

Natuur en bos gebaat bij publiekprivate samenwerking in het landelijk gebied?

Publiekprivate samenwerking is één van de modewoorden bij stedelijke ontwikkeling, infrastructurele projecten en kennisontwikkeling. Bijna wekelijks kunt u deelnemen aan een PPS-congres. Maar groen en PPS komen in combinatie nog weinig voor. Toch is in het landelijk gebied PPS van oudsher een bekend fenomeen. Landinrichting is zo'n voorbeeld van PPS uit de tijd dat de term nog moest worden uitgevonden. Maar tijden veranderen en PPS verandert mee. Er zijn nieuwe coalities nodig in het landelijk gebied.

Eén van de belangrijkste onderdelen van PPS in het landelijk gebied is de combinatie van groen met andere activiteiten, met name woningbouw en recreatie. Maar wat schiet het landelijk gebied nu op met deze nieuwe coalities? Wat is nu de meerwaarde ervan voor de overheid en voor de private partijen? Niet de extra financiering van groen. Groenaanleg en beheer is in het algemeen geen rendabele activiteit. Zelfs bosbouw is in Nederland verliesgevend. Als het alleen om extra geld gaat kan de overheid dat beter lenen dan indirect lenen via private partijen. De overheid kan immers zelf het goedkoopst geld lenen op de kapitaalmarkt. Meerwaarde van PPS ligt in de

Schetsontwerp Roggebotstaete, een nieuw landschap op de bodem van de Zuiderzee (dr.ir. J. Meeus)

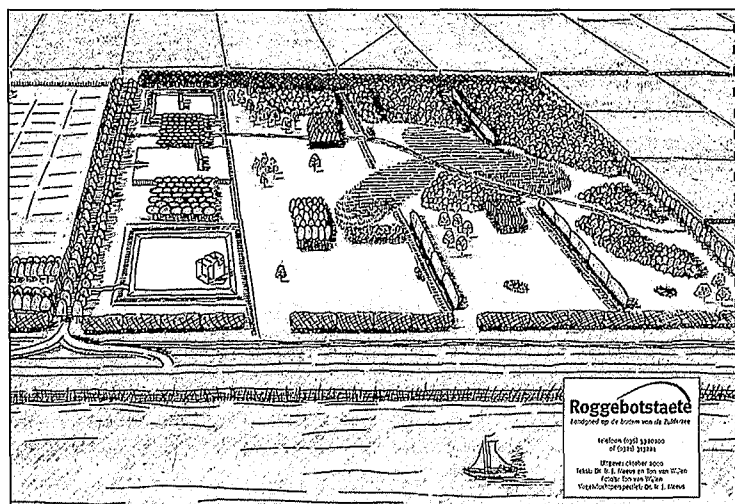
mogelijkheid om inrichtingsplannen sneller te realiseren en nieuwe investeringsconcepten te ontwikkelen door de creativiteit en netwerken van andere partijen te benutten. Voor de overheid levert dit snellere realisering van overheidsdoelen en een betere inrichting van het landelijk gebied op. Private partijen verwachten op korte termijn kosten te besparen door het combineren van activiteiten en het sneller verkrijgen van vergunningen. Maar op langere termijn is het veiligstellen van de toekomst van het bedrijf door marktverbreding en productinnovatie de belangrijkste opbrengst.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor ruimtelijke ordening en collectieve goederen als natuur en landschap staat hierbij niet ter discussie. Maar door het alleenrecht te claimen trekt de overheid ook alle verantwoordelijkheid naar zich toe en dat is niet nodig. Particulieren zijn ook geïnteresseerd in bosaanleg of na-

tuurbeheer. Zo hebben camping-eigenaren er soms een direct commercieel belang bij en willen nieuwe landgoedeigenaren een mooie omgeving scheppen om in te wonen en om na te laten aan het nageslacht.

Tot nu toe is nog weinig ervaring opgedaan met PPS met andere private partijen dan de landbouw in het landelijk gebied. Een klein jaar geleden richtte het ministerie van LNV het PPS-bureau landelijk gebied op. Dit bureau heeft als doel de publieke partijen zo te ondersteunen dat PPS in het landelijk gebied met kennis van zaken wordt aangepakt. PPS zit nu nog in het experimenteerstadium. De kans dat men steeds het wiel opnieuw uitvindt of klassieke beginnersfouten maakt is dan ook groot.

