



## ontwikkelingsplanologie in de glastuinbouw

herstructurering binnen Greenport Westland-Oostland

LEIDSCHEND  
VOORBURG

PIJNACKER  
NOOTDORP

Pijnaaker

Bleiswijk

Zevenhuizen

Berkel en  
Rodenrijs

Bergsohenhoek

Nieuwerkerk  
aan den IJssel

NIEUWERKERK  
AAN DEN IJSEL

planologie

dominique van der hoeven



# ontwikkelingsplanologie in de glastuinbouw

herstructurering binnen Greenport Westland-Oostland

thesis

universiteit utrecht | faculteit geowetenschappen | master planologie

dominique van der hoeven | 0219886

17 januari 2012

begeleider:

dr. f.c. filius



Foto: LEI: Kracht van de Greenports in Zuid-Holland: Op zoek naar indicatoren voor een duurzame ontwikkeling

## VOORWOORD

---

Voor u ligt een thesis die het resultaat is van een onderzoek naar de toepassing en bijdrage van ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland. Deze thesis is de afronding van mijn master Planologie aan de Universiteit Utrecht.

In 2002 ben ik gestart met de opleiding Sociale Geografie & Planologie aan de Universiteit Utrecht. In de loop van het eerste jaar, waar beide richtingen een brede oriëntatie kenden, werd voor mij duidelijk dat ik mijzelf meer als planoloog dan als geograaf zag. In de twee opvolgende jaren heb ik daarom de major Planologie doorlopen. Na een kleine vertraging volgde eerste kwartaal van 2006 mijn Bachelortitel in de Planologie.

Van hieruit ben ik in 2007 bij de gemeente Westland in dienst getreden als consultant bij het bedrijvenloket (bedrijfscontactfunctionaris). In deze tijd ontstond mijn eerste kennismaking met de ruimtelijke aspecten die behoren bij een glastuinbouwbedrijf. In de loop van 2008 raakte ik als aanspreekpunt steeds meer betrokken bij de voorverkenning van herstructureringsinitiatieven die in de hoogconjunctuur van die tijd veelvuldig werden opgezet. Na mijn promotie binnen de gemeente tot juridisch specialist in de ruimtelijke ordening raakte ik de directe binding met de herstructurering van glastuinbouw kwijt, maar niet mijn interesse daarin. Hedendaags kom ik echter als kamergenoot van de accountmanagers glastuinbouw in Westland en tevens begeleiders van het bestemmingsplan 'Glastuinbouwgebied' weer dagelijks in aanraking met de complexe ruimtelijke werkelijkheid van de glastuinbouw.

De ruimtelijke werkelijkheid van een glastuinbouwgebied is uniek. In het bijzonder geldt dit voor het glastuinbouwgebied van de Greenport Westland-Oostland. Binnen de Greenport Westland-Oostland kent het kassenlandschap een veelheid aan vormen, indelingen, uitstraling en (neven-)functies. De vele verschijningsvormen, continue innovaties in de sector, verschillende ruimtelijke behoefte per type teelt, etc. maakt dat een goede ruimtelijke ordening van dit unieke gebied een evenzo unieke opgave is. Het glastuinbouwgebied zit sinds enkele jaren op een belangrijke omslagpunt. Door een andere economische situatie, technologische vernieuwingen en verscheidene ruimteclaims is er een sterke behoefte aan schaalvergroting om een economisch rendabel bedrijf te kunnen exploiteren. De nieuwe ruimtelijke werkelijkheid van deze grootschalige bedrijven kent een langere noodzakelijke fysieke horizon dan ooit voor deze sector is geweest. Hierdoor is het belang van een goede ruimtelijke ordening bij ontwikkelingen in dit gebied nog nooit zo belangrijk geweest.

Omdat ik na een verplicht studiejaar aan de Bestuursacademie (BAZN), waar ik het specialisatiejaar 'Fysieke leefomgeving; ruimte, bouwen en milieu' heb afgerond, de smaak van studeren weer te pakken kreeg heb ik mij medio 2010 opgegeven voor de master 'Planologie' in deeltijd. Voor mij was vooraf al duidelijk dat het onderwerp van mijn thesis aan de glastuinbouw gelieerd moest zijn. Desalniettemin heb ik mijn teamleider (Caroline Menheer; Stedenbouw & Bestemmingsplannen), die ik overigens

zeer erkentelijk ben voor de kans die ik heb gekregen om de master Planologie te volgen, en de teamleider Ruimte, Economie & Duurzaamheid (Erik Hofstede) gevraagd om mogelijke onderwerpen voor mijn thesis te geven. Dit leverde interessante onderwerpen op. Echter, na overleg met mijn thesisbegeleider van de Universiteit Utrecht (Friedel Filius) heb ik voor een meer wetenschappelijke benadering gekozen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het onderwerp van deze thesis.

Evenals de keuze voor het onderwerp heeft deze thesis niet tot stand kunnen komen zonder de medewerking van een aantal personen. Mijn informatie over de casus 'Oostland-Groenzone' is mede tot stand gekomen door medewerking van Leonie Claessen (namens LTO Noord Glaskracht en VNO-NCW), Kees van der Kraan (voormalig wethouder gemeente Pijnacker-Nootdorp), Natalie Lorenz (namens het Hoogheemraadschap van Delfland), Rob Olthof (namens gemeente Pijnacker-Nootdorp) en Petrus Postma (namens Grontmij) voor het afgeven van een interview en door Dennis Potter (gemeente Pijnacker-Nootdorp) voor het wegwijs maken in de beschikbare data over het project. Eveneens ben ik mijn collega's Ben Schuit (accountmanager glastuinbouw) en Chiel Verbruggen (beleidsmedewerker economische zaken) dankbaar voor hun feedback op de in deze thesis geschetste theorieën over glastuinbouw en herstructurering.

Echter, zonder de professionele begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht had de verkregen informatie nimmer het niveau van losse flodders op papier kunnen ontstijgen. Derhalve ben ik Friedel Filius dankbaar voor haar kompas-functie waardoor ik niet uit de bocht vloog en koers kon blijven volgen, haar kritische en scherpe blik waardoor de inhoud functioneel bleef en op niveau geraakte, haar communicatievaardigheden waardoor de feedback de juiste lading had om gemotiveerd de reis te vervolgen en haar menselijkheid waardoor de onderlinge communicatie en afspraken tot voldoening van beide kanten leidde. Tot slot, maar het aller belangrijkste, spreek ik mijn grote dank uit naar mijn vrouw. In deze periode van werk en studie heeft zij maar zeer weinig aanspraak kunnen maken op mijn tijd. Ik heb dan ook grote bewondering voor haar eindeloze geduld, medeleven, ondersteuning, etc. Zonder haar goede zorg en begrip voor mijn gebrekkige tijd voor haar had ik mijn master nooit kunnen voltooien.

Naast deze dankwoorden voor de betrokken personen ben ik ook verheugd op de mogelijkheid die ik heb gekregen om binnen het vakgebied van de planologie, na enkele jaren werkervaring, toch de nodige nieuwe en verfrissende kennis op te hebben kunnen doen. Middels deze thesis hoop ik dan ook dat ik, een deel van, deze kennis met u kan delen. Met name hoop ik dat deze thesis kennis biedt over de ruimtelijke ordening van de glastuinbouw in Nederland.

Ik wil u hierbij veel kennis en plezier toewensen bij het lezen van deze thesis over de bijzondere wereld van de glastuinbouw.

Dominique van der Hoeven

## SAMENVATTING

---

Nederland heeft op het gebied van tuinbouw een grote naam (Greenports Nederland, 2011). Het Nederlandse tuinbouwcluster is sterk internationaal georiënteerd en is een belangrijke exporteur van en doorvoerland voor tuinbouwproducten. Wereldwijd is Nederland marktleider in de afzet van sierteeltproducten (Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL', 2010; p. 14). Ontwikkelingen in de tuinbouwsector vinden hoofdzakelijk plaats in de zogenaamde 'Greenports'. Greenports zijn clusters of geografische concentraties van gerelateerde bedrijven en instituten in bepaalde tuinbouwsectoren. Hiertoe behoren primaire producenten, toeleveranciers, handelaren en dienstverleners in kennisontwikkeling, logistiek, financiering en informatietechnologie. Deze Greenports vervullen een belangrijke economische functie en brengen veel werkgelegenheid met zich mee. Mede door het belang van de Greenports voor de Nederlandse economie is het behoud van de glastuinbouwsector in Nederland noodzakelijk. Om de koppositie van de tuinbouwsector te behouden en te versterken is gerichte investering in innovatie en verduurzaming nodig (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010; p. 11).

Deze thesis heeft zich beperkt tot de glastuinbouwsector en in het bijzonder de Greenport Westland-Oostland omdat deze Greenport de belangrijkste drager is van het glastuinbouwcluster. Één van de hoofddoelstelling van de Greenport Westland-Oostland is de consolidering van een duurzaam glastuinbouwareaal om de rol als Greenport waar te kunnen blijven maken (Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 28). Het teeltareaal van de glastuinbouw staat echter onder druk door diverse ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de bouw van woningen, de aanleg van infrastructuur, de komst van bedrijventerreinen, de aanleg van natuur- en recreatiegebieden en de sanering van verspreid glas (Provincie Zuid-Holland, 2011). De uitdaging en noodzaak is dan ook om in de Greenport Westland-Oostland voldoende areaal aan duurzaam glastuinbouwgebied te handhaven en dit tegelijkertijd zo optimaal mogelijk te benutten.

Herstructurering van glastuinbouw is noodzakelijk omdat door relatieve schaarste in de Greenports, een afnemende plaatsafhankelijkheid (netwerkmaatschappij), continue innovaties, instabiele markten (zoals de afzetmarkt en energiemarkt), uitgifte van uitleglocaties buiten de Greenports, etc. het glastuinbouwcluster steeds meer gebukt gaat onder relatieve veroudering. Herstructurering van glastuinbouw moet leiden tot een duurzaam en toekomstbestendig glastuinbouwcluster. De veronderstelling in deze thesis is dat om in een innovatieve en dynamische sector, zoals de glastuinbouwsector, herstructurering te bewerkstelligen toelatingsplanologie niet (langer) het geëigende middel is. Toelatingsplanologie kenmerkt zich door een statisch karakter, stroperige besluitvorming en een maakbaarheidsdenken. Toelatingsplanologie biedt daardoor onvoldoende oplossing voor een proces met een veelheid van actoren in een innovatieve, dynamische en complexe sector zoals de glastuinbouwsector. Om in te spelen op de glastuinbouwsector en de daarmee samenhangende ruimtelijke weergave is in deze thesis aansluiting gezocht bij ontwikkelingsplanologie.

De toepassing van ontwikkelingsplanologie gaat gepaard met een procesmatige complexiteit, waarbij de 'nieuwe wetten van de netwerksamenleving' op juiste waarde moeten worden geschat. Om ontwikkelingsplanologie een succes te maken is een gezamenlijk belang nodig die sterk genoeg is om het complexe proces te kunnen

doorlopen. Het gevaar bestaat echter dat belangrijke actoren in het proces niet 'moeten', 'kunnen' of 'willen'. Door te streven naar (systeem)innovaties kunnen actoren beter gebonden worden (en blijven) aan het gebiedsgerichte project. Om ontwikkelingsplanologie toe te kunnen passen dient in het project sprake te zijn van een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims, een hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek, een sterk gezamenlijk belang en gevoel voor urgentie, fysieke (en procesmatige) innovaties en zicht op haalbare en betaalbare oplossingen. Deze kenmerken sluiten aan bij de kenmerken van de Nederlandse glastuinbouw.

Vanuit de doelstelling van dit onderzoek, *het verkrijgen van inzicht in de rol en de bijdrage van ontwikkelingsplanologie in de herstructurering van de glastuinbouwsector*, is gekozen voor de navolgende onderzoeksvraag:

***In hoeverre wordt ontwikkelingsplanologie toegepast bij herstructurering van glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland en in hoeverre draagt dit bij aan het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave?***

Ontwikkelingsplanologie biedt een handvat om in te spelen op de veranderingen in de maatschappij. Ontwikkelingsplanologie, dat als begrip nog geen duidelijke definitie kent, kan aan de hand alle genoemde kenmerken in deze thesis worden samengevat in zes kenmerken: gebiedsontwikkeling, open (concepten, processen en bestuurs-huishouding), integraal (inschakeling van en afstemming met private partners en maatschappelijke organisaties), gebiedsspecifieke dynamiek, uitvoeringsgerichtheid en ruimtelijke kwaliteit.

Aan de hand van deze kenmerken is in deze thesis een casestudy gedaan naar een herstructureringsproject binnen de Greenport Westland-Oostland. Eén van de lopende projecten binnen de Greenport Westland-Oostland, waar herstructurering van glastuinbouw aan de orde is, is het project 'Oostland-Groenzone' in de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Dit project kent gebiedsoverstijgende opgaven en is daarmee aangewezen als 'prioritair gebied'.

Uit deze casestudy blijkt dat er elementen van ontwikkelingsplanologie aanwezig zijn, namelijk gebiedsontwikkeling, aandacht voor gebiedsspecifieke dynamiek, uitvoerbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Het ontbreekt echter met name aan een open concept, proces en bestuurs-huishouding. De rol van ontwikkelingsplanologie, hoewel daarvan wel degelijk elementen aanwezig zijn, in het behalen van de doelstellingen lijkt zodoende beperkt en niet doorslaggevend. Het gebrek aan de genoemde kenmerken en in casu het (mede ten gevolge daarvan) mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland' hebben ertoe geleid dat alleen doelen waarvoor publieke middelen zijn vrijgemaakt worden gerealiseerd. Doordat deze publieke middelen gekoppeld zijn aan publieke criteria lijkt het uiteindelijke resultaat van het project daarmee weer vervallen te zijn tot een toelatingsplanologische ontwikkeling. Uit de niet bereikte doelen blijkt dan ook dat dit juist de doelen zijn die de glastuinbouw zouden moeten versterken. Het geconstateerde gebrek aan toepassing van ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw leidt ertoe dat het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave niet wordt behaald.

De uiteindelijke conclusie en antwoord op de hoofdvraag is zodoende:

***Bij herstructurering van glastuinbouw in prioritaire gebieden binnen Greenport Westland-Oostland zijn elementen van ontwikkelingsplanologie aanwezig, maar is nog steeds sprake van toelatingsplanologie. Dit leidt ertoe dat het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave niet wordt behaald.***



Deze toch enigszins pijnlijke conclusie, in het licht van het (economisch) belang van de glastuinbouwsector binnen Nederland en (daarmee samenhangend) de noodzaak tot het bereiken van het doel, roept daarom de nodige vragen op over de reden van het niet toepassen van ontwikkelingsplanologie en of dit überhaupt wel mogelijk is. Nadere verdieping leert dat de glastuinbouwsector financieel afhankelijk is van publieke partijen om 'publieke taken' (zoals wegen, water en groen) te realiseren bij een integrale gebiedsontwikkeling. Omdat in 'Oostland-Groenzone' door deze publieke partijen (om financiële redenen) bewust gekozen is om het concept, proces en bestuurshuishouding gesloten te houden (en alleen de 'publieke taken' te realiseren) krijgt ontwikkelingsplanologie geen kans. Ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw is echter niet onmogelijk. In de theoretisch gefundeerde veronderstelling dat ontwikkelingsplanologie bijdraagt aan een verbeterd inspelen op de netwerkmaatschappij kan worden geconcludeerd dat het mogelijk is om middels een integrale gebiedsontwikkeling herstructurering van glastuinbouw, op basis van ontwikkelingsplanologie, te bewerkstelligen zodat deze het excelleren en het internationale marktleiderschap van de glastuinbouw verder versterkt, mits er inspanningen worden verricht op het gebied van herformulering van het begrip glastuinbouw, positionering van het projectgebied in de Greenport, flexibiliteit in kritische massa glas, gebiedsmarketing, procesmatige versnelling en aanpassing van subsidies, zodat, met name in economisch onzekere tijden, (systeem)innovaties kunnen worden gestimuleerd en de investeringsbereidheid en -mogelijkheden in het glastuinbouwgebied worden versterkt.



Foto: H. A. W. Looije

## SUMMARY

---

Netherlands is a big name in the field of horticulture (Greenports Nederland, 2011). The Dutch horticultural sector is internationally oriented and is a major exporter and transit country for horticultural products. Netherlands is a worldwide leader in sales of floriculture products (Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL', 2010; p. 14). Developments in the horticultural sector take place in the so-called 'Greenports'. Greenports are clusters or geographic concentrations of related businesses and institutions in certain horticultural sectors. These include primary producers, suppliers, traders and service providers in knowledge development, logistics, finance and information technology. These Greenports play an important economic role and bring lots of jobs with them. Partly because of the importance of the Greenports for the Dutch economy, the maintenance of the horticultural sector in the Netherlands is needed. To maintain the lead and strengthen the horticulture sector targeted investment is required in innovation and sustainability (Regeerakkoord CDA-VVD, 2010; p. 11).

This thesis is limited to the horticultural industry and in particular the Greenport Westland-Oostland because this Greenport is the main carrier of the greenhouse cluster. One of the main objectives of the Greenport Westland-Oostland is the consolidation of a sustainable greenhouse area to continue the role of Greenport (Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 28). The cultivation area of the greenhouse, however, is under pressure from different spatial developments, such as the construction of housing, infrastructure construction, the advent of industrial areas, construction of nature and recreation areas and the rehabilitation of scattered glass (Provincie Zuid-Holland, 2011). The challenge and need is, therefore, to maintain a sufficient area for sustainable greenhouses in the Greenport Westland-Oostland and simultaneously to use this area to the best possible advantage.

Restructuring of the greenhouse area is necessary because through relative scarcity in the Greenports, declining place dependence (network society), continuous innovation, unstable markets (such as the selling and energy market), the issue of expansion locations outside the Greenports, etc. the horticulture cluster increasingly suffers from relative aging. Restructuring greenhouse areas should lead to a sustainable and future-proof greenhouse cluster. The assumption in this thesis is that in an innovative and dynamic sectors, such as horticulture industry, restructuring by admission planning is no (longer) the appropriate remedy. Admission planning is characterized by a static character, viscous decision making and a feasibility thinking. Admission planning has therefore inadequate solutions to a process with a multitude of actors in an innovative, dynamic and complex sector such as horticulture industry. To respond to the horticultural sector and the associated spatial representation of this sector, connection is sought by development planning in this thesis.

The use of development planning involves a process complexity whereas the 'new laws of the network society' should be correctly estimated. For development planning to be successful a common interest is required that is strong enough to run through the complex process. The danger, however, is that key actors in the process don't 'must', 'want' or 'may'. By striving to (system)innovations actors can be (and remain) better tied to the area-oriented project. To be able to apply development planning the project

should exist of a large number and variety of land claims, a high social and spatial dynamics, a strong common interest and a sense of urgency, physical (and process) innovations and insight on achievable and affordable solutions. These characteristics are consistent with the characteristics of Dutch horticulture.

From the objective of this study, *to gain insight into the role and contribution of development planning in the restructuring of the horticultural industry*, the following research question has been selected:

***To what extent is development planning used in the restructuring of greenhouses in Greenport Westland-Oostland and how does this contribute to the goal that underlies the restructuring task?***

Development planning provides a tool to respond to changes in society. Development planning, which as a concept has no clear definition, can, by using all of the features within this thesis, be summarized in six characteristics: area development, open (concepts, processes and administrative management), integral (integration of and coordination with private partners and civil society organizations), area-specific dynamics, performance orientation and spatial quality.

In this thesis a case study has been done on a restructuring project in the Greenport Westland-Oostland based on these characteristics. One of the projects within the Greenport Westland-Oostland, where restructuring of greenhouses is at issue, is the project 'Oostland-Groenzone' in the municipalities of Pijnacker-Nootdorp and Lansingerland. This project has cross-disciplinary challenges and is designated as 'priority area'.

This case study shows that elements of development planning are present in this project, namely area development, attention to site-specific dynamics, feasibility and spatial quality. It lacks, however, especially with an open concept, process and administrative management. The role of development planning, although elements are present, in achieving the goals seems limited and not conclusive. The lack of these mentioned characteristics and in this case (partly as a result) the failure of the executive organization 'Oostland' have resulted in only purposes for which public funds are released to be realized. Because these public resources are linked to public criteria it seems that the final outcome of the project thus revert to admission planning. It appears that the goals which are not achieved are the goals that should enhance the horticultural sector. The observed lack of implementation of development planning in the restructuring of greenhouses means that the objective underlying the restructuring task is not achieved.

The final conclusion and answer the main question is therefore:

***With restructuring of greenhouses in priority areas within Greenport Westland-Oostland elements of development planning are present, but admission planning is still there. As a result the goal that underlies the restructuring task is not achieved.***

This somewhat painful conclusion, considering the (economic) importance of the horticultural sector in the Netherlands and (correlatively) the need to achieve the goal, raises questions about the reason for not applying development planning and whether this is possible at all. Further deepening shows that the horticultural sector is financially dependent on public parties to achieve 'public tasks' (such as roads, water and nature development) at an integrated area development. Because public agencies in 'Oostland-Groenzone' deliberately (for financial reasons) chose to remain the concept, process and administrative management closed (and only to achieve the 'public tasks') development

planning will have no chance. Development planning in the restructuring of greenhouses is not impossible. According to the theoretically grounded assumption that development planning contributes to an improved response to the network society this thesis leads to the conclusion that it is possible to restructure greenhouses by an integral area development approach, based on development planning, to ensure that it further strengthens the excellence and international leadership in greenhouses, if efforts are made in reformulating the concept of horticulture, positioning of the project within the Greenport, flexibility in critical mass of glass, niche marketing, process acceleration and adjustment of grant conditions, so, especially in uncertain economic times, (system)innovations can be stimulated and investment willingness and investment capabilities of the greenhouse area are increased.



Foto: H.A.W. Looije

## INHOUDSOPGAVE

---

|   |            |
|---|------------|
| <b>1   introductie .....</b>  | <b>17</b>  |
| 1.1   inleiding .....   | 17         |
| 1.2   aanleiding .....  | 18         |
| 1.3   doel- en vraagstelling.....   | 19         |
| 1.4   wetenschappelijke relevantie.....                                       | 19         |
| 1.5   conceptueel model.....  | 20         |
| 1.6   leeswijzer .....  | 21         |
| <b>2   nieuwe maatschappij, nieuwe planning .....</b>                         | <b>23</b>  |
| 2.1   inleiding .....   | 23         |
| 2.2   een 'nieuwe' maatschappij .....   | 23         |
| 2.3   een eeuw toelatingsplanologie.....                                      | 26         |
| 2.4   ontwikkelingsplanologie als nieuwe norm?.....                           | 30         |
| 2.5   conclusie .....   | 37         |
| <b>3   herstructurering van glastuinbouw .....</b>                            | <b>39</b>  |
| 3.1   inleiding .....   | 39         |
| 3.2   glastuinbouw .....  | 39         |
| 3.3   herstructurering .....  | 42         |
| 3.4   de herstructureringsopgave en ontwikkelingsplanologie .....             | 51         |
| 3.5   conclusie .....   | 55         |
| <b>4   onderzoeksopzet.....</b>   | <b>57</b>  |
| 4.1   inleiding.....  | 57         |
| 4.2   conceptueel model.....  | 57         |
| 4.3   methodologische verantwoording.....                                     | 58         |
| 4.4   conclusie .....   | 64         |
| <b>5   ontwikkelingsplanologie in oostland-groenzone .....</b>                | <b>67</b>  |
| 5.1   inleiding .....   | 67         |
| 5.2   planningopgave.....   | 67         |
| 5.3   planconcept.....  | 75         |
| 5.4   planningproces.....   | 80         |
| 5.5   realisatie .....  | 85         |
| 5.6   conclusie .....   | 88         |
| <b>6   ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw .....</b> | <b>91</b>  |
| 6.1   uiteenzetting .....   | 91         |
| 6.2   conclusie .....   | 92         |
| 6.3   reflectie .....   | 95         |
| <b>7   literatuurlijst.....</b>   | <b>103</b> |
| <b>8   bijlagen .....</b>   | <b>109</b> |





# 1 | INTRODUCTIE

---

## 1.1 | Inleiding

Nederland heeft op het gebied van tuinbouw een grote naam (Greenports Nederland, 2011). Het Nederlandse tuinbouwcluster is sterk internationaal georiënteerd en is een belangrijke exporteur van en doorvoerland voor tuinbouwproducten. Wereldwijd is Nederland marktleider in de afzet van sierteeltproducten (Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL', 2010; p. 14).

Ontwikkelingen in de tuinbouwsector vinden hoofdzakelijk plaats in de zogenaamde 'Greenports'. Greenports zijn clusters of geografische concentraties van gerelateerde bedrijven en instituten in bepaalde tuinbouwsectoren. Hiertoe behoren primaire producenten, toeleveranciers, handelaren en dienstverleners in kennisontwikkeling, logistiek, financiering en informatietechnologie. Kenmerkend voor een Greenport, naast het intensieve ruimtegebruik, is het concurrentievoordeel dat voortvloeit uit de sterke verwevenheid van de verschillende functies, het hoge serviceniveau, het hoge kennisniveau, innovatief leiderschap en de sociale infrastructuur (Programmabureau Greenport Westland, 2009; p. 13).

Het belang van het tuinbouwcluster voor de Nederlandse economie is qua toegevoegde waarde en werkgelegenheid vergelijkbaar met die van de mainports Rotterdam en Schiphol (Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL', 2010; p. 15). Deze toegevoegde waarde wordt hoofdzakelijk binnen de Greenports gerealiseerd (Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL', 2010; p. 13). Greenports vervullen dus een belangrijke economische functie en brengen veel werkgelegenheid met zich mee. Dit wordt onderkent in het regeerakkoord VVD-CDA: 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', waarbij de Greenports maximaal worden gefaciliteerd (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010; p. 11).

Mede door het belang van de Greenports voor de Nederlandse economie is het behoud van deze sector in Nederland noodzakelijk. Om de koppositie van de tuinbouwsector te behouden en versterken is gerichte investering in innovatie en verduurzaming nodig (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010; p. 11). Deze investeringen moet bijdragen aan een sterke thuismarkt met voldoende ontwikkelingsruimte voor de totale waardeketen, een proactieve internationaliseringstrategie, een verdergaande verduurzaming en continue kennisontwikkeling en innovatie (Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL', 2010; p. 1).

In Nederland zijn vijf Greenports aangewezen: Westland-Oostland, Aalsmeer, Duin- en Bollenstreek, Boskoop en Venlo (Programmabureau Greenport Westland, 2009; p. 13). De vijf Greenports zijn sterk gelieerd aan drie sectoren, namelijk: glastuinbouw (Aalsmeer, Westland-Oostland en Venlo), bloembollen (Duin- en Bollenstreek) en boomteelt (Boskoop en Venlo). Deze thesis zal zich beperken tot de glastuinbouwsector en in het bijzonder de Greenport Westland-Oostland. Greenport Westland-Oostland bevat namelijk circa de helft van het landelijk glastuinbouwareaal (Greenport Westland-Oostland, 2006; p. 2) en in Westland ligt het grootste aaneengesloten glas-

tuinbouwgebied ter wereld (Greenport Westland, 2011). Deze Greenport kan daarom gezien worden als de belangrijkste drager van het glastuinbouwcluster.

## 1.2 | aanleiding

Het teeltareaal van de glastuinbouw staat onder druk door diverse ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de bouw van woningen, de aanleg van infrastructuur, de komst van bedrijventerreinen, de aanleg van natuur- en recreatiegebieden en de sanering van verspreid glas (Provincie Zuid-Holland, 2011). Het aantal hectare glastuinbouw in Zuid-Holland is sinds 2002 teruggelopen van 5800 hectare naar 5350 hectare. De vraag is hoe het glasareaal in de Greenport Westland-Oostland op peil gehouden kan worden en het verdwijnen van het glastuinbouwcluster kan worden voorkomen?

Een van de hoofddoelstelling van de Greenport Westland-Oostland is de consolidering van een duurzaam glastuinbouwareaal om de rol als Greenport waar te kunnen blijven maken (Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 28). De uitdaging en noodzaak is dan ook om in de Greenport Westland-Oostland voldoende areaal aan duurzaam glastuinbouwgebied te handhaven en dit tegelijkertijd zo optimaal mogelijk te benutten door intensief ruimtegebruik. Intensief ruimtegebruik is benodigd omdat er door de diverse ruimtelijke ontwikkelingen een hoge druk op de grond staat. Dit leidt tevens tot de noodzaak om verouderde en inefficiënte glastuinbouwgebieden te herstructureren (Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 21). Volgens het rapport 'Duurzame Energie Glastuinbouw 2002-2020', dat in september 2002 bij het Energiebureau van het Productschap Tuinbouw verscheen, verloopt de herstructurering van de glastuinbouw traag, waardoor er weinig nieuwbouw plaatsvindt (AgriHolland, 2011). Deze trage herstructurering brengt de rol als Greenport in gevaar.

Om in een innovatieve en dynamische sector, zoals de glastuinbouwsector, herstructurering te bewerkstelligen lijkt toelatingsplanologie niet (langer) het geëigende middel. Er spelen namelijk niet alleen economische vraagstukken, maar ook vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld bereikbaarheid, duurzaamheid, leefbaarheid en veiligheid. De dynamiek en verschillende vraagstukken leiden tot een veelheid aan actoren in een herstructureringsproces. De fysieke weerslag van herstructurering is het gevolg van dat proces. De kwaliteit van het proces bepaalt daarom grotendeels de kwaliteit van het fysieke resultaat. Toelatingsplanologie kenmerkt zich echter eerder door een statisch karakter, stroperige besluitvorming en een maakbaarheidsdenken. Toelatingsplanologie biedt daardoor onvoldoende oplossing voor een proces met een veelheid van actoren in een innovatieve, dynamische en complexe sector zoals de glastuinbouwsector.

Om in te spelen op de glastuinbouwsector en daarmee samenhangende ruimtelijke weergave wordt, met name sinds de Nota Ruimte uit 2004, aansluiting gezocht bij ontwikkelingsplanologie. Het Ruimtelijk Planbureau (2004, p. 27) omschrijft ontwikkelingsplanologie als *een gebiedsgerichte beleidspraktijk die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, de verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier verbindt, op een actieve inbreng van belanghebbende steunt en aandacht besteed aan de daadwerkelijke uitvoering*. Daarbij is ontwikkelingsplanologie een gezamenlijke trektocht, geen georganiseerde reis waarvan het eindbeeld bij voorbaat vaststaat (Rathenau Instituut & Habiforum, 2004; p. 6).

Ontwikkelingsplanologie vereist een andere rol van de overheid: van toetsen naar risicodragend participeren, van afwachten naar initiatief ontplooiën (Van Dijk, 2006; p. 24). Deze andere rol van de overheid werd door de gemeente Westland in haar Visie Greenport Westland 2020 nog niet omarmd. De gemeente heeft daarin gekozen voor een

faciliterende rol (Gemeente Westland, 2011a). In de evaluatie van haar visie (Gemeente Westland, 2009) onderschrijft de gemeente deze faciliterende rol door aan te geven dat initiatieven van tuinders, daar waar aan de orde, zoveel als mogelijk door de gemeente worden ondersteund. Westland lijkt daardoor te blijven hangen in de toelatingsplanologie. Toch erkent de gemeente Westland, samen met de gemeenten Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp, dat om regie te kunnen voeren over herstructureringsoperaties de ontwikkeling van een vernieuwd instrumentarium, gebaseerd op ontwikkelingsplanologie, noodzakelijk is (Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 40). Deze ogenschijnlijk tegenstrijdige visies maken de rol van ontwikkelingsplanologie in herstructureringsprocessen van glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland onduidelijk en is daardoor wellicht de oorzaak van de trage herstructurering.

### 1.3 | doel- en vraagstelling

Deze thesis richt zich op de rol van ontwikkelingsplanologie in herstructureringsprocessen, waardoor inzicht verkregen wordt in de praktijk van ontwikkelingsplanologie die zich afspeelt in één van de meest dynamische en innovatieve productiesectoren van Nederland: de glastuinbouwsector. Daarbij wordt gekeken of ontwikkelingsplanologie bijdraagt aan de doelstelling voor de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland.

Om deze doelstelling te bereiken is gekozen voor de navolgende onderzoeksvraag:

***In hoeverre wordt ontwikkelingsplanologie toegepast bij herstructurering van glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland en in hoeverre draagt dit bij aan het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave?***

Het antwoord op deze onderzoeksvraag kan worden geformuleerd na antwoord op de volgende deelvragen:

1. Binnen welke ruimtelijke context bevindt zich de glastuinbouwsector van Greenport Westland-Oostland?
2. Waarom is een nieuwe vorm van planning benodigd?
3. Wat kenmerkt ontwikkelingsplanologie?
4. Waarom is herstructurering van glastuinbouw nodig?
5. Kan ontwikkelingsplanologie een bijdrage leveren aan de herstructureringsopgave van Greenport Westland-Oostland?
6. Welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden reeds ingezet bij herstructurering van glastuinbouw?
7. Welke doelstellingen worden gehaald en in hoeverre is het resultaat toe te schrijven aan het, al dan niet, inzetten van ontwikkelingsplanologie?

### 1.4 | relevantie

Planologie is de wetenschappelijke discipline, waaruit de ruimtelijke planning haar theorieën, methoden en technieken, maar ook - niet onbelangrijk - haar reflectie put (Spit & Zoete, 2002; p. 41). Deze thesis draait om de reflectie op de inzet van ontwikkelingsplanologie in de ruimtelijke planning, het werkterrein in de praktijk (Spit & Zoete, 2002; p. 15).

Over het werkterrein, de herstructurering van de glastuinbouw, is in wetenschappelijke literatuur nog weinig bekend. Het is opmerkelijk dat publicaties over glastuinbouw veelal betrekking hebben op innovaties in de sector, maar zelden over de ruimtelijke weergave hiervan. Slechts in (gezamenlijke) beleidsstukken van overheden wordt ingespeeld op de ruimtelijke weergave van glastuinbouw.

Deze thesis geeft inzicht in het proces van herstructurering in de glastuinbouw. In deze thesis wordt daarbij de bijzondere aandacht gegeven aan de toepassing van ontwikkelingsplanologie in het planproces. De ruimtelijke weergave die hieruit volgt wordt eveneens beschreven, waardoor inzicht wordt verkregen in de mate waarin het doel wordt bereikt ten gevolge van de toepassing van ontwikkelingsplanologie. Deze thesis probeert zodoende een (kritische) bijdrage te leveren aan herstructureringsprocessen in de glastuinbouw.

Ontwikkelingsplanologie is volgens het Ruimtelijk Planbureau (2004, p. 9) geschikt voor situaties met specifieke kenmerken: complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken, een grote verscheidenheid aan betrokkenen, openheid voor nieuwe ideeën en gevoel voor urgentie. Deze kenmerken sluiten aan bij de kenmerken van de Nederlandse glastuinbouw. De reflectie op de toepassing van ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw draagt daarom eveneens bij aan (waardevolle) inzichten op de praktijk van ontwikkelingsplanologie, zoals deze eveneens zijn gegeven in ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE: LESSEN UIT EN VOOR DE PRAKTIJK (Dammers, 2004).

### 1.5 | conceptueel model

Om inzicht te verkrijgen in de kennis die nodig is om de doelstelling te bereiken, kan de situatie te worden geanalyseerd aan de hand van een conceptueel (causaal) model. Een conceptueel model geeft de afbakening van het onderzoekselement, de selectie van de eigenschappen (variabelen) en de relaties tussen deze eigenschappen weer.

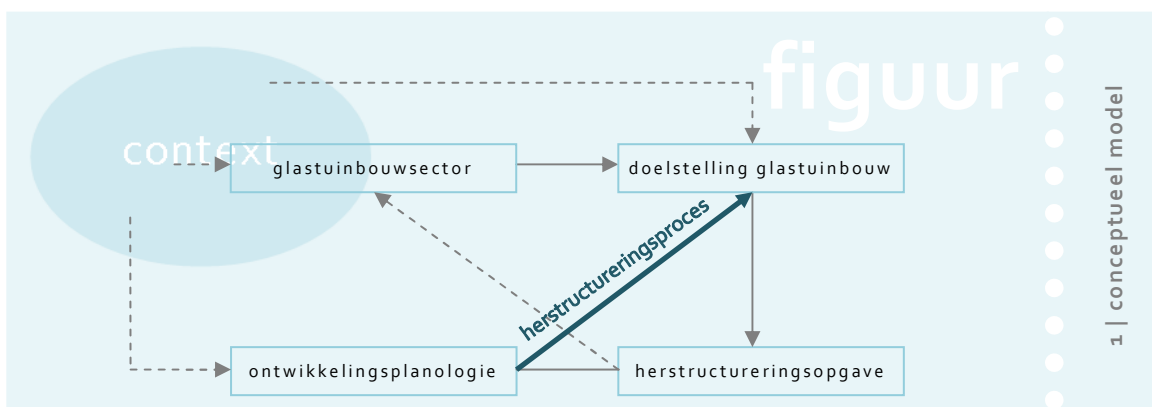
Samengevat is de doelstelling van dit onderzoek: *inzicht verkrijgen in de rol en de bijdrage van ontwikkelingsplanologie in de herstructurering van de glastuinbouwsector.*

In deze doelstelling zitten een drietal kernbegrippen verborgen:

- ontwikkelingsplanologie;
- herstructurering;
- glastuinbouwsector.

Deze drie kernbegrippen kunnen worden uitgesplitst in de volgende variabelen:

- ontwikkelingsplanologie;
- doelstelling glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland;
- herstructureringsopgave;
- glastuinbouwsector.



De variabelen hebben een onderlinge relatie met elkaar (zie figuur 1). De glastuinbouwsector speelt zich af binnen een bepaalde context en wordt daardoor beïnvloed. De vorm die de glastuinbouw hierdoor aanneemt heeft invloed op de doelstelling van de glastuinbouw. Daarnaast speelt de context, met name de politieke context, een belangrijke rol in de doelstelling van de glastuinbouw. Om deze doelstelling te kunnen realiseren is er een herstructureringsopgave. Deze herstructureringsopgave moet opgelost worden. Aangenomen wordt dat de doelstelling van de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland, in de aanleiding als dynamisch en innovatief aangeduid, en de daaruit geformuleerde herstructureringsopgave leiden tot het gebruik van ontwikkelingsplanologie in het herstructureringsproces. Daarnaast wordt (het gebruik van) ontwikkelingsplanologie ook beïnvloed door de context. Ontwikkelingsplanologie heeft invloed op het bereiken van de doelstelling voor de glastuinbouw, omdat de herstructureringsopgave hiermee opgelost kan worden en dit invloed heeft op de glastuinbouw waar vanuit de doelstelling wordt geformuleerd. De focus van deze thesis ligt dan ook op het gebruik van ontwikkelingsplanologie in het herstructureringsproces van glastuinbouw en het effect hiervan ten opzichte van de herstructureringsopgave. Uiteindelijk moet ontwikkelingsplanologie bijdragen aan het bereiken van de doelstelling voor de glastuinbouw.

Het conceptueel model zal alvorens empirisch onderzoek wordt gedaan nader worden uitgewerkt. Gedurende deze thesis zullen actoren en factoren die invloed hebben op de context duidelijk worden. Deze actoren en factoren kunnen wellicht ook een rol spelen in de (nuancering van de) beantwoording van de hoofdvraag.

## 1.6 | leeswijzer

Deze thesis is opgebouwd uit zes hoofdstukken, afgesloten met een literatuurlijst en bijlagen. Na de introductie in dit hoofdstuk wordt in het tweede hoofdstuk een theoretisch handvat voor ruimtelijke planning in een netwerkmaatschappij gegenereerd. Dit hoofdstuk beschrijft een algemene context. Een meer specifieke context voor de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland komt in hoofdstuk 3 aan de orde. Op basis van deze twee hoofdstukken ontstaat een theoretische en contextuele basis van waaruit het onderzoek plaats kan vinden. De methodologische verantwoording van het onderzoek is terug te vinden in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk wordt een handvat gegeven voor het empirisch onderzoek dat in hoofdstuk 5 aan de orde zal komen. In dit hoofdstuk worden een case beschreven: 'Oostland-Groenzone in Pijnacker (Pijnacker-Nootdorp) en Berkel (Lansingerland). Tot slot wordt in hoofdstuk 6 antwoord gegeven op de hoofdvraag van deze thesis en wordt hierop een reflectie gegeven.



