

Rood combineren met groen is een lastig leerproces

Provincies, gemeenten, natuurorganisaties en projectontwikkelaars die gezamenlijk grote bouwprojecten combineren met natuurontwikkeling; het is nog steeds de droom van zowel de publieke als de private partijen die werken met Rood voor Groen en in publiek-private samenwerkingen. Toch is er in de afgelopen tien jaar bitter weinig geleerd. Misschien leidt de economische crisis wel tot een nieuw etan bij de overheid.

Nieuw in het landelijk gebied; publieke en private partijen die samen zoeken naar financiering voor projecten waarin verstedelijking en natuurontwikkeling hand in hand gaan. Publiek-private samenwerking, kortweg PPS, en Rood voor Groen waren de nieuwe termen in de oktobereditie van Landwerk in 2000. In het nummer kwamen de mensen aan het woord die vanuit het ministerie van LNV het nieuwe PPS-bureau Landelijk gebied vorm gingen geven. Ook kwam de toenmalige pletbezorger van het principe van Rood voor Groen aan het woord, oud-gedeputeerde Friso de Zeeuw, toen het directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling.

Het idee achter PPS en Rood voor Groen was dat de publieke partijen de randvoorwaarden zouden scheppen voor ruimtelijke projecten en dat de private partijen risicovesteringen zouden doen. Met de hoop dat de ruimtelijke kwaliteit van de natuur en het water – die mede dankzij het bouwproject kon worden vormgegeven – ook een meerwaarde zou opleveren. 'Rood voor Groen werkt' in beginsel simpel', vertelde De Zeeuw desijds. 'Er is een grote vraag naar huwoningen in het groen. Die woningen kun je duurder verkopen dan vergelijkbare woningen in een minder aantrekkelijke omgeving. Die meerprijs kun je gebruiken om groen te ontwikkelen of te verbeteren. Investeren in groen betalen zich zo vanzelf terug.' De

rol van de projectontwikkelaar was logisch. 'Waar een overheid een gulden verdient, weten wij al snel een gulden en twintig cent te verdienen.' PPS was niet nieuw, vertelde het nieuwe hoofd van het PPS-bureau Pieter Kurfeljens, want dat werd al in de landinrichting gedaan. De nieuwe vormen van PPS verschillen echter op drie belangrijke punten: er zijn geen wettelijk vastgestelde procedures, 'Het is zonde om de moeizame leerervaring van de afgelopen tien jaar teniet te doen. Als je werkt vanuit een gemeenschappelijk belang, met een aantal gemotiveerde figuren, dan heeft het concept Rood voor Groen nog steeds veel mogelijkheden'

Landwerk 2000-2010
 In voor ons Duinbeem met album • **Ontwerpen**
 In voor ons Duinbeem met album • **Ontwerpen**
 In voor ons Duinbeem met album • **Ontwerpen**
 In voor ons Duinbeem met album • **Ontwerpen**

zoals vroeger bij de Landinrichtingswet. Er zijn nieuwe spelers als natuurorganisaties en projectontwikkelaars en de samenwerking is meer gericht op het raakvlak van stad en land.

Bedrijfsmatige omgeving

Daar is in tien jaar niet veel aan veranderd. Wel is het PPS-bureau verdwenen en heeft het ministerie van LNV tegenwoordig het Ontwikkelingsbedrijf Groene Ruimte. De benadering van PPS en Rood voor Groen is volgens Luuk Oost, hoofd van dat bedrijf, sterk veranderd. 'PPS kwam op in tijden dat de marktbenadering als oplossing werd gezien voor veel kwalen van de overheid. De markt werd op het voetstuk gezet. Dat is veranderd nu in de afgelopen periode de financiële wereld een zeepeel bleek. Er is sprake van een hernieuwd zelfbewustzijn bij de overheid om ontwikkelingen te bepalen. Het ontwikkelingsbedrijf dat Oost leidt is heeft in de afgelopen tien jaar veel beleid ten aanzien van zowel rood als groen gedefinieerd. In dat kader heeft Dienst Landelijk gebied, waaronder het ontwikkelingsbedrijf valt, zich ontwikkeld als een uitvoeringsgericht agentschap van het ministerie van LNV, dat een leidende rol speelt bij ontwikkelingsopgaven waar het rijk nog wel een verantwoordelijkheid voor heeft, zoals de herontwikkeling van afgestoten defen-

siersterreinen. 'Het PPS-bureau was tot 2007 meer een expertisecentrum', aldus Oost. 'Wij richten ons nu op het vormgeven van projecten en programma's met Rood voor Groen in een meer bedrijfsmatige omgeving.' Een voorbeeld van zo'n project is het voormalige defensiesterein Kamp Koningsweg Noord/Zeven Provinciën bij Arnhem, waar DLG samen met marktpartijen nieuwe functies als wonen en zorg combineert met natuurontwikkeling. 'Marktpartijen zijn onze klanten', luidde het zelfbewuste motto toen.

