Dr. J.T.W. Alleblas

Mededeling 502

VERKENNING VAN SOCIAAL-ECONOMISCHE ASPECTEN VAN DE RROG VOOR DE GEMEENTE 's-GRAVENZANDE

April 1994

BIBLIOTHEEK
SIGN. L27-502
EX. NO. B dupl.
NLV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)

REFERAAT

VERKENNING VAN SOCIAAL-ECONOMISCHE ASPECTEN VAN DE RROG VOOR DE GEMEENTE 's-GRAVENZANDE
Alleblas, J.T.W.
Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1994
Mededeling 502
ISBN 90-5242-247-8
44 p.

Verkennend onderzoek naar de sociaal-economische aspecten van RROG-investeringen voor de gemeente 's-Gravenzande. Analyse op basis van literatuuronderzoek en brainstormsessies met deskundigen en plaatselijke bestuurders.

Er worden een aantal aspecten belicht die het "rendement in ruime zin" van een RROG-investering bepalen. Daarbij gaat het niet alleen om financiële aspecten op het moment van de investering maar ook om indirecte economische en sociale aspecten op langere termijn.

Aan de orde komen infrastructuur en landschappelijke aangelegenheden. Verder komen sociaal-geografische, financieel-economische, bestuurlijke en juridische aspecten aan de orde en wordt de centrumfunctie nieuwe stijl toegelicht.

Geconcludeerd wordt dat de RROG voldoende mogelijkheden biedt om een gebied verantwoord te moderniseren en aan te passen aan de toekomstige eisen. Mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan wordt een positieve stellingname ten opzichte van de RROG aanbevolen.

Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden/'s-Gravenzande/Infrastructuur/Landschappelijk aanzien/Sociaal-geografische, financieel-economische, bestuurlijke en juridische aspecten/Centrumfunctie nieuwe stijl

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Alleblas, J.T.W.

Verkenning van sociaal-economische aspecten van de RROG
voor de gemeente 's-Gravenzande / J.T.W. Alleblas. -
Den Haag : Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO). -
(Mededeling / Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) ;
no. 502)
ISBN 90-5242-247-8
NUGI 835
Trefw.: Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden
/ glastuinbouw ; 's-Gravenzande ; sociaal-economische
aspecten.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	15
1.1 RROG in kort bestek	15
1.2 Aanloop tot het onderzoek	16
1.3 Probleem- en doelstelling	16
1.4 Methode van onderzoek en beperkingen	17
1.5 Opbouw van deze nota	18
2. ASPECTEN VAN DE RROG VOOR DE GEMEENTE	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Infrastructurele aspecten	21
2.3 Landschappelijke aspecten	23
2.4 Sociaal-geografische aspecten	26
2.5 Financieel-economische aspecten	27
2.6 Bestuurlijke en juridische aspecten	30
2.7 Centrumfunctie nieuwe stijl	32
3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	34
3.1 Conclusies	34
3.2 Aanbevelingen	36
4. SLOTBESCHOUWING	38
LITERATUUR	41
BIJLAGE	43

WOORD VOORAF

Uit recent LEI-DLO onderzoek is gebleken dat de centrumfunctie van het Westland aan het veranderen is. Aspecten die vroeger niet of minder van belang waren, zullen de komende jaren bepalend zijn voor de sociaal-economische betekenis en veerkracht van het gebied. Meer en meer wordt duidelijk dat eenzijdige gerichtheid op tuinbouwactiviteiten een smalle basis vormt om het gebied in de toekomst vitaal te houden. Belangrijke aspecten van de verandering zijn onder andere landschappelijke aankleding, recreatie en infrastructuur.

Om tegelijkertijd een aantal wezenlijke functies (wonen, werken, recreëren) te vervullen zal het noodzakelijk zijn het gebied opnieuw in te richten en daarbij landschappelijke diversiteit na te streven. Daardoor zal het gebied niet alleen leefbaarder worden maar ook voldoen aan de voorwaarden voor een gezonde bedrijfsuitoefening.

Landschappelijke aanpassingen en nieuwe infrastructuur vragen in een "centrum nieuwe stijl" ruimte die voorheen gebruikt werd voor de produktie van tuinbouwgewassen. De algemene tendens is om de koers te verleggen naar het selectieve behoud en versterking van complexgebonden teelten en aanverwante bedrijvigheid en daarnaast ruimte te reserveren voor woningbouw en recreatie.

Een logisch gevolg is dat er ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van de glastuinbouw in de oude centra vooral bij gevestigde ondernemers grote behoefte bestaat aan duidelijkheid omtrent de gebiedsinvulling. De Reconstructie Regeling Oude Glastuinbouwgebieden (RROG) is een instrument om deze nieuwe gebiedsinvulling te bewerkstelligen. Ondanks de hoge subsidie zullen de gemeente 's-Gravenzande en de tuinbouwondernemers echter aanzienlijke investeringen moeten doen om "het centrum nieuwe stijl" vorm en inhoud te kunnen geven.

De vraag of deze investeringen in de toekomst rendement voor het gebied opleveren is in dit rapport aan de orde. Het LEI-DLO heeft getracht de problematiek van de noodzakelijke aanpassingen van het oude centrum duidelijk te maken. Op verzoek van de gemeente 's-Gravenzande zijn met name de mogelijkheden die de RROG in deze biedt beschrijvend analyserend belicht en doorzichtig gemaakt. Als zodanig kan dit rapport een bijdrage leveren aan de besluitvorming van zowel de gemeente als de particuliere bedrijven in de regio.

De directeur,

L.C. Zachariasse

Den Haag, april 1994

SAMENVATTING

1. Inleiding

RROG is de afkorting voor Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden. Om economische ontwikkelingen in oude glastuinbouwgebieden te bevorderen, kan reconstructie plaatsvinden op grond van bepalingen welke in deze regeling zijn opgenomen. Zij heeft tot doel knelpunten voor een gezonde economische ontwikkeling weg te nemen door enerzijds ruimte te scheppen voor de aanleg en verbetering van infrastructurele voorzieningen en anderzijds ondernemers te stimuleren investeringen te verrichten ter verbetering van de interne bedrijfsstructuur.

Door de Landinrichtingsdienst worden in 's-Gravenzande twee reconstructies van oude glastuinbouwgebieden voorbereid, te weten: de polders Tuinveld en Nieuwland en het gebied Heenweg. Op verzoek van de voorzitter van de reconstructiecommissie zal de gemeente binnenkort haar standpunt omtrent de reconstructie van de Tuinveldpolder moeten bepalen. Door de veelheid van aspecten van sociale, economische en technische aard is een conventionele rendementsberekening voor de RROG-investering voor de gemeente onmogelijk.

Wel is het mogelijk om een stemmingsbeeld omtrent de mogelijke gevolgen van de RROG-investering te beschrijven, hetgeen tot een meer verantwoorde ondersteuning van de besluitvorming van de gemeente zal kunnen leiden. Teneinde het benodigde inzicht te verwerven, heeft het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) een globaal verkennend onderzoek uitgevoerd. Bij het onderzoek is het begrip "RROG-rendement voor de gemeente 's-Gravenzande" ruim geïnterpreteerd met dien verstande dat het naast bedragen die door de gemeente duidelijk te kapitaliseren zijn (bijvoorbeeld de jaarlasten voor de komende 25 jaar) ook gaat om sociale variabelen die te maken hebben met gebiedsbeleving, duurzame infrastructuur, voorbeeldwerking, innovatiediffusie en mogelijke sociaal-economische multiplier-effecten, enzovoort.

Door middel van twee brainstormsessies heeft verdere kennisacquisitie plaatsgevonden. Vanuit deze brainstormsessies is deze rapportage tot stand gekomen.

2. Aspecten van de RROG voor de gemeente

Aanpassingen van bestaande verouderde centra zijn alleen mogelijk als tot drastische herverkaveling en herstructurering wordt overgegaan.

Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen zal per RROG-gebied een inventarisatie gemaakt moeten worden van de huidige wegen en de noodzakelijke nieuwe wegen. Ten behoeve van een juiste schatting van de kosten is het noodzakelijk een overzicht te maken van het aantal kilometers particuliere wegen en gemeentewegen.

Vernieuwing van de infrastructuur van een gebied bewerkstelligt een betere bereikbaarheid van een deel van de gemeente maar vraagt anderzijds aanzienlijke financiële offers en ambtelijke inspanningen. Nevenvoordeel van verbetering van de infrastructuur is dat ook een betere waterbeheersing bereikt kan worden en dat tegelijkertijd de nutsvoorzieningen aangepast kunnen worden. Ook kan met de investering in de infrastructuur de verkeersveiligheid gediend zijn.

Voorts zal men zich af moeten vragen in hoeverre de toekomstige verbetering van de infrastructuur van het gebied een betere aansluiting tot stand zal brengen met naastgelegen gebieden. Dit kunnen gebieden zijn waar de gemeente in de toekomst bouwlocaties gepland heeft of andere plannen heeft die een concentrische spilfunctie of een logistieke functie vervullen. Hiermee wordt het belang van een lange-termijnvisie onderstreept en wordt nog eens benadrukt dat deze verder reikt dan de huidige of korte-termijn plannen.

Landschapsbeleving is de aanblik van de omgeving zoals die zich in haar diverse samenstellingen vertoont en zoals die ruimtelijk beleefd wordt. Als zodanig is het landschap het multifunctionele samenspel, de structuur van onderlinge verwevenheid van woon-, werk- en recreatiefuncties als een meerdimensionale geografische grootheid.

Door middel van de RROG kan onder bepaalde voorwaarden een bijdrage geleverd worden aan de landschappelijke beleving in een gebied. In hoeverre dat in het Westland en in het bijzonder in de 's-Gravenzandse RROG-gebieden gestalte zal krijgen, is onder andere afhankelijk van het toepassingsbeslag van de te herstructureren ruimte. Met het oog op de noodzakelijke herverdeling, verkaveling en noodzaak tot het vrijkomen van gronden voor landschappelijke aanwending zal het merendeel van de ondernemers in het betreffende gebied mee moeten doen.

Samenvattend zou men kunnen zeggen dat op deze wijze in zekere zin sprake is van revitalisering van een gebied en dat dientengevolge de sociale neveninvloeden een relatief hoog immaterieel rendement van de RROG-investering bewerkstelligen.

Meer en meer vat de mening post dat zich een nieuw ecologisch tijdperk aftekent voor de westerse samenleving, waarin naar meer evenwicht gestreefd zal worden tussen natuur, milieu en produktie. De relatie tussen ecologie en economie wordt derhalve sterker. Steeds indringender zullen er voorwaarden vanuit de maatschappij aan de produktie van land- en tuinbouw worden opgelegd. Het Nationaal Milieu Beleidsplan en de Structuurnota Landbouw zijn daar de voorbodes van. In dit kader kan de RROG in de van toepassing zijnde gebieden een positieve bijdrage leveren aan de revitalisering van een gebied voor de komende

vijftien à twintig jaar. Waarschijnlijk zal bij het achterwege laten van de betreffende RROG-investering de kans op verpaupering snel toenemen en zal er sociaal-geografisch gezien van een blijvende achterstandspositie sprake zijn.

Het is voor de gemeente van belang goed zicht te hebben op de kosten van de toekomstige wegen en waterlopen. De toe- of afname van de onderhoudskosten van het wegbeheer zal in de nieuwe situatie afhankelijk zijn van de huidige staat van de gemeentelijke wegen. Indien sprake is van achterstallig onderhoud zou men de RROG kunnen beschouwen als een middel om een gesubsidieerde reconstructie van het betreffende wegenbestand in het gebied te bereiken.

Een ander kostenaspect van de RROG hangt samen met de waterlopen en waterberging. In geval van een grotere lengte aan waterlopen zullen de onderhoudskosten hoger uitvallen dan voorheen. Ook verdient het vermelding dat tegelijkertijd met de herstructurering van het gebied de nutsvoorzieningen aangepast kunnen worden aan de eisen van deze tijd. Zonder de RROG-investering zouden deze in de toekomst waarschijnlijk met grotere offers aangelegd moeten worden.