Zo diende het strategisch groenproject (SGP) Zoetermeer-Zuidplas (met het befaamde Bentwoud, een bos op landbouwgrond midden in het Groene Hart van Holland) 2000 ha

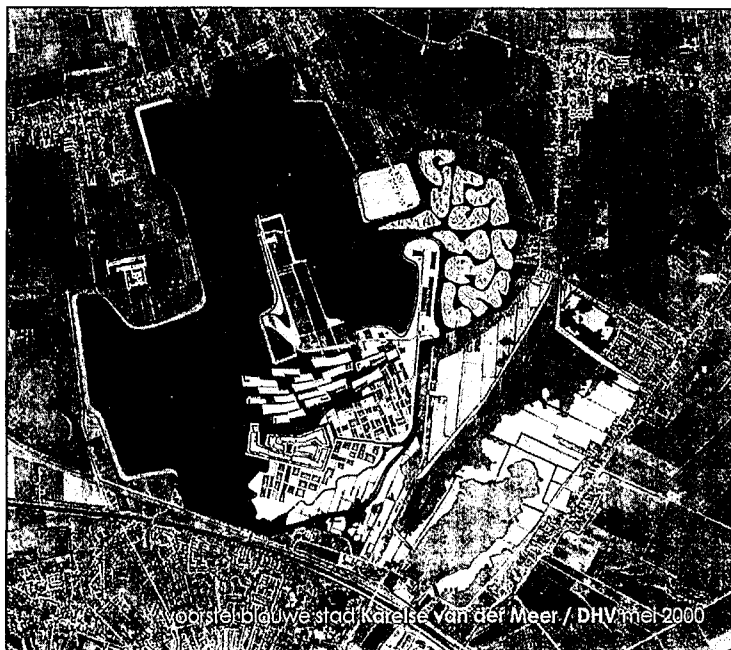


*Schetsontwerp Blauwe Stad
(Karelse van der Meer/DHV)*

groot te zijn, maar er was slechts voor 1550 hectare overheidsgeld beschikbaar. Voor de resterende 450 hectare was PPS als externe financieringsbron gedacht. Private partijen zeggen in zo'n situatie terecht dat zij er niet zijn om overheidstekorten te dekken. Zij zoeken immers projecten die voor hen commercieel interessant zijn. Onrendabele onderdelen moet men in de exploitatie weg kunnen strepen tegen winstgevende onderdelen. Overheden zijn gewend om een plan eerst helemaal uit te werken en dan eens te zien of private partijen voor medefinanciering kunnen zorgen. Een uitgewerkt plan is echter bestuurlijk nog maar moeizaam aan te passen zodanig dat een private partij er ook mee uit de voeten kan. Private partijen en overheden dienen dan ook al in een vroeg stadium van de planvorming samen te werken, mede omdat ervaring leert dat in de eerste 20% van het ontwikkelproces 80% van de ontwerprijheid wordt vastgelegd.

Bouwen (rood) in het groen . . .