Te hoge ambities

Tien jaar later is het optimisme over PPS en Rood voor Groen wel wat getemperd. Onderzoekers van de praktijkleerstoel Bebiedsontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft, met De Zeeuw als hoogleraar, onderzochten in 2009 twaalf Rood voor Groenprojecten, en concludeerden dat zowel publieke als private partijen veel willen en dat samenwerking soms moeizaam verloopt. Het ambitiesniveau om groen te ontwikkelen en via rood winst te halen, is in de projecten vaak te hoog. De integrale aanpak maakt Rood voor Groenprojecten ingewikkeld en leidt tot vertraging. Bovendien zijn er continue onverwachte gebeurtenissen waar men veel projecten wennen aan de combinatie van nieuwe expertises van bijvoorbeeld ge-

meentes, projectontwikkelaars en natuurorganisaties. Het is vaak moeizaam om de benodigde grond te verwerven. De economische crisis maakt de zaken er niet beter op. Uit een rekenvoorbeeld van de Delftse onderzoekers (zie kader op p14) blijkt dat de investeringsruimte voor groen flink daakt als de woningrijzen zakken.

Evelien van Rij concludeerde vorig jaar naar aanleiding van haar promotieonderzoek aan de TU Delft dat de crisis niet heeft geleid tot een faliet van Rood voor Groen, maar dat het belang van groen wel draigt te verminderen. 'Het wordt allemaal wel soberder en moeilijker', zei ze in een interview met Landwerk. 'Met de Crisis- en herstelwet wordt ook getoond aan het natuurbelang. Nu moeten overheden en burgers scherper dan ooit optellen.'

Opnieuw discussie

Toch zijn er voorbeelden van Rood voor Groen en de daarbij horende PPS-constructies die wel hebben gewerkt, en die in tijden van economische crisis ook haalbaar lijken. De Delftenaren maken in hun onderzoek een driedeling tussen het Groen door Rood-project, het Rood en Groen-project en het Groen door Rood-proces. De eerste projecten hebben als primaire doelstelling groen, zoals in de groenontwikkeling van Bentwoud bij Zoetermeer. Bij de tweede categorie projecten is rood de belangrijkste leidraad,



Foto: Beert van Duinbeem

zoals het Leidsche Rijn Park of de groene woonwijk Havelteij bij Den Bosch. In het derde geval is er een beleidsmatig kader om de ruimtelijke kwaliteit procesmatig te verbeteren, zoals bij de Duivenwoorde-corridor tussen Voorschoten en Leidsendam of het project De Ruimte bij Tubbergen. Dit kader maakt het mogelijk om bij initiatieven van eigenaren de groene kwaliteit te verbeteren. De onderzoekers beoordelen de primair groene projecten als het meest kwetsbaar, de projecten met verstedelijking als hoofd-doel minder kwetsbaar, en de processen die ontstaan vanuit een groene beleidsstrategie als robuust. 'Groen door Rood-projecten zijn vaak dicht gerekend met wat duurdere woningen, juist het segment dat momenteel onder druk staat', vertelt Heirman de Wolff van de TU Delft, die het onderzoek heeft geleid. 'Tegenvallende opbrengsten betekend dat een vaak broos compromis opnieuw ter discussie komt. Le staan en dat kan verlammen werken. Bij de meer stedelijke projecten ligt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van zowel de rode als de groene opgave vaak in een gezamenlijke hand. De flexibiliteit is daardoor groter, waardoor investeren in een groen project kan beter op legenvallende resultaten te reageren is. En bij de procesbenadering wordt de planning bepaald door eigenaren die willen investeren. Dan wordt er stapje voor stapje gewerkt, en dat is het minst kwetsbaar. Een tegenvallende economische situatie maakt dat eigenaren minder initiatieven zullen nemen. De opzet van het proces kan daartegen bij dit type projecten. 'Voor de primair groene projecten zullen volgens De Wolff te lijden krijgen van de economische crisis, net als Van Rij verwachtte.

Alternatieve fasering

Dat stapje voor stapje werken de meeste kans op succes oplevert, is volgens De Zeeuw typerend voor het experimentale karakter dat veel Rood voor Groen-projecten hebben. 'Er wordt wat afgekoold', stelt hij. 'De hervervaling van de afgelopen tien jaar is niet indrukwekkend.' Als voorbeeld noemt hij het voorstel dat bij de huidige heroverweging is gedaan om bij natuurgebieden in het Groene Hart, gebiedsconces-

REKENVOORBEELD: 10 procent lagere woningprijzen, 50 procent lagere investering in groen

De investeringsruimte voor groen neemt flink af als de woningprijzen dalen. Dat blijkt uit een rekenvoorbeeld van de Delftse onderzoekers. Neem een Rood voor Groen-project met dertig woningen met een verkoopprijs van 400.000 euro. Dat levert een investeringsruimte van bijna 2 miljoen euro op voor het groen. Als de woningprijzen dalen, neemt de grondopbrengst van het project drie maal zoveel af. Doordat er vaste kosten zijn die binnen de grondexploitatie in ieder geval gedekt moeten worden, neemt de investeringsruimte voor groen neemt dan wel vijf maal zo veel af. Wel nuanceren de onderzoekers deze afname. Zo zullen bijvoorbeeld de vaste bouwkosten ook gaan dalen bij dalende woningprijzen. Een daling van de woningprijzen met 10 procent zorgt dat de investeringsruimte nog maar 1 miljoen euro bestaat, een daling van 50 procent.

