon, Delft, 1991.
- KPMG, *Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte en Ontwikkelingsmaatschappij Glastuinbouw*. Leereffecten, september 2001.
- LTO-Nederland, *Nieuwe waarde van water, LTO-Nederland*. Den Haag, Juli 2001.
- Luttik, J. en P.J. Rijk, *Weiden van water. Een verkenning van de mogelijkheden voor landbouw in nieuwe strategieën voor het bestrijden van wateroverlast*. Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), Lelystad, 2000.
- Penning, E. en E. Schouwenberg, *Water wildernis. Invloed van waterberging op de ontwikkeling van natuur*. Uitgave Habiforum, Gouda, 2002.
- PPS Bureau landelijk gebied, *Werkfilosofie Publiek Private Samenwerking in het landelijk gebied*. PPS Bureau landelijk gebied, 2002.
- Provincie Noord Holland, *Gebiedsperspectief uitbreiding recreatiegebied Geestmerambacht*. Haarlem, 2001.
- Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy, *Political modernization and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2000.
- WB21, Commissie Waterbeheer 21e eeuw, *Waterbeleid voor de 21e eeuw, advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw*. SDU Uitgevers, Den Haag, 31 augustus 2000.

## Bijlage 1 Succesfactoren

Ernst & Young Consulting (2000) komen tot de volgende kritische succesfactoren voor pps ten aanzien van lokale Nederlandse stedelijke ruimtelijke ontwikkelingsprojecten:

- begin met de bepaling van de eigen uitgangspunten en doelstellingen;
- kies alleen voor pps indien dit leidt tot meerwaarde;
- selecteer, indien mogelijk, private partner(s) op basis van competitie;
- waarborg de kwaliteit via opdrachtgeversrol of een (stedenbouwkundige) controller;
- aandacht voor omwonenden en overige betrokkenen is wenselijk;
- beperk het aantal bij pps te betrekken partijen;
- naast samenwerkingsvormen zijn ook contracten belangrijk voor precieze verdeling van taken en risico's.

De Grontmij (1996) heeft een viertal pps-pilots in 'het groene' onder de loep genomen, en komt tot de volgende vier hoofdconclusies:

- om tot win-win te komen, moet er sprake zijn van doelconvergentie en wederzijdse afhankelijkheid en moet de overheid financiële, beleids- en tijdsruimte creëren;
- er moet intersectorale afstemming gerealiseerd worden;
- zonder vertrouwen geen pps;
- durf te kiezen voor exclusieve relaties.

Succes- en faalfactoren voor pps in het landelijk gebied

Bron: pps-bureau landelijk gebied (2000).

### A. Succesfactoren voor pps in het landelijk gebied

1. De belangrijkste acht succesfactoren op een rij.
2. Uitgangspunt pps.
3. Randvoorwaarden pps.
4. Voorbereiding en organisatie.
5. Processturing.
6. Informatie en communicatie.
7. Projectafbakening.
8. Selectie van partijen.
9. Samenwerking.
10. Risico's.

Ad 1. De belangrijkste acht succesfactoren op een rij:

- publieke samenwerking moet aanwezig zijn;
- goede procesarchitectuur: doordenk het gehele proces;
- bouw vertrouwen op tussen de partijen;
- bestuurlijke trekker is onmisbaar;

- werk als overheid net als bedrijfsleven outputgericht;
- scope-optimalisatie: hoe meer partijen hoe meer mogelijkheden, maar ook hoe ingewikkelder het proces;
- zorg voor democratische legitimatie;
- de juiste samenwerkingsvorm = maatwerk.

#### Ad 2. Uitgangspunt pps

- pps is maatwerk. Een model, concept of blauwdruk voor pps bestaat niet;
- pps betekent het delen van zeggenschap, risico en geld. Meest wezenlijke meerwaarde van een pps zit in het delen van kennis en expertise. Pps komt in het bijzonder tot stand omdat partijen van elkaars kennis, kunde en vermogens gebruik wensen te maken;
- pps is een middel om je eigen doelstellingen te realiseren, geen doel op zich;
- bij pps houdt iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid.