## 2 | NIEUWE MAATSCHAPPIJ, NIEUWE PLANNING

### 2.1 | Inleiding

Er is sprake van een nieuwe maatschappij (Castells, 1998; p. 340). Deze maatschappij noemt Castells 'the network society'; de netwerkmaatschappij. Deze nieuwe maatschappij heeft invloed op het gebruiken van en bewegen in de ruimte. De netwerkmaatschappij heeft daarom gevolgen voor de ruimtelijke ordening en daarmee ook voor de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland.

Wat betekent deze, door Castells als nieuw getypeerde, netwerkmaatschappij voor de bestaande en toekomstige ruimtelijke werkelijkheid? In dit hoofdstuk wordt gezien op welke wijze de ruimtelijke planning heeft ingespeeld en inspeelt op veranderingen in de maatschappij. Er zal antwoord gegeven worden op de eerste drie deelvragen:

1. Binnen welke ruimtelijke context bevindt zich de glastuinbouwsector van Greenport Westland-Oostland?
2. Waarom is een nieuwe vorm van planning benodigd?
3. Wat kenmerkt ontwikkelingsplanologie?

Dit hoofdstuk zal een theoretisch handvat voor ruimtelijke planning in een netwerkmaatschappij genereren dat gebruikt kan worden in benadering van ruimtelijke opgaven in de glastuinbouw. Dit hoofdstuk beschrijft een algemene context. Een meer voor de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland specifieke context komt in hoofdstuk 3 aan de orde.

In de tweede paragraaf zal de door Castells geïntroduceerde nieuwe maatschappij worden beschreven, waarbij een beeld geschetst zal worden van de nieuwe verhoudingen die uit deze maatschappij voortvloeien. In de derde paragraaf komt de ontwikkelingsgang van de planningstheorie en beleidspraktijk naar voren. De noodzakelijkheid van een andere benadering van ruimtelijke planning zal hierin beschreven worden. De vierde paragraaf schetst een beeld van de laatste ontwikkelingen in de beleidspraktijk en planningstheorie, waarbij door een andere benadering van ruimtelijke planning aansluiting wordt gezocht bij de nieuwe maatschappij.

### 2.2 | een 'nieuwe' maatschappij

In 1929 werd door De Casseres het begrip planologie geïntroduceerd (De Casseres, 1929; pp. 367-394). De introductie van de studie van de ruimtelijke ordening (*logicus planum*) was in feite een logisch gevolg op een afgeronde overgang van een mercantilistische naar een industriële samenleving. Alle bijeffecten die zich op het gebied van groei, milieu overlast, verkeersontwikkeling, aantasting van natuur en landschap voordeden, vroegen ook om een nieuw, daarop gepast antwoord. Volgens De Casseres was er, in of naast stedenbouw, meer aandacht nodig voor de politiek, het grondbezit, de productiewijze, het verkeer, de cultuur, de sociologie en geografie (Boelens, 2009; p. 18). De Casseres beseftte dat de ordening van de ruimte beïnvloed wordt door ontwikkelingen in de samenleving.

### 2.2.1 | de netwerkmaatschappij

De industriële samenleving ontwikkelt zich naar een nieuwe samenleving die door Castells (1996) 'de netwerkmaatschappij' wordt genoemd. De netwerkmaatschappij is gebaseerd op technologische vernieuwingen. De technologische revolutie, waarin de waarde van informatie centraal staat, transformeert de wijze waarop we denken en wat we denken, hoe we produceren, consumeren, communiceren, handelen, leven en zelfs de liefde bedrijven (Castells, 1998; p. 2).

De netwerkmaatschappij is doorgedrongen op alle schaalniveaus. De financiële markt is bijvoorbeeld een netwerk op mondiale schaal opereert, daar tegenover staat een buurtvereniging, wat juist een lokaal netwerk is. Een recente ontwikkeling is de opkomst van de zogenaamde 'social networks', waarbinnen contacten worden onderhouden met vrienden, kennissen, collega's, etc. op alle schaalniveaus. Het domein van de netwerken beschrijft Castells als de 'space of flows'. Volgens Castells (1996, pp. 412-416) bestaat de space of flows uit drie aspecten:

1. technologie/materiële ondersteuning: de (fysieke) netwerkinfrastructuur;
2. plaatsen: de topologie van het netwerk, gevormd door knooppunten en schakelpunten (nodes and hubs);
3. mensen: de maatschappij is asymmetrisch georganiseerd rond de dominante belangen die specifiek zijn voor elke sociale structuur.

In de netwerkmaatschappij is volgens Castells de uitoefening van activiteiten niet meer gebonden aan een bepaalde geografische locatie (Castells, 1996; p. 413). De fysieke weerslag wordt vormgeven door de tegenhanger van de netwerken; de 'space of places'. Terwijl de space of flows in sociale, culturele en historische termen abstract is, zijn 'places' de samensmelting van de geschiedenis van de mens, cultuur en betekenis (Castells, 1990; p. 14). Places krijgen volgens deze benadering betekenis door de flows. In de nieuwe maatschappij, die zich kenmerkt door netwerken, moet dus rekening gehouden worden met nieuwe (sociale) verbanden die een andere fysieke weerslag genereren en betekenis krijgen door de netwerken.

### 2.2.2 | tijd en ruimte

De netwerkmaatschappij vertoont volgens Frissen (2002; pp. 1-2) drie belangrijke ontwikkelingen:

1. horizontalisering: een organisatorisch kader van de samenleving dat verandert van karakter door ICT-gebruik. Boelens (2005, p. 8) beschrijft dit als een toenemende wereldwijde en ook paradoxale interdependentie, waarbij we in split-seconds met iemand aan de andere kant kunnen communiceren, daarmee zaken kunnen doen of ons betrokken voelen bij majeure wereldrampen;
2. deterritorialisering: grenzen vallen weg. Boelens (2005, p. 8) nuanceert dit door te stellen dat er een vervaging én herprofilering van grenzen plaatsvindt;
3. virtualisering: in de informatiesamenleving draait alles om virtuele werkelijkheden. De echte virtualiteit wordt volgens Castells (1996, p. 413) gekarakteriseerd door tijdloze tijd (timeless time) en plaatsloze ruimte (placeless space). Boelens (2005, p. 8) omschrijft dit als een feitelijke verzelfstandiging van de wereld van de stromen, waarbij naast de wereld van de geografie en morfologie, ook een wereld van terminals en overstappen cq. internet opkomt.

De ontwikkelingen leiden dus tot een toenemende virtuele werkelijkheid waarbij grenzen vervagen en verschuiven. Frissen (2002; p. 2) is van mening dat deze virtuele werkelijkheid de fysieke werkelijkheid niet vervangt, maar dat deze daaraan wordt toegevoegd. Een actor kan door het virtuele netwerk 'aanwezig' zijn op verschillende plaatsen binnen split-seconds. De grenzen van ruimte en tijd worden zodoende



nagenoeg opgeheven. Op basis van de ontwikkelingen binnen de netwerkmaatschappij kan daarom verondersteld worden dat er een andere perceptie ontstaat van tijd en ruimte.

De perceptie van tijd en ruimte in de netwerkmaatschappij is volgens Boelens (2005, pp. 26, 28) op te hangen aan een viertal begrippen: mondialisering of de-territorialisering, re-territorialisering, versplintering en herclustering. Naast de vervagende grenzen, waarbij de tijd korter wordt tussen (groter wordende) afstanden ontstaat een toenemende behoefte aan identificatie met en geborgenheid op een bepaalde plek waarmee nieuwe grenzen worden opgetrokken en tijd en ruimte juist geremd worden in hun snelheid. We leven steeds meer in een wereld van een veelheid aan tijden en ook een veelheid aan allerlei verschillende ruimtelijke werkelijkheden, die in verschillende snelheden ook verschillende kanten op bewegen (Boelens, 2005; p. 24).

### 2.2.3 | macht en de rol van de overheid

Evenals een andere perceptie van tijd en ruimte heeft de opkomst van de netwerkmaatschappij ook een veranderende machtsverhouding tot gevolg. Het vermogen van een actor, of het nu een bedrijf, individu, de overheid of andere organisatie is, om deel te nemen in het netwerk wordt bepaald door de mate waarin de actor kan bijdragen tot de doelstellingen van het netwerk (Castells, 2000; p. 12). Dit impliceert eveneens dat een actor uitgesloten wordt of is van het netwerk als de actor onvoldoende bijdrage kan leveren of levert aan het netwerk. Het participeren in netwerken die zich op mondiale schaal manifesteren, zoals de financiële markt, is daarom voorbehouden aan een selecte groep actoren, omdat alleen zij door het beschikken over kennis en informatie een bijdrage kunnen leveren aan het netwerk. Het participeren in een netwerk geeft zodoende een nieuwe verhoudingen in sociale verbanden.

Deze nieuwe verhoudingen genereren een andere machtsverdeling. De macht ligt bij het participeren in en onderdeel uitmaken van een netwerk. Deze benadering breekt met de democratisch gekozen macht. Er ontstaan in de netwerkmaatschappij nieuwe machtsposities die zich separaat van de democratische macht ontwikkelen. De netwerkmaatschappij vraagt daarom om een herpositionering van de overheid waarin moet worden afgevraagd welke rol de overheid binnen de nieuwe machtsverhoudingen kan en wil spelen.

Brenner (2004) beschrijft de voortdurende 'state rescaling' en gelijktijdige 'state rebordering' van de afgelopen decennia. Afhankelijk van de wisselende economische conjunctuur, sociaal-culturele omstandigheden, vestigingspatronen en ook wel politieke opportuniteit passen overheden zich aan de maatschappelijke werkelijkheid van dat moment (Boelens, 2005; p. 40). Zo kwamen al vanaf de jaren zestig van de afgelopen eeuw allerhande regionale openbare lichamen op, die meer zouden samenvallen met de opkomende netwerkwerkelijkheid van de stedelijke economie, woningmarkt, uitgaansleven en vervoermarkt van grootschalige metropolen. Echter, begin jaren tachtig waren al deze openbare lichamen weer even snel opgeheven als zij waren opgericht. Zij voegden slechts een volgende bureaucratische schakel toe aan de besluitvorming van buurt tot regio. Evenmin als de andere overheden hadden zij een effectief antwoord op de voortdurend veranderlijke netwerkdynamiek (Boelens, 2005; p. 40). Het oprichten van andere openbare lichamen had tot doel de macht binnenskamers te houden. Een groot deel van de besluitvorming speelt zich echter inmiddels ook al af buiten deze bestuurlijke gremia. Sterker nog, het trekt zich daarvan gedeeltelijk al steeds minder aan, dan wel opereert het daaraan parallel (Boelens, 2005; p. 44).

De netwerkmaatschappij vraagt niet om een aanpassing van de structuur van overheden, maar om een andere rol van overheden. De rol van de overheid is door netwerk- en ICT-

ontwikkelingen steeds meer verandert van speler naar regisseur (Pollit & Bouckaert, 2000; p. 133). De overheid verliest daarmee wel steeds meer haar macht, maar behoudt haar invloed. De overheid dient dus mogelijk haar weg nog vinden in haar rol als procesbewaker en relatie-/toezichtbeheerder in plaats van uitvoerder. Er is hedendaags in deze context een verschuiving van government naar governance te zien (Van de Maat, 2004).

Waar de ordening van de ruimte een andere wending kreeg bij de overgang van het een mercantilistische naar een industriële samenleving, is door de (op)komst van de netwerksamenleving opnieuw een verandering in de ruimtelijke planning gewenst. Immers, in de ruimtelijke planning worden tijd en ruimte nog steeds beschouwd als enkelvoudig, geïntegreerde, unitaire en materieel object (Graham & Healey, 1999; p. 624). Er wordt aangenomen dat ruimte en tijd fungeren als weinig meer dan objectieve, externe containers waarbinnen het menselijk leven zich afspeelt (Graham & Healey, 1999; p. 626). Deze eenzijdige perceptie van tijd en ruimte is dus niet langer houdbaar.

In de ruimtelijke planning moet daarom een nieuwe invulling gegeven worden aan ruimte en tijd. De plek (ruimte - red.) is in de netwerksamenleving eerder een landingsplaats of uitvalsbasis geworden in open relatie met een (wereld)wijde omgeving, dan een groeibiotoop vanuit de geomorfologische ondergrond en/of sociaal-culturele historie (Boelens, 2005; p. 48). Daarbij zal de rol van de overheid binnen de ruimtelijke planning door de nieuwe machtsverhoudingen opnieuw gedefinieerd moeten worden.

## 2.3 | een eeuw toelatingsplanologie

In Nederland bestaat een lange traditie van toelatingsplanologie. In grote lijnen geldt hierbij dat een overheidsorganisatie een ruimtelijk plan maakt met daarin de meest gewenste ontwikkelingen in het plangebied (bijvoorbeeld een structuurplan) of dat het een plan ontwerpt waarin de gronden in het plangebied bepaalde bestemmingen krijgen (Dammers, e.a., 2004; p. 21). De traditie van toelatingsplanologie is decennia lang onomstreden geweest. Zij maakt zelfs een belangrijk deel uit van de Nederlandse cultuur (De Vries, 2003). De Nederlandse overheid heeft de afgelopen decennia een centrale rol gespeeld in de ruimtelijke planning. Deze rol van de overheid heeft verschillende verschijningsvormen aangenomen, maar is immer blijven hangen in het gedachtegoed dat ruimtelijke planning een (centralistische) overheidstaak is.

### 2.3.1 | overheidstaak

Planning is een oude activiteit. Handwerklieden en bouwmeesters werkten bijvoorbeeld vanouds aan de hand van een plan. Voordat ze producten maakten uit grondstoffen, maakten ze een ontwerp van het gewenste eindresultaat. Dit ontwerp begeleidde vervolgens het concrete bouwproces (Wissink, 2003; p. 2). Deze manier van plannen wordt de technische planningopvatting genoemd.

De technische planning heeft ten grondslag gelegen aan de veronderstelling dat wetenschappelijke kennis over de sociale werkelijkheid, die als wetmatig wordt beschouwd, leidt tot oplossing van maatschappelijke problemen. Omdat verondersteld werd dat de maatschappij zich volgens bepaalde regelmatigheden geleidelijk en consistent ontwikkelt, kon vanuit extrapolatie van deze ontwikkelingstendensen en uit wetenschappelijk onderzoek verkregen kengetallen, middels een 'creatieve sprong' tot een synthese in het 'masterplan' worden gekomen (Van der Valk, 1990; pp. 3-16). Het masterplan, dat voorzorg in een eindbeeld, lag zodoende ten grondslag aan de ruimtelijke planning.

De eerste vorm van deze planning is te herleiden naar de stratenplannen in het kader van de Woningwet van 1901. Deze wet was nodig omdat in de tweede helft van de negentiende eeuw boeren massaal naar de steden trokken, op zoek naar werk en naar geluk, waarbij woonwijken met dicht op elkaar gebouwde huisjes uit de grond werden gestampt. De huisjes, met gebrek aan daglicht en schone lucht, deden afbreuk aan de volksgezondheid. De Woningwet bepaalde onder meer dat gemeenten voorafgaand aan nieuwbouw zogeheten stratenplannen moesten opstellen, waarin een minimumafstand tussen woningen werd gegarandeerd (Rathenau Instituut & Habiforum, 2004; p. 2). Op deze wijze konden gemeenten sturen op een verbeterde volksgezondheid, maar werd tevens voor het eerst ruimtelijke ordening bedreven. Ruimtelijke ordening stond in deze periode gelijk aan stedenbouw (Klaassen, 2002; p. 23).

Planologie werd, als reactie op stedenbouw, in 1929 voor het eerst geïntroduceerd door De Casseres. Ruimtelijke ordening werd hierdoor breder gezien omdat er meer aandacht ontstond voor de politiek, het grondbezit, de productiewijze, het verkeer, de cultuur, de sociologie en geografie. Voor de Tweede Wereldoorlog was er echter nauwelijks sprake van ruimtelijk orderingsbeleid (VROM-Raad, 1998; p. 34), waardoor de introductie van planologie weinig veranderde aan de positie van de overheid in de ruimtelijke planning.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam de tijd van de wederopbouw. De centrale overheid zag hierin een leidinggevende rol voor zichzelf weggelegd: doctrines als blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte (Van der Cammen & De Klerk, 1993; p. 130). In de Nederlandse planningpraktijk domineerde de blauwdruk- of eindbeeldplanning tot in de jaren vijftig (Wissink, 2003; p. 2). Wagenaar (2001; p. 11) noemt de jaren veertig en vijftig de heroïsche periode van de ruimtelijke ordening in Nederland. Nog nooit stond het beleid van de rijksoverheid zozeer in het teken van de maakbare samenleving als toen. Het summum van ruimtelijke planning was het ontwerpen van ruimtelijke patronen, die alle noodzakelijke activiteiten, (...) wonen, werken, verkeer en recreatie bevatten.

Deze technische planningopvatting, de nog immer bestaande toespitsing op de fysieke ruimte en de achterhaalde opvatting van planning als een creatief ontwerpproces op basis van onderzoek (vrij naar: Faludi, 1987; Faludi, 1996; Van der Cammen, 1982 en Wissink, 2003), verloor haar overtuigingskracht door inflexibiliteit ten aanzien van onverwachte gebeurtenissen in een steeds dynamischer wordende wereld. Onder invloed van de gedachte dat de overheid aan de hand van toegepaste wetenschap maatschappelijke problemen op kon lossen kreeg de overheid een steeds centralere plaats in de maatschappij (Wissink, 2003; p. 3). Als gevolg hiervan deed het systeemfunctionele planningbegrip in de jaren zestig haar intrede. Het systeemfunctionele planningbegrip herbergde een drietal uitgangspunten (Schelsky, 1969; p. 19): overheidsplanning is een keuzeproces (rationele planning), systeemdenken en cybernetica hebben invloed (systeembenadering) en planning is een continue proces (procesplanning). Dit planningbegrip bood de theoretische uitgangspunten voor de uitbouw van het takenpakket van de overheid (Wissink, 2003; p. 3). In deze periode werd de eerste Nota Ruimtelijke Ordening geschreven (1960) en kwam in 1962 tevens de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) tot stand. De WRO ging uit van een decentrale opbouw, waarin het bestemmingsplan het enige juridisch bindende instrument was. De WRO paste in het beeld van die tijd waarin de overheid de - zichzelf toegeëigende - taak had om verschillende maatschappelijke problemen op te lossen. De overheid is de organisator van de maatschappij (Wissink, 2003; p. 5).

Hoewel er grote verschillen zitten tussen de technische planningopvatting en het systeemfunctionele planningbegrip sturen beide aan op een (al)omvattende planning, waarbij een centrale positie voor de overheid is ingeruimd. Doordat het systeem-

functionele planningbegrip de creatieve taak van de ontwerper verlegde naar sociaal-wetenschappelijk geschoolde planners ontstond er in de jaren vijftig en zestig een debat over de invulling van mogelijkheden van omvattende planning (Wissink, 2003; p. 6). In dit (klassieke) debat tussen planners ging het niet alleen over de aanpak van planning, waaruit verscheidene, nog steeds geaccepteerde, theorieën, zoals het incrementalisme van Lindblom, zijn ontstaan, maar ook over de plaats van de overheid in de maatschappij.

### 2.3.2 | kritiek op overheidsplanning

Friedmanns bijdrage (1965) aan het debat betekende een eerste omslag in de centrale positie van de overheid in de (systeemfunctionele) ruimtelijke planning. Friedmann geeft namelijk een genuanceerde interpretatie van de gelijktijdige wenselijkheid en onmogelijkheid van omvattende planning (Wissink, 2003; p. 8). De onmogelijkheid van omvattende planning wordt door Friedmann geschetst aan de hand van zijn benadering van omvattendheid, dat verwijst naar het besef dat de stad een systeem is van samenhangende sociale en economische aspecten met betrekking tot de ruimte, die slechts kan worden gerealiseerd in een voortdurend proces tussen verschillende betrokkenen (Friedmann, 1965; p. 213). De combinatie van een voortdurend proces tussen verschillende actoren en omvattende planning vanuit een systeemfunctioneel planningbegrip is utopisch (Faludi, 1973; p. 284).

De centrale positie van de overheid in omvattende (uitvoeringsgerichte) plannen kwam zodoende onder druk. Dit betekende echter nog niet de afwijzing van omvattende planning, maar wel de combinatie hiervan met uitvoeringsgerichte planning. Omvattende plannen moesten een meer ondersteunende en indicatieve rol spelen bij de dagelijkse werkzaamheden van beleidsorganisaties (Faludi, 1987). Deze planning-opvatting leidde tot een toenemende bureaucratisering van de overheid en het planningstelsel. De aansluiting van de systeemfunctionele planning met de, steeds pluriformer en complexer wordende, maatschappij verdween (Salet, 1983). De financiële crisis aan het einde van de jaren zeventig en de groeiende werkeloosheid versterkten de kritiek op de systeemfunctionele planning. Het is dan ook niet verwonderlijk dat rond 1980 de opvattingen over overheidsplanning in de Nederlandse praktijk veranderden (Kreukels, 1989).

### 2.3.3 | netwerkperspectief

Veranderingen in de maatschappelijke en institutionele context ondermijnden de kracht van het centralistische systeem van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Door de steeds pluriformer en complexer wordende maatschappij werd er in de planningtheorie steeds meer aandacht besteed aan de invloed van het handelen van verschillende actoren. In beleidsstudies ontstond een analyse van de relatie tussen verschillende, bij beleid betrokken, organisaties (Wissink, 2003; p. 10). Deze analyse leidde tot een netwerkperspectief waarbij werd geconstateerd dat de overheid bij het merendeel van de beleidsprocessen afhankelijk was geworden van de medewerking van andere actoren (Hanf & Scharpf, 1978; p. 347).

Het netwerkperspectief gaf voedingsbodem voor nieuwe ontwikkelingen in de planningtheorie. De eerste reactie op het slechte functioneren van de verzorgingsstaat komt voort uit het institutionele planningbegrip (Schelsky, 1969; Kreukels, 1980; Salet, 2000; Wissink, 2003). Het institutionele planningbegrip leidde tot een herordening van de verhouding tussen staat en samenleving (Wissink, 2003; p. 11). Interactie en communicatie tussen staat en samenleving werd in de loop der jaren steeds meer verweven in planningprocessen. De opvatting dat planning een communicatief proces is vormde in het begin van de jaren zeventig één van de vele reacties op het systeemfunctionele planningbegrip (Van Gunsteren, 1976; pp. 28-44).

In de verschillende gedachten over communicatieve planning is de rol van de overheid in het proces onderwerp van discussie. Throgmorton (1992) constateert dat planning het vertellen van overtuigende verhalen door de overheid is, waarbij planning dus geen interactief proces is maar wordt ingezet als communicatie-instrument. In andere opvattingen wordt communicatie bijvoorbeeld ingezet door overheden als middel om tot een betere perceptie van de samenleving te komen of wordt het ingezet om gezamenlijk het probleem te definiëren en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. De interactieve overheid werd als belangrijkste remedie naar voren geschoven voor de tekortkomingen van de organiserende overheid (Wissink, 2003; p. 17), maar het gebrek aan consensus over de exacte invulling van het planningbegrip maakt dat nog steeds geen afstand werd gedaan van overheidsplanning.

#### 2.3.4 | een op actoren gerichte planning

In de planningtheorie ontstaan langzaam aan steeds meer theorieën waarbij losgekomen wordt van het idee dat planning een overheidstaak is. Het in de vorige alinea genoemde gezamenlijk naar oplossingen zoeken was al een eerste aanzet die voortkwam uit een gebrek aan inzicht in en grip op de maatschappij. De toenemende erkenning van de netwerkmaatschappij in de ruimtelijke planning doet de vraag rijzen hoe om te gaan met de toenemende complexiteit en orde te brengen in de chaos.

In de jaren negentig groeide razendsnel een stelsel van uiteenlopende visies dat tegenwoordig wel wordt omschreven als de complexiteitstheorie (Zuidema & De Roo, 2004; p. 1). De complexiteitstheorie stelt dat niet-lineaire dynamieken het resultaat zijn van interacties en interconnectiviteit van afzonderlijke actoren binnen of buiten een systeem (netwerk, red.) (Klein & Snellen, 2009; p. 24). De kracht van de complexiteitstheorie ligt vooral in het beschrijven van een samenhang tussen uiteenlopende empirisch georiënteerde stellingen en meer conceptuele en visionaire ideeën. Daarmee brengt het een breed perspectief om de werkelijkheid te kunnen vangen en begrijpen (Zuidema & De Roo, 2004; p. 1). Van belang is om te accepteren dat in het begrijpen van de maatschappij altijd een mate van onzekerheid zit. In de complexiteitstheoretische discussie krijgen zekerheid en onzekerheid betekenis in de begrippen orde en chaos (Zuidema & De Roo, 2004; p. 1).

Een belangrijk concept in het begrijpen van de wisselwerking tussen orde en chaos is zelforganisatie (Zuidema & De Roo, 2004; p. 2). Zelforganisatie kan worden omschreven als *een proces waarin de componenten van een netwerk spontaan met elkaar communiceren en abrupt samenwerken in gecoördineerd en gezamenlijk gemeenschappelijk gedrag* (Stacey, 1997; p. 330). Eigenlijk gaat het om een werkelijkheid die in staat is om zichzelf te organiseren. Een voorwaarde hiervoor is dat de individuele elementen in een proces nadrukkelijk met elkaar interacteren (Zuidema & De Roo, 2004; p. 2). Wanneer zelforganisatie orde en chaos kan relativeren past daarbij geen modernistische top-down benadering, noch een postmodernistische bottom-up oriëntatie, maar eerder een transmodernistische outside-in aanpak (Boelens, 2010). Op deze manier wordt zelforganisatie door nieuwe actor-netwerkassociaties in een open omgeving gestimuleerd wat leidt tot een nieuwe transmoderne corporatie, zowel in relatie tot haar omgeving, dwars door de verschillende schalen heen, als in relatie tot zichzelf (Boelens, 2010).

In de planningtheorie is als reactie op de netwerksamenleving, die gekenmerkt wordt door een complexiteit aan werkelijkheden, een benadering ontstaan die gericht is op de actoren, waarbij zelforganisatie een belangrijke rol speelt. Dit eist een bescheiden, faciliterende inzet van stedenbouwkundigen, planologen en (landschaps)architecten gericht op het waar mogelijk bevorderen van nieuwe actor-netwerkassociaties (Boelens, 2010).

### 2.3.5 | het einde van een eeuw toelatingsplanologie?!

In planologisch opzicht wordt Nederland gezien als een 'success story' (Alterman, 1997; Bolan, 1999) of 'planners' paradise' (Faludi & Van der Valk, 1994). De reputatie is vooral gebaseerd op plannen uit de periode van gebundelde deconcentratie, waarin het idee van de verzorgingsstaat hoogtij vierde en sterk werd geloofd in een maakbare samenleving. Op papier was Nederland maakbaar, maar in de praktijk bleek dat minder eenvoudig. Zo is het zogeheten 'Groene Hart' sneller verstedelijkt dan welk ander landelijk gebied ook (Rathenau Instituut & Habiforum, 2004; p. 2). Onderzoek heeft bovendien aangetoond dat het Nederlandse nationaal ruimtelijk verstedelijkingsbeleid minder succesvol blijkt te zijn geweest wanneer de ambities uit de plannen tegenover de uitkomsten in de praktijk worden gezet (Glasbergen & Simonis, 1979; Bontje, 2003). Het in het gebundelde deconcentratiebeleid afgesproken aantal woningen werd inderdaad in de groeikernen gebouwd, maar tegelijkertijd was er sprake van aanzienlijke verstedelijking buiten de groeikernen (Ostendorf & Musterd 1996). Boelens (2010) beschrijft recente projecten (Betuwelijn, Hoge Snelheidslijn, Noord-Zuidlijn, Blauwe Stad Groningen, Rijksmuseum, etc.) zelfs als 'planning disaster'.

Traditionele, hiërarchische sturing vanuit de overheid blijkt een steeds minder adequate sturingsvorm voor het oplossen van ruimtelijke vraagstukken (VROM-raad, 2004). De overheid komt er in haar eentje niet meer uit vanwege een kloof tussen beleid en praktijk, een afwachtende en bureaucratische cultuur en een gebrek aan middelen (Rathenau Instituut & Habiforum, 2004; p. 3). De in het verleden ontwikkelde planningstheorieën hebben echter het gedachtegoed van centralistische overheidsplanning nimmer kunnen overstijgen. De centrale rol van het ruimtelijk planningstelsel lijkt ondertussen dermate aan slijtage onderhevig dat ook de uitgangspunten van het stelsel geweld lijkt te worden aangedaan (Spit, 2003; p. 4).

Geconcludeerd kan worden dat de (traditionele) toelatingsplanologie, waarbij de overheid (centraal, decentraal of allebei) in eerste instantie de plannen maakt, geen aansluiting meer vindt bij de hedendaagse (netwerk)maatschappij. Door het gebrek aan ontwikkelingsgerichtheid van het ruimtelijk planningstelsel worden ten aanzien van ontwikkelingsprojecten belangrijke ruimtelijke afwegingen zelfs buiten het bestuurlijk-juridisch kader van het ruimtelijke planningstelsel genomen (Evaluatiecommissie WRO/Bro, 1994; Lubach, 1994; Spit, 2003; p. 4). De in recente theorieën verwoordde, op actoren gerichte, planning gaat zelfs voor het eerst uit van zelforganisatie als planningmethode. De overheid komt door de bij haar ingebakken toelatingsplanologie steeds meer buitenspel te staan. Leidt deze, steeds breder gedragen, constatering het einde in van een eeuw toelatingsplanologie?

### 2.4 | ontwikkelingsplanologie als nieuwe norm?

Het bestaande ruimtelijke beleid voldoet niet meer. Het beleid komt vaak onvoldoende tegemoet aan de maatschappelijke dynamiek; de netwerksamenleving. Het spanningsveld tussen de ruimtebehoeften en de behoeften aan belevingswaarden en aan duurzaamheid, de afnemende overheidsinvloed en het falen van het huidige ruimtelijke beleid, al deze effecten van de hoge maatschappelijke dynamiek maken duidelijk dat nieuwe planningspraktijken noodzakelijk zijn (Dammers, e.a., 2004; p. 14). In 1998 komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met de studie 'Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek'.

Het rapport van de WRR heeft grote gevolgen gehad voor het denken over ruimtelijke planning. Na het verschijnen van het rapport hebben vele instanties zich gebogen over het begrip 'ontwikkelingsplanologie'; ze hebben er kenmerken aan toegevoegd en geprobeerd het begrip te operationaliseren. Ontwikkelingsplanologie is echter niet

eenvoudig te omschrijven, omdat het begrip nog niet is uitgekristalliseerd (Dammers, e.a., 2004; p. 14).

#### 2.4.1 | introductie van ontwikkelingsplanologie

De toenemende maatschappelijke dynamiek en het falen van effectief inspelen hierop met het toelatingsplanologische beleid zijn de aanleiding voor een heroriëntatie op ruimtelijke ordening (WRR, 1998, p. 13). De studie over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek is de aanzet tot de introductie van ontwikkelingsplanologie. De Raad pleit in deze studie voor een heroriëntatie van het ruimtelijke beleid, waarin een meer actieve en ontwikkelingsgerichte benadering voorop staat (Dammers, e.a., 2004; p. 23).

In de studie van de WRR worden de eerste contouren zichtbaar van ontwikkelingsplanologie. De WRR beschrijft enkele algemene uitgangspunten (WRR, 1998; p. 150), waarbij differentiatie en selectiviteit de kernbegrippen zijn. De meest fundamentele inhoudelijke breuk met het bestaande stelsel is het afscheid van generieke nationale ruimtelijke concepten; differentiatie dient eerder het uitgangspunt te zijn (WRR, 1998; p. 150). Generieke en nationale ruimtelijke concepten (zoals 'compacte stad') worden vervangen door argumentatieve en open concepten (zoals 'stadslandschap'), die vragen om een gebiedsspecifieke uitwerking. Deze concepten veronderstellen een actieve bijdrage aan de kwaliteitsdiscussie. Dit gebeurt door verschillende opties uit te werken, samen met hun ruimtelijke effecten (Dammers, e.a., 2004; p. 23). Het nationale beleid krijgt meer het karakter van strategisch beleid op hoofdlijnen (nationale ruimtelijke hoofdstructuur) en het regionale beleid van integrerend ontwerpen door tijdelijke samenwerkingsverbanden (onderzoekend ontwerpen). Om de legitimiteit en de effectiviteit van het beleid te vergroten, zoeken overheden niet langer naar eenzijdige coalities met machtige belangengroepen (shareholderplanning), maar naar actieve en brede maatschappelijke coalities over concrete ontwikkelingsvoorstellen (stakeholderplanning). Ruimtelijke planvorming wordt zodoende direct gekoppeld aan ruimtelijke investeringen (Dammers, e.a., 2004; p. 23). De selectiviteit komt tot uitdrukking in hoge eisen aan de bereikbaarheid van nieuwe ontwikkelingslocaties. Hiermee wordt de aanleg van een nieuw vervoerssysteem tevens een middel om andere gebieden van verstedelijking te vrijwaren (WRR, 1998; p. 163).

De overgang van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie vergt een fundamentele omslag in het denken en handelen van beleidsmakers en belanghebbenden (Dammers, e.a., 2004; p. 14). Planningspraktijken waarin stimuleren, samenwerken en ontwerpen een dominante rol spelen, vergen immers heel andere manieren van denken en handelen dan praktijken waarin bestemmen, zoneren en beschermen vooropstaan. Voor beleidsmakers en belanghebbenden betekent dit dat zij hun bestaande manieren van denken en handelen moeten doorbreken en tevens hun re-actieve en op procedures gerichte handelen moeten wijzigen in proactief en projectmatig werken (De Roo, 2003).

#### 2.4.2 | kenmerken van ontwikkelingsplanologie

De introductie van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek/ontwikkelingsplanologie door de WRR leidde tot (voorzichtige) implementatie van dit gedachtegoed in het Nederlands ruimtelijk beleid. Het ministerie van VROM neemt in de Vijfde Nota de voorstellen van de WRR voor een groot deel ter harte. Zo kent het ministerie in de uitvoeringsstrategie niet alleen een plaats toe aan de traditionele toelatingsplanologie, maar ook aan ontwikkelingsplanologie (Dammers, e.a., 2004; p. 23). Ontwikkelingsplanologie vergt volgens het ministerie actieve interventies door investeringen van zowel publieke als private partijen. Het rijk biedt beleidskaders voor de investeringen en stemt deze op elkaar af. Op deze manier geeft het ruimte aan initiatieven van lagere overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties en ondersteunt zij deze (VROM, 2002;

p. 41). In de Vijfde Nota spreekt het ministerie van VROM haar steun uit aan ontwikkelingsplanologie.

Ontwikkelingsplanologie bestond ten tijde van deze uitspraak niet alleen voor argumentatieve en open concepten, (tijdelijke) samenwerkingsverbanden en stakeholderplanning, zoals deze door de WRR zijn aangemerkt als kenmerken van ontwikkelingsplanologie, maar ook voor nieuwe aanvullingen op het begrip die tijdens de inspraakrondes van de Vijfde Nota waren aangedragen. Zo stelt het Interprovinciaal Overleg (IPO) dat een offensieve ontwikkelingsgerichte benadering de beste aanpak is om de open ruimte te beschermen, vooral in gebieden waarin de ruimtedruk groot is. Ontwikkelingsplanologie moet daarom volgens deze raad gepaard gaan met duidelijke kaders en concepten (IPO, 2001; pp. 11-13). Het IPO vulde het begrip dus aan met een (offensieve) gebiedsgerichte benadering.

Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) vindt dat het begrip verder moet worden ingevuld. Evenals het IPO vindt de SER dat op gebiedsniveau moet worden gewerkt, wat betekent: uitgaan van de specifieke situatie en daarop voortbouwen (Dammers, e.a., 2004; p. 23). Daarnaast moeten overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties gezamenlijk voor een bepaald gebied een projectenvelop (verevening van verlieslatende en winstgevende (deel)projecten) bepalen, waardoor er een directe koppeling is van ruimtelijke planvorming aan verschillende ruimtelijke investeringen. Tot slot benoemt de SER dat ontwikkelingsplanologie per definitie toekomstgericht is (SER, 2001; pp. 41-46).

Hoewel de Vijfde Nota nooit de eindstreep heeft gehaald, is ontwikkelingsplanologie in het overheidsbeleid niet verdwenen. In de Nota Ruimte (2004) van het ministerie van VROM wordt nog sterker ingezet op ontwikkelingsplanologie. Het kabinet kiest in deze nota voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van 'het stellen van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'. Nederland gaat niet 'op slot' en er komt met deze nota meer ruimte voor dynamiek. In deze nota legt het kabinet met andere woorden meer de nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie (Ministerie van VROM, 2004; p. 20). Het ministerie van VROM onderscheidt de volgende kenmerken van ontwikkelingsplanologie:

- integrale gebiedontwikkeling: de gebiedsvisie en de eigenlijke aanpak van het gebied zijn integraal. Een integrale gebiedsanalyse en een zo breed mogelijke inzet van projecten versterken elkaar namelijk. Bij de afbakening van het plangebied spelen verschillende overwegingen een rol. Scopeoptimalisatie betekent dat sommige projecten uit kosten-, draagvlak- of andere overwegingen binnen het gebied worden gehaald en andere juist erbuiten worden gehouden;
- een gezamenlijk proces: de betrokken partijen maken een gezamenlijke start en doorlopen het planproces gezamenlijk, totdat het gewenste resultaat is bereikt. In de gebruikelijke ruimtelijke ordening worden de verantwoordelijkheden onvoldoende gedeeld, doordat de overheden vooral de planontwikkeling voor hun rekening nemen en de private partijen de uitvoering;
- complementaire partijen: alle partijen doen waar zij goed in zijn en laten alle andere aspecten over aan de partners die daarin zijn gespecialiseerd. Zodra er sprake is van een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak, is er een basis om het voorafgaande werk niet meer over te doen;
- streven naar verbetering van ruimtelijke kwaliteit: om te voorkomen dat alleen de meest winstgevende projecten worden gerealiseerd, ontwikkelen de betrokken partijen een gedeelde ruimtelijke visie op de kwaliteitsverbetering van het gebied. Is er voldoende draagvlak voor de kwaliteitsvisie, dan stellen de hogere overheden zich terughoudend op bij de kwaliteitsbewaking;



- uitvoering en financiering van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten: de koppeling tussen planvorming en investeringen vergt dat de ruimtelijke plannen een projectenveloppe bevatten waarin winstgevende en verlieslatende projecten worden samengebracht. Als 'binnenplanse verevening' onvoldoende uitkomst biedt, kan 'bovenplanse verevening' nodig zijn.

Naast de bestaande invulling van ontwikkelingsplanologie vanuit het de Vijfde Nota (argumentatieve en open concepten, (tijdelijke) samenwerkingsverbanden, stakeholderplanning, een (offensieve) gebiedsgerichte benadering, projectenvolven en toekomstgericht), voegt de Nota Ruimte toe dat er een streven moet zijn naar een verbetering van ruimtelijke kwaliteit.

