

De herstructurering van de glastuinbouw in het Westland

Erwin Maathuis, e.a.

Expertisecentrum LNV, onderdeel Landbouw, Ede, juli 2000

© 2000 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Expertisecentrum LNV, onderdeel Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

Oplage 100 exemplaren

Samenstelling Hans Bakker, Erwin Maathuis, Helma de Rijk, Caroline Sas, René Verhoeven, Erna van der Wiel, Bram van der Wees

Druk Ministerie van LNV, afdeling Facilitaire Dienst/Bedrijfsuitgeverij

Voorwoord

De glastuinbouw in Nederland is al vele jaren één van de belangrijkste sectoren van de Nederlandse landbouw. Ook ten opzichte van de glastuinbouw in het buitenland neemt de Nederlandse glastuinbouw een belangrijke positie in. Helaas ontkomt de glastuinbouw niet aan de wet van de remmende voorsprong. Om haar voorsprong te behouden en in sommige gevallen zelfs terug te veroveren, is aanpassing en ontwikkeling van de glastuinbouw noodzakelijk. Ook het Westland, dat in het algemeen gezien wordt als het centrum van de Nederlandse glastuinbouw, ontkomt niet aan de noodzaak van herstructurering. Het proces van herstructurering lijkt echter enigszins tot staan te zijn gekomen. Ook de inzet van nieuw beleidsinstrumentarium heeft hier nog weinig aan kunnen veranderen. In dit rapport wordt inzichtelijk gemaakt hoe tuinders in een aantal glastuinbouwgebieden het proces van herstructurering tot nu toe ervaren hebben en welke aanknopingspunten dit biedt om aan het proces van herstructurering nieuwe impulsen te geven.

Ir. H.A. Gonggrijp,
Hoofd EC-LNV, onderdeel Landbouw

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding en vraagstelling	8
1.2 Afbakening van de vraagstelling	8
1.3 Werkwijze	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Impressies van de interviews	10
2.1 De eerste interviewronde	10
2.1.1 Gebied Kreeklanden	10
2.1.2 Gebied Heenweg/Groenweg	11
2.1.3 Gebied Pijnacker-West	12
2.1.4 Bevindingen uit de gesprekken met de tuinders	12
2.2 De tweede interviewronde	13
2.2.1 Overzicht van door tuinders genoemde actoren	13
2.2.2 Aard van de problematiek in het Westland	15
2.2.3 Rolverdeling tussen de verschillende actoren	15
2.2.4 Bevindingen uit de gesprekken in de tweede interviewronde	16
2.2.5 Knelpunten in het herstructureringsproces volgens de geïnterviewde actoren	16
3 Het krachtenveld rondom de tuinder in het Westland	18
3.1 Het perspectief van de Westlandse glastuinder	18
3.2 De actoren rondom de tuinder	19
4 Samenwerkingsverbanden	22
4.1 Het 'proces', voorwaarde voor een succesvolle samenwerking	22
4.1.1 Initiatiefase	22
4.1.2 Oriëntatiefase	23
4.1.3 Besluitvormingsfase	23
4.1.4 Vormgevingsfase	23
4.1.5 Uitvoeringsfase	23
4.2 Voorbeelden van samenwerkingsverbanden in de landbouw	23
4.2.1 De ROM-aanpak	23
4.2.2 Het Bestuurlijk experiment zelfsturing milieucoöperaties	24
4.2.3 Publiek-private samenwerking	24
4.3 De betekenis van samenwerkingsverbanden voor het Westland	25
5 Conclusies en aanbevelingen	26
5.1 Conclusies	26
5.2 Aanbevelingen	28
Bijlagen	29

Samenvatting

Om de herstructurering van de Nederlandse glastuinbouw een nieuwe impuls te geven, is in 1996 door de toenmalige minister van LNV in de 'Tuinbouwbrief' twee nieuwe regelingen in het leven geroepen. Tot op heden moet geconstateerd worden dat desondanks de in het Westland gewenste herstructurering van de glastuinbouw niet echt op gang komt. Wel zijn er enkele initiatieven vanuit de tuinders die mogelijk bijdragen aan die gewenste herstructurering. Op verzoek van Directie Zuidwest (DZW) heeft het EC-LNV een actorenanalyse van deze initiatieven gemaakt. Daartoe zijn gesprekken gevoerd met enkele tuinders uit de gebieden Kreeklanden, Heenweg/Groenweg en Pijnacker-West. Dit laatste gebied ligt overigens buiten het Westland. Naast gesprekken met enkele tuinders hebben er ook gesprekken plaatsgevonden met een aantal door de tuinders genoemde actoren.

Het blijkt dat bij het proces van herstructurering van de glastuinbouw in het Westland een groot aantal actoren betrokken is. In de actorenanalyse zijn meerdere rollen onderscheiden, te weten:

- procesbegeleider;
- belangenbehartiger;
- inhoudsdeskundige;
- (mede-)beslisser;
- (mede-)financier.

Uit de actorenanalyse komt naar voren dat lang niet altijd duidelijk is welke rol/rollen de verschillende actoren vervullen. Daarnaast blijkt dat met name de rol van 'belangenbehartiger' door een groot aantal actoren vervuld wordt. Ook de andere rollen met uitzondering van die van 'procesbegeleider' worden door meerdere actoren vervuld. De rol van 'procesbegeleider' wordt slechts door twee actoren vervuld, waarbij beide actoren echter vooral oog hebben voor de belangen van de (individuele) tuinder en niet voor het herstructureringsproces als totaal. Op basis van het aantal rollen dat de verschillende actoren vervullen is de afstand van deze actoren tot de tuinder inzichtelijk gemaakt. Het blijkt dat de gemeente, na de partner/het gezin van de tuinder, het dichtst bij de tuinder staat. Het verst weg staat de provincie, terwijl andere actoren dicht bij de tuinder staan. Gelet op de onduidelijkheid omtrent de rollen is het aan te bevelen om de betrokken actoren op (korte) termijn hierover met elkaar te laten praten.

Mede door het aantal probleemvelden en het grote aantal actoren dat betrokken is, is de problematiek van de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland complex te noemen. Uit diverse praktijkvoorbeelden blijkt dat in het geval van complexe problemen samenwerking tussen alle betrokken actoren een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle oplossing. De samenwerking in het gebied Kreeklanden tussen alle betrokken actoren laat zien dat samenwerking in het Westland inderdaad kan leiden tot plannen die een duurzame ontwikkeling van de glastuinbouw kunnen bewerkstelligen en daarmee bijdragen aan de gewenste herstructurering. Van belang bij samenwerkingsverbanden is echter wel dat er aandacht geschonken wordt aan het volledig doorlopen van het 'proces'. Dit 'proces' dient gericht te zijn op het verkrijgen van draagvlak bij alle actoren door het creëren van een win-win-situatie voor alle actoren.

Uit de evaluatie van de ROM-aanpak blijkt dat naast het 'proces' ook de doorlooptijd van de financieringsafspraken een kritische succesfactor te zijn. De huidige beleidsinstrumenten die in het Westland toepasbaar zijn kunnen de periode tussen het opstellen van de plannen en het daadwerkelijk in uitvoer nemen niet overbruggen. Een oplossing hiervoor kan zijn het Westland op te nemen als 'verbetergebied' in de Vijfde nota ruimtelijke ordening.

Het huidige beleidsinstrumentarium lijkt niet adequaat genoeg om het gewenste proces van herstructurering in de Westlandse glastuinbouw van de grond te krijgen. Nagegaan dient te worden of het mogelijk is om nieuw beleidsinstrumentarium te ontwikkelen die bijvoorbeeld de beëindiging van bedrijven stimuleert om zo een nieuwe impuls te geven aan de herstructurering.

Belangrijk is echter te beseffen dat de problematiek van de glastuinbouw in het Westland slechts één van de problemen is waar het Westland als woon-, leef- en vestigingsomgeving mee geconfronteerd wordt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

Om tot de top van de Europese glastuinbouw te blijven, kwam de toenmalige minister van LNV in zijn 'Tuinbouwbrief' uit 1996 tot de conclusie dat herstructurering van de Nederlandse glastuinbouw nog steeds noodzakelijk was. Om aan het proces van herstructurering een nieuwe impuls te geven werden twee nieuwe regelingen in het leven geroepen en konden geen nieuwe aanvragen in het kader van de Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden (RROG) ingediend worden. Uit de 'Tuinbouwbrief' bleek dat de minister van LNV aan wilde sluiten bij de dynamiek van de Nederlandse glastuinbouw door initiatieven van individuele ondernemers ter verbetering van hun bedrijfsstructuur te ondersteunen middels de Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw (RSG). Een voorwaarde voor het nemen van initiatieven tot bedrijfsverbetering door ondernemers is het bieden van een toekomstperspectief, waarvoor ondermeer een goede gebiedsinfrastructuur noodzakelijk is. De verantwoordelijkheid om de gebiedsinfrastructuur in de glastuinbouwgebieden Westland en Aalsmeer e.o. te verbeteren werd in dezelfde 'Tuinbouwbrief' nadrukkelijk neergelegd bij de lokale en provinciale overheden. Om hen te stimuleren die verantwoordelijkheid op te nemen is de Regeling Infrastructuur Glastuinbouwgebieden (RIG) ingesteld.

De noodzakelijk geachte herstructurering van de glastuinbouw in het Westland is echter ook in de jaren na 1996 niet echt van de grond gekomen. Wel zijn er in het Westland enkele initiatieven van (groepen) van ondernemers tot stand gekomen die mogelijk bijdragen aan de gewenste herstructurering. Aan het Expertisecentrum LNV, onderdeel Landbouw (EC-LNV) is door de Directie Zuidwest (DZW) van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) gevraagd een analyse van deze initiatieven te maken om zo zicht te krijgen op wie betrokken zijn bij die herstructurering en welke rol of rollen de verschillende actoren spelen. Daarnaast dient de analyse inzichtelijk te maken of er in het herstructureringsproces een rol is weggelegd voor LNV en/of DZW en zo ja welke rol dit dan kan zijn. Tot slot is gevraagd na te gaan welke beleidsinstrumenten (nationaal) voorhanden zijn en welke eventuele aanpassingen gewenst zijn, opdat de herstructurering van het Westland een positieve impuls krijgt. Hier is echter in overleg met DZW zeer summier aandacht aan besteed.

1.2 Afbakening van de vraagstelling

In feite kan in de problematiek van het Westland onderscheid gemaakt worden naar drie niveaus. In de eerste plaats is er de economische en ruimtelijke druk op het Westland als woon-, leef- en vestigingsgebied voor mensen en bedrijven in het Westland zelf en de omliggende gemeenten. De glastuinbouwsector vormt daarbij één van de aandachtsgebieden. Het tweede niveau dat onderscheiden kan worden is dat van de problematiek van de herstructurering van de glastuinbouw, terwijl als derde niveau het individuele glastuinbouwbedrijf onderscheiden kan worden. Bij de uitwerking van de vraagstelling van DZW hebben wij ons met name gefocust op het tweede niveau en dan meer in het bijzonder de bestuurlijke kant van het proces van herstructurering van de glastuinbouw.

1.3 Werkwijze

Een belangrijke groep van actoren bij de herstructurering van het Westland is zondermeer de glastuinder zelf. Daarom is ervoor gekozen om een aantal glastuinders te interviewen die betrokken zijn bij de herstructurering van de glastuinbouw in een tweetal deelgebieden van het Westland. Het gaat daarbij om de gebieden Kreeklanden en Heenweg/Groenweg. Daarnaast is op verzoek van DZW ook gesproken met enkele tuinders in het gebied Pijnacker-West. Volgens informatie van DZW is in deze drie gebieden een proces van herstructurering gaande welke vanuit de glastuinders zelf is opgestart. Overigens bleken de gebieden Kreeklanden en Heenweg/Groenweg nog onder de RROG te vallen.

In de interviews met de betrokken glastuinders hebben we zicht willen krijgen op de volgende aspecten:

- Welke actoren hebben volgens de glastuinders een rol gespeeld bij het proces dat gaande is en wat is die rol geweest?
- Wat zijn de ervaringen van de glastuinders tot nu toe?
- Welke knelpunten heeft men gedurende het proces van herstructurering ervaren en welke mogelijke oplossingen ziet men?
- Wat is de positie van LNV geweest of welke positie zou LNV in moeten nemen?