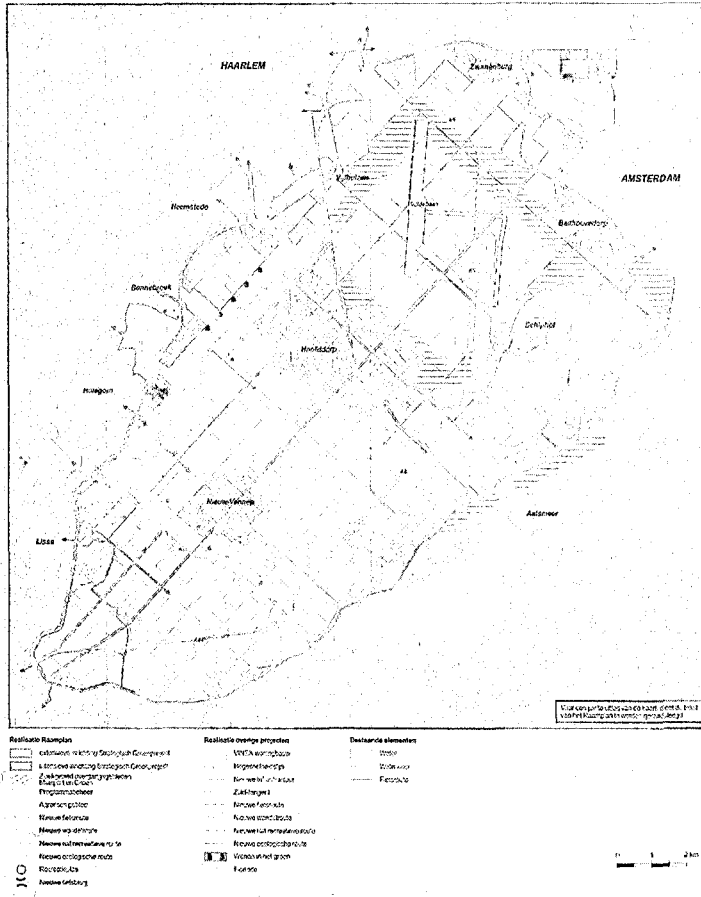
De nabijheid van recreatiegroen kan een 7% tot 14% hogere prijs betekenen voor verder vergelijkbare woningen. Dit bedrag kan te gelde gemaakt worden door bij de aanleg van nieuwe woonwijken in de bouwkosten een bedrag per woning mee te nemen voor de aanleg van een groot groengebied (dus niet alleen het buurt- en wijkgroen). Voor de koper betaalt zich dat later terug bij de verkoop van de woning. In de Vinexlokaties is dit niet meer te realiseren. Hier zijn immers convenanten over afgesloten die zich moeilijk laten openbreken. In feite wordt er bij deze woningbouwlokaties nog van uit gegaan



dat de overheid wel zal zorgen voor gratis recreatiebos in de nabijheid van dergelijke lokaties. De Vinexlokatie HAL (Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk) is een uitzondering op deze regel. Rijk, provincie en de drie gemeenten hebben voor groen- en infraprojecten die samen een meerwaarde vertegenwoordigen een fonds van ca. 350 miljoen gulden ingesteld. De gemeenten dragen 50 miljoen gulden bij uit de exploitatie van woningen. Van een PPS is hier nog geen sprake omdat private partijen bij de oprichting van dit fonds ontbreken. Bij de te verwachten nieuwbouwlokaties van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening kan de aanleg van het groengebied in de omgeving wel in de convenanten worden meegenomen en komt er ruimte voor PPS-constructies. Vooral in het Groene Hart, zoals in de Haarlemmermeer, wordt op dit moment verkend in hoeverre financiering van het Strategisch Groen Project mede gefinancierd kan worden uit de grondexploitatie.

Projectontwikkelaars tonen belangstelling voor deze trend. Projectontwikkelaar Amstelland heeft zelfs de term 'groen-met-rood' gedeponereerd bij het Beneluxmerkenbureau. Ook het Bouwfonds heeft zich gemanifesteerd door samen met het Groenfonds te pleiten voor een symbiose van rood en groen in de vorm van één gezamenlijk plan.

Een bijzondere vorm van woningbouw betreft nieuwe landgoederen. Op dit moment zijn particulieren en stichtingen in overleg met provincies en gemeenten om ca. 100 nieuwe landgoederen te ontwikkelen. Zo'n nieuw landgoed dient te bestaan uit minimaal 5 ha bos dat voor 80 à 90% toegankelijk is. Om het rendabel te maken wordt de ontwikkeling gefinancierd door de bouw van een woonhuis met allure. Soms vindt er koppeling met recreatie, werk of kunst plaats. Dit jaar start de aanleg van enkele van deze initiatieven. Enkele provincies hebben zones vastgesteld waar nieuwe landgoederen ontwikkeld mogen worden. Dit



kan leiden tot nieuwe landgoederenstreken te vergelijken met de Vechtstreek en de Utrechtse Heuvelrug.

Ook de ontwikkeling van bedrijventerreinen kan gecombineerd worden met groenontwikkeling. Zo investeert de publiekprivate 'Stichting Mainport en Groen' bij Schiphol in 15 jaar 111 miljoen gulden in groen. Bij het Project Mainport Rotterdam is sprake van een dubbeldoelstelling en het realiseren van 750 hectare natuur- en recreatiegebied bij een eventuele vergroting van de Maasvlakte in zee.