De VROM-Raad doet in 2004 opnieuw onderzoek naar ontwikkelingsplanologie, wat door de VROM-Raad ruimtelijke ontwikkelingspolitiek genoemd blijft worden. In deze studie worden alle kenmerken op die ontwikkelingsplanologie van de verschillende partijen in de loop der jaren heeft meegekregen opgesomd en ontwikkelingsplanologie in elk geval voldoen aan de volgende kenmerken (VROM-Raad, 2004; p. 23):

- gericht op de uitvoering van projecten;
- selectiviteit en prioriteitstelling;
- koppeling van ontwerp, visievorming, investeringen en instrumenten;
- vroegtijdige inschakeling van private partners en maatschappelijke organisaties;
- stimuleren van particulier initiatief en investeringsvermogen;
- verevenen van kosten en opbrengsten en realiseren van projectenvolven;
- zoeken naar meekoppelende belangen (samenwerking tussen complementaire partijen);
- open planvormingsproces;
- afstemming tussen publieke kaders en private onderhandelingen;
- regionale, integrale gebiedsontwikkeling;
- behalen van per saldo ruimtelijke kwaliteitswinst.

Naast opsommingen van kenmerken worden ook verscheidene definities voor ontwikkelingsplanologie ontwikkelt (zie box I). Centraal in deze vele definities staat het ruimte geven aan ontwikkeling (Van Dijk, 2006; p. 17). Grofweg kan ontwikkelingsplanologie gevat worden in vijf elementen (Van Dijk, 2006; Dammers, e.a., 2004):

1. open planconcepten;
2. open planprocessen;
3. open bestuurshuishouding;
4. aandacht voor gebiedsspecifieke dynamiek; en
5. uitvoeringsgerichtheid.

Hierbij kan de aantekening gemaakt worden dat er sprake moet zijn van een integrale gebiedsontwikkeling en bij deze vijf elementen continu aandacht moet zijn voor de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit.

Uit de genoemde kenmerken en definities is op te maken dat ontwikkelingsplanologie probeert in te spelen op de maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek. Ontwikkelingsplanologie staat allereerst voor een actieve aanpak, waarin stimuleren, ontwerpen, ontwikkelen en dergelijke een belangrijke rol spelen. Deze aanpak is bedoeld om – meer dan toelatingsplanologie dat vermag – recht te doen aan de hoge maatschappelijke dynamiek van de netwerksamenleving (Dammers, e.a., 2004; p. 22). Omvattende planning heeft dus plaatsgemaakt voor een proces waarbij zoveel mogelijk gezocht wordt naar onderlinge verbondenheid en meerwaarde.

box

VROM-Raad: ontwikkelingsplanologie omvat het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, -planvorming daaronder begrepen- dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen (VROM-Raad, 2004; p. 26).

Dammers, e.a.: ontwikkelingsplanologie is een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (Dammers, e.a., 2004; p. 38).

I | definities  
ontwikkelingsplanologie

### 2.4.3 | (systeem)innovaties

Ontwikkelingsplanologie is een gezamenlijke trektocht, geen georganiseerde reis waarvan het eindbeeld bij voorbaat vaststaat (Rathenau Instituut & Habiforum, 2004; p. 4). Ontwikkelingsplanologie is vooral een andere manier van werken. Zij vraagt andere competenties van betrokken personen; zij vraagt om bevoegdheid, om een vorm van maatschappelijk idealisme en om een fundamenteel andere rol van overheden. Het samenspel tussen publieke, private en particuliere partners is een continue en herhaalde beweging tussen moeten, kunnen en willen. Als niet alle betrokken partijen noodzaak en urgentie onderschrijven (het moeten) valt het fundament onder een ontwikkelingsgericht proces weg. Zonder zicht op haalbare en betaalbare oplossingen (het kunnen) leidt het proces niet tot handelen, ook al is alle creativiteit op het gebied van techniek en financiering op tafel gelegd. Als niet alle hoofdrolspelers zich ervoor inzetten (het willen), strandt het proces voortijdig (Rathenau Instituut & Habiforum, 2004; p. 4).

De overheid is voor wat zij wil en kan bereiken dus sterk afhankelijk van het handelen en reageren van individuen, groeperingen en organisaties (Wissink, 1987; p. 198). Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden steeds mondiger en beschikken over meer en meer expertise. Zij komen steeds vaker zelf met initiatieven, waar de overheid een antwoord op moet zien te vinden. Zij wensen juist 'voorspraak', waarbij zij al in een vroeg stadium hun knelpunten en wensen kenbaar kunnen maken (Dammers, e.a., 2004; p. 13). De toepassing van ontwikkelingsplanologie gaat daarom gepaard met een procesmatige complexiteit, waarbij de 'nieuwe wetten van de netwerksamenleving' op juiste waarde moeten worden geschat. Daarbij komt dat formele procedures en formele planfiguren steeds meer worden gemeden en slechts ingezet als een vorm van codificatie van eerder gemaakte afspraken in een (open of interactief) planningproces (Spit e.a., 1993a; Spit e.a., 1993b; Spit, 2003; p. 5). De besluitvorming is vaak stroperig, de uitvoering laat nogal eens te wensen over. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is dat ontwikkelingsplanologie belangrijk is voor de maatschappelijke dynamiek, maar dat er tegelijkertijd een bijzondere inspanning nodig is om er daadwerkelijk een succes van te maken (Dammers, e.a., 2004; p. 25). Deze bijzondere inspanning moet ertoe leiden dat het 'moeten', 'kunnen' en 'willen' optimaal worden gestimuleerd.

Om deze reden wijzen verschillende auteurs op het grote belang van innovaties. Zo benadrukt Teisman (1997) dat er in het ruimtelijke beleid niet naar bestaande, maar naar innovatieve oplossingen moet worden gezocht. Bestaande oplossingen worden immers vaak gekenmerkt door een gebrek aan creativiteit, effectiviteit en schoonheid. Teisman beweert dan ook: "De kern van het vraagstuk is innovatie. Deze is onmisbaar in het licht van de zoektocht naar ruimtelijke kwaliteit" (Teisman, 1997; p. 2). Deze innovaties stimuleren het 'moeten', 'kunnen' en 'willen' in een proces, waardoor de slagingskans wordt vergroot.

Bij ontwikkelingsplanologie is de realisering van fysieke innovaties het belangrijkste; de procesmatige innovaties staan in het teken daarvan. Het gaat er immers niet alleen om dat de betrokkenen tevreden zijn, maar ook dat er fysieke of maatschappelijke veranderingen optreden. Vooral in gebieden met een hoge maatschappelijke dynamiek en daardoor met een hoge ruimte- en milieudruk (overdrukgebieden) is het belangrijk dat ontwikkelingsplanologie gericht is op het realiseren van systeeminnovaties (Dammers, e.a., 2004; p. 27). *Systeeminnovaties zijn organisatieoverstijgende kwalitatieve vernieuwingen die door uiteenlopende systeemdeelnemers gezamenlijk gerealiseerd worden, die de inbreng van uiteenlopende soorten kennis en vaardigheden vergen, en die de relaties tussen systeemdeelnemers ingrijpend veranderen* (NRL0, 1999; p. 1). Binnen een systeeminnovatie kunnen verschillende innovaties plaatsvinden op het niveau van een bepaalde sector of deelgebied. Omgekeerd kan een aantal systeeminnovaties, dat op elkaar inwerkt en elkaar versterkt, op zijn beurt een structurele maatschappelijke verandering (transitie) bewerkstelligen, bijvoorbeeld naar een duurzame samenleving (Dammers, e.a., 2004; p. 26). Dammers e.a. (1999) onderscheiden fysieke en procesmatige systeeminnovaties. Onder fysieke innovaties worden geografische vernieuwing (vernieuwing van de fysieke kwaliteiten van een gebied), functie-integratie (een meer sectoroverstijgende en gebiedsgerichte aanpak van problemen en uitdagingen en technologische vernieuwing (toepassing van nieuwe communicatie- of andere technieken) verstaan. Procesmatige innovaties zijn procesvernieuwing (vernieuwende beleidsprocessen en werkwijzen), organisatievernieuwing (nieuwe organisatie- en samenwerkingsvormen) en cultuurverandering (verandering van waarden en opvattingen, meer openheid).

Om ontwikkelingsplanologie een succes te maken is een gezamenlijk belang nodig dat sterk genoeg is om het complexe proces te kunnen doorlopen. Het gevaar bestaat echter dat belangrijke actoren in het proces niet moeten, kunnen of willen. Door te streven naar (systeem)innovaties, waaronder organisatievernieuwingen zoals zelforganisatie zou kunnen vallen, kunnen actoren beter gebonden worden (en blijven) aan het gebiedsgerichte project.

#### 2.4.4 | kanttekeningen bij ontwikkelingsplanologie

Ontwikkelingsplanologie is geen panacee, dat in alle omstandigheden toepasbaar is: zij is namelijk vooral geschikt voor situaties met specifieke kenmerken. Deze situaties zijn niet alleen maar een feitelijk gegeven, want ze zijn – tot op zekere hoogte – ook zelf te creëren. Ontwikkelingsplanologie is vooral geschikt voor ruimtelijke vraagstukken, waarbij een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims in het geding is en waarbij bovendien sprake is van een hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek. Juist dan is het belangrijk te stimuleren, te ontwikkelen en te innoveren (Dammers, e.a., 2004; pp. 170-171).

Naast deze contextuele beperking van de toepassing van ontwikkelingsplanologie zijn er ook enkele valkuilen binnen ontwikkelingsplanologie te benoemen. Ontwikkelingsplanologie heeft, zoals gezegd, een gezamenlijk belang nodig dat sterk genoeg is. Dit gezamenlijk belang, het draagvlak, zien Schwartz & De Roo (2001) als één van de kanttekeningen die kunnen worden gemaakt. Immers, wanneer dit draagvlak niet sterk genoeg is en één van de (financieel) belangrijke actoren afhaakt kan het project haar uitvoerbaarheid verliezen. Als niet alle betrokken partijen noodzaak en urgentie onderschrijven (het moeten) valt het fundament onder een ontwikkelingsgericht proces weg. Het gebrek aan cohesie wordt gevoed doordat bij veel actoren de nadruk ligt op de korte termijn (Woltjer, 1997). Vaak voelen organisaties en individuen zich ook slechts betrokken wanneer het over de eigen achtertuin gaat waarbij individuele belangen in het geding komen.

Ook Woltjer (1997) ziet nadelen in een op het creëren van draagvlak gerichte planning. Volgens hem zijn die nadelen er op een aantal gebieden, zoals het betrekken van andere actoren dan de overheid bij de plannen dat kan leiden tot selectie van actoren. Niet elke organisatie draagt evenveel aan een project mee. Een andere gevolg is de mogelijke verschuiving van aandacht voor het algemeen belang naar het projectbelang van de samenwerkende actoren. Spit & Zoete (2002, p. 116) zien daarnaast nog een drietal valkuilen. Zo stellen zij dat draagvlak ook kan leiden tot uitstelgedrag van participanten. Er bestaan vele voorbeelden van plannen die blijven steken op beleidsvoornemens die het papier en de overlegtafels nooit verlaten. Ten tweede schetsen Spit & Zoete dat de noodzaak van draagvlak uit het oog verloren kan worden. Het streven naar integraliteit vervaagt het onderscheid tussen belangrijke en minder belangrijke dimensies van het probleem waartussen afstemming noodzakelijk is. Tot slot bestaat het gevaar dat de voorgenoemde valkuilen gezamenlijk de mogelijkheid bieden tot hindermacht van derde (buitengesloten) partijen.

Draagvlak alleen is niet voldoende om ontwikkelingsplanologie van de grond te krijgen. Het draagvlak dient gepaard te gaan met investeringen van zowel publieke als private partijen. Juist in tijden van economische tegenspoed komt de investeringsbereidheid van publieke en private partijen onder druk te staan. Zoals in 2.4.4 reeds aangegeven leidt het proces zonder zicht op haalbare en betaalbare oplossingen (het kunnen) niet tot handelen, ook al is alle creativiteit op het gebied van techniek en financiering op tafel gelegd.

De laatste kanttekeningen kunnen worden gevonden in de dichotomieën flexibiliteit versus rechtszekerheid en slagvaardigheid versus rechtsbescherming. Ontwikkelingsplanologie probeert tegemoet te komen aan de maatschappelijke dynamiek door gebruik te maken van open planconcepten. Deze open planconcepten geven flexibiliteit maar tasten de rechtszekerheid aan, niet alleen voor derden, maar ook voor stakeholders. Ontwikkelingsplanologie besteedt veel aandacht aan de uitvoering. Slagvaardig handelen is daarom gewenst door stakeholders. Hier ontstaat een discrepantie tussen de overheid als participant in een privaatrechtelijk proces en de overheid als vertegenwoordiger en beschermer van het algemeen belang.

#### 2.4.5 | toelatingsplanologie herleefd

Bovengenoemde kanttekeningen bij ontwikkelingsplanologie zijn een belangrijke reden waarom toelatingsplanologie niet zal verdwijnen in de ruimtelijke planning. Toelatingsplanologie is onmisbaar voor een adequaat uitgevoerde ontwikkelingsplanologie (Needham, 2003). De toenemende ruimteclaims aan de ene kant en de schaarste aan ruimte aan de andere kant maken een bepaalde mate van overheidsregulering noodzakelijk (Dammers, e.a., 2004; p. 171). Een sterk punt van toelatingsplanologie is immers dat het ruimtelijke ontwikkelingen afhoudt die de gemeenschap niet wenselijk vindt. Hiermee beschermt zij burgers en kwetsbare functies (cultuurhistorie, natuur, landschap) tegen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen (versnippering, vermesting, verdroging). Daarnaast bevorderen de procedures voor inspraak, bezwaar, beroep en dergelijke de rechtszekerheid en een behoorlijk bestuur. Dit is belangrijk, omdat hierbij doorgaans het eigendom en het gebruik van gronden en onroerend goed in het geding zijn (Dammers, e.a., 2004; p. 21).

Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie kunnen in de praktijk heel goed samengaan (Dammers, e.a., 2004; p. 21). Een bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid dat voldoende flexibel is maakt het immers mogelijk al snel de planologische procedures te starten, het voorkeursrecht te vestigen en met de feitelijke grondwerving te beginnen. Doordat dit bestemmingsplan bovendien de mogelijkheid biedt de locaties van de bebouwing en dergelijke alleen schetsmatig weer te geven,

wordt grondspeculatie (en ook NIMBY-gedrag) nog verder tegengegaan. Verder biedt het bestemmingsplan ruimte om de wensen uit de streek in de uitwerking mee te nemen en geeft het de betrokken bouwbedrijven de mogelijkheid op de meest actuele woningmarktverwachtingen in te spelen. Doordat het bestemmingsplan op basis van enkele opeenvolgende ontwerpen en aanvullend onderzoek wordt uitgewerkt, kan het planconcept groeien en tot wasdom komen en wordt het steeds meer verrijkt (Dammers, e.a., 2004; p. 171). Door toepassingsplanologie en ontwikkelingsplanologie op elkaar af te stemmen kan zodoende een poging gedaan worden om de netwerksamenleving te begeleiden.

Doordat een duidelijke omschrijving van het begrip ontwikkelingsplanologie tot nu toe ontbreekt, blijft het echter vaag. Het begrip is flexibel en kan daardoor als katalysator dienen om verschillende partijen op één lijn te krijgen. Bovendien biedt de vaagheid de mogelijkheid het begrip in de praktijk al doende in te vullen en uit te werken. De betekenis die aan het begrip gegeven wordt, is daarmee contextgebonden (Dammers, e.a., 2004; p. 22).

## 2.5 | samenvatting

In dit hoofdstuk is vanuit veranderingen in de maatschappij verklaard waarom de huidige planningpraktijk, de zogenaamde toelatingsplanologie, niet langer aansluit op de nieuwe maatschappij. Zoals de overgang van een mercantilistische naar een industriële samenleving de introductie van planologie inleidde, zo heeft de opkomst van de netwerkmaatschappij geleid tot de behoefte aan een nieuwe planning.

De netwerkmaatschappij is gebaseerd op technologische vernieuwingen. Het leven in netwerken is bijvoorbeeld terug te zien in de zogenaamde 'social networks'. Een actor kan door in het virtuele netwerk 'aanwezig' te zijn zich binnen split-seconds op verschillende plaatsen bevinden. De ontwikkelingen leiden tot een toenemende virtuele werkelijkheid waarbij grenzen vervagen en verschuiven. Zoals Boelens (2005; p. 24) aangeeft, leven we steeds meer in een wereld van een veelheid aan tijden en ook een veelheid aan allerlei verschillende ruimtelijke werkelijkheden, die in verschillende snelheden ook verschillende kanten op bewegen [DEELVRAAG 1].

Deze ontwikkelingen hebben een veranderende machtsverhouding tot gevolg. De macht ligt bij het participeren in en onderdeel uitmaken van een netwerk. Er ontstaan in de netwerkmaatschappij nieuwe machtsposities die zich separaat van de democratische macht ontwikkelen. De netwerkmaatschappij vraagt daarom om een herpositionering van de overheid waarin moet worden afgevraagd welke rol de overheid binnen de nieuwe machtsverhoudingen kan en wil spelen.

De bestaande rol in de ruimtelijke ordening wordt gekenmerkt door toelatingsplanologie, waarin bestemmen, zoneren en beschermen vooropstaan. Echter, belangrijke ruimtelijke afwegingen ten aanzien van ontwikkelingsprojecten worden al buiten het bestuurlijk-juridisch kader van het ruimtelijke planningstelsel genomen. Dit is een gevolg van een gebrekkige ontwikkelingsgerichtheid van het planningstelsel die niet aansluit bij de netwerkmaatschappij. Door effecten van de hoge maatschappelijke dynamiek zoals het spanningsveld tussen de ruimtebehoeften en de behoeften aan belevingswaarden en aan duurzaamheid, de afnemende overheidsinvloed en het falen van het huidige ruimtelijke beleid wordt duidelijk dat nieuwe planningspraktijken noodzakelijk zijn [DEELVRAAG 2].

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) pleitte in 1998 daarom voor een heroriëntatie van het ruimtelijke beleid, waarin een meer actieve en ontwikkelingsgerichte benadering voorop staat. Deze overgang van toelatingsplanologie naar

ontwikkelingsplanologie vergt een fundamentele omslag in het denken en handelen van beleidsmakers en belanghebbenden (Dammers, e.a., 2004; p. 14). Ontwikkelingsplanologie, dat als begrip nog geen duidelijke definitie kent, kan aan de hand alle genoemde kenmerken in deze thesis worden beschreven in zes kenmerken [DEELVRAAG 3]:

1. gebiedsontwikkeling;
2. open (concepten, processen en bestuurshuishouding);
3. integraal (inschakeling van en afstemming met private partners en maatschappelijke organisaties);
4. gebiedsspecifieke dynamiek;
5. uitvoeringsgerichtheid; en
6. ruimtelijke kwaliteit.

De toepassing van ontwikkelingsplanologie gaat gepaard met een procesmatige complexiteit, waarbij de 'nieuwe wetten van de netwerksamenleving' op juiste waarde moeten worden geschat. Om ontwikkelingsplanologie een succes te maken is een gezamenlijk belang nodig die sterk genoeg is om het complexe proces te kunnen doorlopen. Het gevaar bestaat echter dat belangrijke actoren in het proces niet moeten, kunnen of willen. Door te streven naar (systeem)innovaties kunnen actoren beter gebonden worden (en blijven) aan het gebiedsgerichte project. Vanuit de theorie kunnen daarom de volgende toepassingskenmerken worden onderscheiden:

1. grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims;
2. hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek;
3. een sterk gezamenlijk belang en gevoel voor urgentie;
4. fysieke (en procesmatige) innovaties; en
5. zicht op haalbare en betaalbare oplossingen.

Ontwikkelingsplanologie kent echter ook enkele kanttekeningen. Deze kanttekeningen zijn een belangrijke reden waarom toepassingsplanologie niet zal verdwijnen in de ruimtelijke planning. Toelatingsplanologie is onmisbaar voor een adequaat uitgevoerde ontwikkelingsplanologie (Needham, 2003). Door ontwikkelingsplanologie en toepassingsplanologie op elkaar af te stemmen kan een poging gedaan worden om de netwerksamenleving te begeleiden.

De glastuinbouwsector van Greenport Westland-Oostland bevindt zich in een maatschappij die zich steeds profileert als een netwerkmaatschappij die gekenmerkt wordt door een hoge (maatschappelijke) dynamiek. In het navolgende hoofdstuk zal op een specifiekere schaal gekeken worden naar deze context. Vanuit deze context zal worden bekeken of ontwikkelingsplanologie gewenst, toepasbaar en wellicht zelfs noodzakelijk is om het doel van het glastuinbouwcluster en de herstructureringsopgave in de Greenport Westland-Oostland te realiseren.

## 3 | HERSTRUCTURERING VAN GLASTUINBOUW

### 3.1 | inleiding

In de introductie is aangegeven dat herstructurering van het glastuinbouwgebied noodzakelijk is om de vooraanstaande rol van de glastuinbouwsector in Nederland te behouden en te versterken. Schaalvergroting en verduurzaming moeten zorgen voor een gebied waarin de glastuinbouw optimaal kan functioneren maar dat tevens een goed woon- en leefklimaat biedt (Gemeente Westland, 2011).

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar de planningopgave voor het glastuinbouwgebied in Greenport Westland-Oostland, bestaande uit de gemeenten Westland, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Leidschendam-Voorburg, Lansingerland, Zevenhuizen-Moerkapelle, Waddinxveen en Nieuwerkerk aan den IJssel. Omdat de gemeenten Westland, Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp samen meer dan tachtig procent van het totaal aan glasareaal in deze Greenport herbergen, is de aandacht vooral op deze gemeenten gericht.

Een planningsvraagstuk in het heden komt mede voort uit de context van het verleden. Van belang is daarom om te weten hoe de glastuinbouw in Nederland, maar met name in de drie belangrijkste gemeenten, tot stand is gekomen. Vanuit deze context zal duidelijk worden wat herstructurering van glastuinbouw inhoud en waarom deze noodzakelijk is. Uiteindelijk zal bezien worden of ontwikkelingsplanologie toepasbaar is voor de herstructureringsopgave. Het hoofdstuk zal resulteren in de beantwoording op de deelvragen 1, 4 en 5:

1. Binnen welke ruimtelijke context bevindt zich de glastuinbouwsector van Greenport Westland-Oostland?
4. Waarom is herstructurering van glastuinbouw nodig?
5. Kan ontwikkelingsplanologie een bijdrage leveren aan de herstructureringsopgave van Greenport Westland-Oostland?

Dit hoofdstuk beschrijft in de tweede paragraaf de context van de glastuinbouw. Hierin zal de ontwikkeling vanaf de opkomst van deze sector naar voren komen. In de derde paragraaf wordt nader ingezoomd op het begrip herstructurering. Vanuit een begripsdefinitie wordt gekeken welke planning-/herstructureringsopgave Greenport Westland-Oostland heeft. Deze opgave zal uiteindelijk ook worden gedefinieerd. De vierde paragraaf koppelt het voorgaande hoofdstuk aan de geformuleerde opgave. Omdat ontwikkelingsplanologie vooral geschikt is voor ruimtelijke vraagstukken, waarbij een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims in het geding is en waarbij bovendien sprake is van een hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek, zal de planningopgave tegen deze achtergrond worden beoordeeld op toepasbaarheid.

### 3.2 | glastuinbouw

Het kweken van gewassen onder glas kent een eeuwenoude geschiedenis. De opkomst van de glastuinbouw dateert uit de tijd van de Romeinen. Daar gebruikte Keizer Tiberius

(42 v.C. , 37 n.C.) vulkanisch glas om zo zijn favoriete groente (de komkommer) het hele jaar door aangeleverd te kunnen hebben voor eigen consumptie. In die tijd was vulkanisch glas uitermate kostbaar. Door de schaarste is het gebruik van vulkanisch glas door de tijd heen weinig toegepast. In Greenport Westland-Oostland was in deze tijd nog geen glastuinbouw te vinden.

### 3.2.1 | het pré-glastuinbouwtijdperk

De opkomst van de glastuinbouw in Nederland vond wel hoofdzakelijk in Westland-Oostland plaats. Het ontstaan van handel in de regio is in belangrijke mate toe te schrijven aan de graven van Holland. Het gebied diende als 'tuin' van steden als Leiden en Delft en van de aanwezige kloosters. Uit verschillende bodemvondsten blijkt dat het Westland al ver vóór de Romeinse tijd bewoond is geweest, alhoewel het gebied toen moerassig was en slechts op enkele plaatsen droog genoeg voor bewoning (Provinciaal Historisch Centrum, 2011a). Berkel en Rodenrijs ontstonden in de tiende eeuw toen veengronden vanuit de Schie werden ontgonnen (Provinciaal Historisch Centrum, 2011b). Het gebied Pijnacker-Nootdorp werd pas bewoond vanaf de elfde eeuw, toen opdracht werd gegeven om de moeras- en veengrond aldaar te ontginnen (Provinciaal Historisch Centrum, 2011c). Bleiswijk en Bergschenhoek volgden pas rond 1500.

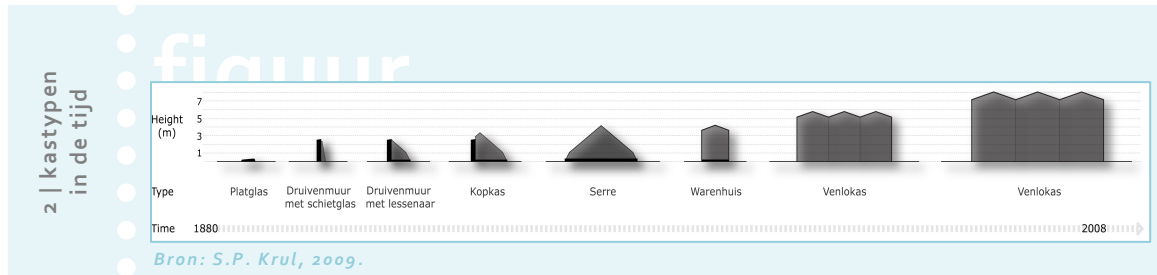
Het gebied heeft in de loop der eeuwen een agrarische functie gehad. Voor de (draagkrachtige) hovelingen en geestelijken verbouwden de boeren verschillende soorten groenten. Er was zelfs sprake van enige export (Provinciaal Historisch Centrum, 2011d). Uit een bevolkingsonderzoek in 1514, om de belastingen vast te stellen, is gebleken dat er in die tijd nog niet aan tuinbouw werd gedaan. De bronnen van bestaan waren destijds voornamelijk akkerbouw en veeteelt. In de zestiende eeuw waren de omstandigheden verbeterd en nam de teelt van fruit toe.

De echte doorbraak kwam echter pas in de zeventiende en achttiende eeuw. De welvarende stedelingen konden zich in deze tijd groenten en zelfs bloemen veroorloven. De grond in het Westland, rondom Pijnacker en Bleiswijk, en in de omgeving van Leiden, bleek door de unieke samenstelling van zand en klei uitermate geschikt voor het verbouwen van landbouwproducten als asperges en tulpen (Provinciaal Historisch Centrum, 2011d). Door de ligging van het Westland was het gebied geschikt voor tuinbouw. De ligging aan de kust zorgde voor relatief hoge temperaturen in de winter, wat voordelig was voor de tuinbouw. Daarnaast lag de streek tussen de groeiende steden waar de vraag naar tuinbouwproducten toenam. Ook de goede waterverbindingen voor het transport naar deze steden waren gunstig. Cruquius tekende in 1712 op zijn kaart op veel plaatsen in het Westland tuinbouwgebieden (De Ridder, 1979).

### 3.2.2 | opkomst van de glastuinbouw

Vóór het gebruik van kassen hing het vooral van het seizoen en het weer af, welke groenten en bloemen konden worden geleverd. Tuinders probeerden daarom al vroeg de seizoenen te verlengen en minder afhankelijk te worden van het weer. In de zestiende eeuw werd bijvoorbeeld een glazen stolp over de planten gezet. Begin 18<sup>e</sup> eeuw ontstond voornamelijk bij herenhuizen het gebruik van tuinmuren voor de teelt van fruit. De muren dienden als beschutting voor de fruitbomen. Rond 1828 was de regio, dat nu Greenport Westland-Oostland is, een centrum voor de druiventeelt en exporteerde, door de komst van de stoomboot, vooral naar het Verenigd Koninkrijk. De helft van de totale opbrengst van 1837, zo'n 7.500 kg, werd naar het Verenigd Koninkrijk geëxporteerd. De bescherming van de tuinmuur, ook wel fruitmuur of druivenmuur genoemd, bleek niet voldoende. Men probeerde de teelt veilig te stellen door het plaatsen van 'schietramen' tegen de muur. Door een grote landbouwcrisis in 1880 in West-Europa ging men kijken naar andere teelten en andere verkoopmethoden.





Rond 1890 kwamen de 'lessenaars': een halve kas met luchtramen tegen een muur. Het nadeel van deze lessenaar was dat de tuinder er niet rechtop in kon staan. Daarom werd deze zogeheten lessenaar verhoogd; dit werd een kopkas genoemd. Uiteindelijk verdween de tuinmuur. Vanuit België werd de eerste echte kas in Westland geïntroduceerd, een geheel glazen huis, die destijds nog werd aangeduid als serre. Met de komst van de (glas)tuinbouw in het Westland, ontwikkelden Pijnacker, Nootdorp en Delfgauw zich mee tot belangrijke glastuinbouwcentra (Provinciaal Historisch Centrum, 2011b).

In de regio en met name in het Westland bestond de primaire teelt destijds uit druiven. De druiventeelt nam enorm toe vóór het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, maar stortte in na de oorlog doordat Zuid-Europese landen de druiven veel voordeliger konden leveren. Als vervanging van druiven kwam de tomatenteelt op en worden er momenteel in het Westland nog maar weinig druiven geteeld (De Ridder, 1979). Gedurende dit traject hebben verscheidene kasvormen het landschap bepaald. Tot 1960 werd nog op grote schaal gebruik gemaakt van platglas of platte broeibakken. Platglas wordt nu bijna alleen nog door volkstuinters en hobbyisten gebruikt. Tegenwoordig zijn er kassen in allerlei soorten en maten. De meest gebruikte kasvorm is de zogenaamde 'Venlokas'.

Buiten de veranderingen in de wijze van telen is ook de afzet van producten veranderd. Tot de 19e eeuw verkochten de tuinders zelf hun groenten. Tussenhandelaren (schippers) onderhandelden met tuinders over de prijzen, wat veel tijd kostte. Bovendien ontvingen de tuinders niet de hoogste prijs, omdat vraag en aanbod ondoorzichtig waren. In 1887 vond in Broek op Langedijk de eerste veiling per afslag plaats. Dat is een veiling waarbij de veilingmeester of afslager op een veel te hoge prijs inzette, waarna hij die snel liet dalen. De koper die het eerst 'MIJN!' riep werd de eigenaar van de partij. In 1903 werd de veilingklok geïntroduceerd. De eerste bloemenveiling vond plaats in 1911 in Aalsmeer.

De tuinbouw in Nederland kende sindsdien een grote groei. Eind jaren tachtig veranderde die comfortabele situatie omdat er steeds meer concurrentie kwam vanuit Zuid-Europa. Om die concurrentie het hoofd te bieden, was een bundeling van krachten nodig. In 1996 werd, na een fusie van negen groente- en fruitveilingen en het Centraal Bureau van de Tuinbouwveilingen, 'The Greenery', opgericht. Hierdoor nam het aantal veilingklokken sterk af. Momenteel zijn er binnen de Greenport Westland-Oostland nog twee veilingen over, die alleen gericht zijn op bloemen.

### 3.2.3 | glastuinbouw in de netwerkmaatschappij

De professionalisering van de glastuinbouw heeft de afgelopen jaren sterk doorgezet. In het glastuinbouwgebied zijn anno nu verscheidene aanverwante functies te vinden. Eén van de eerste nevenfuncties was de transportsector. Deze sector was in het verleden met name gericht op het verspreiden van producten door het land die van de veiling afkwamen. Tegenwoordig valt de veiling er regelmatig (fysiek) tussenuit en worden de

producten over de gehele wereld afgezet. Op dit moment kent Westland-Oostland verscheidene (agro)logistieke bedrijventerreinen die hoofdzakelijk gericht zijn op de transport van producten uit de glastuinbouw. Ook bevinden deze logistieke bedrijven zich aan de veilingen van Westland-Oostland, die te vinden zijn in Honselersdijk en Bleiswijk.

De professionalisering van de glastuinbouw zorgde eveneens voor de toenemende toepassing van geavanceerdere technieken. Zowel direct voor de teelt (zoals schermdoeken, assimilatiebelichting en nieuwe vormen in de energiehuishouding) als voor alle aanverwante zaken in de bedrijfsvoering (zoals controle, onderhoud, verwerking, verpakking en meervoudig ruimtegebruik) is er in de loop der jaren een uitgebreide dienstverlenende sector ontstaan. Daarnaast is er in de sector ook steeds meer aandacht ontstaan voor de promotie van het product. Halverwege de jaren '60 werden de eerste open dagen gehouden, tegenwoordig is 'Kom in de Kas' een grootschalig jaarlijks evenement. Daarnaast bestaat er bijvoorbeeld in Honselersdijk een 'Tomatoworld'; een informatie- en educatiecentrum over de Nederlandse glastuinbouw.

Tot slot is er ook een sterke innovatieve sector die zich op het product richt ontstaan. In Greenport Westland-Oostland hebben zich in de loop der jaren enkele innovatieve bedrijven ontwikkeld die zich bezigen met veredeling van zaden, opkweken van stekken, het verbeteren van substraat en potgrond, maar ook alle bijbehorende techniek. Zo bevindt zich in Honselersdijk een 'Demokwekerij'; een centrum op het gebied van techniek in de glastuinbouw en in Bleiswijk een 'Improvement Centre'. Het glastuinbouwgebied anno nu herbergt dus een verscheidenheid aan functies naast de productiefunctie.

In de beschreven zichtbare, fysieke veranderingen in de glastuinbouw zijn ook de gevolgen van de netwerkmaatschappij zichtbaar. Met name in de opkomende innovatieve sector, maar ook de veranderende vervoersstromen en positie van de veiling zijn horizontalisering, deterritorialisering en virtualisering terug te vinden. Zo vindt er handel op de veiling plaats voor afzetmarkten over de hele wereld, zonder dat daarbij fysiek personen of producten aanwezig zijn. Ook neemt de plaatsafhankelijkheid, mede door innovaties, van de productie af. Samenvallend met deze twee voorbeelden is het verdwijnen van de noodzaak tot het wonen bij een bedrijf. Plaats doet er minder toe, toegang tot het netwerk des te meer. De netwerkmaatschappij is daarmee ook doorgedrongen in de glastuinbouw en genereert door haar (virtuele) werkelijkheid een mogelijk andere fysieke ruimtevraag.

### 3.3 | herstructurering

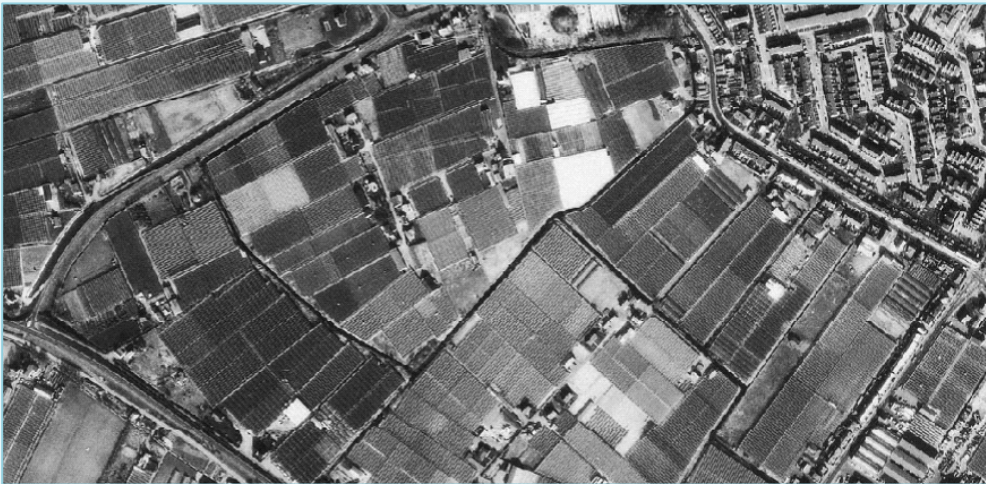
Door de opkomst van de glastuinbouw veranderde de ruimte gestaag rond de dorpen in Westland-Oostland. De kleine kavels werden in de loop der jaren steeds meer opgevuld met rijen kassen (zie figuur 3). Richting de jaren tachtig werd vrijwel elk hoekje van een perceel benut voor kassen. Daar waar tussen 1934 en 1983 nog ruimte was voor vernieuwing door uitbreiding is na 1983 te zien dat bestaande structuren worden veranderd. Sinds de jaren tachtig wordt de fysieke verandering van het glasareaal dan ook gekenmerkt door herstructurering.

#### 3.3.1 | herstructurering als containerbegrip

De kern van het begrip herstructurering ligt in de term 'structuur'. Structuur verwijst naar *erkende, geobserveerde, natuurlijke en stabiele verbanden van entiteiten*. Bij een structuur is er dus sprake van een geordende samenhang of logische samenstelling die (h)erkent wordt. Het werkwoord, structureren, duidt op *een actie waardoor een structuur ontstaat vanuit onsamenhangende entiteiten*. Voor deze actie zullen onsamenhangende

figuur

3 | luchtfoto's glastuinbouw 's-Gravenzande 1934, 1983 en 2010



entiteiten gevonden en bij elkaar gebracht moeten worden waarna deze moeten worden georganiseerd en gerangschikt. Hieruit volgt dat herstructurering *het opnieuw structureren van entiteiten* is. Dit impliceert eveneens dat er reeds sprake is of is geweest van een (andere) structuur. Deze oude structuur is klaarblijkelijk ontoereikend voor het doel dat deze structuur moet dienen. Immers, indien deze toereikend zou zijn is er geen nieuwe structuur benodigd. Herstructurering beoogt dus eveneens een verbetering ten opzichte van de oude structuur. Omdat er een oude structuur aanwezig is of was zijn de entiteiten die onderdeel uit moeten gaan maken van de nieuwe structuur al, ten minste voor een deel, bekend. De nadruk bij herstructurering ligt daarom meer op het organiseren en rangschikken, dan op het vinden en bij elkaar brengen van entiteiten. Uit de ontleding van het woord herstructurering, kan herstructurering dus omschreven worden als *het opnieuw samenbrengen, organiseren en rangschikken van erkende, geobserveerde, natuurlijke en stabiele verbanden van entiteiten, teneinde het beoogde doel beter te dienen dan de onderliggende, al dan niet verdwenen, structuur*.

In de ruimtelijke ordening wordt het begrip 'herstructurering' veelvuldig toegepast. Zo komt het begrip in de provinciale structuurvisie van Zuid-Holland (2010) meer dan vijftig keer voor. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het begrip ook vele omschrijvingen kent. Het Ministerie van VROM geeft in haar Nota Stedelijke Vernieuwing aan dat herstructurering *een pakket van ingrepen in de gebouwde omgeving, ingegeven door sociale en economische overwegingen en doeleinden* is (Ministerie van VROM, 1997; p. 41). Daarbij is herstructurering *een kwaliteitsimpuls, met als ambitie om door het versterken van de structuur (van wijken) hun sociale en economische vitaliteit – en daardoor die (van de stad) als geheel – te vergroten* (Ministerie van VROM, 1997; p. 41). Bij deze omschrijving van herstructurering komt naar voren dat herstructurering een weloverwogen, rationele keuze is. Het ministerie is daarnaast overtuigd dat het slagen van een herstructurering een vliegwieleffect kan hebben: "als herstructurering effectief ter hand wordt genomen kan een proces van zelfregeneratie ontstaan, waarin het voor meer partijen vanzelfsprekend wordt daaraan deel te nemen" (Ministerie van VROM, 1997, p. 42). Dit kan betekenen dat schaalniveaus vergroten naarmate er op kleinere schaalniveaus 'successen' worden geboekt. Aan het begrip 'herstructurering', zoals volgt uit de ontleding van het woord, voegt het Ministerie toe dat herstructurering om een rationele keuze gaat en dat een proces van zelfregeneratie kan ontstaan bij het succes ervan.