Vervolgens hebben wij ook diverse door de glastuinders genoemde actoren geïnterviewd. Ook in deze interviews zijn de bovenstaande punten aan de orde gekomen. Aan de hand van de informatie die wij verkregen hebben uit de interviews hebben wij een actorenanalyse gemaakt en het krachtenveld rondom de tuinder in beeld gebracht.

Uit de interviews is ook veel informatie naar voren gekomen over het verloop van de herstructurering in de drie gebieden. Daaruit kwam ondermeer naar voren dat de herstructurering te kenmerken is als een complexe problematiek. Uit diverse praktijkvoorbeelden is gebleken dat samenwerking tussen de betrokken actoren een sleutel is om tot een oplossing te komen bij complexe problemen. Daarom hebben wij een vergelijking gemaakt tussen de theorie achter samenwerkingsverbanden en de ervaringen opgedaan in de drie gebieden.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden enkele impressies gegeven van de interviews die met de tuinders en enkele actoren zijn gehouden. Aan de hand van de informatie die verkregen is uit de interviews wordt in hoofdstuk 3 een actorenanalyse uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de theorie achter samenwerkingsverbanden. Dit wordt gedaan aan de hand van de handreiking om te komen tot duurzame bedrijventerreinen afkomstig van het ministerie van Economische Zaken (EZ). Tevens worden in dit hoofdstuk enkele voorbeelden van samenwerkingsverbanden in de landbouw beschreven. In hoofdstuk 5 tenslotte zijn enkele conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2 Impressies van de interviews

In twee interviewronden is getracht een beeld te krijgen van de actoren die betrokken zijn bij de herstructurering van het Westland en de rol die zij daarbij innemen. In dit hoofdstuk wordt een impressie gegeven van de resultaten van de interviewronden. Op de rol(len) van de verschillende actoren, waarvan een beeld is verkregen in de interviews, wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

2.1 De eerste interviewronde

In de eerste interviewronde hebben gesprekken plaatsgevonden met tuinders uit de gebieden Kreeklanden, Heenweg/Groenweg en Pijnacker-West. In het gebied Kreeklanden zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd met drie tuinders, terwijl in het gebied Heenweg/Groenweg en het gebied Pijnacker-West een groeps gesprek heeft plaatsgevonden. Bij elk groeps gesprek waren drie tuinders uit het betreffende gebied aanwezig. In bijlage 1 zijn de namen opgenomen van de tuinders met wie een gesprek is gevoerd.

De gesprekken met de tuinders hadden tot doel om op twee aspecten van de herstructurering meer informatie te verkrijgen. In eerste instantie ging het om het verkrijgen van informatie over het gebied zelf, zoals waarom is het initiatief tot herstructurering gestart, welke problemen waren aanwezig in het gebied en welke problemen zijn er nu nog. Het tweede aspect betrof het verloop van het herstructureringsproces. Vragen die daarbij aan de orde kwamen waren o.a. waar/bij wie lag het initiatief, welke knelpunten werden/worden ervaren, welke partijen waren/zijn er bij betrokken en op welke wijze.

2.1.1 Gebied Kreeklanden

Karakterschets

Het gebied Kreeklanden ligt in de gemeente 's-Gravenzande en beslaat 83 ha. De totale oppervlakte glas in het gebied bedraagt 52 ha wat overeenkomt met ca. 63% van het bruto-oppervlakte. Van het oppervlakte glas wordt 63% benut voor de teelt van glasgroenten, terwijl op 37% bloemen en potplanten geteeld worden. De gemiddelde leeftijd van de glas opstanden is 15 jaar. Het gebied telt 34 glastuinbouwbedrijven.

Uit de gesprekken met de tuinders blijkt dat het proces van herstructurering van het gebied voor hen is gaan leven met het voorontwerpplan dat in 1996 werd opgesteld. Het voorontwerpplan was opgesteld door de Reconstructiecommissie Westland en voorzag voornamelijk in het verbeteren van de interne ontsluiting van het gebied Kreeklanden. Daartoe was in het voorontwerpplan het tracé opgenomen van een weg door het gebied heen. En hoewel ook toen al de gebrekkige interne ontsluiting ervaren werd als één van de knelpunten in het gebied, was er toch geen draagvlak voor het voorontwerpplan. Het bleek dat in het gebied diverse groepjes van tuinders waren ontstaan die met elkaar over het voorontwerpplan van gedachten hadden gewisseld. De verschillende groepen van tuinders waren veelal georganiseerd rondom de weg waar hun bedrijf aan gelegen was. Toen duidelijk werd dat in het gebied tuinders in meerdere groepjes met elkaar in gesprek waren, werd al snel besloten om deze initiatieven samen te voegen en in 1997 werd de Stichting Kreeklanden opgericht.

Met financiële en administratieve ondersteuning van de plaatselijke Rabobank werd door de Stichting Kreeklanden het projectbureau Van de Waal & Partners gevraagd een inventarisatie te maken van de problemen in het gebied en tuinders te interviewen om inzicht te krijgen in hun wensen. Uit de inventarisatie kwam naar voren dat de (interne) ontsluiting van het gebied en de loop van de waterwegen (inclusief de vervuilde bagger) als knelpunten werden ervaren. In vervolg op de inventarisatie werd een nieuw plan voor het gebied gemaakt waarin ondermeer een tracé voor de interne ontsluitingsweg was opgenomen en waarin voorzien was in meervoudige verkaveling. In korte tijd kon dit nieuwe plan rekenen op draagvlak in het gebied. Om het plan verder tot uitvoering te brengen is in 1998 een projectgroep samengesteld waarin naast de betrokken tuinders en het projectbureau ook de gemeente 's-Gravenzande, het Hoogheemraadschap Delfland, het ministerie van LNV en het Nutsbedrijf Westland zitting hebben. In onderling overleg is besloten om voor alle activiteiten die moeten worden uitgevoerd door de gemeente 's-Gravenzande één integraal bestek op te laten stellen en dit ook als één geheel aan te besteden. Inmiddels is de reconstructie van het gebied Kreeklanden terecht gekomen in de uitvoeringsfase, is de grond voor de weg aangekocht door BBL en is een start gemaakt met de aanleg van de weg.

Uit de gesprekken met de tuinders blijkt dat een belangrijke rol in het herstructureringsproces is weggelegd voor de vertrouwenspersonen uit het gebied. Het zijn deze personen geweest die de tuinders in het gebied met elkaar in contact hebben gebracht en ook inderdaad het vertrouwen van de tuinders genoten. Ze waren en zijn nog steeds goed benaderbaar voor de tuinders en maken ook deel uit van het Stichtingsbestuur. In feite hebben de vertrouwenspersonen er voor gezorgd dat de tuinders in het gebied hun krachten bundelden en verschillen in zienswijzen en standpunten bespreekbaar werden. Een andere belangrijke rol in de beginfase van de herstructurering heeft de plaatselijke Rabobank gespeeld. Door financiële en administratieve ondersteuning van deze zijde is de Stichting in staat geweest om het projectbureau Van de Waal & Partners in te huren en de inventarisatie van knelpunten en wensen uit te laten voeren. Inmiddels is de rol van (voor-)financier overgenomen door het Nutsbedrijf Westland, terwijl ook de gemeente 's-Gravenzande en het Hoogheemraadschap Delfland een financiële bijdrage leveren. Daarnaast kan door de tuinders ook aanspraak gemaakt worden op de subsidiegelden die beschikbaar zijn onder de RROG, omdat het gebied Kreeklanden een zogenaamd RROG-gebied is. Naast de hiervoor genoemde actoren hebben in de planvorming ook enkele andere actoren een rol gespeeld. In feite is het geheel van plannen maken begonnen met het voorontwerpplan van de Reconstructiecommissie Westland. Hierdoor begon het proces van herstructurering voor de tuinders te leven en werden zij zich bewust van de betekenis en de gevolgen van de herstructurering voor hun eigen bedrijf. In het daaropvolgende proces dat geleid heeft tot het nieuwe, gedragen plan heeft het ingehuurde projectbureau Van de Waal & Partners een belangrijke rol gespeeld. Met name de deskundigheid van het projectbureau en de aanpak om te komen tot een in het gebied gedragen plan is van belang geweest.

2.1.2 Gebied Heenweg/Groenweg

Karakterschets

Het gebied Heenweg/Groenweg ligt voor het grootste deel in de gemeente 's-Gravenzande en voor een klein deel in de gemeente Naaldwijk. Het bruto-oppervlakte van het gebied beslaat 280 ha, terwijl de totale oppervlakte glas in het gebied 154 ha bedraagt (= 55% bruto-oppervlakte). Van het oppervlakte glas wordt 40% benut voor de teelt van glasgroenten en 60% voor de teelt van bloemen. De gemiddelde leeftijd van het glas is 12 jaar en in het gebied komen 131 glastuinbouwbedrijven voor.

In 1995 is in opdracht van de Reconstructiecommissie Westland door het projectbureau Van der Waal & Partners een voorontwerpplan voor het gebied opgesteld. In het voorontwerpplan was vooral voorzien in het opheffen van de gebrekkige interne ontsluiting. Daartoe was in het plan het tracé voor een nieuwe ontsluitingsweg opgenomen. Voor het voorontwerpplan was in het gebied weinig draagvlak. Zo was volgens de tuinders het tracé verkeerd gekozen, moesten veel bedrijven 'omkeren' en was er voorzien in het bouwen van veel bruggen. Om uit de ontstane impasse te komen is aan RECON, een samenwerkingsverband tussen WLTO Advies en VEK Advies, gevraagd een nieuw reconstructieplan voor het gebied te maken. Maar vanuit het gebied was er veel weerstand tegen RECON, waardoor de gemaakte plannen geen doorgang vonden. Eind 1998 besloten de belanghebbende tuinders tot de oprichting van een belangenvereniging. Het gebied werd door de tuinders opgedeeld in zes clusters met elk een eigen bestuur en één gezamenlijk hoofdbestuur. De zes clusterbesturen hebben vervolgens een inventarisatie gemaakt van wensen en knelpunten. Daaruit kwam de gebrekkige interne ontsluiting als grootste knelpunt naar voren, terwijl ook de verspreid in het gebied voorkomende burgerwoningen een knelpunt vormen. Na de inventarisatie is in gezamenlijk overleg tussen de zes clusterbesturen en het hoofdbestuur een nieuw tracé voor de ontsluitingsweg ontworpen. Daarbij is er voor gekozen om in het plan alleen het tracé op te nemen van de nieuwe ontsluitingsweg. Volgens de belangenvereniging is dit een essentiële voorwaarde om daarna de noodzakelijk verkaveling min of meer 'vanzelf' op gang te laten komen. Het plan van de belangenvereniging is in de loop van 1999 voorgelegd aan de Reconstructiecommissie Westland en aan de gemeente 's-Gravenzande. Eind 1999 werd door de gemeente de toezegging gedaan dat het plan ook inderdaad zijn beslag zal krijgen, zodat in 2001 begonnen kan worden met het uitvoeren van het plan.

Uit het gesprek met de tuinders kwam naar voren dat de open houding van de belangenvereniging naar het gebied toe omtrent de plannen die gemaakt werden positief heeft bijgedragen aan het verkrijgen van draagvlak voor het nieuwe plan. De open houding van de belangenvereniging kreeg ondermeer vorm door het publiceren van het plan in de regionale pers. Inmiddels staat het draagvlak voor het plan onder druk, doordat enkele tuinders zich tegen het plan keren. Dit is ondermeer een gevolg van de benadering van deze ondernemers door BBL met de vraag of zij bereid

zijn hun (verouderde) bedrijven te verkopen. Ook de vrij starre houding van het Hoogheemraadschap Delfland t.a.v. het verplicht oprichten van regenwaterbassins op bedrijven die in verband met de nieuwe weg op termijn gereconstrueerd worden, is een bedreiging voor het draagvlak onder het plan. Onduidelijk is ook hoe het Hoogheemraadschap Delfland en het Nutsbedrijf Westland tegen het plan aankijken. De belangenvereniging heeft niet met deze twee partijen gesproken, omdat zij dit een taak van de gemeente vindt. Een groot knelpunt, zo vertelden de tuinders, is het feit dat veel instanties zich met het gebied bemoeid hebben. Hierdoor is er veel gepraat, zonder dat er veel van de grond kwam. Een mogelijke oplossing is volgens de tuinders het belasten van één persoon met het regelen en coördineren van het plan. Dit betekent wel een volledige dagtaak voor die persoon. Daarnaast zal het een persoon moeten zijn die het vertrouwen van de tuinders uit het gebied heeft. Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een stoppende tuinder uit het gebied zelf.