... recreëren en cultuur

In de provincie Groningen gaat in de herfst van 2001 de schop de grond in voor de Blauwe Stad. Provincie, gemeenten, rijk en waterschap hebben intensief samengewerkt om een gebied ten noorden van Winschoten te revitaliseren door 250 ha woningbouw (1200-1800 woningen voor de bovenkant van de markt), de aanleg van een merengebied van 800 ha en 350 ha natuur en bos te combineren. Een consortium van bouwbedrijven financiert 375 miljoen gulden van de kosten van de aanleg, de overheden betalen gezamenlijk 125 miljoen gulden.

Ook zijn er plannen om vanaf 2008 bij de stad Groningen een woonwijk, een groengebied en een groot waterrecreatiegebied aan te leggen. Dit waterrecreatiegebied gaat de overlast van grondwater dat afzigt van het Drents plateau tegen. PPS-constructies met marktpartijen in de sfeer van bouwen, zandwinning en recreatie liggen voor de hand.

Eén van de heersende vooroordelen is dat PPS niet leidt tot ontwerpen van hoge kwaliteit. Deze gedachte wordt gevoed door projectontwikkelaars die de krenten uit de pap pikken en overheden die dit toelaten. Het is de bedoeling dat het project de Nieuwe Hollandse Waterlinie dit zal ontzenuwen. Deze oude defensielinie met zijn verborgen forten, schootsvelden en inundatiezones zal een hedendaagse betekenis krijgen als megasingel voor de Randstad en geplaatst worden op de werelderfgoedlijst van de Unesco (vergelijkbaar met de Stelling van Amsterdam). De Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt genoemd in de nota Belvédère (cultuurhistorie), de Derde Architectuurnota (ontwerpkwaliteit), de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur en de Vijfde Nota RO en past in het beleid van de Vierde Nota Waterhuishouding. Voor uitvoering van dit complexe project is extra financiering nodig, zowel publiek als privaat. Over belangstelling van marktpartijen valt weinig te klagen. Momenteel wordt gedacht aan een PPS-aanpak op twee niveaus: het niveau van de gehele linie i.v.m. de relevantie van een totaal-marketingconcept en het niveau van deelprojecten.

Fort bij Rhijnauwen, onderdeel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie
(Foto Natura)

Succesfactoren voor PPS

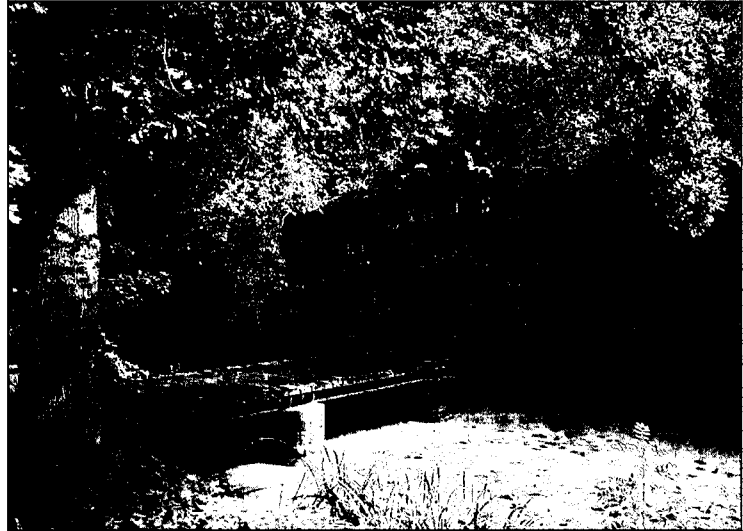
1) PPS is een middel en geen doel. Dit middel vereist maatwerk, een model of blauwdruk voor PPS bestaat niet. Als publieke partijen PPS overwegen, moet eerst publieke samenwerking aanwezig zijn. Publieke partijen dienen zich samen scherp bewust te zijn van de publieke randvoorwaarden waarover wel en waarover niet te onderhandelen valt.

2) Er is een bestuurlijke trekker (wethouder, gedeputeerde) nodig, die zich persoonlijk inzet voor het PPS-project. Zonder een bestuurlijke trekker loopt het PPS-project geheid vast.

3) Alle partijen moeten elkaar vertrouwen. Vertrouwen wordt langzaam opgebouwd en kan heel snel afgebroken worden.