Verder zijn er nog een aantal moeilijk te kwantificeren economische variabelen van de RROG-investering. Te denken valt aan mogelijk minder hoge lasten aan bijstandsuitkeringen en aan grotere zekerheid ten aanzien van de inning van gemeentelijke belastingen in een economisch florerend gebied. Tevens kunnen indirecte effecten op het functioneren van de middenstand een rol van betekenis vervullen en kan er beperkte invloed vanuitgaan op het toerisme.

Als het op het creëren van nieuwe kansen voor burgers en bedrijven aankomt zal de gemeente zich bewust moeten zijn van de gevolgen van afwijzing van de RROG-investering. De gemeente kan een initiërende rol vervullen en met haar investering individuele ondernemers over de streep trekken.

Momenteel zijn de middelen om onwillige telers te laten meewerken aan de revitaliserings- of reconstructieprojecten beperkt. Slechts in geval van bestemmingsplanwijziging zal juridisch gezien een beroep gedaan kunnen worden op de Onteigeningswet. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de RROG in samenhang met een koppeling aan de Ruilverkavelingswet mogelijkheden tot onteigening biedt. In het kader van het algemeen belang zal het waarschijnlijk wenselijk zijn om dit middel te kunnen gebruiken.

Met de RROG-investering heeft de gemeente een actief middel in handen haar eigen doelen te bewaken. Te denken valt aan de ontwikkeling die zij voor ogen heeft met betrekking tot de structuur en de concentriciteit van de schillen rondom de stadskern, kortom welke bestemming het beste past bij het beleid dat zij naar de eenentwintigste eeuw voor ogen heeft.

Het centrum van de toekomst zal schoner, rustiger, ruimer, veiliger en economischer functioneren en meer dan thans het geval is een multi-

functioneel karakter hebben. Tuinbouwbedrijven zijn dan minder dominant voor de gezichtsbepaling van het Westland.

De nieuwe mogelijkheden moeten vooral gezocht worden in een combinatie van produktiecentrum en kenniscentrum in een acceptabel woon- en werkklimaat binnen een ruimere geografische periferie. De RROG-investeringen die thans voor de gemeente aan de orde zijn kunnen daartoe een bijdrage leveren. In het centrum nieuwe stijl moet het mogelijk zijn een deel van de oppervlakte te reserveren voor recreatie en voor woningen. Uiteindelijk kan ermee bereikt worden dat een gebied ontstaat waarin clusters tuinbouwbedrijven afgewisseld door groen- en waterpartijen de regio een nieuw aanzicht geven.

3. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Aanpassingen van verouderde centra zijn alleen mogelijk als tot drastische herverkaveling en herstructurering wordt overgegaan. De RROG biedt daartoe onder bepaalde voorwaarden voldoende mogelijkheden.
2. Door de RROG zal door het samenspel van een aantal factoren het totale aanzien van een gebied verbeterd worden. Door sociale neveninvloeden kan een relatief hoog immaterieel rendement gehaald worden.
3. De RROG-investering dient verder te reiken dan het tuinbouwbelang. Dit vereist van bestuurders een opstelling waarbij een brede belangenbehartiging wordt nagestreefd. Juist doordat een aantal vitale functies in het gebied daardoor verbeterd kunnen worden, zullen meer bewoners in en rond de betreffende gebieden van de RROG profiteren.
4. Met betrekking tot de multifunctionaliteit van een gebied krijgt het regio-specifieke maatwerk, gedifferentieerd naar omstandigheden en doelen ter plaatse, met de RROG een goede kans.
5. Met de RROG-investering heeft de gemeente een actief middel in handen haar beleidsdoelen te bewaken welke zij in het kader van een masterplan op kan stellen voor de bestemming van haar kern, de concentrische schillen en het omliggende grondgebied.
6. Een RROG-investering kan een bovenregionaal karakter krijgen en kan een eerste stap zijn naar aanpassing en modernisering van een groter gebied in de gemeente dan wel het hele Westland.
7. Aan de RROG-investering zijn een aantal indirecte economische effecten verbonden. Te denken valt onder andere aan effecten op bijstandsuitkeringen, gemeentelijke belastingen, werkgelegenheid, aantrekkingskracht op derden, middenstand en in beperkte mate wellicht ook aan effecten op het toerisme.

8. Bij de rendementsberekening moet uitgegaan worden van het rendement voor de komende generaties. Het ziet ernaar uit dat de immateriële revenuen van de investering op maatschappelijk, sociaal-economisch en sociaal-geografisch gebied/vlak relatief groot zijn.
9. Indien aan een aantal voorwaarden (voldoende medewerking van ondernemers en beschikbaarheid van ruimte) is voldaan zal een bijdrage geleverd worden aan de centrumfunctie nieuwe stijl. Duidelijkheid van de gemeente omtrent de RROG-investering kan bij ondernemers veel onzekerheden wegnemen.
10. Afwijzen van de RROG-investering heeft waarschijnlijk stilstand en vervolgens achteruitgang van het gebied tot gevolg. In een gebied waar de RROG met succes is toegepast, wordt de tuinbouw aan de nieuwe gebiedsstructuur aangepast, is meer opgenomen in de omgeving en is derhalve minder dominant aanwezig dan voorheen. Zo'n gebied krijgt een multifunctioneel karakter.

Aanbevelingen

1. Teneinde meer grip te kunnen hebben op het resultaat van de reconstructie van een gebied is het aan te bevelen onderzoek te doen naar de mogelijkheden om particuliere bedrijven indien nodig te onteigenen, zullen de toekomstige verkeersstromen in kaart gebracht moeten worden en zullen de naastliggende gebiedsfuncties moeten worden bezien.
2. Om het inzicht in de RROG-investering te vergroten is het aan te bevelen een beleidsnota te maken over wat de RROG inhoudelijk gezien betekent. Daarin kunnen eventueel alternatieven aangegeven worden voor de reconstructie en het overnameniveau van particuliere wegen.
3. Ter vermijding van een open-eindefinanciering is een juiste schatting van de kosten noodzakelijk. Onderzoek naar het aantal meters gemeentewegen en particuliere wegen in de RROG-gebieden is nodig. Tevens is inzicht in de kosten door aanpassingen (verwijderen van kool-as en verontreinigd slib) aan de nieuwe milieuwetgeving noodzakelijk (schoongrondverklaringen).
4. In verband met de invulling van het regio-specifieke maatwerk is het noodzakelijk dat de gemeente haar doelen en randvoorwaarden voor de gebieden expliciet verwoord. Een en ander zal in een richtinggevend masterplan tot uiting moeten komen.
5. Men moet zich bij de besluitvorming over de RROG-investering bewust zijn van de aanzienlijke immateriële rendementen van de investering, de invloed op de werkgelegenheid, effecten van uitstraling, aantrekkingskracht en innovatiediffusie van het nieuwe gebied en van indirecte positieve economische multiplier-effecten.
6. Om twee redenen is het aan te bevelen een bovenregionaal masterplan in overleg met andere gemeenten vast te stellen. In de eerste

plaats krijgt door de afstemming de centrumfunctie nieuwe stijl een kans en worden zodoende ook de niet-RROG-gebieden betrokken in de herstructurering. In de tweede plaats zijn er aanwijzingen dat de overheid een dergelijk plan als voorwaarde zal stellen voor toekomstige subsidies als vervanging van de RROG-subsidies.

7. Met het oog op de inhoud van nationale beleidsnota's over verantwoorde invulling van de ruimte, met het oog op de revenuen van de RROG-investeringen voor de komende generaties, rekening houdend met gewenste uniformiteit van de besluitvorming in de regio Westland en de mogelijke bijdragen aan de centrumfunctie nieuwe stijl, aannemende dat aan de genoemde voorwaarden met betrekking tot deelname en ruimte wordt voldaan, en voorts de overige conclusies en aanbevelingen in aanmerking genomen, is een positieve stellingname ten opzichte van de RROG-investeringen door de gemeente 's-Gravenzande aan te bevelen.
8. Met behulp van LEI-DLO-vervolgonderzoek kan een gedetailleerder besluitvormingsprofiel voor de gemeente uitgewerkt worden. Met diepte-interviews kan bij een aantal sleuteldeskundigen verdere kennisacquisitie plaatsvinden.
   In het besluitvormingsprofiel zal rekening gehouden worden met afzonderlijke gewichten van materiële en immateriële revenuen van de RROG-investering en kunnen ook een aantal kostenaspecten nader worden beschouwd.

4. Slotbeschouwing

Gaandeweg het onderzoek is komen vast te staan dat naast de economische belangen voor de ondernemers in het betreffende gebied op termijn ook indirecte economische belangen en sociaal-economische en -geografische belangen voor een grotere bevolkingsgroep een rol van betekenis kunnen spelen. Door het onderzoek is duidelijk geworden dat de RROG-investering niet slechts een tuinbouwondernemersaangelegenheid behoeft te zijn.

Teneinde het hele Westland van de herstructurering te laten profiteren verdient het aanbeveling om tegelijkertijd de ontwikkeling van de naastliggende niet-RROG-gebieden te bewaken. Om dit alles verantwoord vorm te geven zal een masterplan, waarin de beleidsdoelen voor de gemeente en de afzondelijke gebieden expliciet zijn opgenomen, als leidraad moeten dienen.

Het uitstralingseffect van de gereconstrueerde RROG-gebieden zal uiteindelijk kunnen leiden tot een opwaardering van het gehele Westland. Vanuit dit oogpunt bezien moet men zich bij de besluitvorming betreffende investering wellicht ten overvloede nog eens afvragen wat er met het Westland zal kunnen gebeuren als de RROG-regeling niet ten volle benut zal worden. De verpaupering en koude sanering zullen naar

alle waarschijnlijkheid snel doorzetten en als gevolg daarvan zullen de maatschappelijke kosten tot grote hoogte stijgen.

De hoofdconclusies van dit onderzoek leiden tot de aanbeveling voor een positieve stellingname ten opzichte van de RROG. Voor een op voorhand vanzelfsprekende rooskleurige voorstelling van de RROG-investering wordt tenslotte nogmaals gewaarschuwd. Expliciet wordt hier gememoreerd dat de voorgaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd zijn in het licht van een succesvolle aanpassing van het gebied en dat daarvoor nadrukkelijk voorwaarden zijn gesteld met betrekking tot noodzakelijke deelname en beschikbare ruimte.

De huidige malaise met wegvallende bedrijven biedt voor de reconstructie van het gebied herinrichtingsmogelijkheden. Om verdere versnippering te voorkomen zullen de door bedrijfsbeëindiging of herplaatsing vrijkomende oppervlakten zorgvuldig moeten worden geïnventariseerd en worden gebruikt bij de herverkaveling van het gebied. Het lijkt verstandig om een overkoepelend orgaan waarin overheid en bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd met het een en ander te belasten.

1. INLEIDING

1.1 RROG in kort bestek

Om economische ontwikkelingen in oude glastuinbouwgebieden te bevorderen, kan reconstructie plaatsvinden op voet van bepalingen welke zijn opgenomen in de Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden (RROG), (Ministerie van L. en V., 1979, 1981, 1986). De regeling omvat 54 artikelen waarin de procedure, subsidiemogelijkheden en voorwaarden zijn vermeld. Zij heeft tot doel knelpunten voor een gezonde economische ontwikkeling weg te nemen door enerzijds ruimte te scheppen voor de aanleg en verbetering van infrastructurele voorzieningen en anderzijds ondernemers te stimuleren investeringen te verrichten ter verbetering van de interne bedrijfsstructuur.

Nader gespecificeerd kan een reconstructieplan dienen ter verbetering van de ontsluiting, de waterbeheersing, aanleg van nutsleidingen en de verkaveling. Voorts kunnen in samenhang hiermee landschappelijke en recreatieve voorzieningen worden getroffen die de leefbaarheid van het gebied vergroten. De overheid wil onder bepaalde voorwaarden financiële steun verstrekken. Voor de individuele ondernemers zijn er RROG-subsidies die betrekking hebben op bedrijfsverplaatsing, glasafbraak, overdracht van grond, kavelverbetering, erfbeplanting. Een overzicht van de met de RROG samenhangende subsidies is opgenomen in bijlage 1.