2.1.3 Gebied Pijnacker-West

Karakterschets

Het gebied Pijnacker-West ligt in de gemeente Pijnacker en beslaat een bruto-oppervlakte van 280 ha. Het totale oppervlakte glas in het gebied bedraagt 160 ha (= ca. 57% bruto-oppervlakte) waarvan 38% benut wordt voor de teelt van glasgroente. De overige 62% wordt gebruikt voor de bloemisterij. De gemiddelde leeftijd van de aanwezige glasopstanden is 17 jaar en het gebied telt 132 glastuinbouwbedrijven.

Reeds in 1992 was voor het gebied Pijnacker-West een voorontwerpplan gemaakt. Om onduidelijke redenen is dit voorontwerpplan echter nooit opgepakt en is de herstructurering niet van de grond gekomen. Totdat in 1999 op initiatief van de WLTO een inventarisatie gemaakt werd van de bedrijven in het herstructureringsgebied Pijnacker-West. Het doel van de inventarisatie was om de structuur van de aanwezige bedrijven in beeld te krijgen. Bij de inventarisatie zijn de bedrijven zoveel mogelijk geclusterd, waarbij uit is gegaan van natuurlijke begrenzingen zoals wegen, water en spoorlijnen. Dit heeft geresulteerd in clusters met een wisselende omvang variërend van 5 tot 25 tuinders.

De aanleiding voor de inventarisatie was het feit dat door de tuinders uit het gebied nauwelijks gebruik werd gemaakt van het aanbod om hun bedrijf door te lichten. De WLTO had dit aanbod gedaan met het oog op de herstructurering van het gebied. Halverwege 1999 werd het resultaat van de inventarisatie op een heroriëntatieavond gepresenteerd. Op deze avond waren vrijwel alle tuinders uit het gebied aanwezig en ook vier tuinders uit het cluster Delfgauw. Hoewel de tuinders burens van elkaar zijn, hadden zij nog nooit met elkaar over de toekomst gesproken. Op de heroriëntatieavond gebeurde dit voor de eerste keer. Toen bleek dat elk van hen zijn bedrijf wel wilde verkopen, waarop al snel het idee ontstond om de vier bedrijven in één blok te verkopen. Vanuit de WLTO is vervolgens begeleiding aangeboden om het proces van gezamenlijke verkoop zo voorspoedig mogelijk te laten verlopen. Potentiële kopers zijn de twee aan het blok aangrenzende tuinders of anders een tuinder die een nieuw bedrijf wil stichten. De voorkeur gaat uit naar de verkoop van het blok aan de aangrenzende tuinders, omdat drie van de vier verkopende tuinders na de verkoop van het bedrijf in de bedrijfswoning willen blijven wonen. Daarnaast hoeft er dan geen nieuwe ontsluiting op de openbare weg gerealiseerd te worden en hoeft er geen nieuwe bedrijfswoning gebouwd te worden. Dit laatste is wel het geval als op het betreffende blok een nieuw bedrijf wordt gesticht en bekend is dat de gemeente Pijnacker terughoudend is in het verlenen van bouwvergunningen voor nieuwe bedrijfswoningen. Inmiddels hebben de vier tuinders gezamenlijk een contract opgesteld. In dit contract zijn de voorwaarden die elk van hen stelt aan de verkoop opgenomen. Daarbij moet gedacht worden aan het in bezit willen houden van een schuur of het particulier willen verkopen van de bedrijfswoning.

2.1.4 Bevindingen uit de gesprekken met de tuinders

Kijkend naar de drie gebieden valt op dat elk van de gebieden in een andere fase van het reconstructieproces zit. Zo is het gebied Kreeklanten al in de uitvoeringsfase, terwijl in het gebied Heenweg/Groenweg de planvormingsfase nog moet worden afgerond met het vaststellen van het reconstructieplan. Het gebied Pijnacker-West valt op doordat de herstructurering door particulier initiatief zoals in het cluster Delfgauw in een stroomversnelling lijkt te komen. Aanvankelijk was het voorontwerpplan uit 1992 min of meer in-de-la-terecht-gekomen.

Naast het verschil in fase is er ook een aanzienlijk verschil in het aantal tuinders dat bij het proces van reconstructie betrokken is. In Delfgauw zijn vier tuinders direct bij het proces betrokken en

mogelijk worden dit er vijf of zes, afhankelijk van het aantal kopers dat geïnteresseerd is in het aangeboden blok. In Kreeklanden gaat het om 34 tuinders, terwijl in het gebied Heenweg/Groenweg een nog groter aantal tuinders betrokken is bij het reconstructieproces. Overigens is door de clustervorming in het gebied Heenweg/Groenweg het aantal tuinders teruggebracht tot groepen van tuinders die in aantal gelijk zijn aan het gebied Kreeklanden.

Nog een opvallend verschil is de mate van gedetailleerdheid van de reconstructie. Voor het gebied Kreeklanden is een plan ontwikkeld dat niet alleen voorziet in het realiseren van een goede interne ontsluiting maar waarin tevens voorzien is in het herstructureren van de bedrijven in het gebied zelf. Ook het dempen van sloten, het graven van nieuwe waterwegen en het realiseren van waterbergingscapaciteit zijn in het plan opgenomen. Daarentegen is in het gebied Heenweg/Groenweg in de planvorming alleen voorzien in de aanleg van de interne ontsluitingsweg. Als dit gerealiseerd is dan volgt, volgens de betrokken tuinders, de rest 'vanzelf'. Ook in het plan voor het cluster Delfgauw is er sprake van een aanzienlijke gedetailleerdheid in de vorm van het vastleggen van afspraken in een gezamenlijk contract. In dit contract zijn de randvoorwaarden opgenomen die elk van de verkopende tuinders stelt aan de verkoop.

Naast de verschillen zijn er ook enkele overeenkomsten tussen de gebieden. Denk bijvoorbeeld aan de gebrekkige (interne) ontsluiting van de gebieden Kreeklanden en Heenweg/Groenweg. Daarnaast is er vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering de druk om de verkaveling in de gebieden te verbeteren en daarop aansluitend de glasopstand te vernieuwen. Maar naast deze 'fysieke' overeenkomsten is er ook een opvallende overeenkomst in het proces van herstructurering. Het initiatief voor de herstructurering is in elk gebied van buitenaf gekomen. In de gebieden Kreeklanden en Heenweg/Groenweg lag het initiatief bij de Reconstructiecommissie Westland die op een bepaald moment met een voorontwerpplan voor reconstructie het gebied benaderde. Bij het opstellen van de voorontwerpplannen lijken de tuinders uit de twee gebieden niet of nauwelijks betrokken te zijn. Er is dan ook nauwelijks of zelfs helemaal geen sprake van draagvlak. In reactie op de voorontwerpplannen zijn de tuinders zich gaan verenigen en hebben op basis van hun eigen wensen een alternatief plan opgesteld. In het cluster Delfgauw is er geen sprake van het 'afzetten' tegen een plan van buitenaf, maar heeft er wel eerst een inventarisatie door WLTO moeten plaatsvinden voordat de tuinders hun krachten bundelden.

2.2 De tweede interviewronde

In de eerste interviewronden was door de tuinders een aantal actoren genoemd die een rol hebben gespeeld bij het proces van herstructurering. Een aantal actoren werd in de diverse gesprekken meerdere keren genoemd, waarop besloten is om met deze actoren in de tweede interviewronde een gesprek te voeren. Centraal in deze gesprekken stond de vraag welke rol en positie de betreffende actor en andere actoren innemen in het proces van herstructurering van het Westland en wat de aard van de problematiek in het Westland volgens hen is. De actoren waarmee een gesprek is gevoerd zijn de gemeente 's-Gravenzande, de provincie Zuid-Holland, de Stichting Herstructurering Westland, de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO) en de Dienst Landelijk Gebied. Daarnaast heeft in de tweede interviewronde ook een gesprek plaatsgevonden met een afvaardiging van tuindersvrouwen. De namen van de personen met wie gesproken is, staan vermeld in bijlage 1.

2.2.1 Overzicht van door tuinders genoemde actoren

In het onderstaande overzicht zijn de door de tuinders genoemde actoren weergegeven. Van elk van deze actoren is een beschrijving van wat zij doen gegeven. Deze beschrijving is tot stand gekomen aan de hand van de informatie van de tuinders en de actoren met wie in de eerste en tweede interviewronde gesproken is.

Stuurgroep IOPW

Een belangrijke rol in het proces speelt de stuurgroep Integraal Ontwikkelingsplan Westland (IOPW). De doelen van het IOPW zijn het verbeteren van het economisch draagvlak en de leefbaarheid van het Westland. Hiertoe is een integraal plan ontwikkeld wat zich richt op woningbouw, inrichting bedrijventerreinen (waaronder glastuinbouw), recreatie en infrastructuur. De regie voor de herstructurering van het Westland ligt bij de stuurgroep IOPW. Zij maakt een plan voor het gehele Westland.

De gemeenten

In het Westland liggen zeven gemeenten. De gemeente is primair verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening in het landelijk gebied, maakt afwegingen tussen belangen van de verschillende functies stelt bestemmingsplannen vast en voert ze vervolgens uit. De rol van de gemeente richting glastuinbouw is vergelijkbaar met die naar andere bedrijven, vooral faciliterend, soms richtinggevend bijvoorbeeld via subsidie of in het uiterste geval via wettelijke verplichtingen.

De Reconstructiecommissie Westland

De Reconstructiecommissie Westland is te beschouwen als de "publieke" poot, conform de landinrichtingswet. Zij heeft als taak het vaststellen van reconstructieplannen, het bewaken van inspraakprocedures en het afhandelen van ingediende bezwaren. De Reconstructiecommissie Westland heeft in de afgelopen 25 jaar veel ervaring opgedaan met de herstructurering van gebieden in het kader van de RROG-regeling. Formeel heeft de Reconstructiecommissie Westland geen beslissingsbevoegdheden, maar middels overleg tracht zij de gemeenten te sturen. Daarbij heeft zij vooral oog voor de glastuinbouw. De Reconstructiecommissie Westland heeft niet tot taak om private partijen bij elkaar te brengen en lokale initiatieven te stimuleren, wel om te beoordelen of deze initiatieven passen in het reconstructieplan.

De Stichting Herstructurering Westland

De Stichting Herstructurering Westland is te beschouwen als de "private" poot en fungeert als 'smeerolie' in het proces van herstructurering. In het bestuur van de Stichting Herstructurering Westland hebben zitting de Rabobank, de bloemenveiling, de groenteveiling, het nutsbedrijf, de Kamer van Koophandel en de WLTO. Om de autonome positie van de Stichting Herstructurering Westland te waarborgen is er bewust voor gekozen om de overheid niet deel te laten nemen en ook om af te zien van financiële ondersteuning door de overheid.

De werkwijze van de Stichting Herstructurering Westland is dat zij voor een te reconstrueren gebied de randvoorwaarden vanuit gemeente en waterschap inzichtelijk maakt, een inventarisatie maakt van de wensen van de tuinders en op basis daarvan een 'prikkelend' plan maakt. In speciale bijeenkomsten worden deze zaken aan de betrokken tuinders gepresenteerd, waarna het geheel besproken wordt. Als vervolg op deze bijeenkomsten vinden veelal individuele gesprekken tussen enkele tuinders plaats, waarbij vooral ingegaan wordt op planvorming voor infrastructuur en waterwegen. Het hele proces kan soms enkele jaren duren.

De Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie

De WLTO is de regionale organisatie van LTO-Nederland. De WLTO is de bestuurlijke vertegenwoordiging van de tuinders in het Westland. De WLTO heeft ondermeer zitting in de Reconstructiecommissie Westland en in de Stichting Herstructurering Westland. De WLTO is de belangenbehartigende organisatie voor de glastuinbouw. Hierbij moet zij ook vorm geven aan de positie van de glastuinbouw ten opzicht van de andere functies in het gebied. In het Westland is een aanzienlijk deel van de tuinders lid. Onderdeel van de WLTO is de commissie 'Vrouw en Bedrijf'. Deze commissie wil naast bedrijfstechnische zaken ook aandacht besteden aan sociale aspecten rond het herstructureringsproces.

De Provincie

De provincie heeft zitting in het IOPW en functioneert als 'katalysator' tussen het stadsgewest Haaglanden enerzijds en de zeven Westlandse gemeenten anderzijds. Daarnaast heeft de Provincie een rol als 'katalysator' tussen de zeven Westlandse gemeenten onderling. De problematiek van het Westland betreft niet alleen de claim vanuit de glastuinbouw, maar ook de claims die op het gebied worden gedaan vanuit woningbouw en bedrijventerreinen. In de afgelopen periode zijn vooral de plannen met betrekking tot woningbouw en bedrijventerreinen van de grond gekomen, terwijl de herstructurering van de glastuinbouw achterblijft.

De rol van de provincie is vooral faciliterend/bemiddelend optreden tussen de verschillende partijen. Die tussenpositie vervult de provincie ook tussen het rijk aan de ene kant en de gemeenten aan de andere kant. De afstand tussen deze twee is te groot en de provincie is in staat om die afstand te slechten.

Het Rijk/Ministerie van LNV

De rol van het Ministerie van LNV is vastgelegd in de 'Tuinbouwbrief'. De 'Tuinbouwbrief' richt zich op de herstructurering van de glastuinbouw, met het oogmerk de leidende positie van de Nederlandse glastuinbouw te herwinnen. Uitgangspunt daarbij is dat die rol faciliterend, stimulerend en ondersteunend is. De actoren zullen zelf hun verantwoordelijkheid moeten oppakken en tot initiatieven komen. De overheid zal dergelijke initiatieven vervolgens ondersteunen.

Dienst Landelijk Gebied

De DLG werkt in opdracht van de Provincie en het Ministerie van LNV. Zij voert het secretariaat van de Reconstructiecommissie en heeft een belangrijke inbreng bij het tot stand komen van de voorontwerpplannen. Daarnaast is de DLG verantwoordelijk voor de uitvoering van diverse regelingen zoals de RIG. Het Bureau beheer landbouwgronden (BBL) vormt een onderdeel van de DLG en is betrokken bij het verwerven van vrijkomende bedrijven en gronden. Zij doet dit op verzoek van gemeenten, waterschappen en reconstructiecommissies.

2.2.2 Aard van de problematiek in het Westland

Naar de mening van de geïnterviewde actoren vormt de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland slechts één van de aandachtsvelden. In het provinciale plan voor het Westland en Rijnmond speelt een ook discussie met betrekking tot recreatie en ontsluiting. Ook in het IOPW worden claims op het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw in samenhang bekeken. Volgens de geïnterviewde actoren wordt door de actoren die betrokken zijn bij de herstructurering van de glastuinbouw op verschillende wijze omgegaan met deze samenhang. Zo stelde één van de geïnterviewde actoren dat de Reconstructiecommissie Westland alleen oog heeft voor de glastuinbouw. Breder denken en functioneren is echter volgens deze geïnterviewde van belang en daarom dient de herstructurering van de glastuinbouw gestalte te krijgen in IOPW-verband. Ook de andere geïnterviewde actoren onderschrijven het belang van het IOPW en geven in de interviews aan dat het IOPW wat hun betreft kan rekenen op een groot draagvlak. Uit de gesprekken met de actoren komt echter naar voren dat naar hun mening in de plannen steeds meer aandacht wordt besteed aan recreëren en woningbouw en dat dit ten koste gaat van de mogelijkheden voor de glastuinbouw. In zijn algemeenheid constateren de geïnterviewden dat de invloed van de glastuinbouw afneemt en daarmee ook het draagvlak voor de glastuinbouw in de politiek.

Om het proces van herstructurering te laten slagen is het naar de mening van de geïnterviewde actoren van belang dat voor de herstructurering een breed draagvlak gecreëerd wordt en dat er ook sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van het laten slagen van de herstructurering. Enerzijds moeten de tuinders het gevoel hebben dat zij hun wensen en problemen op tafel kunnen leggen. Anderzijds dient men zich niet alleen te richten op het sectorale belang, maar vooral oog te hebben voor het belang van het gehele gebied. Om dat te realiseren zal men zich moeten inspannen om win-win situaties na te streven.

2.2.3 Rolverdeling tussen de verschillende actoren

Volgens de geïnterviewde actoren zijn met name de tuinders, de gemeente, de provincie en het rijk belangrijke actoren in het herstructureringsproces van de glastuinbouw. Vooral de interactie tussen de tuinders en de gemeente wordt als belangrijk bestempeld. Immers de gemeente is primair verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening in het landelijk gebied, maakt afwegingen tussen de belangen van de verschillende functies, stelt bestemmingsplannen vast en voert ze vervolgens uit. De toekomstplannen die de tuinders maken hebben vrijwel altijd gevolgen voor de publieke sector en belangen en komen daarmee op het terrein van de gemeente. Bij de afweging van belangen dient dan ook het belang van de tuinders goed meegewogen te worden.

De rol van belangenverenigingen voor tuinders om als gesprekspartner te fungeren wordt door de geïnterviewde actoren sterk verschillend ingeschat. Eén van de geïnterviewde actoren geeft aan dat tuinders om hun belangen goed voor het voetlicht te brengen zich moeten verenigen in een belangenvereniging om zo als gesprekspartner naar de gemeente toe te fungeren. Echter in de beleving van een andere actor leiden initiatieven als het oprichten van belangenverenigingen veelal tot (aanzienlijke) verdragen. Wel zijn de geïnterviewde actoren van mening dat de belangrijkste rol is weggelegd voor de individuele tuinder.

De vraag speelt wie de rol van procesbegeleider wil spelen. Zoals gesteld in het rapport van de Stichting Herstructurering Westland 'Muzikant of componist' speel je als organisatie een duidelijk

andere rol wanneer je probeert vanuit de aangereikte noten van tuinders (en gemeenten) een muziekstuk te componeren om daarbij vervolgens de juiste maat en het tempo vast te stellen. Vanuit de interviews is door de verschillende actoren aangegeven het IOPW als leidraad te zien. Hierbij is aangegeven dat de stuurgroep IOPW een belangrijke rol speelt in het opstellen van de grote plannen en dus ook bij het aangeven van de randvoorwaarden. Echter voor het welslagen van de herstructurering moet aan de plannen ook geld gekoppeld zijn wat op het juiste moment beschikbaar komt.

Het verschil in rol van de Reconstructiecommissie Westland en Stichting Herstructurering Westland is, zo blijkt uit de gesprekken met enkele actoren, onvoldoende duidelijk. In de rolbeschrijving zoals die door beide organisaties zelf is neergezet is er sprake van een duidelijke taakafbakening. Echter meerdere actoren hebben aangegeven geen helder beeld te hebben van de rolverdeling tussen beide organisaties of een overlap in activiteiten waar te nemen.

2.2.4 Bevindingen uit de gesprekken in de tweede interviewronde

Evenals uit de gesprekken met de tuinders in de eerste interviewronde, komt ook uit de gesprekken met enkele actoren in de tweede interviewronde naar voren dat een groot aantal organisaties op één of andere wijze betrokken is bij de herstructurering van het Westland. Volgens sommige geïnterviewden is het aantal zelfs te groot. Dit gevoel wordt nog eens verstrekt doordat blijkt dat voor de geïnterviewden lang niet altijd duidelijk is wat de verschillende partijen nu precies voor rol/functie hebben en waarin zij zich onderscheiden van elkaar. Ook blijken de opvattingen over de rollen die de verschillende actoren in zouden moeten nemen in het herstructureringsproces verschillend te zijn, waarbij sommige actoren zichzelf precies dezelfde rol toedichten. Wel is er eensgezindheid omtrent de rol van de rijksoverheid die vooral financiële middelen beschikbaar dient te stellen.

Daarnaast zijn de actoren het opvallend eens omtrent de rol van de stuurgroep IOPW in het herstructureringsproces van de glastuinbouw. Van de stuurgroep IOPW wordt verwacht dat zij de lijnen uitzet waarlangs het Westland zich kan ontwikkelen. Bij het uitzetten van die lijnen dient de stuurgroep IOPW volgens de geïnterviewden uit te gaan van een integrale benaderingswijze van alle problemen die in het Westland spelen.

Verder komt uit de gesprekken naar voren komt dat de geïnterviewde actoren veel belang hechten aan initiatieven van 'onderaf'. Men is zich er van bewust dat het uiteindelijk de tuinders zijn die 'iets moeten willen'. Het creëren van draagvlak wordt dan ook belangrijk gevonden en communicatie vervult volgens de geïnterviewden daarbij een belangrijke rol.

2.2.5 Knelpunten in het herstructureringsproces volgens de geïnterviewde actoren

Door de geïnterviewde actoren is in de gesprekken een aantal knelpunten aangegeven die volgens hen het proces van herstructurering bemoeilijken. Onderstaand zijn deze knelpunten weergegeven:

- Realisatie van de integrale aanpak van het IOPW.
Zoals gesteld kan het IOPW rekenen op een groot, regionaal draagvlak. Echter het blijkt lang te duren voor er geld gekoppeld is aan de plannen. Bovendien zijn er twijfels over de haalbaarheid van de plannen omdat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om het plan volledig uit te voeren.
- Uitgaan van korte termijn en vastliggende kaders.
De periode tussen het maken van plannen, het vaststellen daarvan en het verankeren in bestemmingsplannen duurt (te) lang. In die periode van onzekerheid nemen de meeste betrokkenen een afwachtende houding aan en blijven noodzakelijke investeringen achterwege. Aan de andere kant zijn er mensen die wel investeren en daar gaan bouwen waar in de toekomst het uiteindelijke tracé komt te liggen. Dit komt omdat instrumenten om nieuwbouw in het toekomstige tracé tegen te gaan ontbreken. Dure onteigening en kapitaalvernietiging liggen dan in het verschiet.
- Aandacht voor communicatie en zorgdragen voor goede betrouwbaarheid.
De betrouwbaarheid van de verschillende partijen heeft in het verleden wel eens te wensen overgelaten. Hierdoor is het voor de betrokken tuinders vaak niet altijd duidelijk wat hun te

wachten staat. Om die onduidelijkheid te voorkomen en om draagvlak te creëren is communicatie naar de betrokkenen en tussen de diverse partijen noodzakelijk.

- **Aandacht voor sociale aspecten.**
Vaak blijkt het moeilijker om een bedrijf te beëindigen dan om er één te beginnen. Vooral de onduidelijkheid over de toekomst maakt dat het besluit om het bedrijf te stoppen niet zomaar genomen is. Een ander aspect waaraan in de discussie rondom de herstructurering van de glastuinbouw weinig aandacht wordt besteed is de 'onaantrekkelijkheid' van nieuwe glastuinbouwlocaties vanuit het sociale gezichtspunt. In de huidige gebieden heeft het tuindersgezin allerlei sociale contacten
- **Problematiek rondom de handhaving van het lozingenbesluit.**
Om te voldoen aan de bepalingen in het lozingenbesluit zijn veelal forse investeringen noodzakelijk. Zeker wanneer een tuinder binnen afzienbare tijd na het doen van deze investeringen zijn bedrijf herstructureert of zelfs beëindigd, is de bereidheid om de noodzakelijke investeringen ook daadwerkelijk uit te voeren gering. Er lijkt bij tuinders onvoldoende vertrouwen te zijn dat bij het waterschap begrip bestaat voor de situatie waarin zij op zo'n moment verkeren en dat vanuit dit begrip in gezamenlijkheid naar een oplossing gezocht kan worden.
- **Verskil in investeringsritme tussen de bedrijven.**
De in het kader van herstructurering van het bedrijf noodzakelijke investeringen moeten aansluiten bij het investeringsritme van het bedrijf. Is dit niet het geval dan kan dit leiden tot kapitaalvernietiging op het moment van het in uitvoering nemen van de plannen. Hiermee geconfronteerd zal iedere tuinder zich de vraag stellen 'waarom ik en waarom niet mijn buurman?'. Het gevolg zal zijn dat het draagvlak voor het plan afbrokkelt, tenzij op een of andere wijze een win-win-situatie gecreëerd wordt die deze kapitaalvernietiging compenseert. Een complicerende factor bij dit al is dat de betreffende bedrijven zich vaak in een verschillend investeringsritme bevinden.