#### Ad 3. Randvoorwaarden pps

- alle betrokken partijen moeten echt willen;
- publiek-publieke samenwerking moet aanwezig zijn. De publieke partijen moeten zich bewust zijn wat de (harde) publieke randvoorwaarden zijn en wat onderhandelbaar is;
- een enthousiaste bestuurder die als bestuurlijke trekker fungeert. Bij de publieke partijen is politiek en bestuurlijk draagvlak en ambtelijk enthousiasme noodzakelijk;
- een aanjager en/of procesbegeleider met sterke managementcapaciteiten, die het vertrouwen heeft van alle partijen. Deze kan uit één van de partijen komen of een externe onafhankelijke adviseur zijn;
- iedere partij moet zich van tevoren realiseren dat gezamenlijk een proces ingegaan wordt waarvan de uitkomst nog niet vaststaat;
- wederzijds vertrouwen (moet je opbouwen) is onontbeerlijk. Openheid, elkaars belangen kennen en er ook naar vragen en het niet hebben van een dubbele agenda zijn hiervoor essentieel;
- in de beginfase worden de meeste fouten gemaakt. Doordenk de procesarchitectuur van begin tot het eind in fasen.

#### Ad 4. Voorbereiding en organisatie

- bewerkstellig eerst op publiek niveau interne visievorming ten behoeve van de keuze wel of geen pps, en het bepalen van de uitgangspunten, doelstellingen en scope van het project. Betrek vervolgens zo snel mogelijk private partijen erbij om deze uitgangspunten, doelstellingen en scope te toetsen en uit te werken (voor de vergroting van het realiteitsgehalte en de creatievere insteek). Wanneer je het denkproces samen doorloopt leer je bovendien dezelfde taal te spreken en creëer je een gevoel van saamhorigheid;
- zet alleen die belanghebbenden om tafel die een concrete bijdrage kunnen leveren, en eventueel een handtekening kunnen zetten. Maar ga ook na of er geen partij vergeten is, die aan het eind hard nodig is (bijvoorbeeld in verband met vergunning);
- koppel de planvormingsfase los van de onderhandelingsfase;
- regel verantwoordelijkheden goed en zorg voor een goed voertuig voor de concretisering van de samenwerking zodat slagvaardig aan de uitvoering kan worden begonnen. Dit kan een convenant of een contract zijn waarin de verantwoordelijkheden helder ge-

- regeld zijn, maar ook een gezamenlijk projectbureau met goed mandaat en voldoende verantwoordelijkheden;
- markeer de beslismomenten waar democratische legitimering noodzakelijk is. Dit kan een mandaat zijn van Provinciale Staten of de gemeenteraad voor de bestuurder, maar ook een goedkeuringsbesluit van Provinciale Staten en/of gemeenteraad over een intentieovereenkomst of samenwerkingscontract;
  - zoek in het begin medestanders, laat je dan nog niet hinderen door tegenstanders. Een goede verbeelding van het plan kan enthousiasmerend werken;
  - zorg voor een aanpak van onderop (bottom-up), waarbij alle partijen gelijkwaardig zijn. Alle partijen zijn even belangrijk voor het welslagen van het project;
  - formuleer belangen van meet af aan helder.

#### Ad 5. Processturing

- vraag om of zorg voor een open houding en een creatieve opstelling van alle partijen;
- expliciteer ieders rol tijdens de verschillende projectfasen. De rol (zowel deelname als verantwoordelijkheid) van de diverse partijen kan variëren;
- verbreding naar meer partijen en/of het inhuren van een externe procesbegeleider kan een impasse, die is ontstaan door (wederzijds) wantrouwen, doorbreken;
- timing moet goed zijn, houd rekening met de behoefte van vertegenwoordigers van zowel private als publieke partijen om op (vaak verschillende) momenten te scoren of juist te zwijgen. Reageer zo snel mogelijk op goede mogelijkheden om te interveniëren.

#### Ad 6. Informatie en communicatie

- alle partijen moeten over dezelfde kennis beschikken. Organiseer voor nieuwe kennis joint-fact-finding;
- zorg voor een voor alle partijen toegankelijke vastlegging van informatie en van afspraken (nodig voor continuïteit van het project en om personen of instanties te confronteren met gemaakte afspraken);
- werk van het begin af aan draagvlak in de omgeving. Gebruik hiervoor verschillende vormen van communicatie. Voor- en tegenstanders kunnen wisselen tijdens de verschillende fasen in het project;
- monitor de voortgang en de kwaliteit.