Ook door Provincies wordt er met het begrip gespeeld. Zoals al aangegeven strooit de Provincie Zuid-Holland in haar structuurvisie rijkelijk met het begrip herstructurering. Hier maakt zij onderscheid tussen herstructurering en transformatie. Herstructurering is volgens Provincie Zuid-Holland *een goede methode om functies te herschikken in het kader van intensivering*. In sommige gevallen verandert hierdoor op kleine schaal het ruimtegebruik, maar herstructurering betreft vooral functiebehoud. Wanneer overwegend sprake is van functieverandering, is er sprake van transformatie (Provincie Zuid-Holland, 2010; p. 67). De Provincie Zuid-Holland voegt dus toe aan de omschrijving van herstructurering dat er overwegend sprake moet zijn van functiebehoud.

De Provincie Overijssel stuurt in het kader van de versterking van haar (economische) concurrentiepositie op herstructurering van bedrijventerreinen. De definitie van herstructurering volgens de Provincie Overijssel luidt: "*alle eenmalige ingrepen in een bedrijventerrein die tot doel hebben de veroudering van het terrein als geheel te bestrijden en die niet tot regulier onderhoud worden gerekend*" (Provincie Overijssel, 2011). Ook hier wordt een nieuwe toevoeging gedaan aan het begrip, namelijk dat herstructurering een eenmalige ingreep is. Het proces van herstructurering kent daarmee een begin en een einde.

Vanuit de studies naar herstructurering (van bedrijventerreinen) is ook het nodige te vinden aan uitleg van het begrip 'herstructurering'. De meest toegepaste omschrijving werd in 1996 gegeven door Heidemij Advies. In het rapport 'Nieuwe kansen voor bestaande terreinen' wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende maatregel-pakketten: groot onderhoud (of herinrichting), herstructurering en revitalisering (of upgrading). Herstructurering onderscheidt zich in deze indeling van groot onderhoud door een meer integrale aanpak, waarbij economie, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en milieuaspecten worden betrokken. Bij revitalisering gaat het om een totale opwaardering van het terrein, dat geschikt gemaakt wordt voor hoogwaardiger werkfuncties (CPB, 2001; p. 12). Vernieuwend in deze omschrijving is dat herstructurering een integrale aanpak vereist.

Uit de verschillende omschrijvingen en definities van herstructurering blijkt een grote diversiteit aan invulling van het begrip. Deze hebben gemeen dat herstructurering ten minste *ingrepen, in de vorm van herschikking, die moeten leiden tot een nieuwe structuur* is. Wanneer alle facetten gecombineerd worden kan tot de volgende definitie van het begrip herstructurering worden gekomen:

*herstructurering is het bewust eenmalig op integrale wijze opnieuw samenbrengen, organiseren en rangschikken van erkende, geobserveerde, natuurlijke en stabiele verbanden van entiteiten, teneinde het beoogde doel, met behoud van haar functie(s), beter de dienen dan de onderliggende, al dan niet reeds verdwenen, structuur;*

of korter:

*herstructurering is het bewust eenmalig integraal opnieuw structureren van entiteiten om de bestaande functie(s) te versterken.*

De nadruk in deze definitie komt te liggen op de rationele keuze, zoals deze door het Ministerie van VROM werd geschetst. Aan het proces van herstructurering moet dus een gefundeerde afweging ten grondslag liggen. Welke omstandigheden of afwegingen leiden tot de bewuste keuze tot herstructurering?

### 3.3.2 | motieven voor herstructurering

Om herstructurering te verklaren kan ver teruggegaan worden in de tijd. In de ontwikkeling van de landbouw werden gronden ontgonnen en gecultiveerd. Zodra deze gronden een afnemende productiecapaciteit kregen, werden nieuwe gronden ontgonnen. Problemen met deze vorm van landbouw ontstonden op het moment dat er geen grond (in de nabijheid) meer was om te ontginnen. Schaarste aan ruimte leidde zodoende tot innovaties en herstructurering. De afgelopen decennia is een zelfde trend te ontdekken geweest bij bedrijventerreinen. Herstructurering kwam, en komt (zie Olden, 2010), niet tot stand zolang gemeenten nieuwe bedrijfskavels uitgaven. Zodra de oude structuur niet meer voldeed werd een nieuwe structuur op een andere plaats gerealiseerd in plaats van herstructurering op de plaats van de oude structuur.

In een dichtbevolkt land als Nederland is ruimte schaars. Deze ruimte werd nog schaarser door de opname van de zogenaamde 'rode contouren' in streekplannen, waarbinnen verstedelijking is toegestaan. Ook in de nieuwe provinciale verordeningen zijn verstedelijkingscontouren opgenomen. Schaarste is echter wel een relatief begrip. Schaarste is onder andere afhankelijk van het schaalniveau waarbinnen bijvoorbeeld een bedrijf kan en wil acteren. De opkomst van de netwerksamenleving heeft er daarnaast voor gezorgd dat plaatsafhankelijkheid en daarmee ook de schaarste aan 'place' is afgenomen en dat het netwerk belangrijker wordt. Schaarste alleen leidt daarom niet direct tot herstructurering. Immers, het zou kapitaalvernietiging zijn als goed functionerende structuren geherstructureerd zouden worden. Schaarste is daardoor

tegenwoordig niet de oorzaak van herstructurering, maar eerder een (onmisbare) voorwaarde voor herstructurering.

Het motief moet worden gevonden in factoren die er voor zorgen dat structuren niet meer voldoen. De belangrijkste factor in dit proces van vermindering van structuren is veroudering. Veroudering van gronden en opstallen is een complex proces. Zo gelden er bijvoorbeeld voor verschillende opstallen bijna evenzoveel verschillende levenscycli. Om de oorzaken van veroudering te verklaren onderscheidt Korteweg (2002) drie hoofdvormen van veroudering:

- structurele veroudering;
- economische veroudering;
- relatieve veroudering.

Structurele veroudering wordt door Korteweg omschreven als *het normale proces van slijtage* dat het gevolg is van langdurig gebruik en langdurige blootstelling aan externe factoren. Externe factoren zijn in dit geval zeer breed; van het weer tot gebrekkig onderhoud. Economische veroudering heeft betrekking op *bruikbaarheid van het object*. Eisen van een gebruiker, gewenste kwaliteit van een afnemer, veranderende wetgeving en technologische ontwikkelingen spelen hierin een belangrijke rol. Tot slot is er de relatieve veroudering. Relatieve veroudering ontstaat wanneer er *betere alternatieven* op de markt ontstaan (Louw, e.a., 2004; p. 131). Deze verouderingsvorm is de afgelopen decennia op bedrijventerreinen en bij kantoorlocaties sterk toegenomen. Uitgiftes van nieuwe locaties bieden vaak meer (ontwikkelings)mogelijkheden voor bedrijven en zijn bijvoorbeeld in de openbare ruimte kwalitatief beter. Bedrijven trekken daardoor weg en aanwas van bedrijven die willen investeren in hoogwaardige kwaliteit zijn er nauwelijks. De achtergelaten gebieden verouderen hierdoor sneller.

De groeiende leegstand, het almaar toegenomen aanbod van nieuwe terreinen en de door (technologische) ontwikkelingen steeds sneller veranderende maatschappij dragen ertoe bij dat de beschreven verouderingsprocessen sneller verlopen. Sinds enkele jaren is dit beseft doorgedrongen en wordt herstructurering in vrijwel elk beleidstuk genoemd als belangrijke pijler om dit verouderingsproces te doorbreken. Om het proces te doorbreken is het noodzakelijk dat de herstructurering dusdanig is vormgegeven dat dit de oorzaak van de veroudering bestrijdt.

### 3.3.3 | typen herstructurering

Om de verschillende vormen van veroudering te doorbreken moet het opnieuw structureren van entiteiten aansluiten op de oorzaak van de veroudering. Bij de beschrijving van het begrip werd al duidelijk dat Hedemij Advies drie verschillende maatregelen onderscheidde, namelijk groot onderhoud, herstructurering en revitalisering. Buck Consultants International (1999; p. 3-4) noemt vier maatregelen: face-lift, revitalisering, herprofilering en transformatie. Tot slot noemt ETIN Adviseurs (2002; p. 2, 9 en 25) de maatregelen revitalisering, herprofilering en transformatie. Uit de definiëring van deze maatregelen door de drie genoemde instellingen blijkt dat herstructurering als onderdeel van een maatregel wordt gebruikt, maar ook als overkoepelende term van alle maatregelen (Louw, e.a., 2004; p. 143).

Wanneer de definitie uit deze thesis naast de genoemde maatregelen worden gelegd, blijkt dat transformatie afvalt als herstructureringsmaatregel. Immers, uit de definitie blijkt dat herstructurering gepaard gaat met functiebehoud. Transformatie impliceert juist (overwegend) functieverandering. Hierdoor resteren nog drie maatregelen: facelift, revitalisering en herprofilering. Deze maatregelen kunnen als volgt worden gedefinieerd:

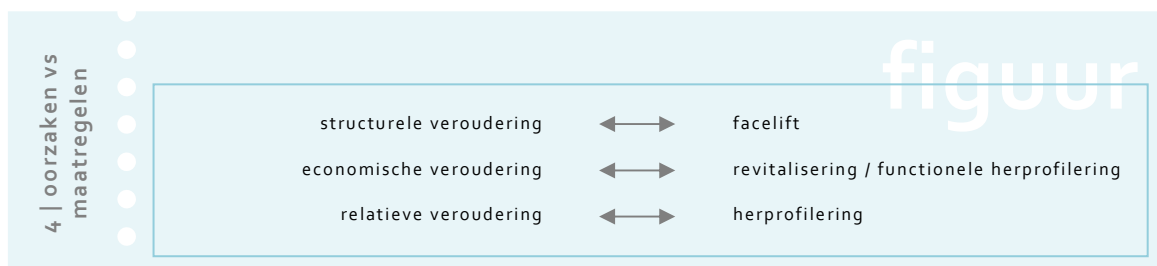
- facelift: *herstructurering door middel van het opknappen van de bestaande fysieke toestand*. Mogelijk ingrepen zijn bijvoorbeeld het schoonmaken van bouwwerken

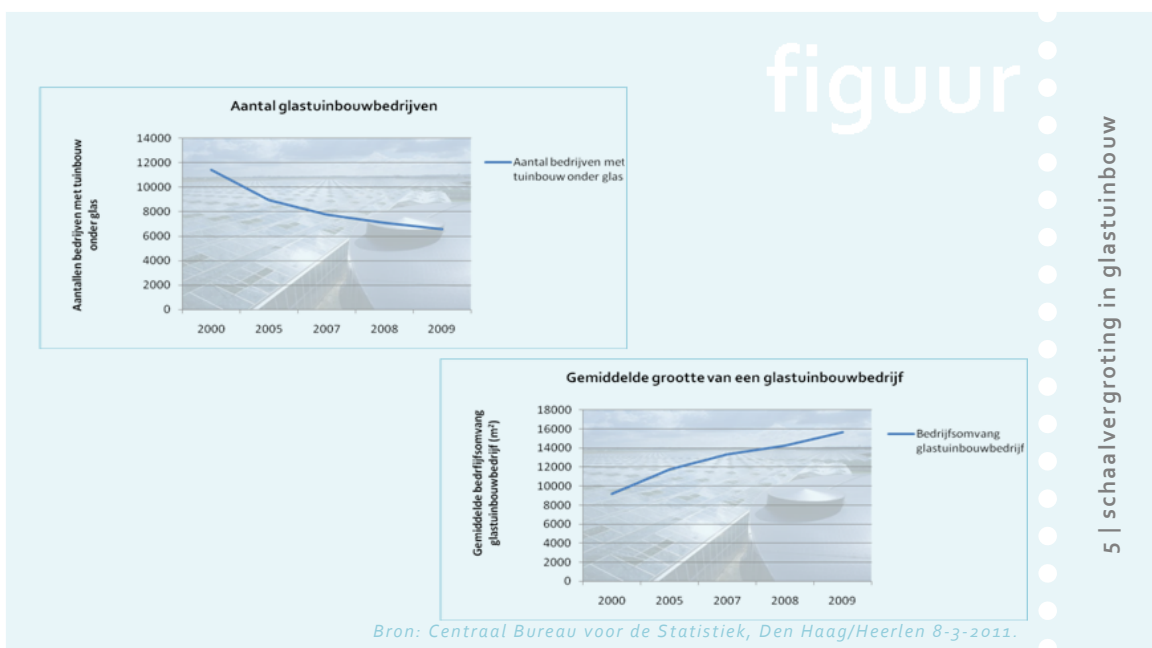
- en het (structureel) onderhouden van de openbare ruimte. Deze maatregel wordt gezien als een eerste aanzet tegen structurele veroudering;
- revitalisering: *herstructurering door middel van het integraal verbeteren van het vestigingsmilieu*. Hierbij kan gedacht worden aan het vergroten van bebouwingmogelijkheden, betere ontsluiting van een terrein of het vernieuwen van de bestaande fysieke toestand. Deze maatregel sluit het best aan bij economische veroudering omdat de bruikbaarheid van het object wordt vergroot;
  - herprofilering: *herstructurering door middel van het opnieuw inrichten van fysieke kaders (fysieke herprofilering) en/of herschrijven van de bestaande functionele kaders (functionele herprofilering)*. Herprofilering is daarmee wellicht de meest ingrijpende vorm van herstructurering omdat hiermee (de fysieke) structuur van een gebied verandert. Dit type ingrepen zijn vaak zeer kostbaar, maar gaan daarmee wel de relatieve veroudering tegen omdat op deze wijze ontwikkelingsmogelijkheden verbeteren. Bij fysieke herprofilering kan er sprake zijn van concurrentievoordeel ten opzichte van nieuw uit te geven kavels door lagere verhuiskosten in ruime zin (verplaatsingskosten, emotionele kosten, klantbekendheid/goodwill, etc). Bij functionele herprofilering worden nieuwe markten in bestaande functies aangeboord. Te denken valt hierbij aan omvorming van industriële activiteiten naar zakelijke dienstverlening of innovatieve bedrijven binnen de sector. Deze laatste vorm van herprofilering sluit zowel bij economische als relatieve veroudering aan.

In figuur 4 zijn de maatregelen, de typen herstructurering, tegenover de oorzaken, de drie typen veroudering, gezet. Afhankelijk van het ruimtelijk schaalniveau, de complexiteit het gebied, het object of de gebruiksfunctie ervan kunnen één of meerdere verouderingsprocessen optreden. Hierdoor zullen ook verschillende vormen van herstructurering (tegelijk) moeten toegepast worden.

#### 3.3.4 | veroudering in de glastuinbouw

Uit de geschiedenis van de glastuinbouw blijkt dat de sector over het algemeen weinig te maken heeft gehad met structurele veroudering. Vanaf het prille begin werd de sector gedomineerd door veranderingen die ook daadwerkelijk werden doorgevoerd. Zoals uit figuur 2 reeds bleek hebben verschillende kasvormen zich snel doen opvolgen. Als stuwende kracht achter de ruimtelijke veranderingen kan de economische veroudering worden gezien. De verschillende kasvormen zijn het gevolg van een verminderde bruikbaarheid van het object door veranderende (gebruiks)eisen die gedurende deze tijd aan het object werden gesteld. Deze nieuwe kasvormen kunnen gezien worden als een vorm van revitalisering. Hieruit en uit figuur 3 (p. 41) valt op te maken dat ruimtelijke veranderingen in ieder geval tot in de jaren tachtig kunnen worden verklaard door economische veroudering.

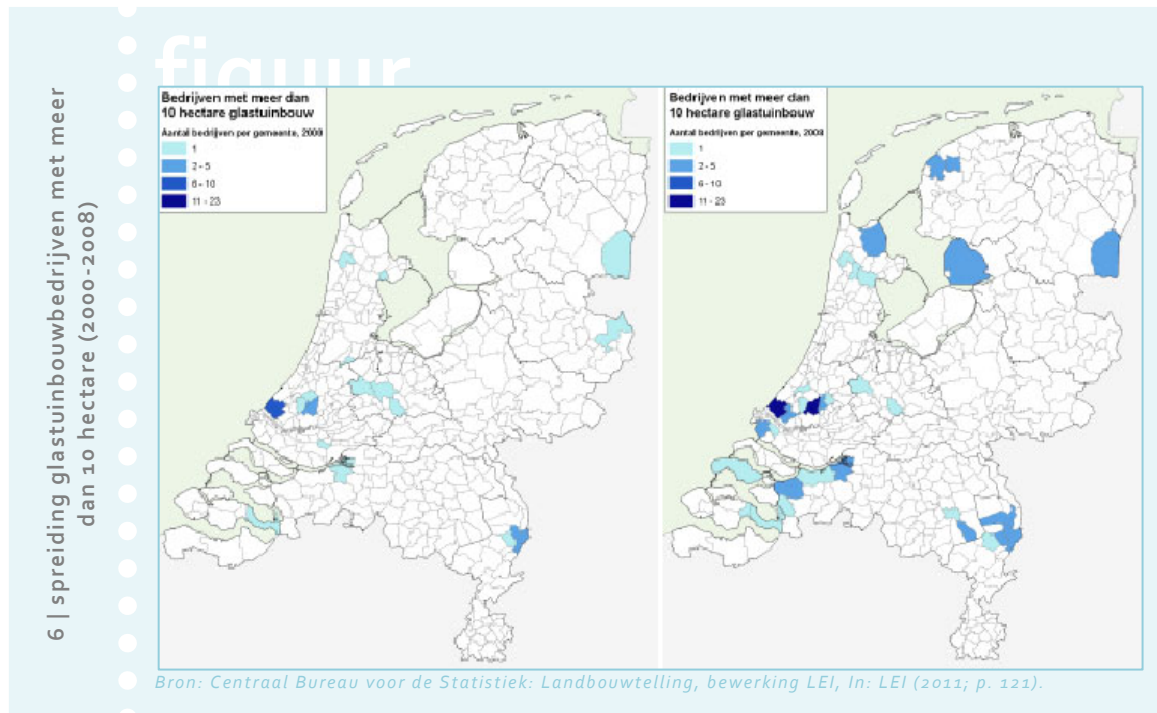




Op de luchtfoto van 2010 is te zien dat de eerste veranderingen hebben plaatsgevonden in de originele (kavel)structuur. Aanpassing van de originele kavelstructuur is nodig doordat bedrijven andere bedrijven opkopen. Schaalvergroting is voor veel bedrijven een belangrijke strategie om op langere termijn te kunnen voortbestaan. Het aantal bedrijven in de glastuinbouw is de afgelopen decennia dan ook fors afgenomen. De afgelopen vijftig jaar betreft dit bijna een halvering van het aantal ondernemingen; waren er in Nederland in 1980 nog ruim 15.700 glastuinbouwbedrijven, in 2006 was het aantal teruggelopen tot ruim 8.300. Uit figuur 5 valt op te maken dat het aantal glastuinbouwbedrijven nog steeds afneemt, maar de gemiddelde grootte van een glastuinbouwbedrijf blijft groeien. Schaalvergroting biedt ruimte aan bedrijven om de wijzen van produceren aan te passen in de gewenste richting op het gebied van duurzaamheid, milieu, etc. (LEI, 2011; p. 10). Het reduceren van de kostprijs is de belangrijkste drijfveer die tot schaalvergroting leidt (LEI, 2011; p. 29). Ook is schaalvergroting het gevolg van economische veroudering, immers de bestaande kas kan niet voorzien in voldoende oppervlakte, hoogte, etc. om de kostprijs te verlagen.

De glastuinbouw anno nu is onderhevig aan een veelheid van nieuwe invloeden. Door het gebrek aan ruimte in de bestaande Greenports, een afnemende plaatsafhankelijkheid, continue innovaties, instabiele markten (zoals de afzetmarkt en energiemarkt), uitgifte van uitleglocaties buiten de Greenports, etc. gaat het glastuinbouwcluster steeds meer gebukt onder relatieve veroudering. Waar binnen de Greenports, zoals uit figuur 3 al bleek, de glastuinbouw aan ruimte verliest door de groei van functies, zoals wonen en bedrijventerreinen, wordt glastuinbouw steeds meer verspreid door Nederland. Tussen 2000 en 2008 zijn er vele glastuinbouwbedrijven opgericht, onder andere in de voormalige polders Wieringermeer en de Noordoostpolder (zie figuur 6). Deze 'lege' polders zijn geschikt voor grootschalige glastuinbouwbedrijven, zonder dat hiervoor grootschalige fysieke ingrepen hoeven te worden gedaan of andere glastuinbouwbedrijven hoeven te worden opgekocht. Dergelijke percelen zijn binnen de Greenport Westland-Oostland economisch (en ook ruimtelijk fysiek) niet realiseerbaar. Revitalisering van het glastuinbouwgebied is voor deze verouderingsvorm dan ook niet meer voldoende.





### 3.3.5 | herstructurering in de glastuinbouw

Herstructurering in de glastuinbouw heeft in de vorm van revitalisering eigenlijk vanaf de opkomst van de glastuinbouw bestaan. Dit was al te zien aan de continue veranderingen in de verschillende kasvormen. Facelift komt zelden voor, omdat er continue veranderingen in de glastuinbouw op het gebied van innovaties (die vaak energiezuiniger zijn) zijn, maar ook fluctuerende markten. Wanneer bijvoorbeeld een type teelt niet langer rendabel was, werd overgeschakeld op een andere. Deze teelt kent dan veelal een andere vakmaat, waardoor een andere kas (met een andere breedte) benodigd is. De terugverdientijd van kassen ligt relatief laag (voorheen ca. 10 jaar), met name vanwege de materialisering (hoofdzakelijk glas en metalen) en het feit dat kassen niet hoeven te worden onderhouden. Het opknappen van de kas is daarom verhoudingsgewijs duur. Dit principe gaat niet lang meer op, omdat toenemende innovaties bijdragen aan de toepassing van geavanceerdere apparatuur, zoals in klimaatbeheersing, interne logistiek en watersystemen. De terugverdientijd loopt hierdoor snel op.

Omdat relatieve veroudering, in de glastuinbouw in het algemeen en het glastuinbouwgebied van Greenport Westland-Oostland in het bijzonder, steeds sterker speelt, komt het gebied voor een belangrijke keuze. Voor de toekomst van het (glas)tuinbouwcluster zijn er kortweg drie keuzemogelijkheden: potverteren, consolideren of excelleren (Greenports Nederland, 2008; p. 7). Bij potverteren wordt ervan uitgegaan dat Nederland te vol en te duur is om een rendabel tuinbouwcluster overeind te houden. Tuinbouwbedrijven moeten stoppen en vertrekken naar het buitenland of richten zich nog wat op kleine niches. Het resultaat is dat Nederland niet langer zelfvoorzienend zal zijn op tuinbouwgebied. Bij consolideren wordt geprobeerd een redelijk deel van de productie te behouden in Nederland, waardoor gaandeweg het areaal afneemt. Op langere termijn betekent consolideren ook het einde van de tuinbouw, omdat buitenlandse tuinbouwclusters de lead overnemen. Excelleren betekent proactief de huidige knelpunten en kansen oppakken en daarmee een forse stap vooruit zetten en het

internationale marktleiderschap verder versterken. Uit de visies van bijna alle belangrijke actoren, waaronder de betrokken provincies, gemeenten, Greenport Nederland, Greenport Westland-Oostland en LTO Noord Glaskracht, wordt gekozen voor 'excelleren'.

Om te kunnen excelleren zijn verschillende strategieën mogelijk. Deze strategieën staan niet los van elkaar, maar hangen samen en kunnen elkaar versterken. Eén van de strategieën, met een fysieke component, is het inzetten op herstructurering van bestaand glasareaal. Binnen het duurzame glastuinbouwareaal zijn de productieomstandigheden verre van ideaal, met name in de oudere gebieden. De omvang van bedrijven is te klein voor een moderne bedrijfsvoering, het gebied te versnipperd om tot bedrijfsvergroting te komen, de ontsluiting is veelal gebrekkig, de waterberging is onvoldoende en vaak nemen niet-glastuinbouw gerelateerde functies te veel ruimte in. Deze gebieden hebben een herstructureringsopgave met als doel ruimte te bieden aan eigentijdse, efficiënt ingerichte glastuinbouwcomplexen en tegelijkertijd het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en verbeteren van de ontsluiting (Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 40). De planningopgave ten aanzien van herstructurering is hiermee gericht op herprofilering van het glastuinbouwgebied.

Om de benodigde planningopgave, de herstructureringsopgave, voor Greenport Westland-Oostland te kunnen definiëren moet allereerst worden teruggevallen op de, in deze thesis, geformuleerde definitie van herstructurering. De definitie van herstructurering was: *herstructurering is het bewust eenmalig op integrale wijze opnieuw samenbrengen, organiseren en rangschikken van erkende, geobserveerde, natuurlijke en stabiele verbanden van entiteiten, teneinde het beoogde doel, met behoud van haar functie(s), beter de dienen dan de onderliggende, al dan niet reeds verdwenen, structuur.* Gelet op de kenmerken van het glastuinbouwgebied, zoals de toenemende relatieve veroudering, continue innovaties, behoefte aan ruimtelijke kwaliteit, etc. kan herstructurering van glastuinbouw daarom gedefinieerd worden als:

*het bewust (eenmalig) integraal herprofileren van entiteiten, zoals bedrijfsgebouwen en -bouwwerken, wegen, water en groen om het glastuinbouwgebied te versterken tot een cluster met een duurzame fysieke (basis)structuur waarbinnen innovaties kunnen worden ontplooid en ruimtelijke kwaliteit bijdraagt aan het ondernemerschap, de leefbaarheid en het imago van Greenport Westland-Oostland.*

### 3.3.6 | schaarste in de glastuinbouw

De geformuleerde herstructureringsopgave voor Greenport Westland-Oostland wordt, zoals hiervoor is gebleken, gesteund door de genoemde motieven voor herstructurering. Echter, eerder is ook gebleken dat schaarste een voorwaarde is voor herstructurering, omdat vanuit bedrijfseconomisch oogpunt herstructurering immers duurder is dan nieuwbouw op nieuwe bouwrijpe grond. Uit figuur 6 bleek dat de glastuinbouw buiten de Greenport Westland-Oostland steeds meer opkomt. Van absolute schaarste, in de zin dat er geen potentiële bouwrijpe grond voor glastuinbouw wordt aangeboden, kan dan ook niet gesproken worden. Dit wordt versterkt door onder andere de verminderde afhankelijkheid van plaats, zoals geschetst in de netwerksamenleving. Is de keuze voor 'excelleren' in Greenport Westland-Oostland dan een onmogelijke opgave?

De mate van schaarste wordt naast de uitgifte van grond mede bepaald door het vestigingsgedrag van ondernemers. Het individuele ondernemersgedrag wordt verklaard in locatietheorieën. De centrale vraag bij locatietheorieën is: "waar vestigen ondernemers zich en waarom daar?". In de loop van de tijd is een groot aantal theoretische beschouwingen gegeven over de locatiekeuze van ondernemers (Olden, 2010; p. 68). Het voert voor deze thesis te ver om alle locatietheorieën uit de

economische geografie voor het glastuinbouwcluster te analyseren (voor een overzicht wordt verwezen naar Pellenbarg, 1985; Olden, 2010;), echter de meest plausibele verklaring voor het huidige vestigingsgedrag van ondernemers zal er hier worden uitgelicht.

Vanuit de geschiedenis van de glastuinbouw viel op te maken dat de Greenport Westland-Oostland onder andere geomorfologische voordelen bood, waardoor dit gebied uit is gegroeid tot de belangrijkste speler in glastuinbouw ter wereld. In tijden van beperkte infrastructuur ontstonden zodoende clusters rondom veilinghuizen. De voordelen van deze clusters zijn door de nieuwe maatschappij, nieuwe ontwikkelingen, innovaties, etc. langzaam verdwenen. Hoge grondprijzen, inefficiënte kavels en een niet op grootschalige productie ingestelde weginfrastructuur maken de Greenport Westland-Oostland minder aantrekkelijk. Desalniettemin trekken ondernemers niet op grote schaal weg uit de greenport. Hieruit kan worden opgemaakt dat niet altijd de meest optimale locatie wordt gekozen op basis van externe productieomstandigheden.

Er spelen daarom andere zogenaamde 'pullfactoren' die ondernemers doen besluiten zich in de Greenport Westland-Oostland te vestigen of gevestigd te blijven. In zijn onderzoek onder automatiseringsdiensten in Nederland constateerde Knob (2007; p. 150) dat de kans op verhuizen kleiner is, als een bedrijf meer samenwerkingsrelaties heeft met andere bedrijven. Deze relaties zijn belangrijk voor bedrijven bij onder andere het verwerven van legitimiteit, het verkrijgen van toegang tot grondstoffen en het verkrijgen van kennis en macht (Olden, 2010; p. 72). Sorenson (2003) heeft laten zien dat lokale sociale netwerken concentraties van bedrijven in stand houden, zelfs als de vestigingsplaats volgens de huidige locatietheorieën niet meer de meest geschikte is. De belangrijkste verklaring hiervoor ligt volgens Sorenson in de manier, waarop ondernemers opereren. Zij halen de sleutel informatie die nodig is voor de start van een nieuw bedrijf (kennis over de markt en over het productieproces) uit hun sociale netwerk. Hetzelfde geldt voor het verwerven van het noodzakelijke kapitaal, van geschoolde arbeid en van huisvesting (Olden, 2010; p. 72). Omdat sociale netwerken sterk gebonden zijn aan een regio, is de kans groot dat een ondernemer zijn nieuwe bedrijf start in de regio, waar hij al woont en werkt. Dit heeft nog als bijkomend voordeel dat ook zijn niet zakelijke relaties in stand kunnen blijven. Het gevolg hiervan is ruimtelijke inertie. Als gevolg van ruimtelijke inertie is de kans groot dat een bedrijf, dat is gestart in een regio, daar ook lange tijd gevestigd blijft (Olden, 2007; p. 72). Volgens de evolutionaire economie raken deze bedrijven steeds meer verankerd in de regio waar zij zich vestigen (Wintjes, 2001; Boschma et al., 2004).

De ontwikkeling van de glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland, zoals beschreven in 3.2, en daarmee de sterke sociale netwerken, zoals telersverenigingen, maar ook de opkomst van en binding met toeleverende industrie en dienstverlening sluiten aan bij de theorieën over ruimtelijke inertie. Door deze ruimtelijke inertie, blijft er een hoge druk op het glastuinbouwgebied in Greenport Westland-Oostland. Hoewel er dus geen sprake is van een absolute schaarste, kan er wel gesproken worden over een relatieve schaarste. Zolang de ruimtelijke inertie sterk genoeg blijft kan de keuze om als Greenport Westland-Oostland te excelleren op basis van deze locatietheorie, ten aanzien van de benodigde uitvoeringsopgave daarbij, worden verdedigd.

### 3.4 | de herstructureringsopgave en ontwikkelingsplanologie

Zoals al eerder benadrukt moet volgens de definitie van herstructurering aan het proces van herstructurering een gefundeerde afweging ten grondslag liggen; herstructurering is een bewuste keuze. Voor de herstructureringsopgave van het glastuinbouwgebied in Greenport Westland-Oostland is dit niet anders. Welke bewuste keuze hebben de

betrokken overheden ten aanzien van herstructurering geformuleerd? Welke rol dichten deze overheden zichzelf toe in het proces; wie is aan zet? Is daarin ruimte voor ontwikkelingsplanologie? Sluit ontwikkelingsplanologie wel aan bij de kenmerken van het glastuinbouwcluster en de daaruit voortvloeiende herstructureringsopgave?

### 3.4.1 | herstructureringsbeleid in Greenport Westland-Oostland

Bij de herstructureringsopgave van de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland is de rol van de overheid van belang. Geconcludeerd is dat de netwerkmaatschappij niet vraagt om een aanpassing van de structuur van overheden, maar om een andere rol van overheden. Eveneens is geconcludeerd dat de (traditionele) toelatingsplanologie, waarbij de overheid, centraal, decentraal of allebei in eerste instantie de plannen maakt, geen aansluiting meer vindt bij de hedendaagse netwerkmaatschappij. Daarbij zal de rol van de overheid binnen de ruimtelijke planning door de nieuwe machtsverhoudingen opnieuw gedefinieerd moeten worden.

In verschillende beleidsstukken over de Greenport Westland-Oostland wordt de (bedachte) positie en rol van de overheid beschreven. Middels een documentenanalyse, de kwalitatieve inhoudsanalyse van niet-cijfermatig materiaal (Baarda & De Goede, 2001; p. 205), van beleidsstukken die betrekking hebben op een visie over glastuinbouw in de Greenports is inzicht verkregen in de (bedachte) positie en rol van de overheid in herstructurering van glastuinbouw. Onderstaand een korte weergave van deze beleidsstukken:

- Strategische agenda mainport 2010-2013 Greenport Nederland: Herstructurering van de tuinbouw biedt kansen voor het realiseren van een innovatief, efficiënt en duurzaam tuinbouwcomplex in de greenports en de daarvoor aangewezen gebieden. Het initiatief hiervoor ligt meestal bij de ondernemers. Daarnaast lopen er, als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling, grootschaliger initiatieven waarvan de greenportgemeenten trekker zijn (Greenport Nederland, 2010; p. 19).
- Greenport Westland-Oostland 2008: Ten aanzien van de herstructurering wordt een onderscheid gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire gebieden. Van de niet-prioritaire gebieden wordt ervan uitgegaan, dat de ondernemers binnen het gebied er zelf toe in staat zijn om door middel van bedrijfsovername en vervanging van oud glas door nieuw glas het gebied weer toekomstgericht en levensvatbaar te maken. Bij prioritaire gebieden zijn ingrijpendere herstructureringsoperaties vereist, die ook betrekking hebben op bedrijfs- en gebiedsoverstijgende ingrepen, zoals de aanpassing van infrastructuur en waterhuishouding en aanleg van groen- en recreatievoorzieningen. Versterken van de economie gaat hier hand in hand met verbeteren van het woon- en leefklimaat, geheel in overeenstemming met de doelstellingen van zowel de Nota Ruimte en Randstad Urgent als van de Greenport(s) Nederland (Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 40);
- Visie Greenport Westland 2020: Herstructurering glastuinbouwgebieden stimuleren door ontsluiting te verbeteren met behulp van de InfrastructuurRegeling Glastuinbouw van het ministerie van LNV. Het gaat hier om de voormalige RIG/ROG projecten (Gemeente Westland, 2005a; p. 37).
- Visie Greenport Westland 2020, uitvoeringsprogramma: Om glastuinbouwgebieden in het Westland de gelegenheid te geven zich verder te ontwikkelen, dienen hiervoor in aanmerking komende gebieden geherstructureerd te worden. In eerste instantie zal een totaalbeeld opgesteld worden van gebieden die voor herstructurering in aanmerking komen. Vervolgens zullen er voorstellen opgesteld worden om economische structuurverbetering en tevens een duurzame inrichting (o.a. infra, water, woningen, ruimtelijke kwaliteit en dubbel

grondgebruik) van glastuinbouwgebieden te bereiken. Ten behoeve van de uitvoering van de herstructurering wordt voorgesteld een projectorganisatie in te stellen waarin gemeente en andere belanghebbende partijen (zoals Stichting Herstructurering, LTO, etc.) zitting hebben (Visie Greenport Westland 2020, 2005b; p. 5).

- Programmaomschrijving herstructurering glastuinbouw Westland: De glastuinbouwsector, de belangrijkste investeerder in het gebied, is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de herstructurering van het glastuinbouwgebied. De gemeente heeft het beleid rond de herstructurering vastgelegd in de Visie Greenport Westland 2020, en gekozen voor een faciliterende rol. In gebieden waar herstructurering niet vanzelf van de grond komt zal de gemeente de regie van het proces ter hand nemen (Gemeente Westland, 2011a).
- Structuurvisie Lansingerland 2020: Op deelgebied een integrale gebiedsontwikkeling waarin herstructurering van de glastuinbouw met verbetering van de ontsluiting, de wateropgave en de realisering van groene recreatieve verbindingen centraal staan (Gemeente Lansingerland, 2010; p. 27).
- Beleidsplan Glastuinbouw Pijnacker-Nootdorp 2007: De gemeente wil gebiedsgericht te werk gaan. Voor elk deelgebied moeten keuzes voor multifunctioneel ruimtegebruik worden afgewogen en is maatwerk nodig voor specifiek op de deelgebieden toegesneden oplossingen. De sector is echter verantwoordelijk voor het nemen van initiatieven in de uitvoering van de herstructurering. Omdat de dynamiek van de glastuinbouw plaatsvindt in interactie met de omgeving, stelt de gemeente randvoorwaarden aan de uitvoering van de herstructurering. Naast de ruimtelijk sturende rol en het bieden van planologische zekerheid voor ondernemers heeft de gemeente een faciliterende rol bij de herstructurering. Te onderscheiden zijn drie lijnen volgens welke de gemeente haar rol invult:
  - a. regisseren van en inzet voor ruimtelijke ontwikkelingen;
  - b. faciliteren en coördineren in het proces van herstructurering;
  - c. sturing op gebied van financieel systeem, inzet en organisatie daarvan, als impuls voor herstructurering
 (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007; pp. 9-10).

De huidige rol van de overheid in herstructurering van glastuinbouw kan op basis van de beleidsstukken over het algemeen worden omschreven als faciliterend, omdat de verantwoordelijkheid voor initiatief in beginsel bij de tuinders wordt gelegd. In deze rol staat de overheid centraal. In de beleidsstukken wordt voornamelijk teruggevallen op de (traditionele) toelatingsplanologie. In het bestemmingsplan worden de aandachtspunten ruimtelijk vertaald, waarmee de gemeente in planologische zin duidelijkheid wil bieden (Pijnacker-Nootdorp, 2007; p. 10). Soms is de rol van de overheid regisserend en/of coördinerend. Voor de zogenaamde 'prioritaire gebieden' lijkt een uitzondering gemaakt te worden. De prioritaire gebieden kenmerken zich onder andere door gebieds-overstijgende opgaven, waardoor een andere planningvorm beoogd wordt.

#### 3.4.2 | ontwikkelingsplanologie in een herstructureringsproces van glastuinbouw

Vanuit de beleidsstukken valt op te maken dat voor niet-prioritaire gebieden de rol van de overheid gericht is op toelatingsplanologie. Voor alle betrokken gemeenten geldt in beginsel dat op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting de gemeente aan het scheppen van duidelijke kaders en randvoorwaarden werkt, onder meer in het bestemmingsplan voor de glastuinbouw en gebiedskaders per deelgebied (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007; p. 31). Toch wordt in de beleidsstukken wel erkend dat voor een effectieve herstructurering een samenhangend netwerk van betrokkenen van belang

is. Alleen zo kunnen innovatieve oplossingen daadwerkelijk gerealiseerd worden (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2007; p. 10).

De toepassing van ontwikkelingsplanologie in (de prioritaire gebieden van) het glastuinbouwgebied van Greenport Westland-Oostland is dus geen vanzelfsprekendheid. Dit geldt wellicht niet alleen voor de feitelijke situatie, maar ook voor de theoretische kant ervan. Immers, gesteld is dat ontwikkelingsplanologie niet in alle omstandigheden toepasbaar is. Zij is namelijk vooral geschikt voor situaties met specifieke kenmerken. Vanuit de theorie vallen de volgende toepassingskenmerken te onderscheiden:

- grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims;
- hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek;
- een sterk gezamenlijk belang en gevoel voor urgentie;
- fysieke (en procesmatige) innovaties; en
- zicht op haalbare en betaalbare oplossingen.

De kernmerken van het glastuinbouwcluster van Greenport Westland-Oostland zullen aan moeten sluiten aan de genoemde punten om de geschiktheid van ontwikkelingsplanologie in het planningproces te kunnen 'toetsen'.

#### ruimteclaims

Ten aanzien van een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims kan worden gesteld dat in de Greenport Westland-Oostland er verscheidene ruimteclaims op het glastuinbouwgebied liggen. Uit figuur 3 bleek al dat het cluster gebukt gaat onder toenemende verstedelijking, maar ook verbeterde infrastructuren (wegen en watergangen), waterbergingopgaves en groenstructuren (ecologische verbindingzones) hebben of vragen hun ruimtebeslag. Daarnaast doen ook de aanverwante sectoren, zoals de transportsector en dienstverlenende sector, steeds meer beroep op de ruimte. Zoals eerder al opgemerkt wordt de ruimtedruk in stand gehouden binnen Greenport Westland-Oostland door de veronderstelde ruimtelijke inertie.