3 Het krachtenveld rondom de tuinder in het Westland

Vanuit de theorie en de praktijk blijkt dat een analyse van actoren vooral zinvol is als er sprake is van een vraagstuk waar meerdere partijen belang hebben bij het oplossen ervan en waarbij geen van de belanghebbende dat alleen kan realiseren. Ook kan een actorenanalyse zinvol zijn bij die vraagstukken waarbij het van belang is om draagvlak onder de belanghebbende te creëren. Een actorenanalyse kan uitgevoerd worden vanuit het perspectief van elk van de betrokken actoren. Gezien de vraagstelling van DZW die ten grondslag ligt aan dit project is er voor gekozen om de actorenanalyse uit te voeren vanuit het perspectief van de tuinder.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op wat nu het perspectief van de tuinder in het Westland is. Vervolgens wordt nader ingegaan op de actoren waar de tuinder mee te maken heeft en welke afstand de verschillende actoren vanuit het perspectief van de tuinder tot diezelfde tuinder innemen.

3.1 Het perspectief van de Westlandse glastuinder

Door een samenspel van klimaat, bodem, ondernemersinstinct, afzetmarkt en arbeidspotentieel heeft de eerste glastuinbouw in het Westland zich snel kunnen uitbreiden. Al snel ontstond er een concentratie van economische activiteiten die onderling nauw met elkaar samenhangen en elkaars ontwikkeling ook stimuleerden. Het succes van de één versterkte het succes van de ander. Het Westland is daardoor geworden tot het centrum van de Nederlandse glastuinbouw, waar kennis en informatie beschikbaar is en waar toeleverings- en afzetstructuren aanwezig zijn. Zaken die voor de verschillende generaties van Westlandse tuinders van groot belang zijn geweest om zich hier te vestigen en ook nu met hun bedrijf in het Westland te willen blijven. De structuur van de polders en de sloten volgend is in het verleden vrijwel ieder stukje grond in het Westland benut om glastuinbouwbedrijven op te richten. Door het beschikbaar komen van allerlei technologieën zijn de inzichten over wat een modern glastuinbouwbedrijf is continu in ontwikkeling geweest. De in het verleden als modern en vooruitstrevend getypeerde bedrijven zijn volgens de huidige inzichten nu ouderwets, te klein van omvang en verre van optimaal wat vorm betreft. Om ook in de toekomst de zekerheid te hebben om als glastuinder verder te kunnen is uitbreiding van het glas op optimaal gevormde kavels een 'must'.

Uit de gesprekken met de tuinders blijkt dat zij vooral vanuit het perspectief van het 'ondernemer-zijn' kijken naar de toekomst. Vanuit het 'ondernemer-zijn' ziet men drie mogelijkheden, namelijk:

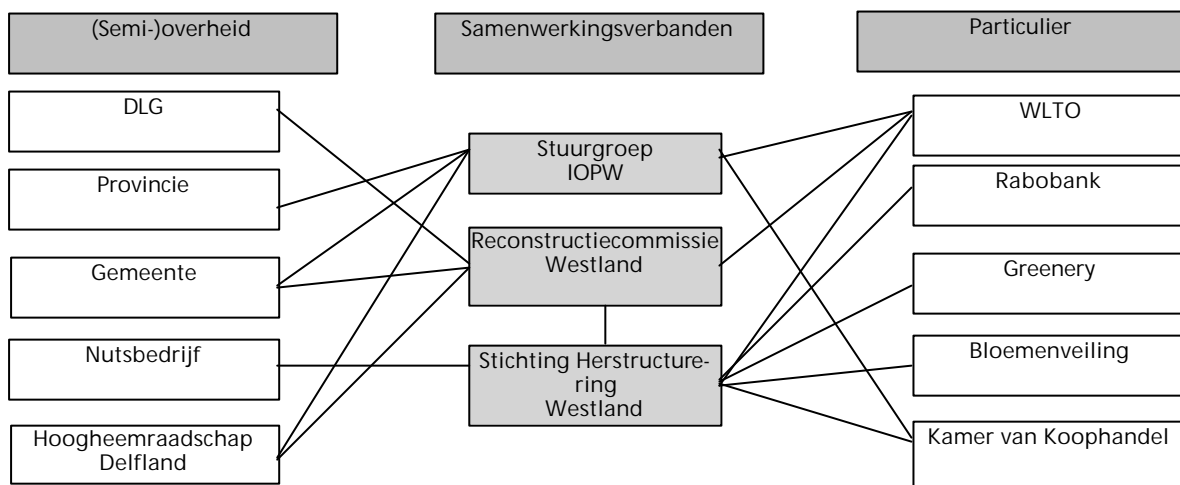
1. bedrijfsuitbreiding op de huidige locatie;
2. bedrijfsverplaatsing binnen het Westland of daarbuiten;
3. bedrijfsbeëindiging.

De eerste keus waar men voor staat is door gaan met het bedrijf of het bedrijf beëindigen. Bedrijfsbeëindiging is vooral in situaties waarin duidelijk is dat er geen bedrijfsopvolg(st)er aanwezig is een reële toekomstmogelijkheid. In situaties waarin er wel sprake is van bedrijfsopvolging of waar bedrijfsopvolging nog niet aan de orde is, zal de glastuinder er veelal voor kiezen om door te gaan met het bedrijf. En zoals eerder beschreven ligt de toekomst van de tuinder in uitbreiding, optimalisering en vernieuwing van het glas. Men kan daarbij kiezen dit te realiseren op de huidige bedrijfslocatie of op een andere locatie, welke gelegen kan zijn in het Westland of daarbuiten. Verplaatsing naar buiten het Westland is echter volgens veel tuinders geen reële optie gezien de eerder beschreven aanwezigheid van kennis, informatie, toeleverings- en afzetstructuren die het Westland maken tot het centrum van de glastuinbouw. Een andere, zeker zo belangrijke factor die verplaatsing naar buiten het Westland tegenhoudt, is de sociale binding die de tuinder en zijn gezin heeft met het Westland. Daarbij gaat het niet alleen om de aanwezigheid van familie en vrienden. Maar ook het gegeven dat glastuinders en hun gezinnen elkaar in allerlei lagen van de samenleving tegen komen, zoals in kerken, muziek- en sportverenigingen, scholen en supermarkten. Daarnaast vormen de glastuinders in menig gemeenteraad in het Westland een belangrijke stem en worden de belangen van de glastuinbouw goed 'verdedigd'. Een aspect dat voor menig tuinder in een nieuw glastuinbouwgebied buiten het Westland nog maar de vraag is.

3.2 De actoren rondom de tuinder

In de gesprekken met de tuinders van de gebieden Kreeklanden, Heenweg/Groenweg en Pijnacker-Delfgauw zijn diverse actoren genoemd (zie paragraaf 2.2.1) die voor hen van belang zijn geweest of nog steeds van belang zijn in het reconstructieproces. Enkele van de genoemde actoren zijn specifiek voor één bepaald gebied, zoals bijvoorbeeld de Stichting Kreeklanden. Andere actoren zijn niet specifiek aan één van de onderzochte gebieden gebonden en hebben daardoor (mogelijk) een rol in het herstructureringsproces van het Westland als geheel. Deze gebiedsoverstijgende actoren zijn in te delen naar (semi-)overheid en particuliere organisaties. Naast de afzonderlijke actoren zijn er ook diverse samenwerkingsverbanden actief in het Westland. In figuur 1 is voor de actoren die 'gebiedsoverstijgend' opereren aangegeven bij welk samenwerkingsverband zij betrokken zijn.

Figuur 1 Overzicht van actoren in het Westland en hun betrokkenheid bij samenwerkingsverbanden actief in het Westland



Uit het overzicht blijkt dat alle actoren vertegenwoordigd zijn in tenminste één van de drie samenwerkingsverbanden. Diverse actoren zijn zelfs in twee van de drie samenwerkingsverbanden vertegenwoordigd, terwijl één actor (WLTO) zelfs vertegenwoordigd is in alledrie de samenwerkingsverbanden. Daarnaast blijkt de Stichting Herstructurering Westland vertegenwoordigd te zijn in de Reconstructiecommissie Westland. LNV is via de Dienst Landelijk Gebied (DLG) betrokken bij de Reconstructiecommissie Westland, waarvan zij het secretariaat voert.

Ieder van de genoemde actoren heeft een eigen belang bij de herstructurering van het Westland. Om dit belang te realiseren vervult men in het herstructureringsproces een bepaalde rol. De rollen die in het herstructureringsproces onderscheiden kunnen worden zijn:

- procesbegeleider
de 'procesbegeleider' heeft oog voor het proces als geheel en poogt door partijen bij elkaar te brengen het proces gaande te houden;
- belangenbehartiger
de 'belangenbehartiger' komt in het herstructureringsproces op voor zijn eigen belang of voor het belang van anderen. Soms kan het echter ook een algemeen belang betreffen waar geen specifiek persoon of groep van personen bij betrokken zijn;
- inhoudsdeskundige
de 'inhoudsdeskundige' brengt op zijn terrein deskundigheid en kennis in;
- (mede-)beslissers
de '(mede-)beslissers' neemt op basis van wettelijke bevoegdheden beslissingen die het herstructureringsproces aangaan;

- (mede-)financier
De '(mede-)financier' draagt financieel bij aan het verloop van het herstructureringsproces.

Veelal zal een actor meerdere rollen vervullen en vaak blijken meerdere actoren dezelfde rol te vervullen. In schema 1 is voor de actoren die betrokken zijn bij de herstructurering van het Westland aangegeven welke rol/rollen zij vervullen. Dit hebben wij gedaan op basis van de informatie die wij verkregen hebben uit de interviews. In het geval dat eenzelfde rol door meerdere actoren vervuld wordt, blijkt dat niet iedere actor dit in dezelfde mate doet. In het schema is dit onderscheid weergegeven met het aantal '+'.