Zonder de gezamenlijke inzet van rijk, gemeenten, hoogheemraadschap en tuinders zal de noodzakelijke herstructurering van verouderde gebieden niet geoptimaliseerd kunnen worden. Uit de reconstructieplannen die op dit moment in uitvoering zijn, blijkt dat met name de bereidheid en mogelijkheid van de individuele tuinders om deel te nemen aan de reconstructie, bepaalt of de gewenste verbeteringen kunnen worden aangebracht.

De ervaring heeft geleerd dat het afhankelijk van de omvang en de complexiteit van een gebied twee tot vier jaar duurt om na benoeming van een reconstructiecommissie tot een vastgesteld reconstructieplan te komen. Na vaststelling van het plan mag de uitvoering maximaal vijf jaar duren.

Tenslotte wordt nogmaals geaccentueerd dat de RROG een totale reconstructie van een gebied beoogt. Zij streeft een tweeledig doel na. Naast de verbetering van de infrastructuur is de regeling bedoeld verbetering van de interne bedrijfsstructuur te bewerkstelligen. Van particuliere ondernemers en de betrokken instanties wordt steun gevraagd in de vorm van vrijwillige samenwerking.

1.2 Aanloop tot het onderzoek

Op 9 december 1993 vond op het stadhuis van 's-Gravenzande een oriënterend gesprek plaats over de reconstructie van oude glastuinbouwgebieden in de gemeente. De gemeente 's-Gravenzande was vertegenwoordigd door Mr. J.H. Ekkers en Mr. D. den Boer. Van de zijde van het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) waren Dr. J.T.W. Alleblas en Drs. N.S.P. de Groot aanwezig. Bij dit gesprek zijn onderwerpen aan de orde geweest die als gevolg van de reconstructie van oude glastuinbouwgebieden economische en sociale implicaties hebben voor de gemeente 's-Gravenzande en is het gebruik van de RROG geplaatst tegen de achtergrond van de gemeentebelangen en de belangen van het tuinbouwbedrijfsleven.

De bijeenkomst was sterk gericht op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het gebied, waarbij in acht genomen werd dat zowel woon-, werk- en leefmilieu van belang zijn bij de belangenafweging en de uiteindelijke besluitvorming over een standpunt met betrekking tot de RROG en de hieruit voortvloeiende financiële lasten voor de gemeente.

Tijdens de bijeenkomst is gebleken dat argumenten voor of tegen meedoen aan de RROG mede door hun diffuse karakter niet voldoende uitgekristalliseerd waren en dat ten behoeve van doorzichtige besluitvorming nader onderzoek gewenst is. Het onderzoek zou zich moeten richten op uitsplitsing van voor- en nadelen van de reconstructie naar de te onderscheiden belanghebbende partijen, zijnde de gemeente en de tuinbouwondernemers. Voorts is duidelijk geworden dat de bovenregionale betekenis van reconstructie van oude glastuinbouwgebieden aanzienlijk zou kunnen zijn.

Naar aanleiding van deze bijeenkomst is door het LEI-DLO op verzoek van de gemeente 's-Gravenzande een offerte gemaakt voor onderzoek ter onderbouwing van de besluitvorming van de gemeente 's-Gravenzande inzake de RROG. In de offerte zouden een drietal fasen worden onderscheiden die van globaal verkennend naar gedetailleerd analyserend lopen. Op 14 december 1993 is door B. en W. van 's-Gravenzande op basis van deze offerte schriftelijk aan het LEI-DLO goedkeuring voor de start van de eerste fase van het onderzoek verleend. Op 1 januari 1994 is met het onderzoek aangevangen. Overeengekomen werd dat de conceptrapportage van de eerste fase uiterlijk 31 januari 1994 gereed zou zijn.

1.3 Probleem- en doelstelling

Door de Landinrichtingsdienst worden in 's-Gravenzande twee reconstructies van oude glastuinbouwgebieden voorbereid, te weten: de polders Tuinveld en Nieuwland en het gebied Heenweg. Op verzoek van de voorzitter van de reconstructiecommissie zal de gemeente binnenkort

haar standpunt omtrent de reconstructie van de Tuinveldpolder moeten bepalen.

Het is onduidelijk of de investeringen die verband houden met de RROG zoals ze zich thans manifesteren voor de gemeente 's-Gravenzande als geheel enig rendement opleveren. Door de veelheid van aspecten van sociale, economische en technische aard is een kwantitatieve rendementsberekening ondoenlijk en kan vooralsnog geen duidelijk standpunt worden ingenomen. De indruk bestaat dat thans bij de belangenafweging de economische implicaties op korte termijn een relatief zwaar stempel drukken op de meningsvorming. Inzicht in aspecten van sociaal-economische, regionaal-geografische en landschappelijke aard zouden het beeld kunnen completeren.

Het onderzoek in de eerste fase beoogt om door middel van een systeem-analytische benaderingswijze meer duidelijkheid te scheppen in deze complexe materie. Bij een dergelijke benadering is het van belang dat alle aspecten die van toepassing zijn in de beredenering betrokken worden en te zamen het totaalbeeld vullen. Het is de bedoeling dat de analyse in deze fase een globaal beeld schetst van relevante economische, sociale en technische aspecten welke voor de gemeente 's-Gravenzande verband houden met een investering in het kader van de RROG.

Het onderzoek mondt uit in een korte beschrijving van de aspecten die van toepassing zijn. Een nadere kwantificering van deze aspecten in geldbedragen is niet mogelijk. Wel is het mogelijk om een stemmingsbeeld omtrent mogelijke gevolgen te creëren hetgeen tot een meer verantwoorde ondersteuning van de besluitvorming zal leiden. Daarbij kan onder andere gedacht worden aan toegevoegde waarden die het gevolg kunnen zijn van de RROG-investering en als gevolg daarvan aan het veranderend landschappelijk aanzien en de verbeterde infrastructuur van het gebied. Verder kunnen er factoren van belang zijn die verband houden met sociaal-maatschappelijk belevingsniveau van de huidige en komende generaties inwoners van de gemeente.

1.4 Methode van onderzoek en beperkingen

Bij de analyse van de relevante aspecten is gebruik gemaakt van de principes van de systeemtheorie. Deze legt het accent op de samenhang tussen de deelaspecten en op beheersing van processen in een groter verband. Het succes van de systeemtheorie moet vooral verklaard worden doordat ze diverse disciplines bij elkaar brengt en de noodzaak onderschrijft tot algemeen geaccepteerde en gemeenschappelijke standpunten.

De systeemtheorie benadrukt de onderlinge samenhang tussen de delen in een groter geheel. Als denkwijze legt zij dus tegelijkertijd het accent op de totaliteitsgedachte en de interrelatiegedachte. Deze gedachten komen het beste tot hun recht naar gelang de open-systeembenadering intensiever wordt gevolgd, dat wil zeggen als de interacties

met de omgeving in theorie en praktijk onbelemmerd kunnen plaatsvinden (Alleblas, 1987).

Het onderzoek in de eerste fase heeft een globaal-verkennend karakter en is beschrijvend-analyserend van aard. Het begrip "RROG-rendement voor de gemeente 's-Gravenzande" is ruim geïnterpreteerd met dien verstande dat het naast bedragen die door de gemeente duidelijk te kapitaliseren zijn (bijvoorbeeld de jaarlasten voor de komende 25 jaar) ook gaat om sociale variabelen die te maken hebben met gebiedsbeleving, duurzame infrastructuur, voorbeeldwerking, innovatiediffusie en mogelijke economische multiplier effecten, enzovoort.

Aangezien het onderzoek in verband met het besluitvormingsschema van de gemeente een beperkte doorlooptijd mocht hebben, moest het relatief snel tot een afronding komen. Door middel van twee brainstormsessies heeft verdere kennisacquisitie plaatsgevonden. Vanuit deze brainstormsessies heeft voorliggende rapportage plaatsgevonden waarin de aspecten die voor de gemeente van belang zijn voor de besluitvorming systematisch en overzichtelijk zijn beschreven.

Aan de brainstormsessies hebben deskundige vertegenwoordigers van de gemeente 's-Gravenzande (Mr. D. den Boer en Mr. J.H. Ekkers) alsmede van het LEI-DLO (Dr. J.T.W. Alleblas en Ir. B. v.d. Ploeg) deelgenomen. Tevens is een externe deskundige die ervaring heeft opgedaan met de RROG in de praktijk (A.N. Groenewegen: wethouder Pijnacker, onder andere portefeuillehouder RROG) uitgenodigd. De sessies zijn op band opgenomen en zijn gebruikt ter ondersteuning van het verslag.

Naar volledigheid kon in deze eerste fase niet worden gestreefd. Er is in deze fase geen onderzoek gedaan naar de economische aspecten van de RROG-investeringen voor de tuinders in de betreffende gebieden. Bij mogelijk vervolgonderzoek kan gedetailleerder (breder en dieper) op de materie worden ingegaan.

De eventuele tweede en derde fase zullen in onderling overleg na afronding van de eerste fase nadere vorm en inhoud krijgen. Ook over de opleveringsdatum van deze fasen zal verder overleg gevoerd moeten worden.

Een beknopte beschrijving van de opzet van de tweede en derde fase van het onderzoek zijn reeds aan B. en W. van 's-Gravenzande aangeboden.

1.5 Opbouw van deze nota

In het eerste hoofdstuk is in het kort ingegaan op de RROG en de aanloop tot dit onderzoek. Voorts werd in dit hoofdstuk nader ingegaan op de achterliggende problematiek van de besluitvorming voor de gemeente 's-Gravenzande in het kader van de RROG en werden de doelstelling en de methode van onderzoek beschreven.

Het tweede hoofdstuk is goeddeels een verslag van twee brainstormsessies waarin naast de betrokken partijen ook een RROG-ervarings-

deskundige heeft deelgenomen. Aan de orde komen een aantal aspecten welke de besluitvorming inzake de RROG-investering voor de gemeente kunnen ondersteunen.

Achtereenvolgens komen aan de orde: infrastructuur, landschappelijke aankleding, sociaal-geografische aspecten, financieel-economische aspecten alsmede summier de bestuurlijke en juridische aangelegenheden. Tenslotte wordt de betekenis van de RROG-investering voor de centrumfunctie aangeduid.

In het derde hoofdstuk worden enige belangrijke conclusies getrokken en worden in het kader van de RROG-problematiek aanbevelingen gedaan. Hoofdstuk vier bevat een korte slotbeschouwing.

2. ASPECTEN VAN DE RROG VOOR DE GEMEENTE

2.1 Inleiding

Teneinde de implicaties van de RROG-investeringen beter te kunnen inschatten is het aan te bevelen de toekomstige ontwikkelingen van de glastuinbouwcentra voor ogen te hebben. Door het LEI-DLO is daar recentelijk onderzoek naar gedaan. In deze inleiding wordt een korte samenvatting gegeven van enkele ruimtelijke ordeningsaspecten zoals ze in het betreffende onderzoek zijn gerapporteerd (Alleblas, 1992a en 1992b). Het aldus beschreven referentiekader beslaat de periode tot 2015. Na een korte introductie in de toekomst wordt in de volgende paragrafen ingegaan op enige specifieke aspecten die voor 's-Gravenzande met de RROG-problematiek samenhangen.

Voor ruimtelijke ordenings- en inrichtingsvariabelen zal tot 2015 ongeveer 20 à 25% van de totale(=bruto) ruimte nodig zijn.

De eerste variabele is de infrastructuur. Een goede infrastructuur staat garant voor een goede bereikbaarheid van woon- en werkgebieden en een snel en veilig transport van personen en goederen in, naar en uit het betreffende gebied. Ten behoeve van een verantwoorde gebiedsinfrastructuur zal in 2015 zeker 10% van de beschikbare bruto-ruimte gereserveerd moeten worden. De infrastructuur van de huidige centra is de laatste jaren sterk onder druk komen te staan. De snelle groei van de produktie en de aanverwante bedrijvigheid zijn daar debet aan. Verder heeft de groei van de bevolking invloed op de noodzakelijke aanpassingen van een gebied.

De eisen die aan de infrastructuur gesteld worden, veranderen mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. De huidige centra zijn naar toekomstige inrichtingseisen voor een groot deel reconstructiegebied. Willen de oude centra in de toekomst naar behoren blijven functioneren dan zullen de veranderingen in de infrastructuur, inclusief nutsvoorzieningen en leidingennet, rigoureus moeten zijn. Met name het wegennet ten behoeve van de interne en externe ontsluiting van een gebied als het Westland zal aangepast dienen te worden aan de eisen van de tijd.