#### dynamiek

De maatschappelijke dynamiek is, zoals in 2.2 beschreven, op alle schaalniveaus sterk aanwezig. De huidige maatschappelijke context wordt steeds meer gekenmerkt als een netwerkmaatschappij, die door haar complexiteit en afnemende plaatsafhankelijkheid een sterke maatschappelijke dynamiek kent. In de glastuinbouwsector is tevens sprake van een hoge ruimtelijke dynamiek. De glastuinbouwsector wordt gekenmerkt door continue veranderingen middels innovaties in onder andere vastgoed, grondstoffen en processen. Onder druk van deze ontwikkelingen, grondstofprijzen (met name gas), de ontwikkeling van aanverwante sectoren en andere (externe) factoren neemt het gebied een steeds andere ruimtelijke vorm aan.

#### belang en urgentie

Het derde kenmerk, een sterk gezamenlijk belang, staat op gespannen voet met de verscheidenheid aan ruimteclaims. Immers, voor ruimteclaims anders dan glastuinbouw gelden dus andere belangen. In algemene zin valt echter wel te concluderen dat er sprake is van een sterk gezamenlijk belang vanuit zowel de glastuinbouwsector als de publieke sector. Het regeerakkoord van 2010 heeft het beeld dat het glastuinbouwbelang voor de overheid sterk speelt bevestigd. De sector kent daarbij ook een eigen belangenorganisatie, de land- en tuinbouworganisatie voor glastuinbouw: LTO Glaskracht. Toch wijst de praktijk al uit dat er binnen de sector gezamenlijk ontwikkeld wordt, zoals gemeenschappelijke hemelwateropvang, warkte-kracht-koppeling (wkk), gebruik van aardwarmte en centraal sorteren. Voor een specifiek gebied kunnen belangen soms meer fluctueren. Het gezamenlijk belang is daarom sterk contextgebonden, maar kan in algemene zin binnen de Greenport Westland-Oostland

wel als aanwezig worden beschouwd. De urgentie van dit belang wordt eveneens onderkend door de publieke sector. In alle beleidsstukken wordt de noodzaak van herstructurering onderschreven. Per casus kunnen er uiteraard verschillen optreden, omdat er ook bedrijven zijn die niet uitsluitend voor economisch gewin in gebieden gevestigd zijn. Het belang van de zogenaamde 'hobbytuinders' is meer op emotie gericht dan op sectorbelang. Belang en urgentie gaan dan ook vaak samen op.

#### innovaties

De fysieke (en procesmatige) innovaties is een sterk kenmerk van het glastuinbouwcluster. De ruimtelijke dynamiek is hiervan onder andere het gevolg. Procesmatige innovaties worden nu al binnen het cluster ontwikkeld, zoals telersverenigingen, centraal sorteren en vervoeren, etc. waaruit valt op te maken dat de sector niet onwelwillend tegen innovatieve oplossingen staat.

#### haalbaar

Tot slot moet er zicht zijn op haalbare en betaalbare oplossingen. Dit kenmerk is sterk contextgebonden. Het glastuinbouwcluster heeft hier het voordeel dat er sprake is van een hoge innovatieacceptatie, zoals in het verleden al gebeurde met veranderende kasvormen, en een grote afzet, waardoor de innovaties grootschalig afgezet worden en daardoor er een gematigd prijskaartje aan hangt. Sinds de economische crisis die in het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw intrad is de investeringsbereidheid van ondernemingen echter afgenomen. In combinatie met strengere kredietvoorwaarden van banken is het creëren van haalbare en betaalbare oplossingen steeds moeilijker geworden.

De analyse van de toepassingskenmerken van ontwikkelingsplanologie voor het glastuinbouwcluster van Westland-Oostland leert dat alle ingrediënten in principe aanwezig zijn of kunnen zijn om door toepassing van ontwikkelingsplanologie in het herstructureringsproces een betere aansluiting te vinden bij de netwerkmaatschappij en herstructurering beter van de grond te krijgen dan middels de huidige toelatingsplanologie.

### 3.5 | samenvatting

In dit hoofdstuk is geprobeerd te achterhalen welke planningopgave geformuleerd is en kan worden op basis van de context vanuit het vorige hoofdstuk, de context van de glastuinbouw en de ambities die uitgesproken worden in de Greenport Westland-Oostland. Deze planningopgave is vervolgens bekeken in het licht van ontwikkelingsplanologie om te bezien of ontwikkelingsplanologie toegepast zou kunnen worden.

In de beschreven zichtbare, fysieke veranderingen in de glastuinbouw zijn ook de gevolgen van de netwerkmaatschappij zichtbaar. Met name in de opkomende innovatieve sector, maar ook de veranderende vervoersstromen en positie van de veiling zijn horizontalisering, deterritorialisering en virtualisering terug te vinden. Ook neemt de plaatsafhankelijkheid, mede door innovaties, van de productie af. Samenvallend met deze twee voorbeelden is het verdwijnen van de noodzaak tot het wonen bij een bedrijf. Plaats doet er minder toe, toegang tot het netwerk des te meer. De netwerkmaatschappij is daarmee ook doorgedrongen in de glastuinbouw en genereert door haar (virtuele) werkelijkheid een andere fysieke ruimtevraag [DEELVRAAG 1].

Door relatieve schaarste in de Greenports, een afnemende plaatsafhankelijkheid (netwerkmaatschappij), continue innovaties, instabiele markten (zoals de afzetmarkt en energiemarkt), uitgifte van uitleglocaties buiten de Greenports, etc. gaat het glastuinbouwcluster steeds meer gebukt onder relatieve veroudering waardoor

herstructurering benodigd is [DEELVRAAG 4]. Vanuit de Greenport Westland-Oostland is dan ook tot doel gesteld om te *excelleren door proactief de huidige knelpunten en kansen op te pakken en het internationale marktleiderschap van de glastuinbouw verder te versterken*. De planningopgave ten aanzien van herstructurering is gericht op herprofilering van het glastuinbouwgebied, waardoor herstructurering van glastuinbouw (de planningopgave) gedefinieerd kan worden als:

*het bewust (eenmalig) integraal herprofileren van entiteiten, zoals bedrijfsgebouwen en -bouwwerken, wegen, water en groen om het glastuinbouwgebied te versterken tot een cluster met een duurzame fysieke (basis)structuur, waarbinnen innovaties kunnen worden ontplooid en ruimtelijke kwaliteit bijdraagt aan het ondernemerschap, de leefbaarheid en het imago van Greenport Westland-Oostland.*

Om de doelstelling van de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland te kunnen bereiken en de planningopgave uit te kunnen voeren geldt binnen de Greenport nog immer een faciliterende houding van de overheid die sterk neigt naar toelatingsplanologie. Uitzondering hierop zijn de zogenaamde prioritare gebieden. In deze gebieden wordt een actieve benadering van de overheid nagestreefd. De analyse van de toepassingskenmerken van ontwikkelingsplanologie voor het glastuinbouwcluster van Westland-Oostland leert dat alle ingrediënten in principe aanwezig zijn of kunnen zijn om door toepassing van ontwikkelingsplanologie in het herstructureringsproces van prioritare gebieden een betere aansluiting te vinden bij de netwerkmaatschappij en herstructurering beter van de grond te krijgen dan middels de huidige toelatingsplanologie [DEELVRAAG 5].

In de volgende hoofdstukken zal bekeken worden of ontwikkelingsplanologie dan ook werkelijk wordt toegepast in een project vallend binnen een prioritair gebied binnen de Greenport Westland-Oostland en of dit dan ook bijdraagt aan het centrale doel en de realisering van de planningopgave.



## 4 | ONDERZOEKSOPZET

---

### 4.1 | inleiding

In deze thesis wordt een case uit het glastuinbouwgebied van de Greenport Westland-Oostland bekeken. Door deze case aan de kenmerken van ontwikkelingsplanologie te toetsen zal inzicht worden verkregen in het gebruik van ontwikkelingsplanologie in de herstructureringsopgaven binnen de Greenport Westland-Oostland. Tegen de achtergrond van de stelling van Needham (2003) dat toelatingsplanologie onmisbaar is voor een adequaat uitgevoerde ontwikkelingsplanologie, wordt de koppeling met toelatingsplanologie in het proces eveneens bekeken. Immers, zoals Dammers e.a. (2004; p. 21) al stelden: "toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie kunnen in de praktijk heel goed samengaan".

Dit hoofdstuk biedt een handvat voor het empirisch onderzoek. De methode van onderzoek wordt voorafgegaan door een uitgebreid conceptueel model, zoals in de introductie reeds is aangegeven. In de tweede paragraaf worden de actoren en factoren die voortvloeien uit het theoretische deel van deze thesis verwerkt in het uitgebreid conceptueel model. Dit model is de aanleiding voor de onderzoeksstrategie, -methoden en -indicatoren die in de derde paragraaf zullen worden beschreven. Hierin worden meetbare termen vertaald in concrete vragen die zullen leiden tot de beantwoording van deelvragen zes en zeven:

6. Welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden reeds ingezet bij herstructurering van glastuinbouw?
7. Welke doelstellingen worden gehaald en in hoeverre is het resultaat toe te schrijven aan het, al dan niet, inzetten van ontwikkelingsplanologie?

In dit hoofdstuk wordt eveneens de te onderzoeken case geïntroduceerd met de daarbij behorende actoren.

### 4.2 | conceptueel model

In de introductie is een conceptueel model opgesteld om inzicht te krijgen in de kennis die nodig is om de doelstelling van de thesis te bereiken. De geformuleerde doelstelling was: *inzicht verkrijgen in de rol en de bijdrage van ontwikkelingsplanologie in de herstructureringsopgave van de glastuinbouwsector*. De vier variabelen: ontwikkelingsplanologie, doelstelling glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland, herstructureringsopgave en glastuinbouwsector werden in het conceptueel model verwerkt. Vanuit de beschreven context is meer inzicht verkregen in deze variabelen en de invloeden op deze variabelen. Het conceptueel model kan door dit inzicht uitgebreid worden, waardoor het een duidelijker beeld schetst voor de empirie die in het volgende hoofdstuk bekeken zal worden.

Uit voorgaande hoofdstukken blijkt dat er verschillende (f)actoren, naast de onderlinge verbanden, zijn die invloed hebben op variabelen. Uitzondering hierop is de

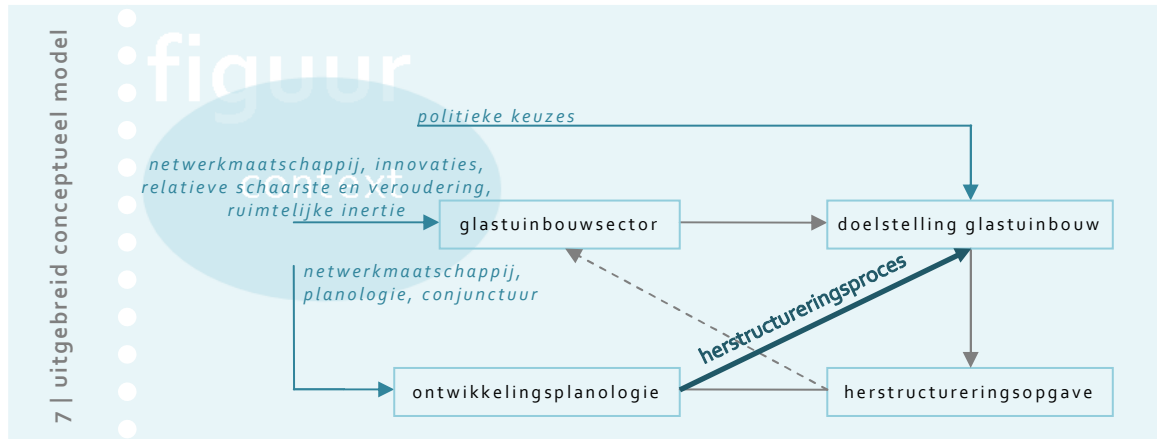
herstructureringsopgave. Deze kent alleen invloeden vanuit de andere variabelen en niet direct vanuit de context. De beschreven invloeden zijn voor:

- ontwikkelingsplanologie:
  - a. maatschappelijke context: de netwerkmaatschappij verandert de verhoudingen tussen samenleving en overheid. Hierdoor is er behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van planning;
  - b. economische context: conjunctuurschommelingen hebben invloed op de investeringsbereidheid van actoren in het proces van ontwikkelingsplanologie en in het urgentiebesef, het 'moeten', van het vraagstuk; en
  - c. wetenschappelijke context: het gebruik van ontwikkelingsplanologie en de reflectie daarop beïnvloeden het succes en de toepassing van ontwikkelingsplanologie.
- doelstelling glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland:
  - a. politieke context: lokale politieke keuzes, verwerkt in beleid, leiden ertoe dat de bewuste keuze is gemaakt om glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland te behouden en om te excelleren. Ook op landelijk niveau is de politieke context van belang voor bijvoorbeeld subsidies om dit excelleren mogelijk te ondersteunen.
- glastuinbouwsector:
  - a. maatschappelijke context: de netwerkmaatschappij leidt tot, en vice versa, nieuwe en veranderende sociale verbanden, nieuwe relaties en nieuwe netwerken die door ruimtelijke barrières heengaan en nieuwe mogelijkheden bieden voor afzet, kennis, etc.;
  - b. wetenschappelijke context: sinds de opkomst van de glastuinbouwsector wordt de sector gekenmerkt door continue veranderingen door innovaties. Kennisuitwisseling, wetenschappelijke vernieuwingen, etc. doen de glastuinbouw langzaam, doch steeds sneller, van agrarische sector naar industriële sector veranderen; en
  - c. ruimtelijke context: doordat het glastuinbouwcluster haar oorsprong vindt in de Greenport Westland-Oostland is er een sterke geografische verbondenheid, wat heeft geleid tot ruimtelijke inertie. Door deze oorsprong wordt Greenport Westland-Oostland ook gekenmerkt door een oude agrarische verkavelingstructuur dat meeweegt in de toenemende relatieve veroudering. De ruimtelijke context heeft ook geleid tot de aanwezigheid van de veiling en de ontwikkeling van agorerelateerde bedrijvigheid die een belangrijke spil zijn in de samenhang van de sector. De aanwezigheid van deze functies, toenemende verstedelijking (groei van de dorpen) en de ruimtelijke inertie leiden ertoe dat schaarste ontstaat binnen de Greenport Westland-Oostland ondanks meer uitgifte van gronden voor glastuinbouw elders.

De genoemde (f)actoren die invloed hebben op de variabelen zijn weergegeven in het uitgebreide conceptueel model (zie figuur 7)

### 4.3 | methodologische verantwoording

Door middel van onderzoek naar een herstructureringsproject in Greenport Westland-Oostland zal gekeken worden naar het effect van de (eventuele) toepassing van ontwikkelingsplanologie in dit herstructureringsproject op de herstructureringsopgave van de Greenport Westland-Oostland. De resultaten in de herstructureringsopgave vormt de glastuinbouwsector, waarna de gevormde sector al dan niet voldoet aan het gestelde doel of resulteert in een nieuwe doelstelling waardoor een nieuwe herstructureringsopgave ontstaat (zie figuur 7). Om de toepassing van ontwikkelings-



planologie in de herstructurering van de Greenport Westland-Oostland en de effecten daarvan te onderzoeken is een onderzoeksstrategie benodigd.

#### 4.3.1 | onderzoeksstrategie

Een grondvorm van onderzoek of een onderzoeksstrategie omvat de concrete stappen die je neemt om uiteindelijk te komen tot het 'produceren' van onderzoeksgegevens (Baarda & De Goede, 2001; p. 110). Er zijn een aantal onderzoeksstrategieën te onderscheiden, namelijk casestudy, survey, (veld)experiment, longitudinaal onderzoek en netwerkanalyse (Stokking, 1998). In deze thesis wordt een casestudy als onderzoeksstrategie gebruikt. Het gebruik van één of meerdere casestudies biedt de mogelijkheid om intensief te bestuderen of bepaalde kenmerken voorkomen en of deze effect hebben.

Binnen een casestudy kan kwantitatief of kwalitatief onderzoek worden gedaan. Beide benaderingen kennen een respectabele geschiedenis, het kwalitatieve in de vorm van antropologisch en sociologisch veldonderzoek, het kwantitatieve in de vorm van experimenten en surveys (Stokking, 1998). In kwalitatief onderzoek staat een open benadering centraal. Door kwalitatieve onderzoeksmethoden kunnen er vragen beantwoord worden die ingaan op de aard van een verschijnsel en niet zozeer de omvang hiervan (Boeije, 2005, p. 41). Kwantitatief onderzoek is vooral bruikbaar indien een grote hoeveelheid gegevens verzameld en geanalyseerd moet worden (Babbie, 1998; p. 37).

Kwantitatief onderzoek is gestructureerd onderzoek dat gekenmerkt wordt door objectiviteit. Objectiviteit in kwantitatief onderzoek is gekoppeld aan de ontologische positie van objectivisme. Sociale verschijnselen confronteren ons, volgens deze positie, als externe feiten die buiten ons bereik of invloed liggen (Bryman, 2008; p. 18). Objectiviteit in kwalitatief onderzoek betekent objectbetrokkenheid: mensen interpreteren zelf de werkelijkheid (Bruinsma e.a., 1992; p. 215). Deze ontologische positie wordt constructionisme genoemd (Bryman, 2008; p. 19). De onderzoeker probeert zo veel mogelijk te begrijpen hoe een ander de werkelijkheid ervaart, dus vanuit het perspectief van de betrokkenen (Jonker & Pennink, 2000; p. 46).

Binnen deze casestudy zal kwalitatief onderzoek worden gedaan. Deelvraag 6 (welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden reeds ingezet bij herstructurering van glastuinbouw) betreft in principe een objectieve vraag, maar kent enige interpretatievrijheid. Immers, ontwikkelingsplanologie is een vaag begrip en is daarom niet te vatten in objectieve parameters. Ook de behaalde doelstellingen en het toeschrijven van het resultaat aan het, al dan niet, inzetten van ontwikkelingsplanologie (deelvraag 7) moet middels kwalitatief onderzoek worden gemeten. De doelstellingen binnen de case zullen

mede niet objectief meetbaar zijn, waardoor het resultaat, evenals deelvraag 6, veelal een ervaring van de werkelijkheid bevat.

#### 4.3.2 | onderzoeksmethoden

In casestudies wordt gebruik gemaakt van triangulatie: "*het gebruik van meer dan één methode of techniek om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken*" (Hakvoort, 1995; pp. 127, 131-132). Door meerdere bronnen te gebruiken wordt het aantal betrouwbaarheids- en geldigheidsfouten gereduceerd (Arksey & Knight, 1999; p. 21). In deze thesis zal gebruik gemaakt worden van de navolgende methoden:

- desk research/documentenanalyse: Documentenanalyse is de kwalitatieve inhoudsanalyse van niet-cijfermatig materiaal (Baarda & De Goede, 2001; p. 205). Met gebruik van deze onderzoeksmethode wordt data verzameld uit bestaande documenten, zoals plannen in het kader van de Wet ruimtelijke ordening, masterplannen, visies, rapportages en (wetenschappelijke) artikelen, en gegevens op het world-wide-web. Deze onderzoeksmethode verschaft de nodige (basis)informatie die moet leiden tot voldoende kennis om de overige genoemde methoden zo goed mogelijk tot hun recht te doen laten komen. De verwachte (basis)informatie van deze methode zal betrekking hebben op:
  - a. historische informatie: de geschiedenis van het plangebied/het project;
  - b. geografische informatie: de ligging en identiteit van het plangebied/het project;
  - c. doelstellingen: de visie op het plangebied/het project, de doelstellingen en de methoden waarop deze gerealiseerd moeten worden; en
  - d. sleutelfiguren: de actoren die een (belangrijke) rol spelen in het proces om het project tot stand te laten komen, waaronder initiatiefnemer(s), grondeigenaren, investeerders, etc.

De informatie die verkregen wordt via documentenanalyse is tevens van belang voor de keuze van een case. In de volgende paragraaf zal hier meer aandacht aan worden besteedt.

- interview: In tegenstelling tot documentenanalyse, die zich richt op algemene informatie over de cases, wordt via een interview meer duidelijk over de rol, positie, inbreng en doelstelling van actoren in het project. Het interview is de aangewezen methode om informatie te verkrijgen over attitudes, opinies, gevoelens, gedachten of kennis (Baarda & De Goede, 2001; p. 225). In het interview zullen open vragen worden gesteld. Deze vragen geven een beeld over het gedrag van de actor in het proces, de gevoelens bij dit proces en het beeld over de resultaten. Het interview kan daarom gekenmerkt worden als semi-structureerd. Er wordt in en naast de reeds opgestelde open vragen gebruik gemaakt van verschillende soorten vragen, zoals introducerende, opvolgende, doorvragende, gespecificeerde, directe, indirecte, interpreterende en structurende vragen.

#### 4.3.3 | onderzoeksindicatoren en operationalisering

Nadat van een probleem (theoretisch en/of beleidsmatig) een probleemstelling is geformuleerd, geeft de onderzoeker van de in de probleemstelling gebruikte termen definities of omschrijvingen (Hakvoort, 1995; p. 81). Zoals in 4.1 al aangegeven moet het onderzoek leiden tot beantwoording van de deelvragen 6 en 7:

6. Welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden reeds ingezet bij herstructurering van glastuinbouw?
7. Welke doelstellingen worden gehaald en in hoeverre is het resultaat toe te schrijven aan het, al dan niet, inzetten van ontwikkelingsplanologie?

De begrippen die volgen uit deze deelvragen zijn:

- A. ontwikkelingsplanologie;
- B. herstructurering van glastuinbouw;
- C. doelstellingen;
- D. resultaat.

In het theoretische deel van deze thesis zijn de begrippen ontwikkelingsplanologie en herstructurering van glastuinbouw beschreven. Om te kunnen onderzoeken welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden toegepast en welke gevolgen de toepassing van ontwikkelingsplanologie heeft, moet er in ieder geval sprake zijn van ontwikkelingsplanologie in het project.

Het tweede begrip, herstructurering van glastuinbouw, zal uitsluitel geven over de vraag of de casus, het project, past bij het doel van de glastuinbouw. Er dient namelijk wel sprake te zijn van herstructurering van glastuinbouw, omdat het onderzoek zich juist binnen dit vraagstuk bevindt.

In 3.3 is de doelstelling voor Greenport Westland-Oostland in combinatie met het de definiëring van herstructurering beschreven. Het project kent haar, naar verwachting binnen deze centrale doelstelling vallende, eigen doelstellingen die bereikt moeten worden.

Het al dan niet behalen van deze doelstellingen zal in deze casus worden geanalyseerd op de toepassing van ontwikkelingsplanologie.

Om het onderzoek, in het licht van de conclusie uit 2.5, een extra dimensie te geven, wordt ook gekeken naar de rol van toelatingsplanologie binnen het proces.

De concrete vertaling van een begrip in meetbare termen heet operationaliseren (Baarda & De Goede, 2001; p. 99). De operationalisering van de begrippen ontwikkelingsplanologie, herstructurering van glastuinbouw, doelstellingen en resultaat zijn terug te vinden in bijlage 8.1. De vier begrippen zijn hierin, eventueel in navolging van voorgaande theorie, gedefinieerd. Uit deze definiëring kunnen parameters of indicatoren worden gegeven waaraan het begrip kan worden ontleed. Deze indicatoren monden vervolgens uit in deelvragen zodat de begrippen meetbaar worden. De vragen vormen de basis voor het interview.

#### 4.3.4 | onderzoeksanalyse

Zoals in paragraaf 4.3.2 reeds is aangegeven, wordt in deze thesis gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden: desk research/documentenanalyse en interview. Middels een matrix is de koppeling tussen deze twee methoden en de operationalisering gelegd (zie bijlage 8.2). Deze koppeling hangt samen met de onderzoeksanalyse, omdat deze bepaald op welke wijze informatie wordt geanalyseerd en verwerkt. Beide methoden vragen om een eigen onderzoeksanalyse:

- desk research/documentenanalyse: Bij documentenanalyse is het van belang om het doel van de databestanden en de kwaliteit ervan te beoordelen alvorens de data te gebruiken. Er zal in deze thesis hoofdzakelijk gebruik gemaakt worden van bestaande onderzoeksgegevens die zal worden hergebruikt (secundaire analyse) of op een hoger abstractieniveau zal worden gebracht (meta-analyse).
- interview: het interview, zoals in 4.3.2 aangegeven, bevat open vragen (zie bijlage 8.3). De open vragen volgen uit de genoemde matrix. De analyse van de open vragen kent een tweetal stappen: uitschrijven en verwerken. De eerste stap, het uitschrijven, is benodigd als verificatie en naslagwerk van het mondelinge interview. Door het uitschrijven, en deze ter controle neer te leggen

bij de respondent, wordt de toon van het gesprek en de attitudes, gevoelens, etc. inzichtelijk gemaakt waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot wordt. Het uitgeschreven interview kan vervolgens gecodeerd worden aan de hand van de operationalisering (zie bijlage 8.1). In beschrijving van de case in het volgende hoofdstuk zullen citaten van de geïnterviewden, vanuit de uitgewerkte interviews, worden gebruikt. Deze citaten worden tussen aanhalingstekens gezet en worden afgesloten met afgekorte bronvermelding (zie bijlage 8.4).

#### 4.3.5 | verantwoording benaderde actoren

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten dient het onderzoek niet eenzijdig belicht te worden. Het is daarom belangrijk verschillende sleutelfiguren in een case te benaderen. Op deze manier ontstaat er meer informatie, die divers is van karakter en een meer representatief beeld geeft van de situatie. De verschillende actoren moet echter wel verschillende achtergronden hebben en een verschillende rol in het proces hebben (complementair).

Voor het gebruik van ontwikkelingsplanologie zijn ten aanzien van de actoren enkele voorwaarden meegegeven in 2.4, zoals zicht op haalbare en betaalbare oplossingen, een sterk gezamenlijk belang en gevoel voor urgentie. Om ontwikkelingsplanologie tot een succes te maken zullen de actoren aan moeten sluiten bij deze voorwaarden. Naast een 'projecteigenaar', de trekker van het project, kan voor het gezamenlijk belang de rol van de vertegenwoordiger van de tuinders, LTO Noord Glaskracht, een telersvereniging of een voor de case opgezet samenwerkingsverband van betekenis zijn. Voor haalbare en betaalbare oplossingen moet gekeken worden naar grondposities, vastgoedeigendommen en mogelijke investeerders. Gedacht kan worden aan investeringsmaatschappijen, projectontwikkelaars, etc. Echter, in het glastuinbouwgebied is het aannemelijker dat één of enkele grote tuinbouwbedrijven deze rol op zich nemen, dit via VNO/NCW wordt vertegenwoordigd of dat het Hoogheemraadschap van Delfland grondposities heeft. Daarnaast is er ook een rol voor de overheden weggelegd in verband met weginfrastructuur, watergangen, ecologische zones en subsidies. Met name in het kader van een bijzondere ruimtelijke opgave speelt deze rol van overheden en geldt voor deze actoren ook een gevoel van urgentie.

Om een duidelijk beeld te krijgen in een case moeten zodoende ten minste vier sleutelfiguren worden benaderd:

1. projecteigenaar;
2. (vertegenwoordiger) tuinders;
3. overheidslichaam; en
4. (potentiële) investeerder(s).

De geïnterviewde sleutelfiguren zijn terug te vinden in bijlage 8.4.

#### 4.3.6 | verantwoording case

Het empirisch onderzoek bestaat uit één case. In deze thesis is bewust gekozen voor één case. Wie meerdere cases bestudeert, volgt in feite de strategie van het zogenaamde replicatieonderzoek (Stokking, 1998). Het doel van deze thesis ligt echter niet in een dergelijk onderzoek. De deelvragen die ten grondslag liggen aan het empirisch deel van deze thesis zijn niet gebaat bij een vergelijkend onderzoek, omdat vele factoren van invloed kunnen zijn op onderlinge, al dan niet ondergeschikte, afwijkingen in cases. De verklaring van deze afwijkingen gaat te ver voor de reikwijdte van deze thesis. De keuze voor de case vergt mede hierdoor een uitgebreide verantwoording, immers bij één case moet gezocht worden naar de grootst mogelijke representativiteit ten opzichte van alle overige potentiële cases.

De keuze voor de case is niet willekeurig, maar kent een uitgebreide selectie. In het algemeen verdient selectie op een verklarende variabele de voorkeur, omdat selectie op een te verklaren variabele technisch-statistisch gezien grotere risico's met zich meebrengt (Stokking, 1998). In de keuze voor de case speelt de historische context van de Greenport een belangrijke rol. De gemeenten binnen de Greenport Westland-Oostland zijn samengevoegde gemeenten die een korte geschiedenis kennen. De meeste herstructureringsplannen zijn pas gekomen na de gemeentelijke herindeling van begin 21<sup>e</sup> eeuw. Dit gegeven heeft tot gevolg dat er slechts enkele geformuleerde herstructureringsopgaven in uitvoerende fase zijn of zijn afgerond. Een eerste schifting heeft plaatsgevonden aan de hand van een viertal verklarende variabelen. De vier basiscriteria waaraan de case moet voldoen zijn:

- de case is gelegen binnen de Greenport Westland-Oostland;
- de case betreft een herstructureringsproject;
- de case betreft een prioritair gebied; en
- de case is in vergevorderd stadium (in uitvoerende fase) of is reeds afgerond.

Op basis van deze basiscriteria zijn vier projecten te onderscheiden:

1. Wilgenlei (Bleiswijk - Lansingerland).
2. Overbuurtsche Polder (Bleiswijk - Lansingerland).
3. Oostland-Groenzone (Pijnacker - Pijnacker-Nootdorp / Berkel - Lansingerland).
4. Boomawatering (Monster - Westland).

Naast deze basiscriteria waaraan de case op z'n minst moet voldoen zijn er nog andere mogelijke criteria te formuleren om een afweging te maken voor de keuze van de case. Omdat verondersteld wordt dat alle cases voldoen aan de toepassingscriteria voor ontwikkelingsplanologie, zoals in 2.4 is beschreven en in 3.4 is getoetst voor gehele Greenport Westland-Oostland, moeten de criteria voor de keuze van de case herleid worden uit andere kenmerken.

De belangrijkste verschillen tussen de vier resterende projecten zijn met name te vinden in de ruimtelijke kenmerken. Ruimtelijke kenmerken zijn met verklarende variabelen onder te verdelen in:

1. Er is sprake van een meervoudige ruimtelijke opgave.
2. Het project is gelegen in de waterstaatkundige eenheid 'polder'.
3. Het project is gelegen in een gebied dat gekenmerkt wordt als voormalig glastuinbouwlandschap.
4. Het project behelst of grenst aan bijzondere landschappelijke waarden, zoals archeologische sporen, ecologische verbindingen, etc..

Wanneer een case behoort tot de meerderheid is de representativiteit het groots. De case met de meeste representativiteit (aantal in laatste kolom) wordt op deze manier gekozen (zie figuur 8).

8 | matrix verantwoord case

figuur

|                           | 1 | 2 | 3   | 4 | aantal x representatief |             |
|---------------------------|---|---|-----|---|-------------------------|-------------|
| Wilgenlei                 | - | + | +/- | + | 2*                      | geen case   |
| Overbuurtsche polder      | + | + | +/- | - | 2*                      | geen case   |
| <b>Oostland-Groenzone</b> | + | + | +/- | + | <b>3*</b>               | <b>case</b> |
| Boomawatering             | + | - | +   | + | 3                       | geen case   |

Op basis van de variabelen is het project Oostland-Groenzone in Pijnacker/Berkel het meest geschikt als case. Door de combinatie van glastuinbouw en een ecologische zone kent het gebied een meervoudige ruimtelijke opgave. Het gebied is gelegen in een polderland, waardoor er, zoals in de meeste glastuinbouwgebieden, een bijzondere aandacht voor de waterhuishouding is. Het gebied bestaat niet volledig uit glastuinbouw. Dit geldt overigens eveneens voor de andere deelgebieden, met uitzondering van Boomawatering. Met name in Oostland zijn de herstructureringsgebieden oude akkerbouw of veeteeltgebieden. Door de ecologische zone herbergt het project Oostland-Groenzone een landschappelijke waarde. Omdat Oostland-Groenzone is gelegen binnen de gemeente Pijnacker-Nootdorp en binnen de gemeente Lansingerland, maakt dat Oostland-Groenzone een uitdagend project is.

#### 4.4 | samenvatting

In dit hoofdstuk is een handvat gegeven voor het empirisch onderzoek dat in het volgend hoofdstuk aan de orde zal komen. Om inzicht te krijgen op alle (f)actoren die invloed hebben op de hoofdvraag is het conceptueel model in dit hoofdstuk uitgebreid met alle invloeden die in de voorgaande hoofdstukken waren beschreven. Dit uitgebreide conceptuele model bood een handvat voor de onderzoeksstrategie, -methoden en -indicatoren.

In deze thesis wordt een casestudy als onderzoeksstrategie gebruikt. Het gebruik van één of meerdere casestudies biedt de mogelijkheid om intensief te bestuderen of kenmerken van ontwikkelingsplanologie aanwezig zijn en of deze effect hebben. Er is voor kwalitatief onderzoek gekozen omdat beide deelvragen die ten grondslag liggen aan het empirisch onderzoek door betrokken actoren enige interpretatievrijheid kennen en veelal een ervaring van de werkelijkheid bevat.

De onderzoeksindicatoren, die ontleed zijn uit het conceptueel model, zijn in dit hoofdstuk geoperationaliseerd. Deze operationalisering heeft geleid tot een aantal (gecodeerde) vragen. Voor elk van deze vragen is vervolgens bekeken welke onderzoeksmethode hiervoor het meest geschikt is. In deze thesis zal gebruik gemaakt worden van de navolgende methoden:

- desk research/documentenanalyse; en
- interview.

De methoden zullen opeenvolgend worden toegepast. Indien een vraag beantwoord kan worden middels documentenanalyse zal dit de eerste stap zijn. Indien dit niet het geval is of dat de informatie niet wordt gevonden, dan komt deze vraag bij het interview aan de orde.







Foto: W. H. Hoekwater: Polderkaart van de landen tusschen Maas en IJ, Polders rond Berkel

## 5 | ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE IN OOSTLAND-GROENZONE

---

### 5.1 | Inleiding

In 4.3 is beargumenteerd waarom het project 'Oostland-Groenzone' in Pijnacker-Nootdorp/Lansingerland de meest geschikte case is voor het empirisch onderzoek. In dit hoofdstuk wordt door onderzoek naar deze case getracht een antwoord te geven op deelvragen zes en zeven:

6. Welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden reeds ingezet bij herstructurering van glastuinbouw?
7. Welke doelstellingen worden gehaald en in hoeverre is het resultaat toe te schrijven aan het, al dan niet, inzetten van ontwikkelingsplanologie?

In de tweede paragraaf wordt de planningopgave beschreven. Uit deze opgave volgt een planconcept dat in paragraaf drie wordt beschreven. In de vierde paragraaf wordt gekeken naar het proces. De uitvoering komt in paragraaf vijf aan de orde.

### 5.2 | planningopgave

Het project 'Oostland-Groenzone' is een combinatieproject van twee deelgebieden, namelijk 'Oostland', dat gericht is op herstructurering van glastuinbouw, en 'Groenzone', dat gericht is op een groenblauwe verbinding. Het plangebied ligt binnen de Greenport Westland-Oostland, op het grensvlak tussen de Haagse en Rotterdamse regio, in de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Het plangebied ligt midden tussen de kernen van Berkel en Rodenrijs, Zoetermeer en Pijnacker (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 15). Het project is grensoverschrijdend, doordat deze is gelegen binnen zowel de gemeente Pijnacker-Nootdorp als binnen de gemeente Lansingerland.

Het deelgebied 'Oostland' behelst een deel van de Oude Polder in Pijnacker-Nootdorp en de Voorafsche Polder in Lansingerland. Het deelgebied 'Groenzone' behelst het resterende deel van de Oude Polder in Pijnacker-Nootdorp en Kleihoogt in Lansingerland. Het gebied wordt begrensd door de Katwijkerlaan (noordgrens), de Meerweg (zuidgrens), de Noordeindseweg van Berkel (oostgrens) en de stedelijke kern van Pijnacker (westgrens) (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 15). Het gebied van de Groenzone, Oude Polder en Voorafsche Polder worden als één gebied benaderd (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2008; p. 16) (zie figuur 9).

De cultuurhistorie van het gebied 'Oostland-Groenzone' is gebaseerd op de ontginning van het gebied en het waterhuishoudingsstelsel dat sindsdien is ontwikkeld (Gemeente Pijnacker-Nootdorp & Gemeente Berkel en Rodenrijs, 2006; p. 20). De ontginning van het gebied trad op rond de 12<sup>e</sup>/13<sup>e</sup> eeuw. Vanaf de in het gebied aanwezige kreekruggen, veenstromen en gegraven vaarten werden de eerste aanzetten gegeven voor een ontginning. Om het veenpakket geschikt te maken voor agrarische doeleinden was het eerst noodzakelijk dat het ontwaterd werd. Dit gebeurde door het graven van



evenwijdige sloten die afwaterden op oude veenstromen. Later (in de 15<sup>e</sup>, 16<sup>e</sup> en 17<sup>e</sup> eeuw), bij de verdergaande ontginningen verloren de veenstromen hun functie en werden nieuwe kanalen gegraven die het water efficiënter afvoerden (hoofdweteringen). Het verkavelingspatroon lag in deze tijd loodrecht op de hoofdweteringen. Langs deze weteringen ontstond de lintbebouwing van Pijnacker en Berkel en Rodenrijs (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 52). In de 18<sup>e</sup> eeuw traden grote veranderingen op. Er werd op een kleinere schaal veen afgegraven waardoor diverse plassen en meren ontstonden. Honderd jaar later zijn deze plassen vrijwel allemaal drooggemalen. In de droogmakerijen ontstond een nieuw en meer vierkant verkavelingspatroon.

Na de Tweede Wereldoorlog trad een onstuimige ontwikkeling op. De afgelopen 10 jaar is de verstedelijking in deze omgeving sterk toegenomen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 15). Pijnacker en Berkel en Rodenrijs breidden sterk uit en er ontwikkelde zich glastuinbouw (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 52). De glastuinbouw heeft zich echter niet over het volledige gebied verspreid. Het gebied is nog voornamelijk in gebruik als agrarische weidegrond (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 21). De glastuinbouwbedrijven liggen verspreid over het gebied tussen de Voorafsche Polder van Berkel en de Oude Polder van Pijnacker (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 18). In het kader van de Vinex-uitbreiding groeiden de kernen Pijnacker en Berkel en Rodenrijs uit tot omvangrijke woon- en werkgebieden, die slechts van elkaar gescheiden worden door een langgerekte groenstructuur in ontwikkeling: de 'Groenzone Berkel-Pijnacker' (onderdeel van de Groenblauwe Slinger). Bovendien wordt het gebied doorsneden met nieuwe infrastructuur op zowel regionale schaal (de N470) als op (inter)nationale schaal (de HSL) (Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 5).

Een 'Groenblauwe Slinger' moet de natuurlijke en recreatieve verbinding gaan vormen tussen het 'Groene Hart' en Midden-Delfland. De slinger maakt onder meer deel uit van

de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In de 'Groenzone Berkel-Pijnacker' is de 'Groenblauwe Slinger' echter op haar smalst (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 18). Dit maakt dat versterking op deze locatie noodzakelijk is.

De 'Groenzone' bestaat hoofdzakelijk uit een droogmakerijlandschap met moerige eerdgronden en kleigronden (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 15). De huidige economische structuur bestaat voornamelijk uit weidegebied. De inrichting en het beheer zijn hier gericht op productiegroenland (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 19). De omvang van de bedrijven in de 'Groenzone' is niet zodanig dat zij een volwaardige economische basis hebben. Om te kunnen overleven zou er sprake moeten zijn van een behoorlijke schaalvergroting. In de 'Groenzone' zijn de mogelijkheden hiervoor echter nauwelijks aanwezig (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 21).