4) Het ontwerp van de juiste procesarchitectuur is van levensbelang. Het hele project moet van begin tot eind doordacht worden. Voor publieke partijen is hierbij de democratische legitimatie van groot belang: welk mandaat hebben de bestuurders en wanneer wordt afgestemd met gemeenteraden, Provinciale Staten en/of Tweede Kamer?

5) Ten vijfde kent de combinatie



van activiteiten ook grenzen: hoe meer combinaties, hoe meer partijen, dus hoe ingewikkelder het proces en hoe moeilijker het in de hand te houden is. Streef naar een optimale mix van combinaties en beheersbaarheid.

Faalfactoren voor PPS

1) Het hoofddoel voor PPS moet niet louter het verkrijgen van extra financiering zijn.

2) Betrek private partijen tijdig bij de planvorming, maar niet nadat de publieke partijen het eens zijn over de randvoorwaarden. Bij die randvoorwaarden moeten publieke partijen de zaken echter niet zo dichttimmeren dat marktpartij-

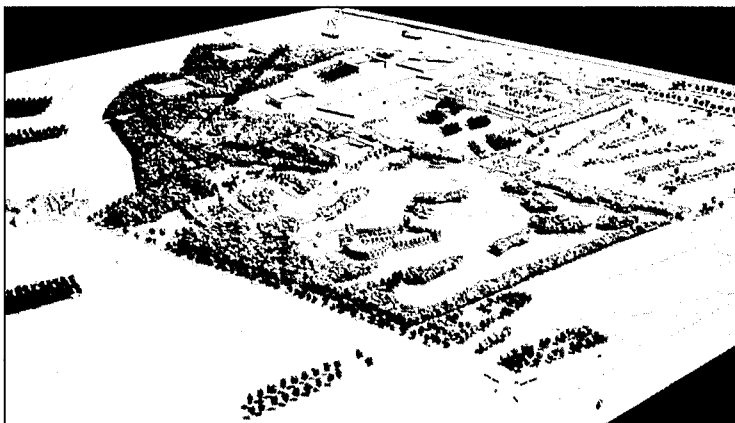
en geen ideeën meer kunnen inbrengen. Omdat publieke samenwerking soms lang kan duren, kan ook gedacht worden aan tussenoplossingen zoals het uitschrijven van een prijsvraag.

3) Houd de rendabele en onrendabele onderdelen in één plan, anders worden alleen de rendabele onderdelen gerealiseerd.

4) Maak onderscheid tussen partijen die actief - financieel of risicodragend - deelnemen in de PPS-constructie (de shareholders) en partijen die weliswaar belanghebbend zijn maar niet actief deel willen nemen (de stakeholders). De eerste groep heb je nodig voor je PPS, de tweede groep is van belang voor de vorming van draagvlak voor de te realiseren investeringen maar neemt zelf niet deel aan de PPS.

Winst- en verliesrekening

Een objectieve winst- en verliesrekening van PPS in het landelijk gebied bestaat niet. Zo zal een pessimist beweren dat PPS alleen maar leidt tot meer rood in het groen en zal een optimist bewe-



Maquette van Haverleij, een nieuwbouwwijk vol kastelen bij Den Bosch



Landgoed Roggbootstaete (Flevoland). Laan naar één van de landhuizen (Foto: Fokke Fennema)

ren dat PPS dé manier is om het landelijk gebied veilig te stellen voor ongeremde stedelijke bebouwing. Het PPS-bureau rekent zich tot de gematigde optimisten. Volgens ons biedt de ruimtelijke ontwikkeling en niet de ruimtelijke ordening de beste bescherming voor de vele groene harten van Nederland. Zelfs met een betere handhaving van het ruimtelijk beleid zal de druk om te bouwen slechts beperkt weerstaan kunnen worden. Maar niemand zal het in zijn hoofd halen om een goed ingericht groengebied zomaar op te offeren. Door rood en groen in één gebiedsplan te ontwikkelen wordt er automatisch een groene buffer aangelegd die latere uitbreiding van het rood kan voorkomen of tenminste vertragen. Met het gebiedsplan én PPS kan bovendien verevening van kosten en opbrengsten plaatsvinden. Voor de uitwerking van de Vijfde Nota RO betekent dit dat bij de vaststelling van de rode contouren tevens aangegeven wordt waar de noodzakelijke groene ontwikkeling moet plaatsvinden. Het vereist echter wel bestuurlijke daadkracht en doortastendheid om rood en groen samen te ontwikkelen. Soms wor-

den er door bestuurders te gemakkelijk concessies gedaan die voordelen op korte termijn opleveren, maar de noodzakelijke groenaanleg verminderen of vertragen. Private partijen geven zelf toe dat ze behoefte hebben aan goed tegenspel van de overheid, omdat beide partijen gebaat zijn bij langdurige samenwerking.