Als tweede belangrijke variabele kan de landschappelijke aankleding genoemd worden. Tot 2015 zal de verwevenheid van tuinbouwactiviteiten met andere maatschappelijke activiteiten verder toenemen. In de nieuwe ondernemerscultuur is niet alleen plaats voor zakelijkheid maar wordt ook meer aandacht geschonken aan de kwaliteit van het leven, waarbij woon- en recreatiefuncties hogere prioriteiten krijgen. Het uiterlijk van tuinbouwgebieden zal mede daardoor drastisch veranderen. Naar verwachting zal voor de toekomstige landschappelijke aankleding van

een gebied minimaal 10% van de bruto-ruimte gereserveerd moeten worden.

De mogelijkheden voor een maatschappelijk verantwoorde aanpassing van een gebied zijn voor bestaande glascentra en nieuwe tuinbouwgebieden verschillend. Aanpassingen van bestaande verouderde centra zijn alleen mogelijk als tot drastische herverkaveling en herstructurering wordt overgegaan. Om aan de maatschappelijke criteria voor de inrichting van een gebied te kunnen voldoen, moet in 2015 rekening gehouden worden met groenstroken ter afwisseling van monotone glasconstructies, met waterpartijen en reserveringen van ruimte voor woningbouw en recreatie.

Als afgeleide van de hiervoor genoemde ruimtelijke inrichtingsvariabelen zijn in het kader van de RROG-investering voor de gemeente nog een aantal aspecten van belang. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven onder de sociaal-geografische aspecten, de financieel-economische, bestuurlijke en juridische aspecten en de centrumfunctie nieuwe stijl.

2.2 Infrastructurele aspecten

Infrastructuur is de kwaliteit en kwantiteit van verbindingen over land, water en door de lucht en nutsvoorzieningen. Havens, wegen, vliegvelden, elektriciteitscentrales en leidingen worden er ook toe gerekend. Voor het Westland bestaat door verstikkingsverschijnselen een achterstandssituatie. Wil het Westland in de toekomst naar behoren kunnen functioneren dan zullen zonder onderscheid van sub-regio's aanzienlijke veranderingen in de infrastructuur moeten plaatsvinden. Deze veranderingen hebben zowel betrekking op de interne als de externe ontsluiting van het gebied.

Met het oog op de toekomstige ontwikkelingen zal per RROG-gebied een inventarisatie gemaakt moeten worden van de huidige wegen en de noodzakelijke nieuwe wegen. Ten behoeve van een juiste schatting van de kosten is het noodzakelijk een overzicht te maken van het aantal kilometers particuliere wegen en gemeentewegen.

Voor de Tuinveldpolder en het gebied Heenweg zijn toekomstschetsen gereed. Deze zullen inzicht moeten verschaffen in hoeverre aanpassing van de infrastructuur van dit gebied aan toekomstige verkeersstromen noodzakelijk is. Derhalve zullen doorgaande wegen, ontsluitingswegen en insteekwegen moeten worden onderscheiden alsmede eventueel fiets- en wandelpaden in de beschouwing moeten worden betrokken.

In sommige gevallen worden fietspaden in het kader van de RROG gesubsidieerd. Indien dit in de 's-Gravenzandse RROG-gebieden niet het geval is, dient men zich te realiseren dat in samenhang met de RROG-investering fietspaden naar verhouding goedkoper kunnen worden aangelegd.

Vernieuwing van de infrastructuur van een gebied bewerkstelligt een betere bereikbaarheid van een deel van de gemeente maar vraagt

anderzijds aanzienlijke financiële offers en ambtelijke inspanningen. Niet alleen zal de wegenstructuur veranderd worden maar is er ook sprake van het dempen van sloten, graafwerkzaamheden voor vervangend water, het verleggen van waterlopen en de zorg voor een nieuwe waterbeheersing.

Nevenvoordeel van verbetering van de infrastructuur is bijvoorbeeld dat ook een betere waterbeheersing bereikt kan worden doordat mogelijkheden zich aandienen om de totale oppervlakte water te vergroten. Het bergend vermogen wordt dan uitgebreid en er is een betere peilbeheersing mogelijk. Dit alles kan resulteren in een verbetering van de oppervlaktewaterkwaliteit in een gebied en daarmee in een verbetering van het leefmilieu.

Verder kunnen tegelijkertijd de nutsvoorzieningen aangepast worden en kan met het oog op de toekomstige milieu-eisen een aangepast leidingnet met voldoende capaciteit voor de afvoer van verontreinigd water en brijn van de tuinbouwbedrijven aangelegd worden. Meestal is dit slechts in een projectmatige aanpak te realiseren. Een RROG-investering leent zich in het algemeen, mits er voldoende animo van bedrijven bestaat, goed voor een dergelijke aanpak.

Ook is het van belang dat met de investering in de infrastructuur de verkeersveiligheid gediend kan zijn. Onoverzichtelijke kruispunten kunnen aangepakt worden en ontsluitingswegen kunnen verlichting geven voor de verkeersdruk elders in het gebied. Het treffen van voorzieningen in de sfeer van minirotondes, stoplichten en fietspaden geeft een gebied niet alleen een vernieuwd aanzicht maar zal ook een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de verkeersveiligheid.

Juist met betrekking tot het voorgaande is het een belangrijke vraag of en in hoeverre de gemeente die verbeteringen in de betreffende gebieden zal kunnen effectueren indien geen gebruik gemaakt wordt van de RROG met de daaraan verbonden subsidiemogelijkheden. Naar gelang reeds de intentie bestond om een zichtbare achterstand van de infrastructuur van een gebied met behulp van RROG-subsidies te verbeteren is de besluitvorming aangaande het te investeren bedrag minder moeilijk. Bij uitstel zal in dit geval de financiering van de herstructurering van het gebied op een bepaald moment vrijwel zeker geheel voor rekening van de gemeente komen.

Moeilijker is de afweging indien de gebieden geen wezenlijke perifere functie of kernfunctie hebben of als er bijvoorbeeld relatief veel particuliere wegen aanwezig zijn. De mening zou in dat geval gemakkelijk post kunnen vatten dat verbetering in de infrastructuur in relatie tot de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in de investering geen of weinig vruchten af zal werpen en derhalve overbodig is. Met enige aarzeling heerst in 's-Gravenzande de mening dat investeringen in de infrastructuur van het betreffende gebied slechts partieel nut afwerpen. De investeringen in het gebied Tuinveldpolder zouden naar het huidige inzicht voor dit gebied slechts ten goede komen aan een vijfentwintigtal tuinders. Of en in hoeverre een dergelijke beredenering ook geldt voor

het gebied Heenweg is op dit moment nog niet duidelijk. Waarschijnlijk heeft dit laatste gebied een grotere impact op het sociaal-economisch functioneren van de gemeente dan de in omvang veel kleinere Tuinveldpolder. Enige kritische kanttekeningen zijn op zijn plaats.

Om ten aanzien van het voorgaande een onderbouwde mening te ontwikkelen, kunnen verkeerstellingen en onderzoek naar toekomstige verkeersbewegingen uitkomst bieden. Hoe hoog is bijvoorbeeld de verkeersintensiteit over vijftien à twintig jaar uitgaande van een gemiddelde groei van plusminus 3% per jaar zoals in het Structuurschema Verkeer en Vervoer is aangegeven. Voorts zal men zich af moeten vragen in hoeverre verbetering van de infrastructuur van dit gebied een betere aansluiting tot stand zal brengen met naastgelegen gebieden. Wellicht zijn dit gebieden waar de gemeente in de toekomst bouwlocaties gepland heeft of andere plannen heeft die een concentrische spilfunctie of een logistieke functie vervullen. Met het oog op de toekomstige waarde van een aangrenzend gebied is het verder van belang in hoeverre aanpassing van de RROG-gebieden een voorbeeldwerking kan hebben op niet RROG-gebieden in de gemeente of op verder gelegen gebieden in het Westland.

Een ander vermeldenswaardig punt van de RROG-investering is de samenhang met de verbetering van de interne structuur en interne ontsluiting van de bedrijven. Omdat de deelname van de ondernemers aan de RROG vrijwillig is, is de totale herstructurering van een gebied moeilijker te realiseren. Zolang wettelijke dwangmiddelen tot deelname ontbreken, ontbreekt ook de zekerheid dat het plan het maximaal haalbare (gewenste) effect zal hebben. Indien tegelijkertijd met de RROG sprake is van bestemmingsplanwijziging kan in beperkte mate gebruik gemaakt worden van het onteigeningsrecht. Ondanks de onzekerheid over de deelname moet over de voorbeeldwerking van de eerste stap door de gemeente niet lichtvaardig worden gedacht. Naar alle waarschijnlijkheid wordt een flink aantal twijfelaars juist door de investering van de gemeente over de streep getrokken. De RROG-investering van de gemeente kan bevruchtend werken op particuliere investeringen van blijvers en wijkers, juist omdat de RROG voor beide groepen afgestemde subsidies heeft.

In geval van twijfel over de RROG-investering moet men zich tevens realiseren dat de toekomstige inrichtingsproblemen kunnen worden verzacht door nu gesubsidieerd te herstructureren. Die mogelijkheid zal zich in verband met een steeds verder terugtredende overheid in de toekomst waarschijnlijk geen tweede keer voordoen. In paragraaf 2.6 zal hierop worden teruggekomen.

2.3 Landschappelijke aspecten

Landschapsbeleving is de aanblik van de omgeving zoals die zich in haar diverse samenstellingen vertoont en zoals die ruimtelijk beleefd

wordt. Als zodanig is het landschap het multifunctionele samenspel, de structuur van onderlinge verwevenheid van woon-, werk- en recreatiefuncties als een meerdimensionale geografische grootheid. De intensiteit van de landschappelijke beleving is groter naar gelang het landschap evenwichtiger is en mede daardoor een duurzamer karakter heeft.

De vraag dringt zich op wat onder een hedendaags acceptabel niveau van landschapsbeleving moet worden verstaan en welke veranderingen daarvoor in het bestaande landschap aangebracht dienen te worden. Vast staat in ieder geval dat het landschap van de toekomst niet voldoende gecreëerd wordt door hier en daar wat groen te plaatsen; veeleer heeft het te maken met het functioneren van een gebied in ruime zin. Speciaal voor het Westland geldt vanwege de achterstandssituatie op dit gebied dat een integratie van wonen, werken en recreëren bewerkstelligd dient te worden. 's-Gravenzande kan met haar besluitvorming in deze directe en aanzienlijke invloed uitoefenen op het aanzien van het gebied. Ook moet een zekere voorbeeldwerking voor de omgeving van de betreffende RROG-gebieden niet onderschat worden.

Door middel van de RROG kan onder bepaalde voorwaarden een bijdrage geleverd worden aan de landschappelijke beleving in een gebied. In hoeverre dat in het Westland en in het bijzonder in de 's-Gravenzandse RROG-gebieden gestalte zal krijgen, is onder andere afhankelijk van het toepassingsbeslag van de te herstructureren ruimte. Eenzijdige aanpassing van de hoofdwegenstructuur enzovoort, zal slechts een partiële bijdrage leveren aan de verbetering van de landschapsbeleving. Met het oog op de noodzakelijke herverdeling, verkaveling en noodzaak tot het vrijkomen van gronden voor landschappelijke aanwending zal het merendeel van de ondernemers in het betreffende gebied mee moeten doen. Over de bereidheid tot deelname zal een verkennend onderzoek uitsluitsel kunnen geven.

Teneinde de in het voorgaande voorgestelde landschappelijke aanpassingen te bereiken zal de nodige ambtelijke inspanning in de vorm van vaak tijdrovend overleg met de betrokken ondernemers, alsmede administratief beslag op personeel noodzakelijk zijn.