Schema 1 Overzicht van actoren en de door hen vervulde rollen in het herstructureringsproces van het Westland

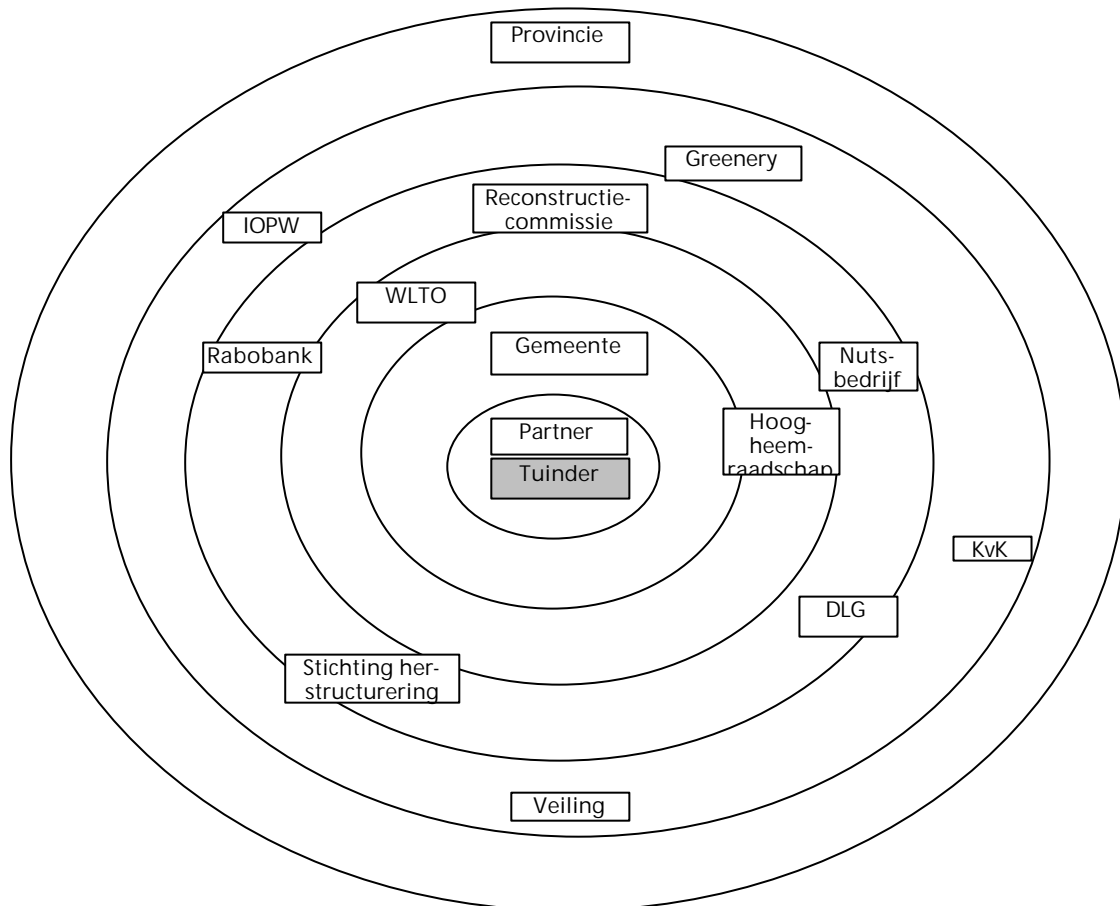
	Proces- begeleider	Belangen- behartiger	Inhouds- deskundige	(Mede-) beslisser	(Mede-) fi- nancier
DLG			++		++
Provincie Zuid-Holland					
Gemeente		++	++	++	++
Nutsbedrijf		+	+		+
Hoogheemraadschap Delfland			+	+	++
WLTO	+	+	+		
Rabobank		+			+
Greenery		+			
Bloemenveiling		+			
Kamer van Koophandel		+			
Stuurgroep IOPW				+++	
Reconstructiecommissie Westland			+	+	
Stichting Herstructurering Westland	++		+		

Kijkend naar het overzicht van rollen vallen twee zaken direct op. In de eerste plaats de onduidelijkheid omtrent de rol die de provincie Zuid-Holland in het herstructureringsproces vervult. Dit komt tot uiting in het feit dat bij geen enkele rol een '+' voor de provincie is opgenomen. Het tweede dat opvalt is het feit dat de rol van 'procesbegeleider' slechts door twee actoren, te weten WLTO en de Stichting Herstructurering Westland vervuld wordt, terwijl de andere rollen veelal door (veel) meer actoren vervuld worden. Overigens hebben beide actoren hierbij vooral oog voor de tuinder en zijn positie en letten zij veel minder op het proces van herstructurering als geheel. Uit het overzicht blijkt verder dat de gemeente een vrij centrale rol vervult. Aan de ene kant is zij belangenbehartiger en inhoudsdeskundige, aan de andere kant is zij (mede-)beslisser en (mede-)financier. LNV is via DLG een belangrijkste (mede-)financier met de gelden uit de verschillende regelingen die in het Westland toepasbaar zijn, de RROG, de RSG en de RIG. Naast (mede-)financier is DLG ook een belangrijke inhoudsdeskundige. Ook diverse andere actoren zijn aan te merken als inhoudsdeskundige. Het aantal actoren dat de rol van (mede-)beslissers vervult is beperkt. De belangrijkste is het IOPW, terwijl ook de gemeente een belangrijke (mede-)beslisser is. Daarnaast zijn de Reconstructiecommissie Westland en het Hoogheemraadschap Delfland actoren die de rol van (mede-)beslisser vervullen. Uit het overzicht blijkt verder dat diverse actoren aan te merken zijn als belangenbehartiger. Daarbij valt op dat het vrijwel allemaal actoren uit de particuliere sector zijn. Op zich is dit natuurlijk niet zo vreemd omdat zij vrijwel allemaal direct belang hebben bij een goede en gezonde glastuinbouw in het Westland.

Op basis van het aantal rollen dat een actor vervult in herstructureringsproces is aan te geven in welke mate de actoren naar de mening van de tuinders betrokken zijn bij dit proces. Tevens is daarmee aan te geven welke 'afstand' de tuinders voelen tot de actoren. In figuur 2 is dit weergegeven. Centraal in figuur 2 staat de Westlandse tuinder. Rondom de tuinder is een aantal schillen weergegeven. Die schillen geven de afstand van de actor tot de tuinder weer. Aan de actoren die door de tuinders genoemd zijn en die ook in schema 1 zijn opgenomen, is in figuur 2 ook de partner/het gezin van de tuinder als actor opgenomen. Uit figuur 2 blijkt dat door de tuinders met name tot de actoren die de rol van '(mede-)beslisser' vervullen een grote mate van afstand wordt ervaren. Uitzondering daarin vormt de gemeente, die na de partner van de tuinder het dichtst bij de tuinder staat. Ook de afstand tot de 'belangenbe-

hartigers' wordt door de tuinders in het kader van het herstructureringsproces als op afstand ervaren. Het verst is de afstand van de tuinder tot de provincie.

Figuur 2: De 'afstand' van de tuinder tot de actoren die betrokken zijn bij de herstructurering van het Westland



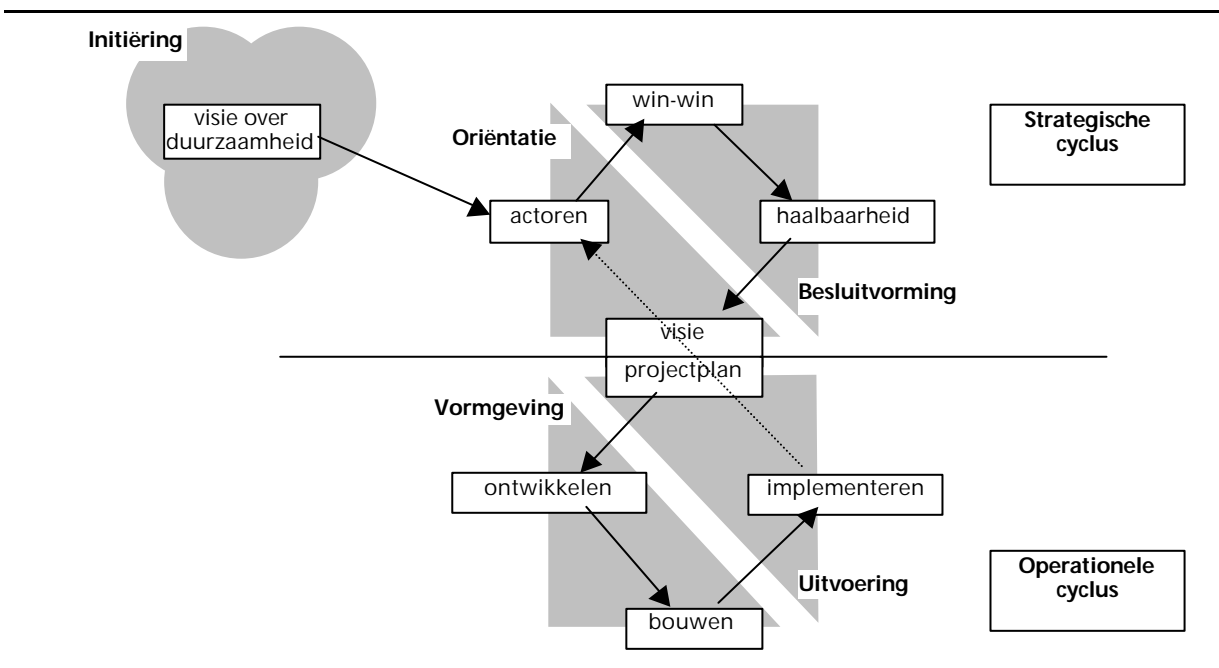
4 Samenwerkingsverbanden

Daar waar problemen complex zijn door de aard van de problematiek of door de veelheid aan betrokken actoren blijken samenwerkingsverbanden tussen de betrokken partijen bij te kunnen dragen aan het oplossen van de problemen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op samenwerkingsverbanden en dan in het bijzonder het 'proces' achter deze samenwerkingsverbanden. Daarnaast worden enkele voorbeelden van samenwerkingsverbanden in de landbouw beschreven.

4.1 Het 'proces', voorwaarde voor een succesvolle samenwerking

Om te komen tot een succesvolle samenwerking blijkt uit diverse voorbeelden in den lande dat het 'proces' dat de betrokken actoren doorlopen hebben een kritische succesfactor te zijn. Het belang van het proces bij samenwerkingsverbanden is overigens niet typisch iets voor landbouw. Ook op andere terreinen wordt dit onderschreven. Een voorbeeld daarvan is de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen. Vanwege het belang van het proces bij de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen heeft de Stuurgroep boegbeeld duurzame bedrijventerreinen van het ministerie van EZ eind 1998 de handreiking voor het management van bedrijven en overheid uitgebracht. In de handreiking wordt inzicht geboden in het proces dat leidt tot duurzame bedrijventerreinen, een proces dat bestaat uit een aaneenschakeling van belangrijke communicatie- en beslismomenten.

Het proces dat moet leiden tot een duurzame ontwikkeling kan in een aantal stappen onderscheiden worden. Deze stappen zijn onder te verdelen in een strategische en een operationele cyclus. Het doorlopen van deze cycli is niet een éénmalig gebeuren maar moet gezien worden als een continu proces. De strategische cyclus betreft het voorbereiden en het nemen van besluiten over de duurzame ontwikkeling. In de operationele cyclus worden de besluiten verder vormgegeven en uitgevoerd.



4.1.1 Initiatieffase

Het doel van de eerste stap is het verkrijgen van draagvlak bij de belangrijkste actoren en de vorming van een gemeenschappelijke visie. De fase van initiëring kan vanuit verschillende kanten opgestart worden, waarbij er sprake is van een groot aantal mogelijke initiatiefnemers.

4.1.2 Oriëntatiefase

Het doel van de oriëntatiefase is het verkrijgen van inzicht in concrete mogelijkheden. Het accent ligt op het analyseren van de doelstellingen van de actoren en het verkrijgen van draagvlak voor potentiële win-win-situaties. De invulling van deze fase hangt van de afspraken die hierover door de betrokken actoren gemaakt zijn en kan heel breed zijn. Het is echter ook mogelijk de oriëntatie te richten op één specifiek onderwerp.

4.1.3 Besluitvormingsfase

De fase van besluitvorming staat in het teken van het onderzoeken van de haalbaarheid van de potentiële win-win-situaties en wordt afgesloten met het nemen van besluiten voor de uitvoering van concrete projecten.

4.1.4 Vormgevingsfase

De start van de vormgevingsfase wordt gevormd door het opstellen van een projectplan. De vormgeving bestaat uit het ontwerpen en ontwikkelen van de technische en organisatorische aspecten van de win-win-oplossing. Het doorlopen van wettelijke procedures bepaald de lengte van deze fase.

4.1.5 Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase wordt gekenmerkt door de overgang van het denkwerk naar de concrete realisatie van één of meerdere win-win-oplossingen. Het accent ligt vooral op het vasthouden van het ambitieniveau.

4.2 Voorbeelden van samenwerkingsverbanden in de landbouw

In de vorige paragraaf is nader ingegaan op het proces dat uiteindelijk moet (kunnen) leiden tot duurzame bedrijventerreinen. In deze paragraaf wordt ingegaan op twee voorbeelden van samenwerkingsverbanden die direct of indirect de landbouw raken.