De Oude Polder van Pijnacker en de Voorafsche Polder van Berkel, tezamen 'Oostland', onderscheiden zich van de naaste omgeving door een hogere ligging. Belangrijk landschappelijk element op de grens van het plangebied vormen de hoge randen van het Kleihoogt en de diverse (boezem)kades. De hoge karakteristieke rand van het Kleihoogt is een oude steilrand tussen klei en veen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 52). Zoals de naam Kleihoogt, van de centraal door het gebied lopende weg, al doet vermoeden is de hogere ligging geomorfologisch te verklaren als een jongere zeeleiafzetting, die wordt omgeven door droogmakerijen met oudere afgeveende zeebodems. Door een proces van inversie is het gebied hoger komen te liggen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 21).

Het huidige grondgebruik in de Oude Polder en Voorafsche Polder wordt gekenmerkt door een relatief kleinschalige verkaveling. Afwijkend van de slagenverkaveling in de aangrenzende droogmakerijen heeft het gebied meer het kenmerk van een mozaïekverkaveling. De Oude Polder van Pijnacker en de Voorafsche Polder van Berkel vormen samen een glastuinbouwgebied van 351 hectare. (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 19). Het glasareaal binnen het plangebied is aangewezen als glastuinbouwconcentratiegebied en maakt integraal onderdeel uit van de Greenport Westland-Oostland (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 15).

De glastuinbouwbedrijven in dit gebied zijn door de mozaïekverkaveling veelal niet groter dan 2 hectare. De glastuinbouwbedrijven worden omringt door allerlei kleine slootjes. Het is een rommelig geheel. Door de kleinschalige verkavelingen komen in het gebied relatief veel woningen voor, die voor het overgrote deel als bedrijfswoning fungeren maar er komen ook een aantal burgerwoningen voor. In het gebied zijn ook een aantal niet-tuinbouw gerelateerde bedrijven aanwezig. Naast intensieve veeteelt bevinden zich in het gebied ook andere vormen van bedrijvigheid, zoals een paardenbak en caravanstallingen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; pp. 21-23).

### 5.2.1 | ontstaan planningopgave

Meer dan andere glastuinbouwclusters in de Greenport Westland-Oostland heeft de Oude Polder/Voorafsche Polder door zijn omvang en ligging een nauwe relatie met enerzijds het woongebied, met name van de kern Pijnacker, en anderzijds met een groengebied met (in de toekomst) belangrijke recreatieve, ecologische en waterhuishoudkundige waarden (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 37). In potentie is in het gebied nog ruimte voor uitbreiding van het glasareaal aanwezig, zeker als het gebied efficiënter wordt verkaveld en restruimtes benut worden. Het gebied, van ongeveer 200 hectare, ligt midden in het hart van de Greenport. De planningopgave voor 'Oostland-Groenzone' is ontstaan vanuit twee aparte ontwikkelingen: 'Oostland' vanuit de 'Transitie Greenport' en 'Groenzone' vanuit 'Mooi en Vitaal Delfland'.

oostland

In 'Oostland' is er vanuit het bedrijfsleven "altijd de behoefte geweest om in dit gebied te herstructureren" (Blv). Het gebied heeft, zoals beschreven, te maken met een slechte ontsluiting door smalle wegen die ontstaan zijn het oude tuinbouwgebied en veel kleine watergangen. "De ruimtelijke kwaliteit in het gebied laat sterk te wensen over" (Gad). Door andere functies in het gebied, zoals bedrijfsfuncties en woningen was het niet mogelijk om te herstructureren. Er is echter voldoende ruimte, doordat er veel open ruimte is in het glastuinbouwgebied. Daarnaast is verspreid door het gebied glastuinbouw aanwezig in de ecologische verbindingzone. "Middels de regeling 'ruimte-voor-ruimte' is sanering van dit verspreid liggend glas niet opgelost" (Blv). Ook is er een waterbergingsopgave in het gebied, waaronder een betere afwatering en moet er een nieuw groengebied door het gebied heen komen. Het laatste is dat er qua voorzieningen opwaardering benodigd is, waaronder CO<sub>2</sub> en een kV-leiding. "De conclusie die hieruit getrokken kan worden is dat wat veertig jaar geleden een nieuw glastuinbouwgebied was, nu compleet achterhaald is" (Gem1).

Voor een optimaal gebruik is een verbetering van de structuur noodzakelijk, zoals het verbeteren van wegen, het graven van nieuwe, robuuste, watergangen en realiseren van extra waterberging en het verbeteren van riolering en nutsvoorzieningen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 23). Vanuit de 'Transitie Greenport' is daarom gekeken naar de mogelijkheden van het gebied. "Een van de belangrijkste uitgangspunten was dat in het project de randvoorwaarden worden gecreëerd om het glastuinbouwgebied een duurzaam glastuinbouwgebied te maken" (Gem1).

groenzone

"In de periode van de 'Transitie Greenport' heeft het toenmalige kabinet gekeken naar wat er speelde op het gebied van groene schakels. Hier rolde onder andere het project 'Mooi en Vitaal Delfland' uit" (Gem1). Dit project, wat geënt was op natuur en recreatie, sloot aan op een gebied dat rondom het glastuinbouwgebied ligt: de 'Groenzone'. De 'Groenzone' miste een robuust karakter dat noodzakelijk was voor een duurzaam natuur- en recreatiegebied. De rand van het gebied was verrommeld en miste daardoor de gewenste ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit. Daarbij was er in dit verstedelijkt gebied een gebrek aan recreatiemogelijkheden, recreatieve routes en was de waterhuishouding deels verouderd. De waterstructuur diende drastisch te worden aangepast om te kunnen voldoen aan de nationale eisen. Het gebied bevatte eveneens te weinig waterberging en was niet klimaatbestendig, rekening houdend met de klimaatverandering en de toename van het verharde oppervlak (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 18).

"Voor de ontwikkeling van de 'Groenzone' was al geld vanuit beschikbaar het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het beschikbare geld vanuit ILG was echter niet voldoende, waardoor er nog knelpunten in het project bleven zitten. Dit is in eerste instantie zo gelaten. Vanuit 'Mooi en Vitaal Delfland' kwam vervolgens extra geld beschikbaar om de schakels, tussen Midden-Delfland en het 'Groene Hart' met elkaar te verbinden" (Gem1).

oostland-groenzone

Daar waar er gelden beschikbaar waren voor de ontwikkeling van de 'Groenzone', was er voor herstructurering van glastuinbouw echter geen geld beschikbaar. De herstructurering op zichzelf kwam ook niet van de grond. "Er is een motor nodig om herstructurering om gang te brengen" (Blv). Door bestuurlijk initiatief van toenmalig wethouder Van der Kraan (Pijnacker-Nootdorp) is het idee ontstaan om het totale projectgebied op grond van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) te

ontwikkelingen. Hierbij was het mogelijk om subsidie te krijgen van het Rijk en Provincie.

In dit project zijn naast de lopende projecten uit 'Transitie Greenport' en 'Mooi en Vitaal Delfland' ook andere lopende projecten in dit gebied meegelift. Zo was het Hoogheemraadschap van Delfland al bezig met het ontwerpen van allerlei maatregelen in het kader van de gemeentelijke waterplannen voor Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Op deze manier werd een integrale ontwikkeling beoogd. Voormalig minister Verburg van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft dan ook aangegeven dat het Rijk de ontwikkeling van 'Oostland' (Voorafsche Polder en Oude Polder) en 'Groenzone Berkel-Pijnacker' tot een economisch vitaal gebied van nationaal belang acht met een hoge landschappelijke kwaliteit (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011a).

### 5.2.2 | geformuleerde planningopgave

Binnen de gemeente Pijnacker-Nootdorp is een eerste aanzet tot een visie voor het plangebied gegeven in het Project Integrale Toekomstvisie Pijnacker-Nootdorp (PIT!) van 2005. In deze toekomstvisie, en later ook in het gemeentelijke Beleidsplan Glastuinbouw (2009), wordt een deel van de Oude Polder van Pijnacker (aansluitend op de Voorafsche Polder) als duurzaam glastuinbouwgebied bestempeld tot tenminste 2025. Om als duurzaam glastuinbouwgebied te kunnen functioneren, binnen de zich wijzigende context, zijn in het PIT! de volgende doelstellingen voor de Oude Polder van Pijnacker vastgelegd (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 19):

- herstructurering van de glastuinbouw tot grotere toekomstbestendige percelen;
- verbeteren van de ontsluiting;
- realiseren van een afdoende waterbergingsstelsel;
- dooradering met groen en water realiseren ten behoeve van recreatieve en ecologische verbindingen tussen woon- en groengebieden; en
- realisatie sportvoorziening Oude Polder.

Omdat de financiering voor 'PIT!' lastig was en, zoals in 5.2.1 beschreven, het project 'Oostland-Groenzone' werd opgezet, is, met inachtneming van 'PIT!', een volledig nieuw traject opgestart.

### maatschappelijke kosten en baten analyse

Na de gemeentelijke besluitvorming over het opzetten van het FES-project, welke niet alleen bestond uit de opgave in 'Oostland', maar ook uit het project 'Poelzone' in Westland, is als eerste een stuk opgesteld in het kader van de maatschappelijke kosten en baten analyse (mkba). Deze analyse was benodigd om eventuele beschikbare gelden voor het project te genereren. De opdracht van een dergelijke analyse is om aan te geven wat de baten zijn na investering van de beschikbare gelden (subsidies). Sommige baten in het kader van een mkba zijn moeilijk meetbaar, omdat bijvoorbeeld "groen en water moeilijk in maatschappelijke baten uit te drukken zijn" (Gem1).

Er is in dit traject onderhandeld met alle bij het project betrokken partijen (zie 5.4), omdat "er uiteindelijk, aan de hand van een ideaalplaatje, een grove schets moest zijn" (Gem1). Dit ideaalplaatje was gericht op mogelijke ontwikkelingen, herverkaveling en infrastructuur. Nadat de meest belangrijke partijen op één lijn zaten, er perspectief in zagen en een eerste gezamenlijke quick-scan leidde tot een licht positief (financieel) gezamenlijk FES-project, werd een meer gedetailleerde verkenning opgestart. Deze verkenning heeft plaatsgevonden in de business case.

### business case

Het gebied diende aangepakt te worden door een herstructurering op basis van een integrale aanpak van verschillende elementen als de fysieke bereikbaarheid, de

waterproblematiek, de ruimtelijke kwaliteit als geheel, de energietransitie en het recreatief medegebruik van gebieden (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 5). In de business case is de gebiedsontwikkeling voor het project gedefinieerd. De gebiedsontwikkeling houdt het volgende in (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 22): *het in samenhang realiseren van een robuust recreatief en natuurlijk gebied (als onderdeel van de Groenblauwe Slinger), een verantwoorde waterhuishouding met toekomstbestendige waterbergingen, een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw en een veilige ontsluiting van het verkeer*. Het bundelen van groenvoorziening, waterberging, herverkaveling en (recreatieve) ontsluiting moet leiden tot het substantieel verbeteren van het woon- en leefklimaat in de hele omgeving: "het tekort aan recreatieve mogelijkheden wordt teruggedrongen, het gebied wordt klimaatbestendig gemaakt en er wordt een robuuste groene en recreatieve verbinding gerealiseerd tussen het 'Groene Hart' en Midden-Delfland". Verder kan het oppervlak glastuinbouw worden geoptimaliseerd. De herverkaveling moet leiden tot milieu-technisch en economisch duurzame bedrijven die internationaal hun concurrentiepositie kunnen handhaven of verbeteren (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 22).

De business case was geënt op een grondexploitatie voor het projectgebied en het vinden van partijen die een bijdrage kunnen leveren aan alle, bovengenoemde, elementen die er in het project zitten. "Er is gekeken naar wat het gebied zou kunnen opleveren met private middelen. De private middelen, uit de glastuinbouwbedrijven, bleven beperkt tot een bedrag dat voor een groot deel als compensatie voor benodigde de centrale waterberging moest worden ingezet. Alles wat meer op zou leveren, zou dienen ter compensatie van naar beneden gestelde ambities" (Gem1).

"Er zijn een aantal strategische sessies geweest met nieuwe partijen, zoals financieel deskundigen om de haalbaarheid te bekijken" (Blv). "Het meest optimale scenario dat in de mkba was opgesteld, bleek echter niet haalbaar. Dit lag met name in het volume van de groenblauwe dooradering door het glastuinbouwgebied. Bij het afpellen is gekeken naar elementen die, als je ze uit het project haalt, het minst geweld doen aan het totale project en relatief gezien het meest aan kostenreductie opleveren" (Gem1). Naar aanleiding hiervan zijn doelen opgesteld. Het project 'Oostland-Groenzone Berkel-Pijnacker' beoogt met de integrale ontwikkeling de volgende doelen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; pp. 22-23):

- het verbetering van de leefbaarheid;
- een hoge landschappelijke kwaliteit voor een gebied dat zich nu nog kenmerkt door verrommeling
- minimaal behouden van het netto teeltoppervlak;
- een recreatieve dooradering van het hele plangebied met veilige en toegankelijke groene recreatiegebieden en voldoende ruimte voor verschillende ecologische milieus;
- een natuurlijke verbinding tussen Midden-Delfland en Groene Hart als onderdeel van de EHS;
- opheffing van de belemmeringen in de groene en recreatieve verbindingen tussen Midden Delfland en het Groene Hart;
- een robuuste en veilige waterinfrastructuur met een toekomstbestendige afvoercapaciteit en waterbergingsmogelijkheden zodat het gebied klimaatbestendig wordt. De voorzieningen worden zodanig aangelegd dat de watersystemen van het glastuinbouwgebied zo veel mogelijk zijn gescheiden van die van het groengebied;
- accentuering van cultuurhistorische patronen in het gebied;
- een duurzame ruimtelijk-economische structuur voor de glastuinbouw met aaneengesloten kavels van 4 tot 12 ha zonder woningen of andere niet-gerelateerde bedrijvigheid;



- een goede en vooral veilige ontsluiting voor auto- en vrachtverkeer met kortere reistijden;
- verantwoorde inpassing van de in het gebied geplande hoogspanningsverbinding; en
- de juiste randvoorwaarden en mogelijkheden voor daadwerkelijke verduurzaming van de energie- en waterinfrastructuur in het glastuinbouwgebied.

### masterplan

In de business case was aangegeven welke maatregelen in het gebied nodig zijn en wat de diverse partijen aan de uitvoeringskosten moesten bijdragen. De Ministerraad heeft daarop besloten tot een financiële bijdrage uit het Fonds FES voor het project. Door deze bijdrage kon het project verder worden uitgewerkt, zoals de concretisering van de te nemen maatregelen en het opstellen van uitvoerings- en samenwerkingsafspraken. Het masterplan bevat de inhoudelijke uitgangspunten hiervoor, en is kaderstellend voor verdere inrichtingsuitwerkingen en de op te stellen bestemmingsplannen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 7). Het masterplan is daarmee een samenkomst van alle voorgaande trajecten en een spil voor de uitvoering van het project. Het masterplan bevat inhoudelijk geen wijzigingen ten opzichte van de in de business case geformuleerde planningopgave en doelen.

### 5.2.3 | planningopgave 'Oostland-Groenzone' en planningopgave Greenport

In deze thesis is uitgegaan van een planningopgave voor de totale Greenport Westland-Oostland. Deze planningopgave was: *het bewust (eenmalig) integraal herprofileren van entiteiten, zoals bedrijfsgebouwen en -bouwwerken, wegen, water en groen om het glastuinbouwgebied te versterken tot een cluster met een duurzame fysieke (basis)structuur, waarbinnen innovaties kunnen worden ontplooid en ruimtelijke kwaliteit bijdraagt aan het ondernemerschap, de leefbaarheid en het imago van Greenport Westland-Oostland*. De geformuleerde planningopgave voor het project 'Oostland-Groenzone' was: *het in samenhang realiseren van een robuust recreatief en natuurlijk gebied (als onderdeel van de Groenblauwe Slinger), een verantwoorde waterhuishouding met toekomstbestendige waterbergingen, een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw en een veilige ontsluiting van het verkeer*.

De geformuleerde planningopgave voor het project kent enkele verschillen met de planningopgave voor de Greenport. Opvallend in de formulering is het verschil tussen *integrale herprofilering* en *in samenhang realiseren*. Waar de eerste meer gericht is op een complete verwevenheid, neigt de twee naar separate ontwikkelingen die met elkaar verbonden moeten worden. Vanuit de ontstaansgeschiedenis van de planningopgave is dit verschil te verklaren. Het deelproject 'Groenzone' dient in beginsel ook niet de herstructurering van de glastuinbouw, maar een ecologische schakel tussen het 'Groene Hart' en Midden Delfland. Dat de deelprojecten elkaar (ruimtelijk en financieel) kunnen versterken maakt dat het *in samenhang realiseren* een meerwaarde op zou kunnen leveren.

De geformuleerde planningopgave voor 'Oostland-Groenzone' verschilt tevens van de opgave voor de Greenport door het niet benoemen van het streven naar innovatie en ruimtelijke kwaliteit. Hoewel deze laatste wellicht onderdeel uit maakt van het begrip 'recreatief' en bij ingrepen in de ruimtelijke orde als ongeschreven uitgangspunt kan worden verondersteld (zie Spit & Zoete, 2002), zou een integratie van ruimtelijke kwaliteit, in het licht van de ontwikkeling van de aangrenzende groenblauwe zone, bij de formulering van de planningopgave niet hebben misstaan. Ruimtelijke kwaliteit komt, zoals in 5.2.1 beschreven middels *het substantiële verbeteren van het woon- en leefklimaat in de hele omgeving*, pas in de nadere uitwerking van de planningopgave naar voren als doelstelling.

Er zijn in de formulering gericht op de deelopgave 'Oostland' - *het in samenhang realiseren van een verantwoorde waterhuishouding met toekomstbestendige waterbergingen, een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw en een veilige ontsluiting van het verkeer* - ook enkele overeenkomsten zichtbaar. Er zijn een viertal belangrijke kenmerken openomen, namelijk verantwoord, toekomstbestendig, ingrijpend en veilig. Deze kenmerken geven richting aan de ingrepen die moeten worden gepleegd. Deze vier begrippen kunnen gelinkt worden aan vier begrippen uit de opgave voor de Greenport, namelijk respectievelijk bewust, duurzaam, integraal en leefbaarheid.

De planningopgave voor het project 'Oostland-Groenzone' komt, resumerend, niet volledig overeen met de geformuleerde planningopgave voor de Greenport Westland-Oostland, maar sluit wel aan bij deze planningopgave. De geformuleerde doelen, zoals opgesomd in 5.2.2, moeten de randvoorwaarden bieden voor een cluster met 200 hectare grootschalige, nieuwe, hoogwaardige en duurzame glastuinbouwproductie, ruimte voor energieoplossingen en dergelijke op een locatie waar nu, in het hart van de Greenport, verouderde en ongestructureerde opstallen staan. Het gebied, dat nu nog versnipperd is, kan hierdoor in kracht toenemen op het moment dat er herstructurering plaats vindt. Echter, de deelprojecten die middels gelden uit het FES worden bekostigd, dienen vooral publieke doelen. Gelet hierop en op voorgaande, "kun je bij de doelen voor de glastuinbouw vraagtekens zetten" (Blv). Hiermee komt op het gebied van de planningopgave het *integraal herprofileren* in het gedrang.

#### 5.2.4 | planningopgave en ontwikkelingsplanologie

Om te bezien of de geformuleerde planningopgave voor het project 'Oostland-Groenzone' overeenkomt met kenmerken van ontwikkelingsplanologie wordt gekeken naar de zes, in 2.5 genoemde, kenmerken.

##### gebiedsontwikkeling

Het projectgebied is vanuit 'Mooi en Vitaal Delfland' en 'Transitie Greenport' ontstaan en had daardoor voor aanvang al indicatoren voor de omvang en afbakening van het projectgebied. De geformuleerde planningopgave is gericht op een gebiedsontwikkeling. In de planningopgave wordt onder andere gesproken over een *recreatief gebied*.

##### open

De planningopgave kent geen spontane oorsprong. De opgave komt hoofdzakelijk voort uit de hierboven genoemde bestaande projecten. De planningopgave is daardoor nauwelijks open van karakter. Binnen de kaders van de opgave is enige openheid. De geformuleerde planningopgave geeft namelijk nog geen invulling aan 'concepten' *recreatief en natuurlijk gebied (Groenblauwe Slinger), verantwoorde waterhuishouding, ingrijpende herstructurering en veilige ontsluiting*.

##### integraal

De planningopgave voorziet in *het in samenhang realiseren* van verscheidene functies in het gebied. De planningopgave lijkt daarmee te sturen op een integrale ontwikkeling van de twee genoemde deelprojecten. Zoals in 5.2.3 al gesteld is integraliteit in het gedrang omdat de financiering van de verschillende functies gescheiden is. Zoals het bedrijfsleven al stelde: "kun je bij de doelen voor de glastuinbouw vraagtekens zetten" (Blv).

##### gebiedsspecifieke dynamiek

Één van de redenen om op deze herstructurering van glastuinbouw te bewerkstellingen is dat het project midden in het hart van de Greenport ligt. "Belangrijk voor de

ontwikkeling van glastuinbouw op deze locatie is dat het gebied centraal is gelegen tussen de veilingen van Honselersdijk en Bleiswijk. Daarnaast ontsluit het snel op de A12 richting de veiling van Aalsmeer. Dit maakt het gebied aantrekkelijk voor de glastuinbouw en maakt dat de bedrijven niet weg willen uit dit gebied. Het gebied heeft een groot potentieel aan medewerkers om het gebied, handelsbedrijven en adviesbureaus" (Gem1). Voor de 'Groenzone' geldt dat de omvang van de bedrijven in de 'Groenzone' niet zodanig is dat zij een volwaardige economische basis hebben. Om te kunnen overleven zou er sprake moeten zijn van een behoorlijke schaalvergroting. In de 'Groenzone' zijn de mogelijkheden hiervoor echter nauwelijks aanwezig (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011; p. 21). De gebiedsspecifieke dynamiek heeft zodoende de planningopgave gestuurd.

#### uitvoeringsgerichtheid

De geformuleerde planningopgave is mede tot stand gekomen na een uitgevoerde maatschappelijke kosten en baten analyse. In het gebied wordt een investering gedaan van minimaal 590 miljoen door private en publieke partijen. Hier bovenop komt het Nota Ruimte project. Dit vergt een totale publieke investering van 57 miljoen. De rijksoverheid draagt 16,9 miljoen hieraan bij uit het Nota Ruimtebudget (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011a). Aan deze publieke gelden zijn opgaven verbonden die mede hebben geleid tot de geformuleerde planningopgave.

#### ruimtelijke kwaliteit

Zoals in 5.2.3 beschreven, maakt het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit niet direct onderdeel uit van de planningopgave. Desalniettemin blijkt uit de doelstellingen van het project dat ruimtelijke kwaliteit wel degelijk een belangrijke rol speelt in de planningopgave.

### 5.3 | planconcept

Het planconcept, welke vorm heeft gekregen in het masterplan, schetst een globaal richtinggevend toekomstbeeld en kan niet worden opgevat als een blauwdruk voor de toekomstige inrichting. De nadere uitwerking zal in samenwerking met en voor een belangrijk deel door verschillende partijen, waaronder de zittende glastuinbouw-ondernemers, ter hand moeten worden genomen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 37).

#### 5.3.1 | ontstaan planconcept

"In de verkenningsfase is gebrainstormd over hoe het gebied er uit zou kunnen komen te zien. De ideeën daarover zijn in verschillende sessies op tafel gelegd" (Gem1). "Bij de verschillende strategische sessies werd het bedrijfsleven uitvoerig gehoord. Ook bij het ambtelijk overleg is het bedrijfsleven betrokken" (Blv). Het planconcept is dus in gezamenlijkheid opgesteld, maar "er is voornamelijk vanuit de gemeente Pijnacker-Nootdorp getekend en ontworpen" (Gem2). Gemeente Pijnacker-Nootdorp was hierin initiatiefnemer. Alle betrokken partijen waardeerden dit optreden van de gemeente en onderschreven de waarde hiervan voor het van de grond komen van het project. Het Hoogheemraadschap van Delfland noemde dit "ontwikkelingsgeest" (HHD).

"Als voorwaarde voor het planconcept gold dat er een potentiële meerwaarde zou moeten kunnen zijn voor het gebied. Deze meerwaarde is geïnventariseerd en kon aanwezig zijn indien het concept zou voorzien in een gezonde toekomstbestendige ruimtelijke structuur. Ruimtelijke kwaliteit, in de vorm van een gezonde toekomstbestendige ruimtelijke structuur, was de basis voor de waardesprong die 'Oostland-Groenzone' kon maken" (Gad).



Bron: Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2009a), p. 6

10 | workshop oostland-groenzone

### 5.3.2 | geformuleerd planconcept

Na eerdere schetsplannen in de mkba en business case heeft het planconcept uiteindelijk vorm gekregen als 'visiekaart' in het masterplan (zie figuur 11). De visiekaart voorziet in een schetsontwerp voor het projectgebied. "Er is gestart met de voetprint van het gebied. Gekeken is vervolgens naar wat het meest logisch is om op aan te sluiten. In het kader van het masterplan is gekeken hoe je de meest efficiënte situatie voor de glastuinbouwkavels over houdt. Dit is een heel samenspel en afwegingskader. De uiteindelijke visie biedt ruimte voor grootschalige glastuinbouwclusters, waar de glastuinbouw domineert. Daar omheen is ruimte voor een goede ontsluiting, ruimte voor linten van woningen en een robuuste groene structuur die de clusters aan de buitenkant inpakt en die binnen die clusters ruimte laat voor grootschalige ontwikkelingen" (Gem1).

De visie is uitgewerkt in een aantal modules. Deze modules moeten volgens de gemeente Pijnacker-Nootdorp "in samenhang leiden tot het gewenste doel en zijn meer dan de som der delen" (Gem2). De gemeente legt hiermee de nadruk op de integraliteit van de verschillende modules en de samenhang tussen water, glas en de groene ontwikkelingen. Er is gekozen voor een uitwerking in modules om de uitvoerbaarheid en

11 | visiekaart masterplan



Bron: Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2009; p.36).

fasering (zowel wat betreft werkzaamheden als de financiering) overzichtelijk te houden (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 37).

Er zijn een achttal modules opgenomen in het planconcept:

1. aanpak barrière Groenzone Berkel-Pijnacker: Katwijkerlaan (1a), aanpak barrière Groenzone Berkel-Pijnacker: Klapwijkse Knoop (1b), aanpak barrière Groenzone Berkel-Pijnacker: Kleihoogt (1c), verhogen inrichtingskwaliteit Groenzone (1d).
2. ruimte-voor-ruimte aanpak rand Groenzone.
3. ecologische en recreatieve dooradering Oostland.
4. grootschalige waterberging Voorafsche Polder.
5. herverkaveling en schaalvergroting glastuinbouw.
6. ontwikkeling (agro-gerelateerde) bedrijfszone.
7. gebiedsontsluiting.
8. kostenneutraal transformatiegebied.

In het plan is per module een aantal extra maatregelen opgenomen die de gebiedsontwikkeling versterken, deze nemen de partijen als inspanningsverplichting mee voor de toekomst (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 37). Deze extra maatregelen zijn opgenomen als zogenaamde harde en zachte 'uitgangspunten'.

### 5.3.3 | planconcept 'Oostland-Groenzone' en Greenport

Het planconcept is een uitwerking van de planningopgave. Uit de planningopgave bleek dat op het gebied van integraliteit, het inspelen op ruimtelijke kwaliteit en het onderscheid in de opgave van FES gefinancierde deelprojecten en zelfstandige deelprojecten er verschillen waren met de planningopgave voor de Greenport. Uit het planconcept blijkt dat ruimtelijke kwaliteit in nagenoeg elke module wordt aangestipt. Zo geldt voor de module 'ruimte-voor-ruimte aanpak rand 'Groenzone' dat om de kwaliteit van dit gebied integraal te verbeteren een individueel gebiedsgerichte aanpak wordt ingezet (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 41).

Daarnaast spreekt de gemeente, zoals hiervoor genoemd, over *in samenhang meer dan de som der delen*, als het gaat over de verwachte uitkomsten van de modules. De modules zouden zodoende een bepaalde mate van integraliteit moeten bevatten. De beoogde integraliteit wordt echter, zoals in 5.2.3 al aangegeven, bemoeilijkt door de financiële splitsing van de modules.

### 5.3.4 | planconcept en ontwikkelingsplanologie

Ook voor het planconcept voor het project 'Oostland-Groenzone' geldt dat er overeenkomsten zouden moeten zijn met de zes kenmerken van ontwikkelingsplanologie.

#### gebiedsontwikkeling

Zoals in 5.3.2 aangegeven voorziet het planconcept in een visiekaart met daarop grenzen voor verschillende functies binnen het gebied. Daarnaast is het totale projectgebied onderverdeeld in acht modules. Deze modules beslaan allen, zoals op de visiekaart zichtbaar is (zie figuur 11), een deel van het projectgebied. Het planconcept herbergt, binnen de modules, verschillende ontwikkelingen.

#### open

Het planconcept is opgesteld aan de hand van de planningopgave. Deze planningopgave was, zo bleek al uit 5.2, hoofdzakelijk een uitvloeisel van de 'Transitie Greenport' en 'Mooi en Vitaal Delfland'. Het concept was daarmee niet open, maar (functioneel) ingekaderd door deze voorlopers. Binnen deze kaders was wel enige vrijheid. Zo is "in de verkenningsfase gebrainstormd over hoe het gebied er uit zou kunnen komen te zien.

(Gem1). "Bij de verschillende strategische sessies werd het bedrijfsleven uitvoerig gehoord" (Blv). Echter, doordat "er voornamelijk vanuit de gemeente Pijnacker-Nootdorp is getekend en ontworpen" (Gem2), lag de regie wel bij de gemeente. Toch waren de meeste modules ruimtelijk sterk ingekaderd. Met betrekking tot bijvoorbeeld de 'Groenzone' wordt weinig aan de verbeelding over gelaten. De grenzen zijn, mede gelet op de ontwikkelingen uit het verleden scherp neergezet om ongewenste ontwikkelingen, die afbreuk kunnen doen aan de robuuste ecologische zone, tegen te kunnen houden. Daarentegen wordt, hoewel het glastuinbouwgebied niet geconceptualiseerd wordt als bijvoorbeeld 'glastuinbouwlandschap'. Het glastuinbouwgebied wel beschouwd als één grote vlek, waarbinnen innovaties, ten dienste van de glastuinbouw, mogelijk blijven. Een voorbeeld daarvan is het project 'Drijvende Kas' "dat vanuit het bedrijfsleven is geïnitieerd" (HHD). Door de economische crisis zijn er echter tuinders die niet meer kunnen bijdragen aan het project. Ook wordt "in het gebied gekeken naar duurzaamheid en ecologie. De uitbreiding van een woonwijk aan Pijnacker-Nootdorp, grenzend aan het glastuinbouwgebied, biedt kansen voor duurzaam energie verbruik zoals aardwarmte. In de uitvoering zal gekeken of innoverende toepassingen opgenomen kunnen worden" (Gem2). Voor de waterbergingopgave in modules 3 kwamen de uitgangspunten vanuit het Hoogheemraadschap van Delfland. Deze uitgangspunten voorzagen in een zogenaamd 'programma van eisen'. "Dit programma van eisen was globaal en bood daardoor de mogelijkheden voor innovatie en nieuwe oplossingen. Ook zijn voor de waterbergingopgave en hoofdwatgangen in het deelgebied 'Oostland' geen vaste locaties opgenomen in de opgave" (HHD). Van openheid in het planconcept is, gelet op vorenstaande, nauwelijks sprake. Er is beperkte, (functioneel) ingekaderde, openheid binnen de, vooraf bedachte, locaties.

#### integraal

Zoals in 5.2.3 en 5.3.3 reeds is aangegeven bemoeilijkt de financiële splitsing van de modules de integraliteit van het concept. Uit de hierboven beschreven openheid van het planconcept bleek eveneens dat er weinig vrijheid is in verschuivingen van functies door het projectgebied. Desalniettemin wordt met het uitgangspunt van module 5, herverkaveling en schaalvergroting van glastuinbouw, in combinatie met het realiseren van een gezamenlijke waterberging, een integrale ontwikkeling beoogd.

#### gebiedsspecifieke dynamiek

Zoals de gemeente Pijnacker-Nootdorp stelde is "er voor het planconcept gestart met de voetprint van het gebied" (Gem1). Uit de gebiedsspecifieke kenmerken zijn ook de acht modules en de inhoud daarvan ontstaan. Voor module 4 geldt bijvoorbeeld dat de Kleihoogt eerst een zoekgebied was voor waterberging. Dit gebied ligt 3 meter hoger dan het naastgelegen gebied. "Het water wordt nu juist geborgen in het lage gebied met kades. Hierdoor heb je minder schaarse ruimte van de glastuinbouw nodig en ligt het aan de randen. Het water wordt nu gebruikt als visuele rand tussen het groen en het glastuinbouwgebied" (HHD). Een ander voorbeeld van het inspelen op gebiedsspecifieke kenmerken is terug te vinden in de in het planconcept opgenomen groenblauwe dooradering. Deze dooradering volgt een bestaande kade. Deze kade biedt ruimte voor een opgewaardeerde fietsroute. De combinatie van de groenblauwe dooradering en de fietsroute geeft de mogelijkheid om de aangrenzende glastuinbouwbedrijven "in de etalage te zetten" (Blv).

#### uitvoeringsgerichtheid

Het planconcept is "voorafgegaan met een inventarisatie voor potentiële meerwaarde in het gebied" (Gad). Dit, in combinatie met de onderverdeling in modules waaraan inspanningsverplichtingen zijn gekoppeld, maakt dat er in het kader van het planconcept sterk gekeken is naar de uitvoerbaarheid van het planconcept.

### ruimtelijke kwaliteit

De potentiële meerwaarde van het projectgebied was gestoeld op ruimtelijke kwaliteit. Dit is terug te vinden in de modules, zoals de toename van ruimtelijke kwaliteit door de groenblauwe dooradering (module 3). Ook module 2, de 'ruimte-voor-ruimte aanpak rand 'Groenzone'', is ter bevordering van de ruimtelijke kwaliteit. Het huidige verspreid liggende glas maakt het gebied ongestructureerd. Door het glastuinbouwcluster te concentreren ontstaat ruimte voor een kwalitatief hoogwaardigere ecologische zone.

## 5.4 | planningproces

Planningprocessen zijn het totaal van de voorbereiding van plannen, de beleids- en planbepaling die tot het vaststellen van beleidsproducten leidt, de uitvoering ervan en een (eventuele) evaluatie van het gevoerde beleid (Spit & Zoete, 2002; pp. 103-104). Binnen deze planningprocessen onderscheiden Spit & Zoete (2002; pp. 106-107) een zevental fasen:

1. probleemidentificatie;
2. probleemanalyse;
3. doelstellingen formuleren;
4. generatie (opstellen beleidsproduct);
5. evaluatie (ex ante);
6. uitvoering;
7. evaluatie (ex post).

In het planningproces van het project 'Oostland-Groenzone' heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp behoorlijk het voortouw genomen. De fasering is "vooraf bedacht" (Gem2) door de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Het planningproces van de 'Oostland-Groenzone' is te onderscheiden in drie fasen. Deze fasen zijn:

1. verkenningsfase.
2. uitwerkingsfase.
3. uitvoeringsfase.

Uit 5.2.1 bleek reeds dat de planningopgave is ontstaan vanuit een tweetal bestaande projecten. De probleemidentificatie en analyse had daarom voor een groot deel al plaatsgevonden voor het opzetten van het project 'Oostland-Groenzone'. De verkenningsfase in het project 'Oostland-Groenzone' bestond zodoende met name uit een financiële verkenning. De uitwerkingsfase bevatte het formuleren van doelstellingen, de generatie van een beleidsproduct en de evaluatie daarvan. De derde en laatste fase in het 'Oostland-Groenzone', de uitvoeringsfase, bestond uit de uitvoering en ex post evaluatie.

### 5.4.1 | verkenningsfase

Het project 'Oostland-Groenzone' maakt deel uit van het Randstad Urgent programma 'Transitie Greenports' en van het Hof van Delfland, dat voortkomt uit het Randstad Urgent programma 'Mooi en Vitaal Delfland'. In deze programma's, die door het Rijk zijn opgesteld aan de hand van de structuurvisie 'Randstad 2040', had reeds een probleemidentificatie en probleemanalyse plaatsgevonden. Ook was bijvoorbeeld het projectingenieursbureau van het Hoogheemraadschap van Delfland, voordat het project 'Oostland-Groenzone' werd opgezet, al bezig met het ontwerpen van allerlei maatregelen in het kader van de gemeentelijke waterplannen voor Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Ook hiervoor had dus al een probleemindicatie en -analyse plaatsgevonden.

In opdracht van het, toenmalig, Ministerie van VROM is een maatschappelijke kosten en baten analyse (mkba) voor het gezamenlijke project 'Oostland-Groenzone' opgesteld.



Onder begeleiding van een door de gemeente Pijnacker-Nootdorp benaderd extern bureau (Grontmij) zijn partijen in deze fase benaderd en betrokken geraakt. Grontmij maakte de keuze om mensen binnen te halen en mee laten praten die ook "echt een belang hadden en ook iets te brokken hadden" (Gad). Er is in deze fase daarom gekeken naar shareholders in plaats van stakeholders. Andere partijen die zich in het proces wilden mengen moesten dit via de betrokken partijen (shareholders) doen; immers, zo stelde Grontmij: "als een investeerder iets wil in het gebied is hij afhankelijk van de grondeigenaren" (Gad). Grontmij koos ervoor om de kern van het proces zo 'clean' mogelijk gehouden. De groep van trekkende partijen bestond uit de wethouder van de gemeente Pijnacker-Nootdorp, ambtenaren van de gemeente Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland, VNO-NCW, LTO Noord Glaskracht, het Hoogheemraadschap van Delfland en de provincie Zuid-Holland. "De overleggen waren in deze fase nog niet geïnstitutionaliseerd. Vervolgens moesten de partijen met hun eigen bestuursgremia overleggen. De kring werd zodoende vanuit de kerngroep vanzelf groter" (Gem2).

Naast het overleg in het project was er ook een overleg voor ondernemers in het gebied. Ook hier is er, door de afspraken in het kader van het project, voorzichtig omgegaan met potentiële investeerders die zich meldden bij het bedrijfslevenoverleg. VNO/NCW waakte hierover in dit overleg omdat "het commerciële belang van deze partijen maakte dat zij anders voorinformatie zouden hebben" (Blv). Er zijn echter wel een aantal strategische sessies geweest met nieuwe partijen, zoals financieel deskundigen, om de haalbaarheid te bekijken. Er zijn ook bijeenkomsten belegd voor de bewoners in het gebied. "Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een samengesteld klankbordgroep van bewoners" (Gem2). De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft deze klankbordgroep samengesteld om mee "te kunnen sparren en ook te laten kijken waar de gemeente mee bezig is. De klankbordgroep speelt met name een rol in de praktische uitvoering" (Gem2).

Het uiteindelijke resultaat van deze fase, de mkba, is door vijf betrokken ministeries geanalyseerd en positief beoordeeld (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 7). Na een bewonersbijeenkomst en het tekenen van een intentieverklaring door alle bij het project betrokken actoren is de verkenningsfase afgesloten.