Het verbeteren van het landschap is een essentieel onderdeel van het totale reconstructieplan. De RROG heeft directe subsidiemogelijkheden daarvoor op het gebied van waterbeheersing, kavelverbetering, aanleg landschappelijke voorzieningen voor de gemeente, het Hoogheemraadschap maar ook voor particulieren. Door de RROG effectief te gebruiken kan met relatief veel subsidie de landschappelijke kwaliteit van een gebied op peil gebracht worden, zodat aan de hedendaagse en toekomstige eisen wordt voldaan. Voor wat betreft de extra ruimte die daarvoor nodig is, biedt de RROG mogelijkheden door gesubsidieerde uitplaatsing van bedrijven naar andere tuinbouwgebieden tot een maximum van 15% van de glasoppervlakte. Verder zullen de natuurlijke afvloeiers in het kader van de RROG-subsidiëring (afbraakpremies) ook de nodige ruimte voor de landschappelijke aankleding kunnen leveren.

De mening heerst dat over het algemeen investeringen van enige omvang die de gebiedsstructuur en gebiedsbeleving verbeteren, verantwoord zijn als ze voor relatief lange tijd vruchten afwerpen. Men zou kunnen stellen dat de investering de moeite waard is als in het nieuwe landschap de relevante functies voor een of twee generaties gegarandeerd zijn. Daarbij dient nadrukkelijk te worden vermeld dat dit slechts bereikt kan worden als ook de infrastructuur op peil wordt gebracht. In dit kader zijn naast de genoemde elementen van landschappelijke aard ook de kwaliteit van doorgaande wegen, dwarsverbindingen, insteekwegen en waterlopen van belang.

Een belangrijk overkoepelend element waaruit het landschap haar basisstructuur ontleent is de diversiteit van het landschap. De hiermee in verband te brengen multifunctionaliteit van het gebied is uit oogpunt van een actief woon-, werk- en leefklimaat onontbeerlijk voor de gebiedsbeleving. Het aanzicht van een gebied dat met RROG-subsidies is opgeknapt, wordt beter, de omgeving ziet er verzorgder en mooier uit en de afstand van kassen tot wegen, paden, groenstroken en waterpartijen zal toenemen. Dit laatste zal waarschijnlijk ook door de in het kader van de milieuwetgeving te verwachten aanscherping van zoneringsmaatregelen door de landelijke overheid gestimuleerd kunnen worden.

Gesteld kan worden dat in de betreffende gebieden ogenschijnlijk weinig ruimte beschikbaar is ten behoeve van een verbeterde gebiedsbeleving. De geringe bereidheid van velen om van origine agrarische gronden ten behoeve van dit doel af te staan is een handicap in deze. Anderzijds kan, ideaaltypisch gezien, gesteld worden dat bij zorgvuldige keuze van omvang en ligging van waterpartijen, waterlopen, groenstroken en groenclusters relatief weinig ruimte (10%) voor dit doel nodig is. Zo zijn bijvoorbeeld de visuele effecten van bepaalde aanpassingen het grootst als aanvullende waterberging in combinatie met groenstroken geconcretiseerd wordt langs openbare wegen. Speciaal voor de tuinbouw kan met het oog op de invloed van licht op de produktie gesteld worden dat bij een overwogen keuze van de plaats en de soort beplanting geen nadelige schaduwwerking voor het gewas uit zal gaan.

Juist door beplantingen zullen in samenspel met andere recreatieve voorzieningen plekken ontstaan met bijzondere eigenschappen die een betere herkenbaarheid aan een gebied geven. Tegelijkertijd kan door een samenspel van verbeterde interne bedrijfsstructuur, landschappelijke aankleding en recreatieve voorzieningsruimte het totaal aanzien van een gebied verbeterd worden (Terravisie, 1992).

Samenvattend zou men kunnen zeggen dat op deze wijze in zekere zin sprake is van revitalisering van een gebied en dat dientengevolge de sociale neveninvloeden een relatief hoog immaterieel rendement van de RROG-investering bewerkstelligen. Het gebied wordt rustiger, ruimer, schoner, veiliger en economischer. De tuinbouw wordt als het ware aan de nieuwe gebiedsstructuur aangepast, is meer opgenomen in de omgeving en is derhalve minder dominant in de gebiedsbeleving aanwezig. De

investering zal op deze manier van nut kunnen zijn voor een groter deel van de 's-Gravenzandse bevolking.

2.4 Sociaal-geografische aspecten

De meerjarenvisie Landinrichting, Natuur-, Bos en Landschapsbeheer en het Structuurschema Groene Ruimte bevatten belangrijke richtlijnen voor een samenhangende, duurzame en verantwoorde ontwikkeling van de ruimte. De relaties landbouw-natuur en natuur-recreatie krijgen daarin specifieke aandacht. Een centraal begrip dat in deze beleidsnota's regelmatig terugkeert, is de multifunctionaliteit van het gebied. Deze multifunctionaliteit zal van gebied tot gebied verschillende accenten kunnen hebben. Meer en meer zal er wat dat betreft sprake zijn van regio-specifiek maatwerk, gedifferentieerd naar de omstandigheden ter plaatse in relatie tot doelen en randvoorwaarden van bestuurlijke eenheden.

In het kader van de RROG zijn er voor de gemeente 's-Gravenzande met betrekking tot het bovenstaande mogelijkheden om aansluiting te krijgen met die ontwikkeling en zal de inrichting van het betreffende gebied sociaal-geografisch gezien meer verantwoord gestalte gegeven kunnen worden. Tegelijkertijd heeft de gemeente een actief middel in handen haar eigen beleidsdoelen te bewaken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de vraag welke ontwikkeling de gemeente voor ogen heeft met betrekking tot de concentriciteit van de schillen rond haar kern en welke bestemming het beste bij haar toekomstig masterplan past.

Ten aanzien van de verschillende ruimtelijke functies kan de gemeente bij het ten uitvoer brengen van een RROG-investering tevens haar zorg in de betreffende gebieden effectief aanwenden ten behoeve van een op de toekomstige samenleving afgestemde gedifferentieerde landinrichting. Meer evenwicht tussen wonen, werken en recreëren kan op deze wijze eerder bereikt worden. Gerekend naar de maatstaven van de toekomstige generaties wordt als zodanig ook blijk gegeven van goed rentmeesterschap in de zin van het beheer van een collectief erfgoed in de komende decennia.

Bij dit alles is het tevens van belang het bovenregionaal karakter van de gebiedsaanpassing te beschouwen. Modernisering van RROG-gebieden kan de eerste stap zijn naar een betere en omvangrijke dynamisering van (een groter gebied van) de gemeente of zelfs van (een groter deel van) het Westland. Men zou kunnen stellen dat de centrumfunctie nieuwe stijl met deze inzet ten zeerste gediend is. Dat betekent in feite ook dat de toekomst voor de bewoners van het gebied sociaal en economisch gezien een betere basis krijgt. In paragraaf 2.7 zal hierop in het kader van de centrumfunctie nieuwe stijl nader worden ingegaan.

Dichte glasbebouwing geeft naast logistieke problemen een verstikkingsgevoel aan ondernemers en bewoners van het gebied. Dientengevolge zullen een aantal ondernemers het gebied verlaten. De ervaring

heeft geleerd dat het vaak de betere ondernemers zijn die hun toekomst in andere gebieden veilig gaan stellen, waardoor kwaliteitsverlies van het resterende ondernemersbestand op zal treden. Daardoor zal er op den duur een groep conservatieve tuinders in het gebied overblijven en valt er juist door hun behoudendheid waarschijnlijk weinig meer te revitaliseren.

Een andere karakteristiek van de huidige gebiedsinrichting is dat de woon- en werkgebieden in hoge mate gescheiden zijn en dat de mogelijkheden tot recreëren zeer gering zijn. In het kader van de reeds eerder genoemde multifunctionaliteit van het gebied is deze leefstijl voor de toekomst niet langer verantwoord. Naast de economische betekenis van de RROG voor de bedrijven kan met de RROG-investering een aanzet gegeven worden voor een nieuwe leef- en werkstijl. Er gaat een positieve impuls vanuit om een gebied sociaal-maatschappelijk gezien op een acceptabel niveau te krijgen. Een gebied dat meer open oogt, nodigt tegelijkertijd uit tot intensievere contacten tussen agrarische en niet-agrarische bevolkingsgroepen. In dit kader kan gesteld worden dat de door de RROG te bereiken revitalisering van het gebied ook de sociale integratie van individuen en bevolkingsgroepen zal kunnen bewerkstelligen. Het landschap in zijn nieuwe vorm wordt niet meer ervaren als "eigendom" van een enkele beroepsgroep hetgeen sociaal-geografisch verruimend werkt.

Tenslotte wordt hier nog eens expliciet gesteld dat meer en meer de mening post vat dat zich een nieuw ecologisch tijdperk aftekent voor de westerse samenleving, waarin naar meer evenwicht gestreefd zal worden tussen natuur, milieu en produktie. De relatie tussen ecologie en economie wordt derhalve sterker. Steeds indringender zullen er voorwaarden vanuit de maatschappij aan de produktie van land- en tuinbouw worden opgelegd. Het Nationaal Milieu Beleidsplan en de Structuurnota Landbouw zijn daar de voorbodes van. In dit kader kan de RROG in de van toepassing zijnde gebieden een positieve bijdrage leveren aan de revitalisering van een gebied voor de komende vijftien à twintig jaar. Waarschijnlijk zal bij het achterwege laten van de betreffende RROG-investering de kans op verpaupering snel toenemen en zal er sociaal-geografisch gezien van een blijvende achterstandspositie sprake zijn.

2.5 Financieel-economische aspecten

In de voorafgaande paragrafen is onder andere ingegaan op aan aantal immateriële en moeilijk kwantificeerbare aspecten die met de RROG-investering voor de gemeente 's-Gravenzande samenhangen. In deze paragraaf wordt getracht een summier beeld te schetsen van aspecten die een economische implicatie in geld of geldstromen mogelijk maken. De vraag die de gemeente zich stelt, is in hoeverre haar investering

in de RROG rendement oplevert of anders omschreven wat het direct economisch belang van de gemeente in deze is.

Als eerste komen de onderhoudskosten van de toekomstige wegen en waterlopen aan de orde. De toe- of afname van de onderhoudskosten van het wegbeheer zal in de nieuwe situatie afhankelijk zijn van de huidige staat van de gemeentelijke wegen. Indien sprake is van achterstallig onderhoud zou men de RROG kunnen beschouwen als een middel om een gesubsidieerde reconstructie van het betreffende wegenbestand in het gebied te bewerkstelligen. Indien geen sprake is van achterstallig onderhoud zal de investering op andere criteria meer voor de hand liggen. In de voorgaande paragrafen zijn in verband hiermee enige aspecten aan de orde gesteld.

Verder zijn de toekomstige kosten van wegaanleg en -beheer afhankelijk van de totale lengte van de nieuwe wegen die voor rekening van de gemeente moeten worden aangelegd. Bij de beoordeling van de hoogte van de investering kan de gemeente keuzes maken naar gelang zij de urgentie van de wegaanleg hoger inschat. In bepaalde gevallen zal zij zich het recht mogen voorbehouden om af te zien van overname en/of reconstructie van particuliere wegen met een relatief laag maatschappelijk belang. Indien relatief veel particuliere wegen in het kader van de RROG overgenomen moeten worden, zal dat afgezien van de (gesubsidieerde) investering in de toekomst leiden tot extra onderhoudskosten. Om inzicht daarin te verwerven, is het aan te bevelen dat de gemeente deze aspecten nauwkeurig inventariseert. Daarbij moeten ook de kosten geschat worden die met het voldoen aan de huidige milieueisen te maken hebben (bijvoorbeeld de aard van de gebruikte vulling van de oude weglichamen en sloten, eventueel afvoeren van kool-as, schoongrondverklaringen en dergelijke).

Een derde kostenaspect in deze hangt samen met de waterlopen en waterberging. Vanuit de wenselijkheid van een betere waterbeheersing zou het nodig kunnen zijn in het gebied een grotere oppervlakte voor water te reserveren. In dat geval zullen de onderhoudskosten van de waterlopen waarschijnlijk hoger uitvallen dan voorheen. Ten behoeve van een beter inzicht hierin is nadere invulling of schatting van bedragen wenselijk.