4.2.1 De ROM-aanpak

Eind jaren tachtig werd met in de Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (VINO) een nieuwe aanpak geïntroduceerd om in tien gebieden te komen tot een integrale oplossing van de ruimtelijke ordening- en milieuproblemen waar deze gebieden mee geconfronteerd werden. De nadruk bij de ROM-aanpak lag op het creëren van samenwerking en draagvlak. In de evaluatie van de ROM-aanpak (VROM, 1998) geven de onderzoekers aan dat de grote procesmatige meerwaarde van de ROM-aanpak is dat impasses zijn doorbroken en consensus is bereikt over de gewenste ontwikkeling. De respondenten noemen in diezelfde evaluatie als meerwaarde van de ROM-aanpak dat keuzen zijn gemaakt en de meest urgente problemen zijn aangepakt die anders niet zouden zijn aangepakt.

In de ROM-aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen de initiatieffase, de planvormingsfase en de uitvoeringsfase. Kenmerkend aan de ROM-aanpak is de nadrukkelijke rol en betrokkenheid die de rijksoverheid speelt. In de initiatieffase lag het voortouw grotendeels bij VROM. In de planvormingsfase werd de 'regierol' in de ROM-projecten overgenomen door het collectief van de belangrijkste deelnemende partijen ('stuurgroepconstructie') en werd de regievoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook in de planvormingsfase hebben VROM (in alle ROM-projecten), V&W (in de ROM 'mainport'-projecten) en LNV (in de 'landelijke' ROM-projecten) rollen ontwikkeld die het rijk tot een actieve participant heeft gemaakt. Die actieve rol van de rijksoverheid in de initiatief- en planvormingsfase vormt één van de wezenskenmerken van de ROM-aanpak. In de uitvoeringsfase, die voor de meeste ROM-projecten nu is aangebroken, ligt de trekkersrol bij de regionale overheden.

De evaluatie van de tien ROM-projecten heeft volgens de onderzoekers duidelijk aangetoond dat door samenwerking, een programmatische aanpak van regionale problemen en het samenstellen van 'package-deals' de "gebruikelijke verkokering van beleid en uitvoering" voor een groot deel doorbroken kan worden. En, zo stellen de onderzoekers, anno 1997 staat de gebiedsgerichte in-

valshoek met een proces- en projectmatige werkwijze nadrukkelijk op de kaart. Daarom zijn de onderzoekers van mening dat ook buiten de huidige ROM-projecten de ROM-aanpak perspectief biedt voor het oplossen van plannings- en inrichtingsvraagstukken. Om dit perspectief veilig te stellen moet echter wel aandacht besteed worden aan de twee meest belangrijke kritische succesfactoren:

- de beperkte doorlooptijd van de financieringsafspraken;
- de beperkte toepassing van een adequaat beheersinstrumentarium.

Het is volgens de onderzoekers met name de rijksoverheid die deze twee kritische succesfactoren positief kan beïnvloeden.

4.2.2 Het Bestuurlijk experiment zelfsturing milieucoöperaties

De belangstelling voor andere vormen van sturing heeft in 1996 binnen LNV geleid tot het starten van het Bestuurlijk experiment zelfsturing milieucoöperaties. Eind 1997 heeft er een evaluatie van het Bestuurlijk experiment plaatsgevonden, waarna in het voorjaar van 1998 besloten werd het Bestuurlijk experiment te verlengen. Medio 1999 heeft weer een evaluatie plaatsgevonden, waarbij de centrale vraag luidde: 'wanneer is het voor de overheid, met name LNV, en milieucoöperaties interessant om met elkaar zaken te doen?'. In deze laatste evaluatie is het begrip milieucoöperatie omschreven als een regionaal samenwerkingsverband van (hoofdzakelijk) agrariërs die zich richten op de integratie van milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen in de bedrijfsvoering en daar zelf het initiatief voor nemen.

Uit de evaluatie van 1999 komt naar voren dat met name in de fase van beleidsimplementatie (o.a. het ontwikkelen van beleidsinstrumenten) het meeste wederzijdse voordeel voor de rijks- en regionale overheid en de milieucoöperaties te behalen is. Maar ook in de fase van beleidsvoorbereiding (o.a. analyse van beleidsprobleem) zijn er voordelen te behalen, zoals de inbreng van kennis op gebiedsniveau of het creëren van draagvlak voor het beleid. Blijkens de evaluatie is samenwerking tussen (provinciale) overheden en milieucoöperaties het meest perspectiefvol op het thema natuur- en landschapsonderhoud en het thema platteland vernieuwing. De samenwerking op het thema landbouw en milieu lijkt minder perspectiefvol gelet op de sterke centrale sturing door de rijksoverheid t.a.v. het milieubeleid. Alleen samenwerking in de fase van beleidsimplementatie, zodat de instrumenten van het generieke beleid beter worden afgestemd op de praktijk, lijkt enig perspectief te bieden. In de evaluatie wordt de verwachting uitgesproken dat in steeds meer regio's samenwerkingsverbanden zullen ontstaan en een rol zullen spelen bij de inrichting van hun gebied.

De evaluatie uit 1997 van het Bestuurlijk experiment heeft een aantal leerervaringen voor het opzetten van zelfsturingprojecten opgeleverd. Eén daarvan is dat het maken van zakelijke afspraken bijdraagt aan een succesvolle uitvoering van de projecten. Zakelijk wil in dit geval zeggen met respect voor elkaars zienswijze en gericht op het creëren van een win-win-situatie. Verder blijkt professionele ondersteuning op inhoudelijk en organisatorisch vlak noodzakelijk te zijn voor een goed verloop van de gesprekken over de invulling van de projecten. Aan continuïteit van deze ondersteuning wordt door de milieucoöperaties veel belang gehecht, maar financiering van deergelijke ondersteuning is een voortdurend punt van zorg. Verder is één van de leerervaringen dat een project alleen vlot kan verlopen als de gehele periode van uitvoering afspraken gemaakt zijn over financiering, controle, monitoring, rapportage en sancties.

4.2.3 Publiek-private samenwerking

In de afgelopen jaren is LNV betrokken geweest bij enkele publiek-private samenwerkingsprojecten. Ook in de evaluatie van het Bestuurlijk experiment uit 1999 wordt hiernaar verwezen. Tevens wordt een opsomming gegeven van kritische succesfactoren die een analyse van deze projecten heeft opgebracht, te weten:

- er moet sprake zijn van het 'goede' moment, alle betrokken partijen moeten overtuigd zijn van een (urgent) probleem dat hen zelf raakt;
- de private partijen moeten goed gemotiveerd en redelijk professioneel zijn, waarbij tevens de aanwezigheid van formele en informele leiders van belang is;
- er moet sprake zijn van een wederzijds voordeel;
- bij aanvang van het traject moet er duidelijkheid zijn over ambities en doelen van de betrokken partijen;

- voorkomen moet worden dat het politiek en maatschappelijk draagvlak wegvalt door een vermeende verminderd toezicht en invloed op de gang van zaken.

4.3 De betekenis van samenwerkingsverbanden voor het Westland

Samenwerking tussen actoren blijkt met name in complexe situaties veelal de sleutel te zijn tot het vinden en uitwerken van succesvolle oplossingen. Met name geldt dat in die situaties waarin er sprake is van een win-win-situaties voor alle betrokkenen. Uit de gesprekken met de tuinders in het Westland en de door hun genoemde actoren blijkt dat de problematiek van de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland complex te noemen is. Enerzijds door de veelheid van problemen waar de glastuinbouw zich mee geconfronteerd ziet, anderzijds door de veelheid van actoren die betrokken zijn bij het oplossen van deze problemen. Samenwerking tussen deze actoren ligt dan ook voor de hand om te komen tot mogelijke oplossingen. De ontwikkelingen in het gebied Kreeklanten hebben laten zien dat het betrekken van alle actoren inderdaad kan leiden tot planvorming voor een duurzaam glastuinbouwgebied. En hoewel door diverse geïnterviewden de situatie in het gebied Kreeklanten als uniek wordt gekenschetst, blijkt dat in zeer grote lijnen de theorie achter samenwerkingsverbanden gevolgd is. Daarom lijkt het zeer wel mogelijk dat ook voor andere gebieden in het Westland waar de herstructurering nog tot stand moet komen, samenwerking tussen alle betrokken actoren de sleutel vormt tot succes.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

- *Bij de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland zijn vele actoren betrokken, waarbij echter niet altijd duidelijk is welke rollen de betrokken actoren vervullen.*

Naast de tuinders blijken er bij het herstructureringsproces van de glastuinbouw in het Westland nog een groot aantal andere actoren betrokken te zijn. Lang niet altijd is het duidelijk wat de verschillende actoren nu precies doen of zouden moeten doen. Dit is niet alleen onduidelijk voor de tuinders, maar ook voor de verschillende actoren zelf. Uit de actorenanalyse blijkt dat de rollen die onderscheiden worden in verschillende mate ingevuld worden. Zo zijn er meerdere actoren te bestempelen als belangenbehartiger of als inhoudsdeskundige, maar zijn slechts twee actoren aan te merken als 'procesbegeleider'. En dat terwijl deze twee actoren in feite geen oog hebben voor het herstructureringsproces in zijn geheel, maar vooral hun aandacht richten op de (individuele) tuinders. Het ontbreekt aan een actor die overzicht heeft op het gehele herstructureringsproces en die ook in staat is om alle actoren bij elkaar te brengen.

- *Eén van de belangrijkste actoren in de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland is de glastuinder zelf.*

Een zeer belangrijke actor in het proces van herstructurering van de glastuinbouw in het Westland is de tuinder zelf. Zo lang de tuinder niet wil zal de herstructurering niet van de grond komen. Daarom is het van belang om de tuinder te stimuleren zelf na te denken over hoe de herstructurering zijn beslag dient te krijgen. Die stimulans kan de vorm hebben van een plan van 'buitenaf', maar ook initiatieven vanuit de tuinders(-organisatie) zelf kunnen dit denken stimuleren. Feit is dat de Westlandse tuinder pas gaat nadenken over de herstructurering wanneer het zijn eigen bedrijf 'raakt'. Dit heeft alles te maken met het feit dat de Westlandse tuinder zichzelf in eerste instantie ziet als ondernemer. En hoewel deze 'schoktherapie' in eerste instantie weerstand tegen de herstructurering oproept en ogenschijnlijk leidt tot achterstand kan het proces van herstructurering hierdoor toch in een versnelling raken.

- *De Westlandse tuinders denken en werken vooral vanuit hun eigen bedrijf. Zij raken pas betrokken bij de herstructurering op het moment dat de plannen hun eigen bedrijf aangaat.*

Uit de gesprekken met de tuinders blijkt dat zij vanuit hun eigen bedrijfsoptiek tegen de herstructurering aankijken. Pas wanneer de plannen voor herstructurering hun bedrijf raken dan komen zij in beweging. Op dat moment blijkt ook dat zij, vooral wanneer zij zich verenigen, een machtige actor in het geheel zijn. Zowel in het gebied Kreeklonden als ook in de gebied Heenweg/Groenweg is dit waar te nemen. De tuinders kwamen pas in beweging nadat de Reconstructiecommissie Westland het initiatief had genomen door voor beide gebieden een plan voor een duurzaam glastuinbouwgebied naar buiten te brengen. Ook in het gebied Delfgauw is een initiatief van buitenaf, in dit geval de inventarisatie van WLTO, aanleiding voor de tuinders om in beweging te komen.

- *De weerstand van de tuinders tegen de eerste plannen, ondermeer tot uiting komend in het geringe draagvlak voor de plannen, heeft de tuinders aangezet na te denken over hun toekomst.*

Het belang van de initiatieffase is gericht op het verkrijgen van draagvlak. Niet zozeer voor het plan zelf maar meer nog voor het idee van herstructurering. En hoewel de beweging van de tuinders vooral een beweging was van het zich afzetten tegen het voorontwerpplan, was het resultaat wel dat zij na gingen denken over de vraag hoe zij zelf de herstructurering van hun

gebied vorm willen geven. Mogelijk had het betrekken van de tuinders uit het gebied bij het opstellen van het voorontwerpplannen erin geresulteerd dat er meer draagvlak was voor deze plannen, feit is echter dat in de Reconstructiecommissie de tuinders via de WLTO vertegenwoordigd zijn. Maar, zoals één van de geïnterviewde actoren aangaf, er zijn steeds meer tuinders die geen lid meer zijn van de WLTO. De vraag is dan ook in hoeverre de tuinders zich daadwerkelijk vertegenwoordigd voelden in de Reconstructiecommissie. Gelet op de reactie die de voorontwerpplannen opriepen bij de tuinders lijkt het erop dat zij zich niet of nauwelijks vertegenwoordigd voelden.