Omdat provincies de regie voeren voor groenontwikkeling op regionaal niveau dragen gedeputeerden een zware verantwoordelijkheid. Zij moeten standvastig zijn in het koppelen van groen aan rood, zij bepalen mede de grenzen aan de hoeveelheid rood in het landelijk gebied. Die taak wordt er niet makkelijker op nu door grondprijstijgingen van gemiddeld 10% per jaar gedurende de laatste 5 jaar de -financiering van het overheids-groenprogramma moeilijk wordt. Provincies kunnen deze regierol alleen dan adequaat vervullen wanneer de publiekpublieke samenwerking versterkt wordt. Dan kunnen knopen doorgemaakt worden bij gevoelige onderwerpen als onteigening voor groen en landelijke en/of regionale grond- en ontwikkelingsbedrijven. Goed uitgewerkte convenanten tussen kleine en grote ge-

Geschiedenis van PPS in het landelijk gebied

Publiekprivate samenwerking is niet nieuw. Eigenlijk is landinrichting een bij wet geregelde PPS. Grondeigenaren (voornamelijk boeren) dragen tot ongeveer 30% bij aan de landinrichtingskosten. Bij de uitvoering van landinrichtingsprojecten vinden vaak bescheiden vormen van PPS plaats: zand dat vrijkomt bij het uitgraven van een natuur- of recreatieplas wordt gebruikt voor woningbouw of wegaanleg; natuurontwikkeling wordt gecombineerd met waterwinning waardoor het geheel goedkoper kan worden gerealiseerd. Dit wordt iwerk met werk maken genoemd en gebeurt tussen verschillende publieke en private partijen - min of meer spontaan - al sinds er landinrichtingsprojecten worden uitgevoerd.

Maar tijden veranderen. De stad bemoeit zich steeds meer met het platteland. De behoefte aan natuur en bos voor recreatie neemt toe en bovendien wil iedereen ruim wonen. Voeg daarbij de politieke beleidslijn om de markt een grotere rol te laten spelen in het beheer en ontwikkeling van vanouds typisch publieke goederen en diensten. Daardoor spelen steeds meer nieuwe partijen een rol in de netwerken van het landelijk gebied. Nieuwe coalities worden gesloten, oude verbroken, scheidslijnen tussen stedelijke en landelijke netwerken vervagen. Dit alles vereist nieuwe werkwijzen, zoals PPS.

IJzeren Kuilen: men is druk bezig met het terrein in te richten (Foto: Fokke Fennema)

meenten, provincies en rijksdepartementen kunnen hierbij een stimulerende rol spelen in de samenwerking.

Maar PPS is niet alleen rozengeur en maneschijn, het kan ook "verrommeling" van het landschap versnellen. PPS veronderstelt onderhandelingsruimte (vaak voor rood in het groen). Het landelijk gebied kan wel degelijk profijt hebben van sloop van varkensstallen in het landelijk gebied in ruil voor meer woningen aan de rand van dorpen en steden. Of van duurzame investeringen met openbare toegankelijkheid zoals nieuwe landgoederen. Enige mate van bebouwing moet dan toegestaan worden om de investering voor private initiatiefnemers rendabel te houden. Wanneer onvoldoende duidelijk is hoeveel rood in het groen ac-



ceptabel is of overtredingen stelselmatig worden gedoogd, kan PPS verworden tot een doos van Pandora. Ook dit vereist bestuurders met een rechte rug.

Literatuur

Leeuwen, M.G.A. van, 1997. De meerwaarde van groen voor wo-

nen: een regionale analyse, LEI DLO, Den Haag
'Van confrontatie naar symbiose', 1999

Ir. P. Kurstjens is hoofd, en drs. F. Fennema medewerker kennismanagement en onderzoek bij het PPS-bureau landelijk gebied van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het PPS-bureau landelijk gebied is ondergebracht bij de Dienst Landelijk Gebied in Utrecht.