Ook verdient het vermelding dat tegelijkertijd met de herstructurering van het gebied de nutsvoorzieningen aangepast kunnen worden aan de eisen van deze tijd. Zonder de RROG-investering zouden deze in de toekomst waarschijnlijk met grotere offers aangelegd moeten worden (brede versus smalle bermen, moeilijke bereikbaarheid van bedrijven in verband met slechte ontsluiting enzovoort). Het gaat daarbij om kosten van voorzieningen die voor rekening van de gemeente vallen, te weten: kosten voor het riool, openbare straatverlichting en Centrale Antenne Inrichting (CAI). De kosten voor aanleg van gas, elektriciteit en water zijn voor rekening van het Nutsbedrijf.

Naast de hiervoor genoemde aspecten zijn er nog een aantal relatief moeilijk te kwantificeren variabelen en daarmee samenhangende

grootheden die van invloed zijn op het economisch belang van de investering. Te denken valt onder andere aan een mogelijk minder hoge last aan bijstandsuitkeringen in een economisch beter florerend gebied en aan een grotere zekerheid ten aanzien van de inning van gemeentelijke belastingen. In dit kader is vermeldenswaardig dat er tekenen zijn die wijzen op accentverschuivingen in de heffingsgrondslag voor de Onroerend Zaakbelasting in de glastuinbouw. Als het inderdaad zo is dat de huidige vrijstelling voor kassen gaat verdwijnen zal het succesvol innen van deze belasting voor de gemeente afhankelijk kunnen zijn van de economische status van het gebied. De RROG kan aan die status een positieve impuls geven.

Met betrekking tot de werkgelegenheid kan opgemerkt worden dat in een dergelijk gebied de werkeloosheid in het algemeen lager zal zijn dan in een verouderd en verloederd gebied.

Verder kan als indirect financieel-economisch aspect de uitstraling en aantrekkingskracht van een modern gebied ten aanzien van derden (toeleveranciers, overig industrieel bedrijfsleven) genoemd worden (Rijk, 1988). Tevens kunnen indirecte effecten geconstateerd worden in verband met het functioneren van de middenstand in de gemeente. In macro-economische beschouwingen wordt dit aangeduid als "positieve economische multiplier-effecten".

In relatie tot die effecten kan ook de status van toeristenstad gemeoreerd worden. 's-Gravenzande heeft door haar ligging tegen de kust aantrekkingskracht op toeristen. Het is niet ondenkbeeldig dat de gemeente in geherstructureerde vorm haar toeristische functie op bepaalde punten enigszins beter zal kunnen benutten. De invloed ervan wordt echter relatief gering geacht.

Als laatste aspect wordt in deze paragraaf de in sommige ambtelijke stukken genoemde baatbelasting aan de orde gesteld. Op dit moment is onduidelijk in hoeverre de gemeente dit middel kan hanteren om groepen ondernemers die duidelijk aantoonbaar profiteren van de door de gemeente aangewende RROG-gelden in infrastructuur en landschappelijke aankleding financieel te belasten. In vervolgonderzoek zou de kwestie van de invoering van baatbelasting verder onderzocht kunnen worden. De mening bestaat dat uit het oogpunt van de voordelen die bepaalde groepen ondernemers hebben bij de RROG-investering heffing van baatbelasting (bijvoorbeeld door middel van een gemeentelijke verordening te realiseren) zeker niet als onrechtvaardig betiteld behoeft te worden. Afgezien van de juridische aangelegenheden zal de mogelijke invoering van een baatbelasting alsmede van een Onroerend Zaakbelasting voor glasopstanden waarschijnlijk sterk samenhangen met de algemene economische situatie van de glastuinbouw in de nabije toekomst.

2.6 Bestuurlijke en juridische aspecten

De vier Randstadprovincies zijn van mening dat voor de grote centrumcomplexen een omvangrijke herstructurering noodzakelijk is. Ter verbetering van de procesbegeleiding en vergroting van de kans op de gewenste duurzame en optimale ontwikkeling van de glastuinbouw zullen zij daartoe in overleg treden met de betrokken standsorganisaties, aanverwante instellingen, projectontwikkelaars, overheden en eventueel beleggers en banken ten einde te bezien of in onderlinge samenwerking gekomen kan worden tot een projectmatige uitvoering van de voorgestane beleidskoers. In dit verband wordt de instelling van projectontwikkelingsmaatschappijen genoemd (Randstadglasnota, 1993).

Verder wordt voorgesteld in het plan van aanpak om in overleg met de betrokken gemeenten en het (overkoepelend) tuinbouwbedrijfsleven te komen tot een selectieve verplaatsingsregeling. Ook zullen de vier Randstadprovincies het overleg met de rijksoverheid en het betrokken bedrijfsleven intensiveren omtrent de invoering van een nieuwe publiek-private herstructureringsregeling ter vervanging van de opgeschorte RROG. In hoeverre deze vervangende regeling op korte termijn en in dezelfde mate als de RROG van toepassing is op de 's-Gravenzandse RROG-gebieden (bij afwijzing van de RROG-investering) is nog onzeker. Bestuurlijk gezien is het derhalve niet aan te bevelen om af te wachten wat deze herstructureringsregeling feitelijk voor 's-Gravenzande te bieden heeft. De nieuwe regeling dient, aldus de Randstadglasnota, te worden gericht op gemeenschappelijke voorzieningen ten behoeve van het gehele complex. Hierbij gaat het onder meer om verbetering van de gebiedsinfrastructuur, collectieve gietwatervoorzieningen, het gebruik van warmte/krachtkoppeling en verbeteringen binnen de afvalverwerking en zuivering van het drainagewater.

Samengevat worden in de Randstadglasnota aanzetten gegeven voor oprichting van projectontwikkelingsmaatschappijen, wordt een selectieve verplaatsingsregeling voorgesteld en wordt een publiek-private regeling ter vervanging van de RROG afgetast. Het is aan te bevelen dat de gemeente 's-Gravenzande onderzoekt wat haar rol in deze kan zijn en welke actieve bijdrage zij kan leveren in het kader van de ontwikkeling van haar gebied. Verder is het van groot belang te weten wat de gesubsidieerde herstructureringsmogelijkheden in dit kader zijn in geval dat van een RROG-investering wordt afgezien. Vooruitlopend op alternatieve mogelijkheden voor de RROG geldt in ieder geval dat een duidelijke visie op de inrichting en aanwending van het gebied, liefst op bovenregionaal niveau, meer en meer voorwaarde zal worden voor mogelijke subsidiëring. Een en ander onderschrijft expliciet de noodzaak tot overleg tussen de Westlandse gemeenten teneinde tot een Masterplan voor de toekomst te komen.

Reeds eerder in dit hoofdstuk werd vermeld dat de mogelijkheid om gebieden op dezelfde wijze als thans het geval is, met de RROG gesubsidieerd te reconstrueren zich in de toekomst waarschijnlijk niet meer

voor zal doen. Als het op het creëren van nieuwe kansen voor burgers en bedrijven aankomt zal de gemeente moeten overwegen deze gelegenheid te baat te nemen, althans zich bewust moeten zijn van de gevolgen van afwijzing van de investering. De gemeente kan een initiërend rol vervullen en met haar investering individuele ondernemers over de streep trekken. Afwijzen van de investering betekent stilstand en vervolgens achteruitgang van het gebied.

Onprettige omstandigheid is echter dat de gemeente deelname van de ondernemers niet kan afdwingen, terwijl voor de totale revitalisering van het gebied hun medewerking onontbeerlijk is. De voorlopige uitkomsten van onderzoek wijzen uit dat 52% van de ondernemers in het betreffende gebied hun vrijwillige medewerking willen verlenen. In hoeverre dat voldoende is om het gebied succesvol te herstructureren kan niet met zekerheid worden gesteld. Uit andere gemeenten is bekend dat het eenmaal in gang gezette plan twijfelende ondernemers kan overtuigen van de positieve aspecten ervan en als gevolg daarvan uiteindelijk toch in het kader van de RROG de mogelijkheden om gesubsidieerd in hun interne bedrijfsstructuur en ontsluiting te investeren te baat zullen nemen. Bestuurlijk gezien zou het een waardevolle taak van de gemeente kunnen zijn om het voorstellingsvermogen van tuinders en andere betrokken omtrent de aangepaste infrastructuur en landschappelijke aankleding te vergroten. Juist door de pluspunten onder de aandacht te brengen kan een enthousiaste houding bij derden zeer vruchtbaar werken.

Momenteel zijn de middelen om onwillige telers te laten meewerken aan de revitaliserings- of reconstructieprojecten beperkt. Slechts in geval van bestemmingsplanwijziging zal juridisch gezien een beroep gedaan kunnen worden op de Onteigeningswet. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre de RROG in samenhang met een koppeling aan de Ruilverkavelingswet mogelijkheden tot onteigening biedt.

In Westlands verband zijn reeds enige RROG-gebieden gereconstrueerd en zullen er in de komende jaren andere aangepakt worden of verder worden geconcretiseerd. Afstemming en eenduidigheid in de besluitvorming tussen de Westlandse gemeenten is derhalve wenselijk en waarschijnlijk ook noodzakelijk. Bestuurlijk en sociaal-economisch gezien zal het voor het Westland voordelen opleveren als de Westlandse gemeenten op een lijn zitten met de ontwikkeling van het gemeenschappelijk gebied. Belangrijk feit in deze is ook dat op die wijze beter invulling gegeven kan worden aan het overkoepelend regio-specifiek maatwerk. Derhalve zou tussen de Westlandse gemeenten onderling meer overleg plaats moeten vinden over de reeds bereikte resultaten in de gebieden die met een RROG-investering reeds gereconstrueerd zijn en welke vervolgactiviteiten in het kader van een bovenregionaal plan noodzakelijk zijn. Met name de ontwikkeling van de centrumfunctie nieuwe stijl zal ermee gediend kunnen zijn.

2.7 Centrumfunctie nieuwe stijl

Wil het Westland als modern woon- en werkgebied een kans krijgen dan zullen de eerder in dit hoofdstuk beschreven infrastructuur en de landschappelijke aankleding een absolute voorwaarde zijn. Een goede infrastructuur zorgt voor een veilige en snelle in- door-, en uitstroom van produkten, goederen en personen. De vereiste landschappelijke aankleding is niet alleen van belang voor het aanzien van het gebied maar ook vanwege de natuurlijke verstrengeling van wonen, werken en recreëren in de komende decennia. Het centrum van de toekomst zal schoner, ruimer, veiliger en economischer functioneren en meer dan thans het geval is een multifunctioneel karakter hebben. Tuinbouwbedrijven zijn dan minder dominant voor de gezichtsbepaling en gebiedsbeleving van het Westland. Het gebied krijgt als gevolg daarvan een minder monotoon karakter.

Bij tuinbouwondernemers zal met name bij hun toekomstverkenningen de onzekerheid omtrent de toekomstige inrichting en bestemming van het gebied een cruciale rol spelen. Die onzekerheid kan ertoe leiden dat vooral de betere ondernemers uit het gebied wegtrekken en elders hun bedrijf voortzetten. Vanuit dat oogpunt bezien betekent onzekerheid omtrent de RROG- investering of afwijzing ervan verzwakking van het gebied en haar centrumfunctie. Klaarheid en relatief snelle besluitvorming van de zijde van de gemeente omtrent de RROG-investering kan waarschijnlijk veel onzekerheden bij die ondernemers wegnemen.

De gebieden in het Westland als centrum nieuwe stijl zullen, gezien de eerdere omschrijvingen, ruimer en afwisselender worden ingericht. In zo'n centrum zullen een aantal maatschappelijke en economische functies tegelijkertijd naar behoren kunnen worden vervuld (Terravisie, 1992). Om dat te bereiken zal een aanzienlijk deel van de glasoppervlakte moeten verdwijnen. De RROG biedt tot 15% van de bestaande glasoppervlakte mogelijkheden tot gesubsidieerde verplaatsing. Daarnaast zullen met name de kleinere, onrendabele en ongunstig gelegen bedrijven moeten verdwijnen om de mogelijkheden voor een gezonde bedrijfsvoering van de blijvers mogelijk te maken. Daartoe biedt de RROG eveneens mogelijkheden in de vorm van subsidies voor afbraak van oude glasopstanden of gedeelten ervan (tot in totaal 30% van het in het gebied aanwezige glasareaal).