- *De problematiek van de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland is te kenschetsen als complex. Zowel door het aantal probleemvelden dat het beslaat als door het aantal actoren dat betrokken is bij het oplossen van de problematiek.*

Een probleem kan als complex gekenschetst worden wanneer het meerdere probleemvelden beslaat of wanneer meerdere actoren betrokken zijn bij het oplossen van de problematiek. Uit de interviews met de tuinders en de betrokken actoren blijkt dat de problematiek van de glastuinbouw in het Westland complex te noemen is. Zonder compleet te zijn kunnen als probleemvelden genoemd worden de slechte verkaveling en weinig moderne bedrijfsopzet van een deel van de glastuinbouwbedrijven, de slechte ontsluiting van delen van het Westland en de vervuilde waterbodems als gevolg van de jarenlange glastuinbouwactiviteit in het gebied. Naast de veelheid van problemen draagt ook het feit dat meerdere actoren verantwoordelijk zijn voor de oplossing van de problemen bij aan de complexiteit. Zo zijn het de tuinders zelf die de bedrijfsstructuur moeten aanpassen, hebben de gemeenten een verantwoordelijkheid ten aanzien van de infrastructuur en heeft het waterschap de zorg voor de waterproblematiek. Daarnaast wordt de complexiteit nog eens verstrekt door het gegeven dat iedere actor de andere actoren nodig heeft om te komen tot de oplossing van het probleem waarvoor hij verantwoordelijk is.

- *Het betrekken van alle actoren kan leiden tot planvorming dat zicht biedt op een duurzame ontwikkeling van het glastuinbouwgebied.*

Uit diverse voorbeelden in de praktijk, zowel binnen de landbouw als daarbuiten, blijkt dat samenwerking tussen betrokken partijen een belangrijke voorwaarde is om te komen tot een duurzame oplossing van complexe problemen. In het gebied Kreeklanden zijn inderdaad de actoren die van belang zijn bij het ontwikkelen van een duurzaam glastuinbouwgebied, zoals de tuinders, de gemeente, het Hoogheemraadschap en het nutsbedrijf betrokken geraakt. Het resultaat hiervan is dat er een plan tot stand gekomen is dat voor iedere actor een duidelijk voordeel oplevert. Zo krijgen de overblijvende tuinders de beschikking over moderne bedrijven, wordt het gebied door middel van nieuwe, veilige wegen ontsloten en worden de bodems van de waterwegen gesaneerd. Inmiddels is het plan ook al in uitvoering genomen, waarbij een aparte projectgroep de begeleiding heeft gekregen.

In het gebied Heenweg/Groenweg hebben de tuinders zelf een alternatief ontwikkeld voor het plan van de Reconstructiecommissie. Andere actoren zijn hier niet bij betrokken geweest en het is dan ook maar de vraag of uiteindelijk een duurzame situatie voor de glastuinbouw zal ontstaan. Tenslotte zal het Hoogheemraadschap toch ook betrokken moeten worden bij de herverkaveling van de glastuinbouwbedrijven en het dempen en verleggen van waterwegen daarvoor. De verantwoording voor het betrekken van andere actoren is door de tuinders neergelegd bij de gemeente, alsof zij zelf er geen belang bij hebben om de andere actoren erbij te betrekken. Maar dat belang hebben zij echter wel degelijk, want zoals uit de diverse praktijkvoorbeelden blijkt gaat het er om een win-win-situatie te creëren voor alle actoren. Pas wanneer voor iedere actor het wederzijds voordeel duidelijk is zal men zich inzetten om die situatie ook te realiseren. Het plan dat door de tuinders ontwikkeld is heeft alleen voordeel voor de tuinders zelf, terwijl het voordeel voor andere actoren niet duidelijk is.

- *De 'scoop' van de problematiek van het Westland wordt door de betrokken actoren verschillend beleefd.*

Uit de interviews met de tuinders en de actoren blijkt dat een aantal actoren alleen oog heeft voor de problematiek van de glastuinbouw in het Westland. Zij hebben geen of nauwelijks aandacht voor de problemen waar het Westland als woon- en leefgebied mee geconfronteerd wordt. Het slechts oog hebben voor de problematiek van de glastuinbouw brengt met zich mee dat de glastuinbouw in een geïsoleerde positie terecht komt, wat tot uiting komt in het niet of nauwelijks aandacht schenken aan de glastuinbouw in op stapel staande plannen die het Westland als woon-, leef- en vestigingsgebied aangaan.

5.2 Aanbevelingen

- *Breng op (korte) termijn alle actoren betrokken bij de herstructurering van de glastuinbouw in het Westland bij elkaar.*

Gelet op het grote aantal actoren dat betrokken is bij het proces van herstructurering van de glastuinbouw in het Westland en de onduidelijkheid die ervaren wordt omtrent de rol/rollen van een ieder, verdient het aanbeveling om alle actoren bij elkaar te brengen en te praten over die rollen. Van belang hierbij is wel dat er aandacht geschonken aan een representatieve afvaardiging van de betrokken actoren.

Het initiatief tot het samenbrengen van de actoren kan uitgaan van de DZW, omdat zij op enige afstand van het herstructureringsproces staat en omdat zij opdracht heeft gegeven tot de actorenanalyse die beschreven is in dit rapport.

- *Stimuleer het tot stand komen van samenwerkingsverbanden waarbij alle actoren betrokken worden.*

Samenwerkingsverbanden zoals in het gebied Kreeklonden kunnen resulteren in de gewenste herstructurering van de glastuinbouw in het Westland. Het verdient aanbeveling om de vorming van samenwerkingsverbanden te stimuleren en zo mogelijk te ondersteunen. Bij de vorming van samenwerkingsverbanden dient vooral aandacht geschonken te worden aan het betrekken van alle relevante actoren bij zo'n samenwerkingsverband.

Indien DZW overtuigd is van het nut van samenwerkingsverbanden in het proces van herstructurering van de glastuinbouw in het Westland, dan is zij één van de actoren die de vorming hiervan kan stimuleren. Ook de provincie kan in deze een actieve rol vervullen. Ondersteuning in financiële zin kan daarbij verkregen worden van het ministerie van EZ in het kader van het Programma duurzame bedrijventerreinen waarvoor in totaal 5,7 miljoen gulden gelabeld is.

- *Besteedt aandacht aan het goed doorlopen van het 'proces' bij samenwerking.*

Uit praktijkvoorbeelden blijkt dat voor een succesvolle samenwerking tussen betrokken actoren het van belang is om het 'proces' goed te doorlopen. Hier dient speciale aandacht aan besteed te worden. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen door het benoemen/aanstellen of beschikbaar stellen van een procesbegeleider die het vertrouwen heeft van de betrokken actoren. Het goed doorlopen van het 'proces' is een verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren.

- *Probeer met de problematiek van de glastuinbouw in het Westland aan te sluiten bij discussies rondom de invulling van de VIJNO en de uitwerking daarvan in het Structuurschema groene ruimte.*

Naast het proces is blijkens de evaluatie van de ROM-aanpak ook de doorlooptijd van de financieringsafspraken die in samenwerkingsverbanden gemaakt worden een kritische factor. Het blijkt dat tussen het opstellen van plannen en het daadwerkelijk uitvoeren daarvan een aanzienlijke tijd kan liggen. De huidige beleidsinstrumenten die in het Westland toepasbaar zijn kunnen deze periode niet overbruggen. Daarom verdient het aanbeveling om meer struc-

turele financiering te waarborgen. Een mogelijkheid daartoe is het opnemen van het Westland in de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening (VIJNO) als 'verbetergebied'. De discussie omtrent de VIJNO vindt momenteel volop plaats en hier kan dan ook goed bij worden aangesloten. Een andere mogelijkheid biedt de uitwerking van de VIJNO in het Structuurschema groene ruimte (SGR).

Omdat zowel de VIJNO als ook de uitwerking daarvan met name op rijksniveau plaatsvindt hebben LNV en DZW een belangrijke rol bij het verwezenlijken van deze aanbeveling.

- *Onderzoek in hoeverre het huidige beleidsinstrumentarium het proces van herstructurering stimuleert en of een nieuwe stimulans mogelijk is.*

Het huidige beleidsinstrumentarium lijkt niet adequaat genoeg om het zo gewenste proces van herstructurering in het Westland van de grond te krijgen en te stimuleren. Met name de beperkte doorlooptijd het de RIG lijkt beperkend te zijn. Nieuw te ontwikkelen instrumentarium, zoals bijvoorbeeld een beëindigingsregeling, kan mogelijk het herstructureringsproces een nieuwe impuls geven. Ook bundeling van de financiële middelen die beschikbaar zijn bij de verschillende ministeries kan dit bewerkstelligen. Onderzoek naar al deze mogelijkheden is wenselijk.

Het verstrekken van de opdracht tot het onderzoek zou uit kunnen gaan van LNV of van DZW, mede omdat het huidige beleidsinstrumentarium specifieke regelingen van LNV betreft.

- *Houdt oog voor het feit dat de problematiek van de glastuinbouw in het Westland slechts één van de problemen is waar het Westland mee geconfronteerd wordt.*

Vanuit het perspectief van de glastuinbouw lijkt het logisch om vooral te focussen op de problematiek van de glastuinbouw in het Westland. Het Westland wordt als woon-, leef- en vestigingsgebied echter geconfronteerd met meer problemen dan alleen die van de glastuinbouw. Bij deze problemen zijn ook andere actoren betrokken dan alleen de actoren die betrokken zijn bij de herstructurering van de glastuinbouw. Om te komen tot een oplossing van de problematiek van het Westland als geheel is samenwerking met alle actoren van belang.

Bijlage 1 Overzicht van gesproken personen

In de twee interviewronden die zijn gehouden is gesproken met de volgende personen:

Dhr. W. Azol
Dhr. H. Barendse
Mw. R. Boerman
Dhr. J. van de Bos
Dhr. R. van den Bosch
Mw. C. van Dijk
Dhr. Ekkers
Dhr. J. Hofman
Mw. R. van Luijk
Dhr. B. Mens
Dhr. C. Noort
Dhr. C. van Staalduinen
Dhr. P. Stein
Dhr. C. van der Vaart
Mw. M. van Velden
Dhr. E. Vermeer
Dhr. T. de Vrede
Dhr. G. Vreugdenhil
Mw. A. van Wijk
Mw. R van Wijs

Bijlage 2 Lijst van afkortingen

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DZW	Directie Zuidwest
EC-LNV	Expertisecentrum LNV
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IOPW	Integraal Ontwikkelingsplan Westland
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
RIG	Regeling infrastructuur glastuinbouwgebieden
ROM	Ruimtelijke ordening en milieu
RROG	Regeling reconstructie oude glastuinbouwgebieden
RSG	Regeling structuurverbetering glastuinbouw
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
V&W	Ministerie van verkeer en waterstaat
VIJNO	Vijfde nota voor de ruimtelijke ordening
WLTO	Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie

Bijlage 3 Overzicht van geraadpleegde literatuur

Driessen, P., P. Glasbergen, P. Huigen, F. Hijmans van den Bergh, *Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*. 1995.

Glasbergen, P., P. Driessen, Y. van Aart, L. Hogerik, J. van der Veen, *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. 1993.

Hees, E., H. Renting, S. de Rooij, *Naar lokale zelfsturing. Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*. 1994.

IKC-L, *Milieu coöperatief. De beoordeling van een Bestuurlijk Experiment met zelfsturing door milieucoöperaties*. 1998.

IKC-L, *Samenwerkingsverbanden. Perspectief van samenwerkingsverbanden voor LNV-Beleid*. 1999.

Ministerie van Economische Zaken, *Duurzame bedrijventerreinen. Handreiking voor het management van bedrijven en overheid*. 1998.

Stichting Herstructurering Westland, *Als meer van hetzelfde niet helpt. Muzikant of componist?* 1999.

Wiersinga, W., W. Ronken, K. van Es, L. Hick, *Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'*. 1997.