#### Ad 7. Projectafbakening

- baken het project tijdig af;
- houd de scope realistisch. Meer partijen bieden weliswaar meer mogelijkheden, maar maken het proces ook ingewikkelder;
- de scope moet ook tegemoetkomen aan de ambitie en middelen van de partners;
- zorg voor een goede mix tussen rendabele en minder of niet-rendabele projecten;
- krijg en houd van begin af aan zicht op de interesse en wensen van de uiteindelijke gebruikers;
- wees in een vroeg stadium helder over gemeenschappelijke doelen en onderlinge geschilpunten;

- stel de randvoorwaarden of het kader vast maar houd de mogelijkheid open om gaandeweg te kunnen bijstellen (bouw flexibiliteit in om te kunnen reageren op bijv. prijsontwikkelingen).

#### Ad 8. Selectie van partijen

Maak zowel bij de selectie van private partners als bij de selectie van private uitvoerders gebruik van de in de markt aanwezige competitie. In het eerste geval wordt een beroep gedaan op de verschillen in creativiteit en netwerken van de potentiële private partners, in het tweede geval is bovendien vaak sprake van een wettelijke verplichting vanwege Europese aanbestedingsregels.

#### Ad 9. Samenwerking

- onderhoud onderling een zakelijke relatie;
- leg afspraken schriftelijk vast in contracten;
- er moet een goede match tussen personen zijn;
- zorg voor continuïteit in de verbondenheid van direct betrokkenen;
- houd het aantal partijen beperkt;
- zorg voor een heldere taakverdeling tussen opdrachtgever, opdrachtnemer (uitvoerder) en technisch uitvoerder;
- houd rekening met cultuurverschillen tussen private en publieke partijen, bijvoorbeeld;
- private partijen willen vaak relatief snel resultaat zien, terwijl overheden gewend zijn om te gaan met traag verlopende langjarige projecten;
- afspraken op 'onmogelijke' tijden ('s avonds, zaterdagochtend);
- als er iets moet gebeuren is er altijd haast bij;
- hoor private partij niet uit, maar laat partij (op termijn) zelf komen met motieven;
- leef je in denken en motieven private partij;
- wees open en helder over gesprekspartners;
- overheid moet projectmatig gaan werken en daarbij bedrijfsrisico's incalculeren en nemen;
- netwerk veel in uitgebreide netwerken.

#### Ad 10. Risico's

- risico's moeten gedragen worden door de partij die deze het beste kan inschatten en beheersen;
- risicoprofiel van het project bepaalt in belangrijke mate de projectopzet;
- beperk de risico's door gedegen contracten;
- zorg dat je je vinger achter het geld krijgt, anders worden de niet-rendabele onderdelen zeer traag of niet gerealiseerd (in één plan opnemen zodat je kunt verevenen).

#### *B. Faalfactoren voor pps in het landelijk gebied*

1. Voorbereiding en organisatie.
2. Projectafbakening.
3. Selectie van partijen.
4. Samenwerking.
5. Risico's.

#### Ad 1. Voorbereiding en organisatie

Ruziënde ambtenaren van verschillende overheidsinstellingen wekken geen vertrouwen. Daarom is het goed één of hooguit twee personen namens de overheid/overheden te laten spreken.

#### Ad 2. Projectafbakening

Schrappen van minder of niet-rendabele onderdelen, met als gevolg dat de aanvankelijke doelstellingen niet worden gerealiseerd.

#### Ad 3. Selectie van partijen

Deelname van de partijen in de projectorganisatie die niet absoluut noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van het project. In het begin moet goed worden nagegaan of de juiste partijen wel aan tafel zitten. Wie moet echt meedoen en wie niet? Hiervoor is een goede actoranalyse nodig van wie invloed en belang (ook in latere fasen) heeft bij het initiatief.

#### Ad 4. Samenwerking

- Ontbreken van een 'trekker'.
- Onoverbrugbare cultuurverschillen waardoor er relatief veel tijd in de samenwerking gaat zitten.

#### Ad 5. Risico's

- Wisseling van politiek bestuur.
- Onhelderheid over overheidsbeleid. Zet daarom planologische onzekerheid om in zekerheid in bestemmingsplannen.
- Introductie van voor het project ongunstige wet- en regelgeving.
- Publieke activiteiten elders die negatief uitwerken voor het project.
- Onvoldoende zicht op en besef van risico's.
- Angst bij overheden voor schadeclaims. Dit kan overheden te voorzichtig maken. Maak daarom goede afspraken hierover.
- Onvoldoende binding van de eigen achterban van één van de deelnemers. Goed management van de eigen achterban is noodzakelijk.
- Onvoldoende publieke verantwoording.
- Pps is niet te realiseren als financiële plaatje voor private partij niet rond te krijgen is. Het niet willen lopen van risico's door overheden (bijvoorbeeld geen verlies mogen lijden op gebouwen).