Steeds duidelijker komt bij deskundigen in beeld dat het in de toekomst niet zozeer meer gaat om de koplopersspositie van de oude centra met betrekking tot de oppervlakte en produktiewaarde van de primaire sector zoals die zich tot op heden gemanifesteerd heeft. De mogelijkheden moeten veel meer gezocht worden in een combinatie van produktiecentrum en kenniscentrum in een acceptabel woon- en werkklimaat binnen een ruimere geografische periferie. De RROG-investeringen die thans voor de gemeente aan de orde zijn, kunnen als aan bepaalde voorwaarden (voldoende deelname, creëren van ruimte) wordt voldaan daartoe een bijdrage leveren. In het centrum nieuwe stijl moet het mogelijk

zijn een deel van de oppervlakte te reserveren voor recreatie en voor woningen. Uiteindelijk kan ermee bewerkstelligd worden dat een gebied ontstaat waarin clusters tuinbouwbedrijven afgewisseld door groen- en waterpartijen de regio een nieuw aanzicht geven. Op die wijze zal een evenwicht ontstaan tussen de vitale functies van het gebied.

3. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

3.1 Conclusies

1. Aanpassingen van verouderde centra zijn alleen mogelijk als tot drastische herverkaveling en herstructurering wordt overgegaan. De RROG biedt daartoe voldoende mogelijkheden indien naast de gemeentelijke investering ten behoeve van de infrastructurele aanpassing voldoende ondernemers op vrijwillige basis bedrijfsinvesteringen doen ten behoeve van de interne ontsluiting en bedrijfsstructuur. De dwangmiddelen om telers te laten meewerken zijn in het kader van de RROG zeer beperkt.
2. Een RROG-investering dient verder te reiken dan eenzijdige belangenbehartiging van de tuinbouw. Dat vereist een opstelling waarbij ook daadwerkelijk gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die de RROG daartoe biedt. Op die wijze zal met de RROG-investering door het samenspel van een verbeterde infrastructuur, interne bedrijfsstructuur en ontsluiting, landschappelijke aankleding, het aanleggen van fietspaden en het creëren van recreatieve voorzieningsruimten het totale aanzien van een gebied verbeterd worden. Juist door de sociale neveninvloeden zal dientengevolge een relatief hoog immaterieel rendement bewerkstelligd worden. Absolute voorwaarde is echter dat voldoende ruimte gecreëerd wordt om de genoemde voorzieningen aan te brengen. De RROG biedt daartoe gesubsidieerde mogelijkheden voor verplaatsing en afbraak van glas van respectievelijk 15% en 30% van de totale glasoppervlakte.
3. Tegelijkertijd met de verbetering van de infrastructuur kan een betere waterbeheersing worden bereikt, kunnen nutsvoorzieningen worden aangepast aan de eisen van de tijd en kan het leidingennet voor de afvoer van verontreinigd drainagewater op capaciteit worden gebracht. Tevens zal met de RROG-investering de verkeersveiligheid gediend kunnen zijn.
4. Als vervolg op de voorgaande conclusies kan gesteld worden dat de RROG-investering verder reikt dan het tuinbouwbelang. Juist doordat een aantal vitale functies in het gebied verbeterd worden, zullen wonen, werken en recreëren meer in harmonie met elkaar komen. Daarvan zullen alle bewoners in en rond de betreffende gebieden profiteren hetgeen benadrukt dat de investering ten nutte van een relatief groot deel van de 's Gravenzandse leefgemeenschap komt.
5. Met het oog op de meerjarenvisie zoals die in verschillende beleidsnota's omtrent een verantwoorde ontwikkeling van de ruimte expli-

ciet is verwoord, kan de RROG een bijdrage leveren aan de realisatie daarvan. Met betrekking tot de noodzakelijke multifunctionaliteit van een gebied krijgt het regio-specifieke maatwerk, gedifferentieerd naar omstandigheden en doelen ter plaatse, een goede kans.

6. Met de RROG-investering heeft de gemeente een actief middel in handen haar beleidsdoelen te bewaken welke zij in het kader van een masterplan op kan stellen voor de bestemming van haar kern, de concentrische schillen en het omliggende grondgebied.
7. Een RROG-investering door de gemeente zal tot gevolg hebben dat een aantal twijfelende ondernemers over de streep getrokken wordt. Verder kan de investering een bovenregionaal karakter krijgen en kan het een eerste stap zijn naar dynamisering van een groter gebied in de gemeente dan wel het hele Westland.
8. Het is moeilijk om op economische gronden een complete kwantitatieve rendementsberekening van de RROG te maken. De investering is onder andere afhankelijk van de lengte van de aan te leggen wegen, van de door de gemeente over te nemen particuliere wegen, van noodzakelijke grondaankopen, van de aanleg van waterlopen, groenpartijen en fietspaden. Tevens spelen de toekomstige onderhoudskosten een rol van betekenis.
9. Aan de RROG-investering zijn een aantal indirecte economische effecten verbonden. Te denken valt onder andere aan effecten op bijstandsuitkeringen, gemeentelijke belastingen, werkgelegenheid, aantrekkingskracht op derden, middenstand en in beperkte mate wellicht ook aan effecten op het toerisme.
10. Bij de rendementsberekening moet uitgegaan worden van het potentieel rendement voor de komende generaties. Een berekening als momentopname op puur economische gronden kan leiden tot onevenwichtige beeldvorming. Voor een verantwoorde inschatting van resultaten van de RROG-investering moet uitgegaan worden van een ruime interpretatie van het begrip "rendement". Daarvan uitgaande kan geconcludeerd worden dat op termijn naast direct calculeerbare economische aspecten het indirecte economisch rendement en de immateriële revenuen van de investering op maatschappelijk, sociaal-economisch en sociaal-geografisch gebied relatief groot kunnen zijn.
11. Indien aan een aantal voorwaarden (voldoende deelname ondernemers en beschikbaarheid van een aanzienlijk deel van de ruimte voor landschappelijke aankleding, recreatie enzovoort) is voldaan kan een bijdrage geleverd worden aan de centrumfunctie nieuwe stijl. Het is onder andere belangrijk dat het gebied aantrekkelijk blijft voor de betere ondernemers. Klaarheid en snelle besluitvorming van de zijde van de gemeente omtrent de RROG-investering kan bij die groep ondernemers veel onzekerheden wegnemen.
12. Afwijzen van de RROG-investering vergroot de kans dat de ontwikkeling van het gebied trager gestalte krijgt, stil komt te staan of

zelfs achterblijft. Een gebied waar de RROG met succes is toegepast wordt rustiger, ruimer, schoner, veiliger en economischer. De tuinbouw wordt aan de nieuwe gebiedsstructuur aangepast, is meer opgenomen in de omgeving en is derhalve minder dominant dan voorheen aanwezig. Zo'n gebied heeft een multifunctioneel karakter, is minder monotoon van aard en heeft de vitale functies evenwichtiger op elkaar afgestemd.

3.2 Aanbevelingen

1. Teneinde het inzicht in de RROG-investering te vergroten is het aan te bevelen dat de gemeente een beleidsnota maakt over wat medewerking aan de RROG inhoudelijk gezien betekent. Daarbij kunnen eventueel alternatieven aangegeven worden voor de aan te leggen of te reconstrueren hoofdwegenstructuur, dwarsverbindingen en ontsluitingswegen. Tevens kan ingegaan worden op alternatieve overnameniveaus van particuliere wegen.
2. Ter vermijding van een open-eindefinanciering is een juiste schatting van de kosten noodzakelijk. Onderzoek naar de omvang en lengte van de nieuwe waterwegen en het aantal meters gemeentewegen en particuliere wegen in de RROG-gebieden is nodig. Tevens is inzicht in de kosten door aanpassingen aan de nieuwe milieuwetgeving (schoongrondverklaring) absoluut noodzakelijk (verwijderen kool-as, verontreinigd slib).
3. Het is aan te bevelen om mede met het oog op de toekomstige bouwlokaties van de gemeente inzicht te verwerven in de toekomstige verkeersstromen in en rondom de betreffende RROG-gebieden. De prognoses zullen een periode van vijftien à twintig jaar moeten beslaan.
4. In verband met de invulling van het regio-specifieke maatwerk is het noodzakelijk dat de gemeente haar doelen en randvoorwaarden voor de gebieden expliciet verwoordt (bouwlokaties, concentrische schilvorming rond de kern, industrieterreinen, recreatie enzovoort). Een en ander zal in een richtinggevend masterplan tot uiting moeten komen.
5. Teneinde meer grip te kunnen hebben op het resultaat van de reconstructie van een gebied is het aan te bevelen onderzoek te doen naar de mogelijkheden om particuliere bedrijven indien nodig te onteigenen.
6. Men moet zich bij de besluitvorming over de RROG-investering bewust zijn van de aanzienlijke indirecte rendementen van de investering, de invloed op de werkgelegenheid, effecten van uitstraling, aantrekkingskracht en innovatiediffusie van het nieuwe gebied en van positieve economische multiplier-effecten.
7. Men dient zich te realiseren dat een RROG-investering verder reikt dan behartiging van tuinbouwbelangen. Om een zo gunstig moge-

lijk effect van de regeling te bereiken, is een opstelling noodzakelijk die getuigt van een brede belangenbehartiging. De RROG biedt daartoe naast de subsidies voor verbetering/aanleg van wegen uitstekende mogelijkheden in de vorm van gesubsidieerde aanleg van nutsleidingen (50%), landschappelijke voorzieningen ten behoeve van de gemeente of Hoogheemraadschap (100%) en particulieren (70%) en onder bepaalde omstandigheden voor de aanleg van fietspaden.

8. Gelet op de inhoud van nationale beleidsnota's over verantwoorde invulling van de ruimte, met het oog op de revenuen van de RROG-investeringen voor de komende generaties, rekening houdend met gewenste uniformiteit van de besluitvorming in de regio Westland en de mogelijke bijdragen aan de centrumfunctie nieuwe stijl, aannemende dat aan de genoemde voorwaarden met betrekking tot deelname en ruimte kan worden voldaan, en voorts met het oog op de overige conclusies uit de vorige paragraaf en de voorgaande aanbevelingen uit deze paragraaf is een positieve stellingname ten opzichte van de RROG-investeringen door de gemeente 's-Gravenzande aan te bevelen.
9. Met het oog op mogelijke toekomstige investeringen ten behoeve van de totale herstructurering van het gebied, inclusief de niet RROG-gebieden in het Westland, is een bovenregionaal masterplan om twee redenen noodzakelijk. In de eerste plaats is het in het belang van het Westland als centrum dat de regionale plannen op elkaar afgestemd worden. In de tweede plaats zal de overheid dit als voorwaarde stellen voor de toekenning van mogelijke voor de RROG vervangende subsidieregelingen in het kader van de toekomstige herstructurering van het gebied.
10. Met behulp van vervolgonderzoek kan een gedetailleerder besluitvormingsprofiel voor de gemeente uitgewerkt worden. Met diepte-interviews kan bij een aantal sleuteldeskundigen verdere kennisacquisitie plaatsvinden. In het besluitvormingsprofiel zal rekening gehouden kunnen worden met afzonderlijke gewichten van directe en indirecte materiële en immateriële revenuen in relatie tot de hoogte van de gemeentelijke investering en kunnen de beleidsdoelen in het kader van een door de gemeente te ontwikkelen masterplan expliciet aan de orde komen.

4. SLOTBESCHOUWING

Bij de aanvang van het onderzoek stond met name het economisch belang van de RROG-investering voor de gemeente centraal. De jaarlasten die met een dergelijke investering samenhangen, werden bezien in het licht van calculeerbare economische revenuen. Aldus leek het erop dat de gemeente relatief grote uitgaven zou moeten doen voor een kleine groep van ondernemers terwijl de lasten afgewenteld zouden moeten worden op de totale gemeentebegroting.

Gaandeweg het onderzoek is komen vast te staan dat naast de economische belangen voor de ondernemers in het betreffende gebied op termijn ook indirecte economische belangen en sociaal-economische en -geografische belangen voor een grotere bevolkingsgroep een rol van betekenis spelen. Het heeft er alle schijn van dat het overgrote deel van het te behalen rendement moeilijk te calculeren is maar niettemin aanzienlijke en langdurige immateriële betekenis heeft voor de gemeente als leefgemeenschap.