Rekenvoorbeeld: wat gebeurt er met groeninvesteringen als de woningprijzen dalen

in euro's	390.000	360.000	340.000	320.000	300.000
prijs per woning	116.134	82.521	65.714	48.808	32.101
grondopbrengst 30 kavels	3.494.034	2.979.832	1.971.429	1.467.227	953.025
afname grondopbrengst	1.500.000	1.008.403	1.512.605	2.016.807	2.521.008
vaste kosten	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
investeringsruimte groen	1.984.034	875.630	471.429	-32.773	-536.975
in percentages					
daling woningprijzen	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
afname grondopbrengst	14 %	29 %	43 %	58 %	72 %
afname investeringsruimte groen	25 %	51 %	76 %	102 %	127 %

sies" uit te geven om via Rood voor Groen de natuur te verstevigen. Dat was precies hetzelfde voorsel als De Zeeuw met elf andere projectontwikkelaars en de Nephrom enkele jaren geleden deed, en dat vervolgde in 2008 werd afgeblazen door de drie betrokken provincies. Dat staat wel model voor de gang van zaken rondom Rood voor Groen. Het had een langetermijnplanpak van Het Groene Hart kunnen zijn.

Het Delftse onderzoek leert dat je bij Rood voor Groen-projecten en PPS-constructies flexibel moet zijn. De Zeeuw: 'Je moet kijken hoe je andere functies kan accommoderen. Daarnaast moet je denken aan alternatieve fasering, dat je bijvoorbeeld een project eerder afrondt. Dat is de zoektocht die bijvoorbeeld nu bij Blauwe Stad aan de orde is. 'De driedeling die de Delftse onderzoekers maakten, kan een leidraad vormen om na te denken over hoe je een Rood voor Groen-project inricht. Als je een golfbaan wilt is het moeilijk om maar twee holes aan te leggen', aldus De Wolf.

Gebrekkige professionaliteit

In de verhouding tussen publieke en private partijen is volgens De Zeeuw nog steeds veel wantrouwen aanwezig. 'Dat wordt gevoerd door gebrekkige professionaliteit. Boven-

dien worden nood en groen nog steeds als tegengestelde belangen gezien, hoewel op dat front in het afgelopen decennium wel vooruitgang is geboekt. Ontwikkelingsbedrijven hebben meer professionaliteit en ervaring met projecten dan overheden in het landelijk gebied. Daar komen marktpartijen vaak "natuurgen" tegen.'

Luuk Oost ziet in de huidige crisistijden juist een nieuw zelfbewustzijn bij de overheid. 'PPS begon ooit vanuit goede bedoelingen; nu wordt meer vanuit de verschillende belangen geopered. Ik zie het niet als wantrouwen, maar als een gezonde positieve bepalings. Daar is niks mis mee. Maar de onzekerheid is met de crisis enorm toegenomen'. Daarom is het des te zinniger dat overheden een duidelijke boodschap geven aan de markt, vindt Oost, en dat schreef hij in 2009 ook al in Landwerk.

Herman de Wolf ziet vooral problemen in de samenwerking tussen de verschillende publieke partijen, een probleem dat kurstjens in 2000 ook signaleerde. 'Het zijn vaak provincies die het groen willen ontwikkelen,

terwijl de lokale overheden meer gemengde gevoelens hebben. Bij Waterdunen, waar een zwakke schakel in de kust bij Brestkens wordt versterkt door moerasontwikkeling landinwaarts in combinatie met de aanleg van een recreatiepark, mwl was gemeente Sluis bijvoorbeeld wel positief over de economische gevolgen, maar waren er twijfels over het onder water laten lopen van agrarische grond.'

Genotveerde figuren

De Zeeuw blijft, net als tien jaar geleden, pleitbezorger van Rood voor Groen en PPS-constructies. 'Je moet het op de langere termijn bekijken', stelt hij. 'Het is zonde om de gezamenlijke leerervaring van de afgelopen tien jaar teniet te doen. Als je werkt vanuit een gemeenschappelijk belang, met een aantal gemotiveerde figuren die er voor de lange doorlooptijd voor gaan staan, dan heeft het concept Rood voor Groen nog steeds veel mogelijkheden. Een zelfbewuste en professionele opererende overheid zou daarbij het wantrouwen bij marktpartijen weg kunnen halen. En marktpartijen moeten transparanter zijn over hun risicoprofielen en winstdoelstellingen.'

MARTIN WOLFFENBURG

Landwerk 2000-2010

Structuurplan voor water en natuur op de kaart - dus natuur
 Brestkens over hun eigen omgeving - Mevrouwig grondgebied in
 Blijvend een impact aan de uitvoering van beleid - bebouwing