#### 5.4.2 | uitwerkingsfase

Zoals gezegd bestond de uitwerkingsfase uit het formuleren van doelstellingen, de generatie van een beleidsproduct en de evaluatie daarvan. Om gestelde doelen te kunnen halen moesten publieke en private partijen nauw samenwerken. Hiervoor was de genoemde intentieverklaring ondertekend. Op basis hiervan en de afgeronde mkba is een business case ontwikkeld. In deze business case is aangegeven dat de kansen van dit unieke gebied alleen volledig tot hun recht komen als de uiteenlopende doelstellingen integraal worden aangepakt. Alleen zo krijgen natuur, recreatie, waterhuishouding en glastuinbouw de kans elkaar te versterken en kunnen de knelpunten worden opgelost (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 19).

In de business case zijn partijen, zoals LTO Noord Glaskracht en VNO/NCW, "structureel aangeschoven als partner" (Blv). Daarbij waren er zeven overheden (de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Delfland en op de achtergrond het Rijk, Stadsgebied Haaglanden en Stadsregio Rotterdam) betrokken bij dit proces. De partijen hadden allen een eigen belang bij het project. Dit maakte het proces, volgens de gemeente Pijnacker-Nootdorp (Gem2), in het kader van de formulering van doelstellingen er niet makkelijker op. Grontmij, als begeleider van het proces, merkte dat "de gemeente Pijnacker-Nootdorp echt plannen had in het gebied" (Gad). Dit bleek eerder al uit het beleidsstuk 'PIT!' (2005). "Lansingerland daarentegen wilde het project graag faciliteren maar wilde niet

investeren. Dit bleek achteraf ook uit de vormgeving van het proces. Het Hoogheemraadschap van Delfland had juist moeite om zich te positioneren in gebiedsprocessen. Het Hoogheemraadschap van Delfland is ingericht op het zelfsturen op doelen en resultaten die zij zelf kan behalen en op beoordeeld kan worden. In gebiedsprocessen is dat niet aan de orde. Zij kenden daarmee een achterstand op het gebied van gebiedsprocessen en moesten leren werken in een nieuwe situatie" (adviseur Gad). Het Hoogheemraadschap van Delfland gaf zelf ook aan te werken omdat "je moet participeren in zo'n proces en niet je uitgangspunten en randvoorwaarden moet meegeven om je dan weer terug te trekken. Daar haal je veel minder meerwaarde uit" (waterschap). De provincie Zuid-Holland had, volgens Grontmij, "een duidelijk belang bij de ontwikkeling van de 'Groenzone', maar in mindere gekapitaliseerde mate in de herstructurering van glastuinbouw" (Gad). In de 'Groenzone' zitten een aantal 'barrières'. Deze barrières moeten in het kader van de subsidievoorwaarden vanuit de Provincie worden geslecht. Er moest een ontsluiting worden gemaakt waarvoor, behalve vanuit het FES, ook subsidie van het Stadsgebied Haaglanden middels het BOR-fonds (een fonds in het kader van Bereikbaarheids-Offensief Randstad) was vastgelegd. "Voor deze subsidies moest aan verplichtingen worden voldaan. Daarbij golden andere publieke randvoorwaarden zoals de provinciale structuurverordening, waarin de Provincie voorwaarden heeft gecreëerd. Ook het Hoogheemraadschap van Delfland had haar eigen voorwaarden voor de waterbergingsopgave die gerealiseerd moest worden. Er ontstond op deze manier een heel samenspel van regels" (Gem2).

Er was daarnaast ook sprake van enige 'tweespalt' in het proces doordat er een voorzitter was van het dagelijks bestuur die niet vanuit de projecteigenaar, de gemeente Pijnacker-Nootdorp, kwam, maar vanuit het bedrijfsleven. Echter, zo stelt Grontmij, "het apparaat dat hij achter zich had om slagkracht te hebben was beperkt. De rol, dat het project vanuit de markt getrokken werd, kon op die manier niet (volledig) worden waargemaakt. De regie van het proces lag daardoor eigenlijk bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp. Echter, ook hier was sprake van een intern gefragmenteerde organisatie, doordat de voorbereiding via afdeling 'Beleid' liep en de uitwerking door de afdeling 'Ontwikkeling'. Dit alles heeft niet meegeholpen aan de eenvormigheid, eenduidigheid en stevigheid van de (publieke) organisatie(s)" (Gad).

Uiteindelijk is er met de genoemde partijen een business case, het eerste beleidsproduct, geformuleerd. In deze business case, die voornamelijk voor subsidiedoeleinden werd geschreven, is ook gekeken naar wat het gebied kan opleveren met naar private middelen. Op basis van de marktsituatie zoals het toen was, zou dat volgens de gemeente Pijnacker-Nootdorp, ongeveer 8 miljoen euro op gaan leveren. Vanuit het Rijk is aangegeven dat zij €16,9 miljoen gaat bijdragen. Hierdoor kon de uitwerking van het project van start gaan, zoals de concretisering van de te nemen maatregelen en het opstellen van uitvoerings- en samenwerkingsafspraken. Het tweede beleidsproduct, het masterplan, bevat de inhoudelijke uitgangspunten hiervoor, en is kaderstellend voor verdere inrichtingsuitwerkingen en de op te stellen bestemmingsplannen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 7).

Alvorens de uitvoeringsfase werd opgestart heeft er geen ex ante evaluatie plaatsgevonden. Echter, gelet op hetgeen in 5.4.3 wordt beschreven, wordt hier in later stadium nog op teruggekomen.

#### 5.4.3 | uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase moesten de acht modules tot uitvoering komen. Voor deze acht modules waren een drietal uitvoeringsorganisaties bedacht: projectorganisatie 'Katwijkbuurt' (modules 2 en 8), uitvoeringsorganisatie 'Groenzoom' (module 1) en uitvoeringsorganisatie 'Oostland' (modules 3 t/m 7). De uitvoeringsorganisatie is de

paraplu waaronder de verschillende projecten worden uitgevoerd (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 41). Concrete afspraken over deze verdeling zijn vastgelegd in het afsprakenkader. De specifieke opdrachten aan deze uitvoeringsorganisaties zijn vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten. Met het ondertekenen van het afsprakenkader en de uitvoeringsovereenkomsten kon het project officieel de uitvoering in (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011b, p. 1).

De al bestaande projectorganisatie 'Katwijkerbuurt' en uitvoeringsorganisatie 'Groenzoom' konden na de ondertekeningen aan de slag. De uitvoeringsorganisatie 'Oostland' was echter nog nieuw op te richten. Het deelproject 'Oostland' had, in tegenstelling tot de 'Katwijkerbuurt' en 'Groenzoom', een investeringskant. In dit project werd geïnvesteerd door Stadsgewest Haaglanden, gemeente Pijnacker-Nootdorp, gemeente Lansingerland (in beperkte en indirecte mate), het Hoogheemraadschap van Delfland, provincie Zuid-Holland en het Rijk. Deze middelen zijn allemaal verbonden aan bepaalde beleidsdoelen in het gebied. Deze investeringen waren echter onvoldoende om alle opgaven mee te realiseren. De gemeente Pijnacker-Nootdorp besloot de publieke taken, op eigen grondgebied, zelf op te pakken en zich in te zetten om een publiekprivate samenwerking (PPS) op te richten (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2011b, p. 2). Externe partijen kwamen hierdoor pas aan de orde bij de uitvoeringsorganisatie. In eerder stadium werd namelijk nog niet echt met een aanbesteding naar buiten gegaan. Het was daardoor volgens VNO/NCW "moeilijk voor marktpartijen om aan te geven of en hoeveel ze wilden investeren" (Blv). Een PPS bood deze mogelijkheid wel.

Om tot een PPS te komen zou de gemeente Pijnacker-Nootdorp het initiatief nemen. De gewenste PPS-constructie, zoals deze bedacht was, bleek echter erg lastig. Bij de vorming van de PPS-constructie was het volgens de gemeente Pijnacker-Nootdorp de bedoeling dat "de uitvoeringsorganisatie een actieve rol zou gaan vervullen in het kader van de reconstructie en dus gronden zou gaan aan- en verkopen en dat soort zaken" (gemeente). De gemeente kon echter de PPS-constructie financieel niet rondrekenen. "Wij moeten helaas constateren dat de PPS zodanig in elkaar zit dat bedrijven niet geïnteresseerd zullen zijn. Wij, als gemeente Pijnacker-Nootdorp, lopen alle risico's en deze risico's zijn voor ons te groot. Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat het college van burgemeester en wethouders is geadviseerd om niet meer langer deze koers te varen en op een andere koers te gaan" (Gem2). Het college van burgemeester en wethouders heeft vervolgens de Raad voorgesteld om geen PPS-constructie op te zetten voor uitvoeringsorganisatie 'Oostland'.

De marktpartijen (tuinders en investeerders), vertegenwoordigd door VNO/NCW en LTO Noord Glaskracht, konden begrip op brengen voor het besluit. "De overwegingen van de Raad dat opbrengsten onzeker zijn en kosten hoger, waardoor zij de PPS niet hebben door laten gaan, zijn te begrijpen. Met een uitvoeringsorganisatie had het mogelijk geweest om, wanneer bijvoorbeeld de weg aangelegd zou worden, kosten te besparen door, in samenwerking met het Hoogheemraadschap van Delfland, gelijktijdig een watergang aan te leggen, waardoor het gebied maar één keer open hoeft. Hierop kan in de uitvoering veel geld bespaard. Daar hebben we in de glastuinbouw veel ervaring mee. Er is dus een enorme potentie om geld te besparen en werk met werk te maken. Die voordelen kunnen we feitelijk niet van te voren aangeven. Dit zijn inschattingen die we richting de Raad niet kunnen beargumenteren en becijferen. Ondernemers zijn gewend dergelijke risico's te nemen, de Raad niet en wordt hierop afgerekend" (Blv). Echter, zij stelden ook dat "in een later stadium, bij aanbesteding, had de raad alsnog, bij een gebrek aan marktpartijen met goede biedingen, ervoor kunnen kiezen om de PPS te laten varen" (Blv).

De rol van de overheid is veranderd sinds het loslaten van de uitvoeringsorganisatie. De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft aangegeven een nieuwe koers te gaan varen. "Wij

gaan nu alleen voor het ontwikkelen van de publieke doelen om daarmee de randvoorwaarden te creëren zodat de reconstructie van de glastuinbouw tot stand komt" (Gem2). Overige partijen uit het proces hebben hierop aangegeven dat "de verantwoordelijkheden door het mislukken van de PPS-constructie opnieuw moeten worden gezien" (Blv en HHD).

#### 5.4.4 | planningproces en ontwikkelingsplanologie

Het planningproces in het project 'Oostland-Groenzone' zou kenmerken moeten bevatten van ontwikkelingsplanologie.

##### gebiedsontwikkeling

In het proces zijn indicatoren terug te vinden die, al dan niet, duiden op een gebiedsontwikkeling. Zo wordt in het proces gestuurd op de ontwikkeling van de acht verschillende modules binnen het plangebied via een drietal uitvoeringsorganisaties. Deze uitvoeringsorganisaties zijn de paraplu waaronder de verschillende projecten worden uitgevoerd (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 41). Het proces kent daarnaast actoren die specifiek zijn voor het projectgebied omdat Grontmij alleen shareholders in het proces heeft toegelaten. De uitvoeringsorganisatie 'Oostland' is echter nog niet opgezet. Doordat de gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft besloten geen PPS-constructie op te zetten en heeft gekozen om alleen nog de publieke taken te realiseren wordt de totale gebiedsontwikkeling ondermijnd.

##### open

Het proces was gericht op shareholders. Het was daardoor niet mogelijk om vrij toe te treden in het proces. Deze keuze, om het proces 'clean' te houden, is bewust gemaakt door het extern ingehuurde bureau Grontmij. Daarnaast had de gemeente Pijnacker-Nootdorp de fases van het proces vooraf al uitgestippeld. Hier is, tot het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland', niet van afgeweken. Het proces was daarmee voornamelijk gesloten.

##### integraal

Van integraliteit in het proces is sprake tot de uitvoeringsfase. De verschillende uitvoeringsorganisaties hebben hun eigen doelen en eigen financiële middelen. Daarbij is de gemeente Pijnacker-Nootdorp, door het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland', voornemens om alleen de publieke taken te realiseren. Het gedachtegoed van het integraal ontwikkelen wordt hiermee losgelaten.

##### gebiedsspecifieke dynamiek

In het proces komt de gebiedsspecifieke dynamiek terug in het betrekken van de Land en TuinbouwOrganisatie gericht op de glastuinbouw. Deze organisatie vertegenwoordigt het merendeel van de glastuinbouwondernemers in dit gebied en hebben daardoor de kennis over de bedrijven. Door het nauwe contact tussen de bedrijven en deze organisatie wordt er ook veel kennis over het gebied in het proces gebracht.

##### uitvoeringsgerichtheid

Vanaf de start van het proces heeft het proces in het teken gestaan van de uitvoerbaarheid van het project. De mkba was de eerste stap waarbij uitvoerbaarheid centraal stond. Echter, omdat de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp niet akkoord ging met de uitvoeringsorganisatie voor de herstructurering van de glastuinbouw is het nog maar de vraag wat er uiteindelijk zal gaan uitkomen. De gemeente Pijnacker-Nootdorp hoopt dat doordat de randvoorwaarden met publiek geld wel kunnen worden gerealiseerd, de private herstructurering alsnog, eventueel zonder uitvoeringsorganisaties, op gang komt.

### ruimtelijke kwaliteit

In het proces is geen aandacht voor ruimtelijke kwaliteit te ontdekken. Door het gesloten proces ontstonden er geen nieuwe ontmoetingen die leidden tot nieuwe inzichten, ideeën en innovaties ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit.

## 5.5 | realisatie

Naast de centrale doelstelling van 'Oostland-Groenzone' (*het in samenhang realiseren van een robuust recreatief en natuurlijk gebied (als onderdeel van de Groenblauwe Slinger), een verantwoorde waterhuishouding met toekomstbestendige waterbergingen, een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw en een veilige ontsluiting van het verkeer*) zijn er in de business case doelen geformuleerd. Deze doelen vormden het uitgangspunt voor de ontwikkeling van het gebied. Door het mislopen van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland', zoals in 5.4 beschreven, is het project nog niet afgerond. Hierdoor zijn er doelen nog niet gehaald.

### 5.5.1 | behaalde doelen

Om doelen te kunnen behalen speelt de financiering een belangrijke rol. Zoals al eerder bleek is het project 'Oostland-Groenzone' ondergebracht in drie deelprojecten met ieder een eigen uitvoeringsorganisatie. "Tussen de drie projecten zijn schotten geplaatst. Deze zijn afgeprijsd, begroot en benoemd in het afsprakenkader" (Gad). "De drie projectenvelopen moesten hun eigen broek ophouden" (Blv). "Dit is mede het gevolg van de koppeling tussen prestaties en de toegekende subsidies" (HHD). De koppeling maakt dat er "nauwelijks verevening mogelijk is tussen de drie deelprojecten" (Blv, Gad en HHD). In de uitvoeringsovereenkomsten is de mogelijkheid van verevening wel geboden. "Mocht er toch behoefte zijn aan verevening, moet dit via de stuurgroep (alle overheden) besloten worden. Dit is een ontsnappingsclausule om de risico's te beheersen" (Gad).

Anders is dit binnen de deelprojecten. "In principe mocht alles verevend worden, met uitzondering van twee elementen. Module 8, de transitie van glastuinbouw naar wonen in het groen, heeft als uitgangspunt de 'ruimte-voor-ruimte' regeling. Deze module levert in principe financieel niets op, maar kost ook niets en is daarmee financieel neutraal. Deze module is in de grondexploitatie niet meegenomen. De tweede is de agrarische bedrijvenzone (module 6). Daarvan is gezegd dat het compleet 'self supporting' is. Hier zit echter wel opbrengstpotentie in. Voor de overige modules gold dat er uitwisselbaarheid was. Zo was de aanleg van de weg duurder, maar zijn gronden die aangewend moesten worden voor hoeveelheid meters groen-blauw goedkoper. Dit kon dan van de ene module naar de andere module worden overgeheveld" (Gem1).

Het onderverdelen in deelprojecten en modules maakte de uitvoerbaarheid makkelijker. Doordat sommige deelprojecten niet afhankelijk waren van andere ontwikkelingen, zoals herstructurering van glastuinbouw, konden deze, zolang de subsidies hiervoor werden verstrekt, doorgaan. Deelproject 'Groenzoom' wordt daarom uitgevoerd.

Omdat de gemeente Pijnacker-Nootdorp, na het besluit van de raad om geen PPS op te zetten, alleen de publieke taken binnen het gebied 'Oostland' wil realiseren, zijn ook doelen, zoals de aanleg van een nieuwe ontsluiting, haalbaar. Dit geldt eveneens voor de groenblauwe dooradering. De gemeente hoopt hiermee een impuls te geven aan het gebied "zodat het bedrijfsleven dit verder oppakt" (Gem2). "Gelet op recente voorbeelden, zoals in de Overbuurtsepolder en Noordpolder, waarin een beeldkwaliteitplan aan het gebied ten grondslag ligt, zijn jonge bedrijven gerealiseerd. Ondernemers willen zich op deze wijze profileren aan leveranciers en bezoekers" (Blv).

### 5.5.2 | niet behaalde doelen

Er zijn echter ook een aantal doelen die niet worden gehaald. Deze doelen hebben invloed op het behalen van de doelstelling van het project. Zo wordt het doel van het opruimen van verspreid liggend glas niet gehaald (*een hoge landschappelijke kwaliteit voor een gebied dat zich nu nog kenmerkt door verrommeling*). In het kader van de regeling 'ruimte-voor-ruimte' mogen woningen worden gebouwen als het verspreid liggend glas wordt opgeruimd. "De huidige woningmarkt maakt echter dat dit onvoldoende financiële armslag geeft om bedrijven op sleutelposities, met hoge kosten voor het opruimen van bedrijfsruimten, etc. op te ruimen. De verwachte opbrengsten van deze regeling zijn lager doordat ook het gebied aangekleed moet worden. Deze doelstelling was erg ambitieus" (Blv).

Het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland' heeft de grootste invloed gehad op het niet behalen van doelstellingen. Mede door dit mislukken is het zeer de vraag of herstructurering van glastuinbouw wel plaats gaat vinden (*een duurzame ruimtelijk-economische structuur voor de glastuinbouw met aaneengesloten kavels van 4 tot 12 ha zonder woningen of andere niet-gerelateerde bedrijvigheid en een robuuste en veilige waterinfrastructuur met een toekomstbestendige afvoercapaciteit en waterbergingsmogelijkheden*). Tuinders zijn namelijk altijd op zoek naar "het juiste investeringsmoment" (Blv). Nu zij niet gezamenlijk (kunnen) gaan investeren wordt, gelet op de publieke investeringen, "de grote bulk herstructurering na 2015 verwacht. De FES-subsidie loopt namelijk tot 2015, waardoor in ieder geval voor de publieke opgave haast is geboden voor realisatie en daarmee tevens innovatie pas bij de uitvoering van herstructurering aan de orde is" (Blv).

"Het is in 'Oostland' überhaupt al moeilijk om de glastuinbouw te behouden. Dit project heeft financiële armslag en zal, indien de randvoorwaarden worden gerealiseerd, naar verwachting volstromen. Echter, in het volgende gebied dat geherstructureerd moet worden, kan je weer van voor af aan beginnen. In de huidige economische situatie zijn hiervoor geen middelen" (Gem1).

Het is zodoende de vraag of de centrale doelstelling, *het in samenhang realiseren van een robuust recreatief en natuurlijk gebied (als onderdeel van de Groenblauwe Slinger), een verantwoorde waterhuishouding met toekomstbestendige waterbergingen, een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw en een veilige ontsluiting van het verkeer*, behaald kan worden. Het *in samenhang realiseren* komt bij de uitvoering onder druk door het mislukken van het opzetten van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland'.

### 5.5.3 | realisatie en toelatingsplanologie

Om het project te realiseren is rekening gehouden met publieke kaders. Dit bleek al eerder in 5.4. Een nieuw publiek kader, in de vorm van een bestemmingsplan, is in voorbereiding. "Er zijn in het verleden al verschillende plannen gemaakt" (Blv). In eerste instantie werd er meerdere bestemmingsplannen voorbereid; één voor het groen, één voor het glas en één voor de nieuwe gebiedsontsluitingsweg door het glastuinbouwgebied. Het is nu de bedoeling alsnog één plan te maken per gemeente.

"Een bestemmingsplan met regels voor het glastuinbouwgebied is ingewikkeld omdat hierbij twee gemeenten zijn betrokken" (Blv). "Het bestemmingsplan moet de kaders van je project aangeven, maar ook ruimte bieden om de nieuwe weg aan te leggen. Aan de andere kant moet het ook flexibel zijn om de herstructurering van glastuinbouw van de grond te kunnen tillen. Het moet dus aan de ene kant een kader geven om je masterplan uit te kunnen voeren en aan de andere kant moet het vrijheid bieden aan ondernemers om te kunnen investeren en per gebied te kijken hoe je tot de meest optimale inrichting komt" (Gem2). "In het huidige masterplan is al vastgelegd welke ruimte er in gebruik en

mogelijkheden voor de glastuinbouw. Het bestemmingsplan moet hiervan een juridische vertaling zijn. Er wordt wel vastgehouden aan productieglas versus gerelateerde bedrijven" (Blv). "Het doel van het plan, wat dus nog in ontwikkeling is, is wel om het project en proces te dragen" (Blv). Daarbij geeft het bestemmingsplan zekerheid aan de tuinders om te investeren.

#### 5.5.4 | realisatie en ontwikkelingsplanologie

Er zijn in het project ook kenmerken van ontwikkelingsplanologie aanwezig die als succesfactor bijgedragen hebben aan de realisering van het project 'Oostland-Groenzone'.

##### gebiedsontwikkeling

Het onderverdelen in deelprojecten en modules maakte de uitvoerbaarheid makkelijker. Doordat sommige modules niet afhankelijk waren van andere ontwikkelingen, zoals herstructurering van glastuinbouw, konden deze, zolang de subsidies hiervoor werden verstrekt, doorgaan. Zoals bij het proces al is aangegeven worden de verschillende modules binnen het plangebied via verschillende uitvoeringsorganisaties ontwikkeld. Omdat de gemeente Pijnacker-Nootdorp, na het besluit van de raad om geen PPS op te zetten, alleen de publieke taken binnen het gebied 'Oostland' wilde realiseren, zijn ook doelen, zoals de aanleg van een nieuwe ontsluiting, haalbaar. Hoewel het knippen in het project de uitvoerbaarheid van (delen van) het project verbetert, gaat dit ten koste van de gebiedsontwikkeling. Nu niet gezamenlijk wordt geïnvesteerd wordt, gelet op de publieke investeringen, "de grote bulk herstructurering na 2015 verwacht" (Blv). Echter, door het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland' is het zeer de vraag of herstructurering van glastuinbouw wel plaats gaat vinden.

##### open

"Tussen de drie deelprojecten zijn schotten geplaatst. Deze zijn afgeprijsd, begroot en benoemd in het afsprakenkader" (Gad). "De drie projectenveloppen moesten hun eigen broek ophouden" (Blv). Er ontstond zodoende een drietal gesloten uitvoeringsorganisaties met eigen financiële middelen. De enige uitvoeringsorganisatie waarbij private partijen een belangrijke rol konden spelen (uitvoeringsorganisatie 'Oostland') en waarbij pas in de realisatie openheid zou zijn, zo bleek in 5.4.3, strandde voortijdig bij de raad van de gemeente Pijnacker-Nootdorp. De gemeente benadrukte deze geslotenheid door zelfstandig de publieke doelen te realiseren voor het deelproject 'Oostland' en voor de overige ontwikkelingen hopen dat "het bedrijfsleven dit verder oppakt" (Gem2).

##### integraal

Van integraliteit was sprake tot de uitvoeringsfase, immers in 5.2.4, 5.3.4 en 5.4.3 is geconcludeerd dat er integraliteit altijd het uitgangspunt is geweest. De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft, door het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland', besloten om een andere koers te varen en alleen de publieke taken te realiseren. Het gedachtegoed van het integraal ontwikkelen, evenals gebiedsontwikkeling, werd hiermee losgelaten.

##### gebiedsspecifieke dynamiek

Bij de realisatie is enigszins rekening gehouden met de gebiedsspecifieke dynamiek. De keuze van de betrokken partijen voor het knippen van het project in verschillende uitvoeringsorganisaties en de keuze van de gemeente Pijnacker-Nootdorp om in ieder geval de publieke taken te realiseren in het deelproject 'Oostland' zijn hier voorbeelden van. Immers, het bedrijfsleven gaf aan dat "gelet op recente voorbeelden, zoals in de Overbuurtsepolder en Noordpolder, waarin een beeldkwaliteitplan aan het gebied ten grondslag ligt, jonge bedrijven zijn gerealiseerd" (Blv), waarmee zij wilden aangeven dat

randvoorwaarden een belangrijke rol spelen in investeringsmomenten en aantrekkingskracht voor een ondernemer.

#### uitvoeringsgerichtheid

Het opzetten van de uitvoeringsorganisaties heeft ervoor gezorgd dat er daadwerkelijk uitvoering van het project plaats zou vinden. Zelfs na het mislukken van één van de uitvoeringsorganisaties heeft de gemeente aangegeven toch in het gebied de publiek gefinancierde opgaven te realiseren.

#### ruimtelijke kwaliteit

Door het voornemen om nu alleen de publieke taken te realiseren is ruimtelijke kwaliteit onder druk komen te staan. De vertegenwoordiging van de tuinders verwacht de herstructurering van glastuinbouw pas na 2015. In dat jaar lopen de subsidies voor het project af. Het is daarom ook maar de vraag of er ruimtelijke kwaliteit ontstaat. Zeker ook omdat voor de publieke taken er geen actieve bijdrage is vanuit de private partijen na het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland'. Separate, onsamenhangende ontwikkelingen kunnen hiervan het gevolg zijn, waardoor ingeboet wordt op de ruimtelijke kwaliteit.

## 5.6 | samenvatting

In dit hoofdstuk is het project 'Oostland-Groenzone' in de gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland onderzocht. Met dit onderzoek is getracht een antwoord te geven op deelvragen zes en zeven:

6. Welke elementen van ontwikkelingsplanologie worden reeds ingezet bij herstructurering van glastuinbouw?
7. Welke doelstellingen worden gehaald en in hoeverre is het resultaat toe te schrijven aan het, al dan niet, inzetten van ontwikkelingsplanologie?

Op basis van de onderzoeksopzet uit hoofdstuk 4 is het project 'Oostland-Groenzone' geanalyseerd. In deze analyse is onderscheid gemaakt tussen de planningopgave, het planconcept, het proces en de realisatie van het project. Per projectelement is gekeken of de zes geformuleerde kenmerken van ontwikkelingsplanologie (gebiedsontwikkeling, open concepten, processen en bestuurshuishouding, aandacht voor gebiedsspecifieke dynamiek, uitvoerbaarheid en ruimtelijke kwaliteit) voorkomen in het project.

Uit onderzoek naar dit project is gebleken dat bij herstructurering van glastuinbouw elementen van ontwikkelingsplanologie aanwezig zijn. Tot aan de uitvoeringsfase wordt in het project gestuurd op gebiedsontwikkeling, aandacht voor gebiedsspecifieke dynamiek, uitvoerbaarheid en ruimtelijke kwaliteit [DEELVRAAG 6]. Het ontbreekt in dit project echter aan openheid. Doordat de planningopgave is ontstaan vanuit bestaande projecten (met name 'Transitie Greenport' en 'Mooi en Vitaal Delfland') is er geen sprake van een open concept. De gemeente Pijnacker-Nootdorp had daarnaast het proces van het project vooraf al bepaald, waardoor er ook geen sprake was van een open proces. De door de gemeente Pijnacker-Nootdorp aangestelde procesbegeleiding (Grontmij) versterkte dit gebrek aan openheid door in het proces alleen de shareholders te betrekken. Hierdoor was het niet mogelijk om als marktpartij alsnog betrokken te raken in het project.

Ondanks dit gebrek aan openheid zijn er in het project de nodige doelen behaald. Het behalen van doelen voor het project werd ondergebracht bij een drietal uitvoeringsorganisaties. "Tussen de drie projecten (uitvoeringsorganisaties) zijn schotten geplaatst. Deze zijn afgeprijsd, begroot en benoemd in het afsprakenkader" (Gad). "De drie projectenveloppen moesten hun eigen broek ophouden" (Blv). Twee van deze



uitvoeringsorganisaties ('Katwijkerbuurt' en 'Groenzoom') zijn opgezet en in uitvoering. Binnen deze organisaties is sprake "een koppeling tussen prestaties en de toegekende subsidies" (HHD). Doordat deze deelprojecten niet afhankelijk waren van andere ontwikkelingen, zoals herstructurering van glastuinbouw, konden deze, zolang de subsidies hiervoor werden verstrekt, doorgaan. Het is opmerkelijk dat het enige deelproject ('Oostland') waarvoor private middelen benodigd waren het niet heeft gered. Hier wordt in het volgend hoofdstuk nader op ingegaan.

De enige haalbare doelen in dit project zijn daarom vooralsnog de doelen waarvoor publieke middelen aanwezig zijn [DEELVRAAG 7]. Ook binnen het deelproject 'Oostland' worden alleen de modules gerealiseerd waarvoor publieke middelen zijn. De doelen die vooralsnog niet worden gerealiseerd zijn:

- een hoge landschappelijke kwaliteit voor een gebied dat zich nu nog kenmerkt door verrommeling.
- een robuuste en veilige waterinfrastructuur met een toekomstbestendige afvoercapaciteit en waterbergingsmogelijkheden.
- een duurzame ruimtelijk-economische structuur voor de glastuinbouw met aaneengesloten kavels van 4 tot 12 ha zonder woningen of andere niet-gerelateerde bedrijvigheid.

De publieke inbreng in het project heeft dus een belangrijke rol gespeeld. In het project zijn dan ook sporen van toelatingsplanologie te ontdekken. Hoewel de actoren in het proces onderschrijven dat de planningopgave en het planconcept in gezamenlijkheid is opgesteld wilde de gemeente Pijnacker-Nootdorp wel zelf de kaders stellen en ontwerpen. Hetzelfde gold voor het 'programma van eisen' die het Hoogheemraadschap van Delfland voor de wateropgaven liet opnemen in het project en randvoorwaarden vanuit de provincie Zuid-Holland. Daarnaast zijn er in het project afspraken gemaakt over de subsidievoorwaarden. Voor deze subsidies moest aan verplichtingen worden voldaan. Het op te richten bestemmingsplan heeft tot doel ruimte te bieden voor ontwikkelingen. De actoren zien dit bestemmingsplan juist als een katalysator in het proces. Het plan bied immers zekerheden ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden waardoor de ondernemers in het gebied hun investeringsmoment en -mogelijkheden kunnen bepalen.

De rol van ontwikkelingsplanologie, hoewel daarvan wel degelijk elementen aanwezig zijn, in het behalen van de doelstellingen lijkt zodoende beperkt en niet doorslaggevend. Het gebrek aan openheid in het planconcept, proces en de bestuurshuishouding en het (mede ten gevolge daarvan (zie 6.3)) mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland' hebben ertoe geleid dat alleen doelen waarvoor publieke middelen zijn vrijgemaakt worden gerealiseerd. Doordat deze publieke middelen gekoppeld zijn aan publieke criteria lijkt het uiteindelijke resultaat van het project daarmee weer vervallen te zijn tot een toelatingsplanologische ontwikkeling [DEELVRAAG 7].

# Realisatie waterpartij en rietland

## DE GROENZOOM

*De natuur als buur*

Projectbureau De Groenzoom [www.degroenzoom.nl](http://www.degroenzoom.nl)

Dienst Landelijk Gebied



Arcadis Nederland B.V.



Dhr. F. Pijper tel.: 06 270 605 36

VanderHelm Projecten B.V.



[WWW.BORDBUSTERS.NL](http://WWW.BORDBUSTERS.NL)

## 6 | ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE IN HERSTRUCTURERING VAN GLASTUINBOUW

### 6.1 | Inleiding

De inleiding van deze thesis startte met het belang van de (glas)tuinbouw voor Nederland. Nederland heeft immers op het gebied van tuinbouw een grote naam (Greenports Nederland, 2011). Ontwikkelingen in de tuinbouwsector vinden hoofdzakelijk plaats in de zogenaamde 'Greenports'. Deze Greenports vervullen een belangrijke economische functie en brengen veel werkgelegenheid met zich mee. Mede door het belang van de Greenports voor de Nederlandse economie is het behoud van de glastuinbouwsector in Nederland noodzakelijk. Om de koppositie van de tuinbouwsector te behouden en te versterken is gerichte investering in innovatie en verduurzaming nodig (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010; p. 11).

Deze thesis heeft zich beperkt tot de glastuinbouwsector en in het bijzonder de Greenport Westland-Oostland omdat deze Greenport de belangrijkste drager is van het glastuinbouwcluster. Één van de hoofddoelstellingen van de Greenport Westland-Oostland is de consolidering van een duurzaam glastuinbouwareaal om de rol als Greenport waar te kunnen blijven maken (Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 28). Het teeltareaal van de glastuinbouw staat onder druk door diverse ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de bouw van woningen, de aanleg van infrastructuur, de komst van bedrijventerreinen, de aanleg van natuur- en recreatiegebieden en de sanering van verspreid glas (Provincie Zuid-Holland, 2011). De uitdaging en noodzaak is dan ook om in de Greenport Westland-Oostland voldoende areaal aan duurzaam glastuinbouwgebied te handhaven en dit tegelijkertijd zo optimaal mogelijk te benutten.

De veronderstelling in deze thesis is dat om in een innovatieve en dynamische sector, zoals de glastuinbouwsector, herstructurering te bewerkstelligen toelatingsplanologie niet (langer) het geëigende middel is. Toelatingsplanologie kenmerkt zich door een statisch karakter, stroperige besluitvorming en een maakbaarheidsdenken. Toelatingsplanologie biedt daardoor onvoldoende oplossing voor een proces met een veelheid van actoren in een innovatieve, dynamische en complexe sector zoals de glastuinbouwsector. Om in te spelen op de glastuinbouwsector en de daarmee samenhangende ruimtelijke weergave is in deze thesis aansluiting gezocht bij ontwikkelingsplanologie.

Deze thesis heeft geprobeerd inzicht te geven in het proces van herstructurering in de glastuinbouw. Deze thesis probeert zodoende een (kritische) bijdrage te leveren aan herstructureringsprocessen in de glastuinbouw. Samengevat was de doelstelling van dit onderzoek: *inzicht verkrijgen in de rol en de bijdrage van ontwikkelingsplanologie in de herstructurering van de glastuinbouwsector*. Om deze doelstelling te bereiken is gekozen voor de navolgende onderzoeksvraag:

***In hoeverre wordt ontwikkelingsplanologie toegepast bij herstructurering van glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland en in hoeverre***

***draagt dit bij aan het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave?***

## 6.2 | conclusie

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van deze thesis zijn in de introductie zeven deelvragen opgesteld. Deze deelvragen moesten leiden tot een beantwoording van de hoofdvraag.

### 6.2.1 | beantwoording deelvragen

De beantwoording van deze deelvragen leerde dat we steeds meer leven in een wereld van een veelheid aan tijden en ook een veelheid aan allerlei verschillende ruimtelijke werkelijkheden, die in verschillende snelheden ook verschillende kanten op bewegen (Boelens, 2005; p. 24). Deze wereld, de netwerkmaatschappij, zagen we terug in de glastuinbouw. Met name in de opkomende innovatieve sector, maar ook de veranderende vervoersstromen en positie van de veiling zijn horizontalisering, deterritorialisering en virtualisering terug te vinden. Ook neemt de plaatsafhankelijkheid, mede door innovaties, van de productie af. De netwerkmaatschappij genereert door haar (virtuele) werkelijkheid een andere fysieke ruimtevraag [DEELVRAAG 1]. Deze andere fysieke ruimtevraag gaat gepaard met een hoge maatschappelijke dynamiek zoals het spanningsveld tussen de ruimtebehoeften en de behoeften aan belevingswaarden en aan duurzaamheid, een afnemende overheidsinvloed en het falen van het huidige ruimtelijke beleid. Hierdoor wordt duidelijk dat nieuwe planningspraktijken noodzakelijk zijn [DEELVRAAG 2].

Voor deze nieuwe planningspraktijk is aansluiting gezocht bij ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie, dat als begrip nog geen duidelijke definitie kent, is in deze thesis beschreven in zes kenmerken [DEELVRAAG 3]:

1. gebiedsontwikkeling;
2. open (concepten, processen en bestuurshuishouding);
3. integraal (inschakeling van en afstemming met private partners en maatschappelijke organisaties);
4. gebiedsspecifieke dynamiek;
5. uitvoeringsgerichtheid; en
6. ruimtelijke kwaliteit.

Op basis van deze kenmerken is in deze thesis gekeken naar herstructurering van glastuinbouw. De analyse van de toepassingskenmerken van ontwikkelingsplanologie (grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims, hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek, een sterk gezamenlijk belang en gevoel voor urgentie, fysieke (en procesmatige) innovaties en zicht op haalbare en betaalbare oplossingen) voor het glastuinbouwcluster van Greenport Westland-Oostland leerde dat alle ingrediënten in principe aanwezig zijn of kunnen zijn om door toepassing van ontwikkelingsplanologie in het herstructureringsproces van prioritaire gebieden een betere aansluiting te vinden bij de netwerkmaatschappij en herstructurering beter van de grond te krijgen dan middels de huidige toelatingsplanologie [DEELVRAAG 5]. Herstructurering van glastuinbouw is noodzakelijk omdat door relatieve schaarste in de Greenports, een afnemende plaatsafhankelijkheid (netwerkmaatschappij), continue innovaties, instabiele markten (zoals de afzetmarkt en energiemarkt), uitgifte van uitleglocaties buiten de Greenports, etc. het glastuinbouwcluster steeds meer gebukt gaat onder relatieve veroudering [DEELVRAAG 4]. Herstructurering van glastuinbouw moet leiden tot een duurzaam en toekomstbestendig glastuinbouwcluster. Één van de lopende projecten waar herstructurering van glastuinbouw aan de orde is, is het project 'Oostland-Groenzone' in de

gemeenten Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Dit project kent gebiedsoverstijgende opgaven en is daarmee aangewezen als 'prioritair gebied'.

In deze thesis is een casestudy gedaan naar het project 'Oostland-Groenzone'. Het gebied diende aangepakt te worden door een herstructurering op basis van een integrale aanpak van verschillende elementen als de fysieke bereikbaarheid, de waterproblematiek, de ruimtelijke kwaliteit als geheel, de energietransitie en het recreatief medegebruik van gebieden (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 5). In de business case is de gebiedsontwikkeling voor het project gedefinieerd. De gebiedsontwikkeling hield het volgende in (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009; p. 22): *het in samenhang realiseren van een robuust recreatief en natuurlijk gebied (als onderdeel van de Groenblauwe Slinger), een verantwoorde waterhuishouding met toekomstbestendige waterbergingen, een ingrijpende herstructurering van de glastuinbouw en een veilige ontsluiting van het verkeer*. Deze gebiedsontwikkeling voor 'Oostland-Groenzone' sloot aan bij de gestelde planningopgave voor de Greenport Westland-Oostland.

Het project is aan de hand van de geformuleerde planningopgave, het planconcept, het planningproces en de realisatie onderzocht op de genoemde kenmerken van ontwikkelingsplanologie. Uit de casestudy is gebleken dat bij herstructurering van glastuinbouw elementen van ontwikkelingsplanologie aanwezig zijn. Tot aan de uitvoeringsfase wordt in het project gestuurd op gebiedsontwikkeling, aandacht voor gebiedsspecifieke dynamiek, uitvoerbaarheid en ruimtelijke kwaliteit [DEELVRAAG 6]. Het ontbreekt in dit project echter aan een open concept, proces en bestuurshuishouding. Doordat de planningopgave is ontstaan vanuit bestaande projecten (met name 'Transitie Greenport' en 'Mooi en Vitaal Delfland') is er geen sprake van een open concept. De gemeente Pijnacker-Nootdorp had daarnaast het proces van het project vooraf al bepaald, waardoor er ook geen sprake was van een open proces. De door de gemeente Pijnacker-Nootdorp aangestelde procesbegeleiding (Grontmij) versterkte dit gebrek aan openheid door in het proces alleen de shareholders te betrekken. Hierdoor was het niet mogelijk om als marktpartij alsnog betrokken te raken in het project.