Uit de voorgaande beschrijvende analyse van deze aspecten is uiteindelijk een sfeerbeeld te distilleren dat de besluitvorming omtrent de RROG-investering zal kunnen onderbouwen. In deze slotbeschouwing wordt tenslotte nog eens de rode draad van het onderzoek vanuit een helikoptervisie summier verwoord.

Allereerst moet ervoor worden gewaakt dat de besluitvorming enkel tot stand komt op basis van economische implicaties van dit moment. De beslissing moet een meerdimensionaal en volgtijdelijk karakter hebben en moet sterk gericht zijn op de toekomstige revenuen. Naast de direct te calculeren geldstromen (jaarlasten) zijn toekomstige revenuen deels indirect van aard. Tot deze laatste categorie behoren bijvoorbeeld de onderhoudskosten van de wegen en de effecten op werkgelegenheid en middenstand. Daarnaast zijn er een relatief groot aantal immateriële (sociale) revenuen voor de toekomstige generaties van belang. De zorg voor een verantwoorde inrichting van het gebied ten behoeve van de komende generaties schept als het ware de morele plicht om die aspecten uitgaande van de beschikbaarheid van middelen de waarde mee te geven die ze verdienen.

Door het onderzoek is duidelijk geworden dat de RROG-investering niet slechts een aangelegenheid van tuinbouwondernemers behoeft te zijn. Juist door de veelheid van maatschappelijke, sociaal-geografische en landschappelijke aspecten is het veeleer een investering waarvan alle bevolkingsgroepen in het Westland kunnen profiteren. Dit vereist een positieve instelling ten behoeve van een brede belangenbehartiging van degenen die met de besluitvorming over de RROG-investering belast zijn.

Ten tweede is het van sociaal-psychologisch belang dat met de RROG-investering een beweging in gang gezet kan worden die waarschijnlijk navolging in een groter gebied tot gevolg heeft (Rijk, 1988). Mede daarom is het belangrijk dat de Westlandse gemeenten met hun RROG-standpunt bestuurlijk op een lijn zitten. Het verdient derhalve nadrukkelijk aanbeveling om gegevens uit te wisselen tussen de gemeenten die reeds ervaring hebben opgedaan met een RROG-investering. Dit overleg zal een tweeledig doel kunnen dienen. In de eerste plaats zal door het opmaken van de balans een duidelijker zicht ontstaan op de mogelijke rendementen en in de tweede plaats kan de toekomstvisie met de daaraan verbonden randvoorwaarden voor een groter gebied afgeleid worden. Pas dan zal het rendement van de afzonderlijke investeringen zijn maximale effect hebben. Teneinde het hele Westland van de ontwikkelingen te laten profiteren verdient het tevens aanbeveling om tegelijkertijd de ontwikkeling van de naastliggende niet-RROG-gebieden te bewaken. Om dit alles verantwoord vorm te geven verdient het aanbeveling om een masterplan waarin de beleidsdoelen voor de gemeente en de afzonderlijke gebieden expliciet zijn opgenomen als leidraad te nemen.

In dit kader dient nog vermeld te worden dat de conclusies van dit onderzoek geplaatst moeten worden in een omvangrijker geografisch beslag dan alleen de Tuinveldpolder. De aanbevelingen zullen dan ook gelezen moeten worden met het oog op de besluitvorming van het gebied Heenweg en de innovatiediffusie van een aanzienlijk groter gebied in 's-Gravenzande.

Het uitstralingseffect van de gereconstrueerde RROG-gebieden zal uiteindelijk kunnen leiden tot een opwaardering van het gehele Westland. Vanuit dit oogpunt bezien moet men zich bij de besluitvorming over de investering wellicht ten overvloede nog eens afvragen wat er met het Westland zal kunnen gebeuren als de RROG-regeling niet ten volle benut zal worden. De verpaupering en koude sanering zullen naar alle waarschijnlijkheid snel doorzetten en als gevolg daarvan zullen de maatschappelijke kosten tot grote hoogte kunnen stijgen.

De beslissing om wel of niet medewerking te verlenen aan een RROG dwingt het gemeentebestuur van 's-Gravenzande (maar ook de agrarische ondernemers) zich grondig te bezinnen op de toekomst van de glastuinbouw en het buitengebied. Wat wordt gevraagd zijn niet alleen financiële investeringen maar vooral ook verbeeldingskracht. Wat is het toekomstbeeld, respectievelijk zonder en met RROG? Zonder RROG lijkt het waarschijnlijk dat een aantal ontwikkelingen uit voorgaande jaren zich versterkt zullen voortzetten. Het buitengebied blijft eendimensionaal van karakter, weinig aantrekkelijk om in te wonen en te recreëren, en het gebied zal ook als vestigingsplaats voor hoogwaardige tuinbouwactiviteit steeds meer aan waarde inboeten. De gemeentelijke glastuinbouw verschuift van het centrum naar de marge van de Nederlandse glastuinbouw. Het gebied wordt daarbij steeds vatbaarder voor vestiging van stedelijke randverschijnselen.

Bij de bestuurlijke overwegingen is in paragraaf 2.6 melding gemaakt van een mogelijke vervangende regeling voor de RROG. De indruk zou kunnen bestaan dat de kans om het gebied gesubsidieerd te revitaliseren zich in de toekomst wellicht nog eens voordoet. Met nadruk wordt gesteld dat terughoudendheid met betrekking tot dat idee gewenst is. Allereerst hebben de betreffende regelingen nog geen kracht van wet en zal het waarschijnlijk nog geruime tijd duren voordat ze geëffectueerd kunnen worden. Bovendien bestaan er inhoudelijke verschillen met de RROG in die zin dat met de nieuwe publiek-private regeling bepaalde subsidies zullen vervallen. Niettemin strekt het ten zeerste tot aanbeveling dat de gemeente zich bewust is van de kansen om de reconstructie van het gebied een extra impuls te geven door een positieve opstelling en betrokkenheid ten opzichte van regelingen die in voorbereiding zijn. Verder is het aan te bevelen dat de gemeente actief deelneemt aan het overleg dat binnen de zogeheten projectontwikkelingsmaatschappijen (c.q. herstructureringsmaatschappijen) die van start gaan. Voor nadere gegevens hieromtrent wordt verwezen naar de in het voorjaar van 1993 door de vier Randstadprovincies uitgegeven Randstadglasnota.

De hoofdconclusies van dit onderzoek leiden tot de aanbeveling voor een positieve stellingname ten opzichte van RROG. Voor een altijd gegarandeerde, vanzelfsprekende rooskleurige invloed van de RROG-investering op het functioneren van het gebied wordt tenslotte nogmaals gewaarschuwd. Expliciet wordt hier gememoreerd dat de voorgaande conclusies en aanbevelingen geformuleerd zijn in het licht van een succesvolle aanpassing van het gebied en dat daarvoor nadrukkelijk voorwaarden zijn gesteld met betrekking tot noodzakelijke deelname en beschikbare ruimte. Ter vervulling van die voorwaarden is het gewenst dat de gemeente zich actief opstelt en voorlichting geeft over de mogelijkheden voor het gebied. Door zelf het goede voorbeeld te geven zal zij ook anderen kunnen overtuigen zich in te zetten voor het welslagen van de reconstructie. Juist de huidige malaise met wegvallende bedrijven biedt voor de reconstructie van het gebied herinrichtingsmogelijkheden. Om verdere versnippering van die bedrijven te voorkomen zullen de door bedrijfsbeëindiging vrijkomende oppervlakten zorgvuldig moeten worden geïnventariseerd en worden gebruikt bij de herverkaveling van het gebied. Het lijkt verstandig om een overkoepelend orgaan waarin overheid en bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd met het een en ander te belasten.

Op hoofdzakelijk kwalitatieve gronden komt het onderzoek tenslotte tot een positieve stellingname ten opzichte van de RROG-investering. Voor een meer gedetailleerde benadering ter onderbouwing van de besluitvorming zal vervolgonderzoek verheldering kunnen brengen. In een dergelijk onderzoek zal expliciet en kwantitatief aandacht besteed kunnen worden aan de directe en indirecte effecten van de RROG-investering. In een tweede fase van het onderzoek kan een besluitvormingsprofiel gestalte krijgen waarin alle calculeerbare en niet-calculeerbare elementen overzichtelijk met hun relatieve gewichten opgenomen zijn.

LITERATUUR

Alleblas, J.T.W. (1987)
Het denken over management in de twintigste eeuw; Den Haag, LEI, Onderzoekverslag 35

Alleblas, J.T.W. en R.A. Rodewijk (1992)
Visie op de toekomst van de Nederlandse glastuinbouw; Den Haag, LEI-DLO, Onderzoekverslag 105

Alleblas, J.T.W. en R.A. Rodewijk (1992)
Ruimtelijk perspectief voor de Nederlandse glastuinbouw; Den Haag, LEI-DLO, Onderzoekverslag 106

Gaasbeek, A.F. en R.A. Rodewijk (1991)
Het Westlandse glastuinbouwcomplex en zijn centrumfunctie: Een kwalitatieve verkenning; Den Haag, LEI-DLO, Interne nota 387

Groot, N.S.P. de, et al. (1990)
Ruimtebehoefte Zuid-Hollandse glastuinbouw; Den Haag, LEI, Mededeling 436

Landinrichtingsdienst Zuid-Holland (1990)
RROG-informatie; Den Haag, Landinrichtingsdienst Z-H.

Ministerie van Landbouw en Visserij (1979 en 1981)
Beschikking reconstructie oude glastuinbouwgebieden; Den Haag, Ministerie van L. en V.

Ministerie van Landbouw en Visserij (1986)
Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouwgebieden; Den Haag, Ministerie van L. en V.

Randstadglasnota (1993)
Een ruimtelijk ontwikkelingperspectief voor de glastuinbouw; Den Haag, Provincie Z-H, RORO

Rodewijk, R.A. (1993)
Hoogste tijd voor citymarketing van de glazen stad; 's-Gravenzande, VEK, Essay (in voorbereiding)

Rijk, P.J. 1988
Pijnacker-Delfgauw: De glastuinbouw in het reconstructiegebied; Den Haag, LEI, Mededeling 382

Rijk, P.J. (1988)
Wateringen: De glastuinbouw in een reconstructiegebied in het Westland; Den Haag, LEI, Mededeling 385

Terravisie
Door reconstructie milieumaatregelen eerder mogelijk; Utrecht, PR Landinrichtingsdienst, Terravisie 92/3, pp. 8-10

BIJLAGE

Bijlage 1 Overzicht RROG-subsidies (Landinrichtingsdienst, 1990)

onderwerp	rijkssubsidie	overige kosten ten laste van	subsidiabel voorafgaand aan planvaststelling
verbetering/aanleg van wegen	45 - 70%	gemeente	nee
verbetering/aanleg waterbeheersingswerken *	40%	Hoogheemraadschap	nee
verplaatsing van bedrijf of gedeelte daarvan *	fl. 25,-/m2 glas tot max. fl. 250.000,- per bedrijf	belanghebbende	ja
aanleg van nutsleidingen (gedeelte langer dan 50 meter)	50% (alleen bij verplaatsing	belanghebbende	ja, in geval van gesubsidieerde verplaatsing
afbraak van oude glasopstanden of gedeelte daarvan *	fl. 8,-/m2 glas tot max. fl. 80.000,- per bedrijf		ja
kavelverbeteringssubsidie *	40% van de uitvoeringskosten met een maximum van: fl. 10.200,- per ha te verplaatsen bedrijf fl. 7.140,- per ha bij blijvend bedrijf fl. 2.040,- per ha bij vollegrondstuinbouw fl. 1.020,- bij grasland	belanghebbende	ja, in geval van gesubsidieerde verplaatsing afbraak
verkoop van grond + gebouwen aan B.B.L.	taxatie D.B.L. + toeslag fl. 1,50/m2		ja
aanleg van landschappelijke voorzieningen ten behoeve van gemeente of Hoogheemraadschap	100% in aanlegkosten		nee
aanleg van landschappelijke voorzieningen ten behoeve van particulieren	70% in aanlegkosten	belanghebbende	ja

* In een aantal oudere plannen gelden nog andere percentages en bedragen.