Ondanks dit gebrek aan openheid zijn er in het project de nodige doelen behaald. Het behalen van doelen voor het project werd ondergebracht bij een drietal uitvoeringsorganisaties. Twee van deze uitvoeringsorganisaties ('Katwijkerbuurt' en 'Groenzoom') zijn opgezet en in uitvoering. Binnen deze organisaties is sprake "een koppeling tussen prestaties en de toegekende subsidies" (HHD). Doordat deze deelprojecten niet afhankelijk waren van andere ontwikkelingen, zoals herstructurering van glastuinbouw, konden deze, zolang de subsidies hiervoor werden verstrekt, doorgaan. Ook binnen het deelproject 'Oostland', waarvoor door een raadsbesluit nog geen uitvoeringsorganisatie is opgezet, worden alleen de modules gerealiseerd waarvoor publieke middelen zijn. De enige haalbare doelen in het project 'Oostland-Groenzone' zijn daarom (vooralnog) de doelen waarvoor publieke middelen aanwezig zijn [DEELVRAAG 7].

De publieke inbreng in het project heeft dus een belangrijke rol gespeeld. In het project zijn dan ook sporen van toelatingsplanologie te ontdekken. Hoewel de actoren in het proces onderschrijven dat de planningopgave en het planconcept in gezamenlijkheid is opgesteld wilde de gemeente Pijnacker-Nootdorp wel zelf de kaders stellen en ontwerpen. Hetzelfde gold voor het 'programma van eisen' die het Hoogheemraadschap van Delfland voor de wateropgaven liet opnemen in het project en randvoorwaarden vanuit de provincie Zuid-Holland. Daarnaast zijn er in het project afspraken gemaakt over de subsidievoorwaarden. Voor deze subsidies moest aan verplichtingen worden voldaan. De rol van ontwikkelingsplanologie, hoewel daarvan wel degelijk elementen aanwezig zijn, in het behalen van de doelstellingen lijkt zodoende beperkt en niet doorslaggevend. Het gebrek aan een open concept, proces en de bestuurshuishouding en het (mede ten gevolge daarvan) mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland'

hebben ertoe geleid dat alleen doelen waarvoor publieke middelen zijn vrijgemaakt worden gerealiseerd. Doordat deze publieke middelen gekoppeld zijn aan publieke criteria lijkt het uiteindelijke resultaat van het project daarmee weer vervallen te zijn tot een toelatingsplanologische ontwikkeling [DEELVRAAG 7].

### 6.2.2 | beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag in deze thesis bestaat uit twee delen. Het eerste deel van de hoofdvraag, *in hoeverre wordt ontwikkelingsplanologie toegepast bij herstructurering van glastuinbouw in de Greenport Westland-Oostland*, kan met name aan de hand van de antwoorden op deelvraag 6 en 7 worden beantwoord:

***Bij herstructurering van glastuinbouw in prioritaire gebieden zijn elementen van ontwikkelingsplanologie aanwezig, namelijk gebiedsontwikkeling, aandacht voor gebiedsspecifieke dynamiek, uitvoerbaarheid en ruimtelijke kwaliteit. Het ontbreekt echter met name aan een open concept, proces en bestuurshuishouding. Het gebrek hieraan en in casu het (mede ten gevolge daarvan) mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland' hebben ertoe geleid dat alleen doelen waarvoor publieke middelen zijn vrijgemaakt worden gerealiseerd. Doordat deze publieke middelen gekoppeld zijn aan publieke criteria lijkt het uiteindelijke resultaat van het project daarmee weer vervallen te zijn tot een toelatingsplanologische ontwikkeling.***

Voor het tweede deel van de hoofdvraag, *in hoeverre draagt dit bij aan het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave*, moet gekeken worden naar de resultaten die voortkomen uit het project ten aanzien van het in deze thesis vastgestelde doel voor de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland (*excelleren door proactief de huidige knelpunten en kansen op te pakken en het internationale marktleiderschap van de glastuinbouw verder te versterken*). Uit de resultaten van het project 'Oostland-Groenzone' viel op te maken dat verschillende doelen niet worden bereikt. De doelen die voortsnog niet werden gerealiseerd waren:

- een hoge landschappelijke kwaliteit voor een gebied dat zich nu nog kenmerkt door verrommeling.
- een robuuste en veilige waterinfrastructuur met een toekomstbestendige afvoercapaciteit en waterbergingsmogelijkheden.
- een duurzame ruimtelijk-economische structuur voor de glastuinbouw met aaneengesloten kavels van 4 tot 12 ha zonder woningen of andere niet-gerelateerde bedrijvigheid.

Uit deze niet bereikte doelen blijkt juist dat dit de doelen zijn die de glastuinbouw zouden moeten versterken. De huidige knelpunten (verrommeling door verspreid liggend glas, een waterbergingsopgave en een lage ruimtelijke kwaliteit ("de ruimtelijke kwaliteit in het gebied laat sterk te wensen over" (Gad)) worden in dit project uiteindelijk niet opgepakt ondanks dat in het masterplan nog werd benadrukt dat voor een optimaal gebruik een verbetering van de structuur noodzakelijk is, zoals het verbeteren van wegen, het graven van nieuwe, robuuste, watergangen en realiseren van extra waterberging en het verbeteren van riolering en nutsvoorzieningen (Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2009a; p. 23). Voor het tweede deel van de hoofdvraag kan zodoende geconcludeerd worden dat:

***Het geconstateerde gebrek aan toepassing van ontwikkelingsplanologie of beter, het gebruik van toelatingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw ertoe leidt dat het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave niet wordt behaald.***

De uiteindelijke conclusie en antwoord op de hoofdvraag is daarmee:

***Bij herstructurering van glastuinbouw in prioritaire gebieden binnen Greenport Westland-Oostland zijn elementen van ontwikkelingsplanologie aanwezig, maar is nog steeds sprake van toelatingsplanologie. Dit leidt ertoe dat het doel dat ten grondslag ligt aan de herstructureringsopgave niet wordt behaald.***

### 6.3 | reflectie

Deze toch enigszins pijnlijke conclusie, in het licht van het (economisch) belang van de glastuinbouwsector binnen Nederland en (daarmee samenhangend) de noodzaak tot het bereiken van het doel, roept daarom de nodige vragen op. In deze reflectie wil ik aandacht besteden aan de volgende vragen:

1. Welke oorzaken liggen ten grondslag aan het gebrek van ontwikkelingsplanologie in 'Oostland-Groenzone'?
2. Is het, gelet op de ervaring en kennis uit het project 'Oostland-Groenzone', wel mogelijk om met een integrale gebiedsontwikkeling herstructurering van glastuinbouw, op basis van ontwikkelingsplanologie, te bewerkstelligen zodat deze het excelleren en het internationale marktleiderschap van de glastuinbouw verder versterkt?

#### 6.3.1 | reflectie case 'Oostland-Groenzone'

Om de eerste vraag te beantwoorden moet het proces van het project 'Oostland-Groenzone' nader worden geanalyseerd. Een belangrijk 'meetpunt' in dit project is het mislukken van de uitvoeringsorganisatie 'Oostland', omdat dit de uitvoeringsorganisatie was waarin de doelstellingen die moeten bijdragen aan de centrale doelstelling voor de glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland zouden moeten worden gerealiseerd.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp omschrijft dit mislukken als gevolg van financiële motieven. "Toen we met elkaar de afspraken maakten om met elkaar de uitvoering ter hand te nemen was er sprake van dat een uitvoeringsorganisatie zou worden opgezet in de vorm van een Publiek Private Samenwerking (PPS). Daartoe zou ook de gemeente Pijnacker-Nootdorp het initiatief nemen, maar daar kwamen we alleen financieel niet uit" (Gem2). De financiële motieven hadden betrekking op de risico's. "Doordat er moeilijk gesleuteld kan worden aan de kostenkant en de opbrengsten door de crisis lager zullen zijn kon de gemeenteraad niet instemmen met een PPS constructie. De voordelen kunnen we feitelijk niet van te voren aangeven. Dit zijn inschattingen die we richting de Raad niet kunnen beargumenteren en becijferen" (Blv). Volgens Grontmij speelt daarin ook de doorlooptijd van het project een belangrijke rol. "Natuurlijk levert zo'n PPS de eerste jaren geen rendement op, maar levert over tien tot vijftien jaar zeker rendement op. Op die tijdschalen beslissen kunnen en durven nemen is lastig" (Gad). Eerder bleek al dat de "FES-subsidie tot 2015 loopt, waardoor in ieder geval voor de publieke opgave haast is geboden" (Blv). Hieruit blijkt dat de herstructurering van glastuinbouw sterk afhankelijk is van publieke financiële middelen en daarmee ook publieke besluitvorming. In deze afhankelijkheid zit een belangrijke kern van het probleem.

Deze afhankelijkheid komt terug in de aan-, of beter gezegd, afwezigheid van ontwikkelingsplanologie in het project. In dit project werd geconstateerd dat er geen sprake is van een open concept, open proces en open bestuurshuishouding. Het project 'Oostland-Groenzone' en de daarbij behorende planningopgave komt voort uit de projecten 'Transitie Greenport' en 'Mooi en Vitaal Delfland'. Het concept was daarmee eveneens niet open, maar (functioneel) ingekaderd door deze voorlopers. Ook had de gemeente Pijnacker-Nootdorp in haar beleidsstuk 'PIT!' (2005) al een kader geschetst voor de ontwikkelingen in dit projectgebied. "Dat de gemeente Pijnacker-Nootdorp daar

een plan had was al wel duidelijk" (Gad). Binnen deze kaders was wel enige vrijheid. Zo is "in de verkenningsfase gebrainstormd over hoe het gebied er uit zou kunnen komen te zien" (Gem1). Echter, doordat "er voornamelijk vanuit de gemeente Pijnacker-Nootdorp is getekend en ontworpen" (Gem2), lag de regie wel bij de gemeente. Er was in het concept daardoor beperkte, (functioneel) ingekaderde, openheid binnen de, vooraf bedachte, locaties. Ten aanzien van het proces in het project 'Oostland-Groenzone' bleek dat dit vooraf al was bedacht. Zoals de gemeente Pijnacker-Nootdorp al aangaf: "Hoe wij het project wilden managen hebben wij vooraf bedacht" (Gem2). Voor de begeleiding van dit proces huurde de gemeente Pijnacker-Nootdorp een extern bureau in, namelijk Grontmij. Grontmij hield het proces en de bestuurshuishouding gesloten. "De partijen die structureel in het overleg zaten waren dat partijen met belangen. Zij moesten echt iets in het gebied" (Gad). Grontmij wilde "de kern van het proces zo 'clean' mogelijk houden" (Gad) en keek daardoor naar "shareholders in plaats van stakeholders" (Gad). Dat de voorzitter van het dagelijks bestuur uit het bedrijfsleven kwam was bijzonder, maar droeg niet bij aan een open bestuurshuishouding. "De slagkracht van het was heel beperkt, waardoor zij de rol, dat het project vanuit de markt getrokken werd, op die manier niet kon waarmaken" (Gad).

Uit het project blijkt dat, door de financiële afhankelijkheid, de publieke sector een belangrijke stempel drukt, zo niet bepaald, wat er in het proces gebeurt. Het gebrek aan een open concept, proces en bestuurshuishouding is, zoals hierboven beschreven, een publieke keuze geweest. Deze publieke keuze wordt gesteund door de beperkte tijd om gesubsidieerde deelprojecten, die publieke taken zijn, te realiseren. Immers, als de termijn wordt overschreden kunnen deze taken niet worden gerealiseerd. "In essentie mag je wel stellen dat, ingegeven door de huidige economische situatie, er angst leeft bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp over de verdienpotentie van het gebied" (Gad). De gemeente heeft door alleen de publieke taken te realiseren die gepaard gaan met publieke middelen alle risico's zo veel mogelijk beperkt en daarmee zelf de hand gehouden op de ruimtelijke ontwikkelingen in het plangebied.

Het antwoord op de eerste vraag is daarmee:

***Doordat de glastuinbouwsector financieel afhankelijk is van publieke partijen om 'publieke taken' (zoals wegen, water en groen) te realiseren is de sector afhankelijk van publieke partijen bij een integrale gebiedsontwikkeling. Omdat in 'Oostland-Groenzone' door deze publieke partijen (om financiële redenen) bewust gekozen is om het concept, proces en bestuurshuishouding gesloten te houden (en alleen de 'publieke taken' te realiseren) krijgt ontwikkelingsplanologie geen kans.***

### 6.3.2 | reflectie ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw

De reflectie op het project 'Oostland-Groenzone' laat zien de glastuinbouwsector niet 'kan' en dat publieke partijen, zeker in economisch onzekere tijden, niet 'willen' (risicomijdend werken) en daarom terugvallen op toelatingsplanologie. De gemeente Pijnacker-Nootdorp hoopt dat "publieke inspanningen worden gezien door het bedrijfsleven en dat zij zullen volgen om zelf met initiatieven te komen" (Gem2). In 3.4.2 is echter betoogd dat het glastuinbouwcluster in Greenport Westland-Oostland voldoet of kan voldoen aan de toepassingskenmerken voor ontwikkelingsplanologie waardoor deze situatie niet zou hoeven te bestaan.

Om de tweede vraag te kunnen beantwoorden moet daarom eerst gekeken worden naar het betoog uit 3.4.2, waaruit geconcludeerd kan worden of de randvoorwaarden om ontwikkelingsplanologie toe te passen wel aanwezig waren, om vervolgens aan te kunnen geven wat er nodig is om ontwikkelingsplanologie in herstructurering van



glastuinbouw toe te (kunnen) passen. Vanuit de theorie waren de volgende toepassingskenmerken te onderscheiden:

- grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims;
- hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek;
- een sterk gezamenlijk belang en gevoel voor urgentie;
- fysieke (en procesmatige) innovaties; en
- zicht op haalbare en betaalbare oplossingen.

Ten aanzien van een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan ruimteclaims is in 3.4.2 gesteld dat in de Greenport Westland-Oostland er verscheidene ruimteclaims op het glastuinbouwgebied liggen. In 'Oostland-Groenzone' komt dit ook tot uiting, doordat er een ecologische verbindingszone aangelegd moet worden, er een opgewaardeerde kV-leiding moet komen, er een waterbergingsopgave ligt, etc.. In het gebied zijn eveneens aanverwante (en niet-aanverwante) bedrijfsvoeringen aanwezig die een beroep doen op de ruimte. In het project is hiervoor een speciale zone ingericht.

De hoge maatschappelijke en ruimtelijke dynamiek zoals deze in 3.4.2 is beschreven is niet gebiedsgebonden en geldt derhalve dan ook voor 'Oostland-Groenzone'.

In 3.4.2. werd aangegeven dat het gezamenlijk belang contextgebonden kon zijn. In 'Oostland-Groenzone' werd het 'succes' van het project met name toegeschreven aan de integrale aanpak. "Het onderlinge vertrouwen, de samenwerking en binding maakte dat alle betrokken partijen het project met elkaar aandurfd" (Gad). Het gezamenlijk belang kan derhalve in dit project als aanwezig worden beschouwd. De urgentie van dit belang wordt eveneens onderkend. Het project is immers ontstaan van uit bestaande projecten. Ook was er vanuit het bedrijfsleven al aangegeven dat er noodzaak tot herstructurering was in dit gebied.

Er is een bijzondere inspanning nodig, door het 'moeten', 'kunnen' en 'willen' te stimuleren, om van ontwikkelingsplanologie daadwerkelijk een succes te maken (Dammers, e.a., 2004; p. 25). Vooral in gebieden met een hoge maatschappelijke dynamiek en daardoor met een hoge ruimte- en milieudruk (overdrukgebieden) is het belangrijk dat ontwikkelingsplanologie gericht is op het realiseren van systeeminnovaties (Dammers, e.a., 2004; p. 27). Deze innovaties stimuleren het 'moeten', 'kunnen' en 'willen' in een proces, waardoor de slagingskans wordt vergroot. Door te streven naar (systeem)innovaties kunnen actoren beter gebonden worden (en blijven) aan het gebiedsgerichte project. Procesmatige innovaties waren echter niet aanwezig. Fysieke innovaties, zoals een warmteweb, stonden wel in de steigers, maar waren teveel afhankelijk van factoren buiten het project waardoor deze niet van de grond kwamen.

Uit de theorie over ontwikkelingsplanologie bleek al dat het samenspel tussen publieke, private en particuliere partners een continue en herhaalde beweging is tussen moeten, kunnen en willen. Het 'moeten' is, gelet op het veronderstelde gezamenlijk belang, in dit project gedekt. Het 'kunnen' is afhankelijk van haalbare en betaalbare oplossingen, maar, zo bleek uit 6.3.1, dit geldt ook voor het 'willen'. Het 'kunnen' en 'willen' wordt bemoeilijkt door de economische crisis, zo zagen we in 6.3.1. Sinds de economische crisis, die in het eerste decennium van de 21<sup>e</sup> eeuw intrad, is ook de investeringsbereidheid van ondernemingen afgenomen. In combinatie met strengere kredietvoorwaarden van banken is het creëren van haalbare en betaalbare oplossingen steeds moeilijker geworden. Investerings in herstructurering van glastuinbouw wordt hoofdzakelijk door zittende, nieuw komende of samenwerkende tuinders gedaan. Zij zijn hiervoor afhankelijk van de kredieten van banken. Gebiedsontwikkeling op een schaalniveau dat boven de eigen eigendomsgrenzen uitstijgt is, zeker in economisch moeizamere tijden, in de glastuinbouwsector nauwelijks aan de orde. Voor

gebiedsontwikkeling is de sector daardoor afhankelijk van publieke investeringen. Deze afhankelijkheid kwam ook terug in het project 'Oostland-Groenzone', waar de publieke partijen (Gemeenten, Provincie en Waterschap) investeerden in infrastructuur, water en groen.

De analyse van de toepassingskenmerken van ontwikkelingsplanologie aan de hand van de ervaring en kennis over het project 'Oostland-Groenzone' leert dat niet alle toepassingskenmerken voor ontwikkelingsplanologie (duidelijk) aanwezig zijn bij een herstructureringsopgave van glastuinbouw. Er is namelijk onvoldoende zicht op haalbare en betaalbare oplossingen en een gebrek aan fysieke (en procesmatige) innovaties. Om van ontwikkelingsplanologie in herstructurering van glastuinbouw een succes te kunnen maken zijn er daarom inspanningen nodig om de randvoorwaarden te verbeteren zodat de financiële afhankelijkheid van de glastuinbouwsector verminderd en open concepten, processen en bestuurshuishouding worden gestimuleerd. Deze inspanningen kunnen gezocht worden in de (systeem)innovaties. Zoals gezegd stimuleren deze innovaties het 'moeten', 'kunnen' en 'willen' in een proces en kunnen daardoor een katalysator vormen voor het verminderen van de financiële afhankelijkheid van de sector en het ontwikkelen voor open concepten, processen en bestuurshuishouding. Juist op het gebied van innovaties is er, met het project 'Oostland-Groenzone' als voorbeeld, nog veel te halen. Het glastuinbouwcluster biedt mogelijkheden om tot innovaties te kunnen komen, maar dan zijn inspanningen nodig zoals:

- herformulering van het begrip glastuinbouw; binnen de bestaande publieke kaders is de functie en verschijningsvorm van glastuinbouw sterk ingeperkt. Van oudsher wordt het glastuinbouwgebied beschouwd als een agrarische productiesector met daarbij behorende regels. In de huidige situatie staat het economisch belang en de gebruikswaarde van de glastuinbouw voorop en wordt krampachtig vastgehouden aan het behoud van zo veel mogelijk vierkante meter glas. Het gebied kan hierdoor niet of nauwelijks voldoende multifunctioneel worden ingericht en niet voldoen aan de vraag naar overige ruimtelijke en maatschappelijke belangen (Krul, 2009; p. 7) . De bedrijfsvoeringen binnen de glastuinbouw zijn echter de afgelopen jaren sterk veranderd. De sector verandert steeds meer van agrarisch naar industrieel. Innovatieve bedrijven lopen tegen beperkingen aan met betrekking tot bijvoorbeeld (aanverwante) functies, volwaardigheid, benodigde kantoorruimte en presentatiemogelijkheden. Om innovaties te kunnen stimuleren, waarde toe te voegen aan het product en (daarmee) financieel draagvlak te vergroten is een heroriëntatie op het begrip glastuinbouw benodigd. Hiervoor ligt een taak voor met name de provincie. Immers, zij stelt in de provinciale verordening beperkingen aan het gebruik van het glastuinbouwgebied. Ook binnen gemeenten zal dit (beleidsmatig) moeten landen.
- flexibiliteit in kritische massa glas; één van de hoofddoelstelling van de Greenport Westland-Oostland is de consolidering van een duurzaam glastuinbouwareaal om de rol als Greenport waar te kunnen blijven maken (Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland, 2008; p. 28). Een greenport zonder teelt is ondenkbaar en het glastuinbouwcomplex heeft een kritische massa nodig, waardoor het blijvend kan excelleren (VNO-NCW West, 2009). Er is echter niet duidelijk wat deze kritische massa voor glas is. Door vast te houden aan het huidige teeltareaal (zie artikel 2, lid 2, sub j van de Verordening Ruimte (2010)) worden ontwikkelingen binnen het glastuinbouwgebied beperkt waardoor investeringen in andersoortige (aanverwante) functies die uiteindelijk (financieel) mede ten goede kunnen komen aan de duurzame ontwikkeling van de glastuinbouw worden uitgesloten. Bij de kritische massa wordt gemeten in oppervlakte van kassen, terwijl de afgelopen jaren steeds meer bedrijven gebruik maken van meerlaagse teelt omdat de afhankelijkheid

van zonlicht, door technologische vernieuwingen in belichting, verminderd. Het is dan ook aan de overheden en de sector om gezamenlijk, op basis van dan geldende verwachte trends en ontwikkelingen, per gebiedsontwikkeling te bepalen wat de minimale glasoppervlakte of liever teeltoppervlakte voor dat gebied is. Dit is mede afhankelijk van de navolgende inspanning.

- positionering van het projectgebied in de Greenport; het positioneren van een projectgebied binnen de totale glastuinbouwketen zorgt ervoor dat het gebied een rol in de keten vervult die complementair is aan rollen van andere glastuinbouwgebieden. Op basis van de gebiedsspecifieke dynamiek kan een (open) concept ontwikkeld worden met publieke en private partijen die ondernemers en wellicht zelfs private ontwikkelaars, die nu nagenoeg niet investeren in ontwikkeling van glastuinbouw, bindt aan het gebied en het concept. Onderzoek is daarom benodigd naar ketens en clustervorming in de glastuinbouw.
- gebiedsmarketing; aansluitend op en ondersteunend aan het voorgaande kan gebiedsmarketing een belangrijke rol spelen in het binden van ondernemers en ontwikkelaars in het projectgebied (zie ook aanbevelingen Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL' (2010)).
- procesmatige versnelling; door de huidige besluitvormingsstructuur binnen overheden kennen projecten zoals 'Oostland-Groenzone' een lange doorlooptijd. Lange doorlooptijden resulteren daarom ook in een later investeringsmoment voor de tuinders. Deze vertraging heeft gevolgen voor de marktpositie van de bedrijven in het glastuinbouwcluster en daarmee voor de concurrentiepositie van de Nederlandse glastuinbouw.
- aanpassing subsidies; één van de factoren voor publieke partijen om risicomijdend een planproces te doorlopen is de beperkte termijn voor het realiseren van gesubsidieerde (deel)projecten. Om ontwikkelingsplanologie te stimuleren zou het Rijk de termijnen, als beloning voor het gebruik van ontwikkelingsplanologie, moeten kunnen opschorten. Daarnaast zouden subsidies verhoogd kunnen worden indien er ten gevolge van het project een meerwaarde ontstaat door innovaties uit het proces.

De genoemde inspanningen kunnen ontwikkelingsplanologie stimuleren en kunnen bijdragen aan de investeringsbereidheid en -mogelijkheden voor ondernemers en ontwikkelaars in het glastuinbouwgebied. Het moet voor ondernemers die gevestigd zijn buiten het plangebied ook aantrekkelijk worden om juist in het plangebied gevestigd te willen zijn en daar dus in willen investeren. Het stimuleren van (systeem)innovaties moet zodoende bijdragen aan het 'moeten', 'kunnen' en 'willen'. Hierdoor komt er meer zicht op haalbare en betaalbare oplossingen. Ook het gebrek aan een open concept, proces en bestuurshuishouding, zoals opgemerkt in het project 'Oostland-Groenzone', kan door deze stimulansen worden opgeheven. De verminderde afhankelijkheid van publieke gelden en verbeterde ontwikkelingsmogelijkheden voor ondernemers en investeerders maakt dat een project eerder vanuit de markt opgezet wordt en daardoor meer zal leiden tot stakeholderplanning dan shareholderplanning. Uitvoeringsorganisaties zouden hierdoor vanuit de markt opgezet kunnen worden en zijn daardoor minder afhankelijk van bestuurlijke gremia.

Zolang geen sprake is van de voorgestelde inspanningen zijn toelatingsplanologische projecten zoals 'Oostland-Groenzone' waarschijnlijk niet te vermijden. In economisch onzekere tijden worden risico's gemeden door publieke partijen en is er onvoldoende 'willen' en 'kunnen' om op basis van ontwikkelingsplanologie herstructurering van glastuinbouw vorm te geven. Dit gaat echter wel ten koste van de positie van de glastuinbouw in Nederland en op de wereldmarkt. De voorgestelde positionering in combinatie met een open planconcept en proces en gebiedsmarketing hadden de

financiële risico's van het project 'Oostland-Groenzone' kunnen verminderen, waarmee de doelstelling voor de glastuinbouw beter bereikbaar had geweest dan dat het nu is geweest.

Gelet op de voorgaande kan als antwoord op de tweede deelvraag wordt gesteld dat:

*In de theoretisch gefundeerde veronderstelling dat ontwikkelingsplanologie bijdraagt aan een verbeterd inspelen op de netwerkmaatschappij kan worden geconcludeerd dat het mogelijk is om middels een integrale gebiedsontwikkeling herstructurering van glastuinbouw, op basis van ontwikkelingsplanologie, te bewerkstelligen zodat deze het excelleren en het internationale marktleiderschap van de glastuinbouw verder versterkt, mits er inspanningen worden verricht op het gebied van herformulering van het begrip glastuinbouw, positionering van het projectgebied in de Greenport, flexibiliteit in kritische massa glas, gebiedsmarketing, procesmatige versnelling en aanpassing van subsidies, zodat, met name in economisch onzekere tijden, (systeem)innovaties kunnen worden gestimuleerd en de investeringsbereidheid en -mogelijkheden in het glastuinbouwgebied worden versterkt.*





© 2015 Google

Foto: Google StreetView

## 7 | LITERATUURLIJST

### 7.1 | algemene literatuurlijst

- Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL' (2010), *Vitaal tuinbouwcluster 2040: Een toekomststrategie voor Greenport Holland*, Rapport Adviesgroep 'Tuinbouwcluster Greenport.NL'. Ministerie van LNV.
- Alterman, R. (1997), *The challenge of farmland preservation: lessons from a six-nation comparison*, In: *Journal of the American Planning Association*, volume 3, pp. 220-243. Chicago: American Planning Association.
- Arksey, H. & P. Knight (1999), *Interviewing for Social Scientists*. London: Sage.
- Babbie, E. (1998), *The Practice of social Research*. Wadsworth: Belmont.
- Bertolini, L. & T. Spit (1998), *Cities on rails; the redevelopment of railway station areas*. London: E&F N Spon/Routledge.
- Boelens, L. (2005), *Fluviologie: een nieuwe benadering van ruimtelijke ordening*. Oratie uitgesproken tijdens benoeming tot buitengewoon hoogleraar op de VROM-leerstoel wetenschappelijke toepassingen in de planologie aan de Universiteit van Utrecht op 13 januari 2005. Rotterdam: Urban Unlimited.
- Boelens, L. (2009), *The Urban Connection: An actor-relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010-Publishers.
- Boelens, L. (2010), *De associatie stad, bottom-up of outside-in*, In: *Stedenbouw + Ruimtelijke Ordening*, nummer 3, pp. 16-23. Den Haag: NIROV.
- Bolan, R. (1999), *The Dutch retreat from the welfare state and its implication for metropolitan planning*, AME Essays from Visiting Professors, Amsterdam: University of Amsterdam.
- Bontje, M. (2003), *A 'Planner's Paradise' Lost?: Past, Present and Future of Dutch National Urbanization Policy*, In: *European Urban and Regional Studies*, volume 10, number 2, pp. 135-151. London: Sage publications.
- Boschma, R.A., K. Frenken & J.G. Lambooy (2004), *Evolutionaire economie: een inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the rescaling of Statehood*. New York: Oxford University Press.
- Bruinsma, G.J.N. & M.A. Zwanenburg (red.) (1992), *Methodologie voor bestuurskundigen: stromingen en methoden*. Muiderberg: Coutinho B.V.
- Bryman, A. (2008), *Social Research Methods 3<sup>th</sup> edition*. New York: Oxford University Press Inc.
- Buck Consultants International (1999), *Meer private betrokkenheid als kans bij de herstructurering van bedrijventerreinen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Cammen, H. van der (1982). *Methodisch geleide planvorming I*, In: *Stedenbouw & Volkshuisvesting*, nummers 7 en 8, pp. 377-385. Den Haag: NIROV.
- Cammen, H. van der & L.A. de Klerk (1993). *Ruimtelijke ordening: van plannen komen plannen – de ontwikkelingsgang van de ruimtelijke ordening in Nederland*. Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum bv.
- Casseres, de J.M. (1929), *Grondslagen der planologie*, In: *De Gids*. Amsterdam: Van Kampen.
- Castells, M. (1990), *The Infomational City: A Framework for Social Change*. Canada: University of Toronto.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1*. Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (1998), *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 3*. Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (2000), *Materials for an exploratory theory of the network society*, In: *British Journal of Sociology*, Volume 51, Issue 1. Londen: LSE.
- Castells, M. (2010), *The Rise of the Network Society second edition, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume 1*. Oxford: Wiley - Blackwell.

- CPB (Centraal Planbureau) (2001), Veroudering van bedrijventerreinen: een structuur voor herstructurering. [online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/veroudering-van-bedrijventerreinen-een-structuur-voor-herstructurering.pdf>>, geciteerd op 2 maart 2011.
- Dammers, E., R.P. Kranendonk, P.J.A.M. Smeets, L. Adolfse, C.J. van Woerkum, M. Horvoets & L. Langerak (1999), Innoveren en leren: kennismangement en plattelandsvernieuwing. Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004). Ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk. Rotterdam: NAI Uitgevers / Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Dijk, A. van (2006). Ontwikkelen op niveau: de Zuid-Hollandse uitdaging vraagt om ontwikkelingsplanologie. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- ETIN Adviseurs (2002), De Brabantse Herstructureringsopgave. Tilburg: ETIN Adviseurs.
- Evaluatiecommissie WRO/Bro (1994). Van plannen, projecten en de praktijk. Advies van de valuatiecommissie WRO/Bro. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Faludi, A. (1973). Planning theory. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1987). A decision-centred view of environmental planning. Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1996). Denken en doen: de schakel tussen analyse en ontwerp, In: G. Alberts (red.) (1996). Beleidswetenschap en praktijk I: de stand van het onderzoek in Nederland. Nijmegen: KU Nijmegen.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994), Rule and Order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Friedmann, J. (1965). A response to Althuser: comprehensive planning as a process, In: A. Faludi ed. (1973). A reader in planning theory, pp. 211-215. Oxford: Pergamon Press.
- Frissen, P.H.A. (2002), De rol van de overheid in de informatiesamenleving. Lezing in het kader van de derde bijeenkomst in de serie Crash Course Infopolitics in De Balie te Amsterdam op 7 april 2002. [online] beschikbaar op het World Wide Web: <[http://infodrome.info/lopende\\_zaken/crashmulfris.html](http://infodrome.info/lopende_zaken/crashmulfris.html)>, geciteerd op 18 maart 2011.
- Gemeente Lansingerland (2010), Structuurvisie Lansingerland 2020. Rotterdam: RBOI.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2007), Beleidsplan Glastuinbouw: visie en toelichting. [online] beschikbaar op het World-Wide-Web: <[http://www.pijnacker-nootdorp.nl/INTERNET/AFD%20BEL/Pdf/Beleidsplan\\_glastuinbouw\\_PN.pdf](http://www.pijnacker-nootdorp.nl/INTERNET/AFD%20BEL/Pdf/Beleidsplan_glastuinbouw_PN.pdf)>, geciteerd op 8 april 2011.
- Gemeente Westland (2010), Bestemmingsplan Boomawatering (voorontwerp). [online] beschikbaar op het World Wide Web: <[http://ruimtelijkeplannen.nl/documents/-NL.IMRO.1783.obp00070007-vont/t\\_NL.IMRO.1783.obp00070007-vont.pdf](http://ruimtelijkeplannen.nl/documents/-NL.IMRO.1783.obp00070007-vont/t_NL.IMRO.1783.obp00070007-vont.pdf)>, geciteerd op 20 juli 2011.
- Gemeente Westland (2011), Herstructurering Glastuinbouw. [online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.gemeentewestland.nl/Smartsite.shtml?id=102857>>, geciteerd op 25 februari 2011.
- Gemeente Westland (2011a), Programma-omschrijving herstructurering Glastuinbouw. [online] beschikbaar op het World-Wide-Web: <<http://www.gemeentewestland.nl/Smartsite.shtml?id=102459>>, geciteerd op 8 april 2011.
- Glasbergen, P. & J.B.D. Simonis (1979), Ruimtelijke beleid in de verzorgingsstaat. Onderzoek naar en beschouwing over de (on)mogelijkheid van een nationaal ruimtelijk beleid in Nederland, Amsterdam: Kobra.
- Graham, S. & P. Healey (1999). Relational Concepts of Space and Place, In: European Planning Studies, nr. 5, pp. 623-646. Londen: Routledge.
- Greenport Nederland (2010). Strategische agenda mainport 2010-2013: Denken en doen! Honselersdijk: Greenport Nederland.
- Greenports Nederland (2007), Startnotitie: 'Op weg naar visie 2025'. [online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/09/25/startnotitie-op-weg-naar-visie-2025-greenport-s-nederland/20070925-drzw-2007-3145-bijlage1.pdf>>, geciteerd op 11 februari 2011.



- Greenports Nederland (2008), Visie 2040 Excelleren!: Verduurzamen en verdienen.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<[http://www.greenportsnederland.nl/Content/www.greenportsnederland.nl/Documenten/SEN0003\\_BR\\_RAPPORT\\_WEB4.pdf](http://www.greenportsnederland.nl/Content/www.greenportsnederland.nl/Documenten/SEN0003_BR_RAPPORT_WEB4.pdf)>, geciteerd op 12 februari 2011.
- Greenports Nederland (2011), Wat zijn Greenports?  
[online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.greenportsnederland.nl/#pagina=1005>>, geciteerd op 11 februari 2011.
- Greenport Westland (2011), Glastuinbouw.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.greenportwestland.nl/Smartsite.shtml?id=55454>>, geciteerd op 12 februari 2011.
- Greenport Westland-Oostland (2006), Position paper: Samen werken aan unieke kansen voor een uniek cluster. Pijnacker: Telstar Prepress druk.
- Greenport Westland-Oostland (2008), Integrale visie greenport Westland-Oostland 2020. Pijnacker: Samenwerkingsverband Greenport Westland-Oostland.
- Gualini, E (2004). Planning and the intelligence of institutions. Aldershot: Ashgate.
- Gunsteren, H.R. van (1976). The quest for control: a critique of the rational-central-rule approach in public affairs. London: John Wiley & Sons.
- Hakvoort, J. (1995). Handleiding voor het schrijven van een scriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Hanf, K. & F. W. Scharpf (1978). Interorganizational policy making: limits to coordination and central control. London: Sage publications.
- Heidemij Advies (1996). Nieuwe kansen voor bestaande terreinen: een onderzoek naar de problemen en oplossingen van verouderde bedrijventerreinen in Nederland. PM
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2001). Van ordenen naar ontwikkelen, provincies investeren in de kwaliteit van ruimte. Rijswijk: RS Drukkerij B.V.
- Jonker, J. & B.J.W. Pennink (2000). De kern van methodologie: een inleiding. Assen: Van Gorcum.
- Klaassen, A.W. (2002), Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk. Den Haag: Elsevier.
- Klein, E-H. & I. Snellen (2009). Complexity Theory and Public Administration: A Critical Appraisal, In: G. Teisman e.a. (2009). Managing Complex Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments, pp. 17-36. New York: Routeledge.
- Knoben, J. (2007), A Spider and the Stickiness of its Web: the causes and consequences of spatial firm mobility. Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Korteweg, P.J. (2002), Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging? Utrecht: Nederlandse Geografische Studies.
- Kreukels, A.J.M. (1989), Naar nieuwe besturingsconcepties, In: A.B. Ringeling & I.Th.M. Snellen (eds.). Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, nummer 12, pp. 137-148. Den Haag: VUGA Uitgeverij bv.
- Krul, S.P. (2009), From Glass City to Hybrid Landschape: The transformation of a historic grown glasshouse concentration in the Randstad.
- LEI (Landbouw-Economisch Instituut) (2011). Schaalvergroting in de land- en tuinbouw: effecten bij veehouderij en glastuinbouw. LEI-rapport 2010-094, februari 2011, projectcode 2275000050. Den Haag: LEI, Wageningen UR.
- Louw, E., B. Needham, H. Olden & C-J Pen (2004). Planning van bedrijventerreinen. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Lubach, D. (1994). Pre-advies voor de commissie van Bouwrecht. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Maat, A. van de (2004). Een nieuwe hiërarchie in de netwerksamenleving: Analyse van de invloed van netwerktechnologieën op de autonomie van de overheid.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://avandemaat.tripod.com/id33.html>>, geciteerd op 20 maart 2011.
- Ministerie van VROM (1997). Nota Stedelijke Vernieuwing. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2004). Nota Ruimte. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Needham, B. (2003). Onmisbare toelatingsplanologie, In: Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening nummer 2, pp. 10-13. Den Haag: NIROV.

- Neuman, W.L. (2000). *Social Research Methods: qualitative and quantitative Approaches*. Needham Heights: Allyn and Bacon.
- NRLO (Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek) (1999), *Innoveren met Ambitie: kansen voor agrosector, groene ruimte en vissector*. NRLO-rapport 99/17. Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Olden, H. (2010), *Uit voorraad leverbaar*. Utrecht: Geomedia, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Ostendorf, W. & S. Musterd (1996), *Groenkernen en compacte steden. Nieuwe grenzen voor ruimtelijke ordening*, *Planologisch Nieuws*, 16 (2), pp. 91-101.
- Pellenbarg, P.H. (1985), *Bedrijfsrelokatie en ruimtelijke cognitie: onderzoeken naar bedrijfsverplaatsingsprocessen en de subjektieve waardering van vestigingsplaatsen door ondernemers in Nederland*. Dissertatie R.U. Groningen, Sociaal-Geografische Reeks no. 33, Groningen: Geografisch Instituut Rijksuniversiteit Groningen.
- Programmabureau Greenport Westland (2009), *Evaluatie Greenport Visie Westland 2020*. Naaldwijk: Gemeente Westland, december 2009.
- Provinciaal Historisch Centrum (2011a), *Geschiedenis Westland*.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl/geschiedenis/verhalen/geografischelocatie/97>>, geciteerd op 4 maart 2011.
- Provinciaal Historisch Centrum (2011b), *Gemeente Lansingerland*.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl/geschiedenis/verhalen/geografischelocatie/195>>, geciteerd op 4 maart 2011.
- Provinciaal Historisch Centrum (2011c), *Geschiedenis van Pijnacker-Nootdorp*.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl/geschiedenis/verhalen/geografischelocatie/59>>, geciteerd op 4 maart 2011.
- Provinciaal Historisch Centrum (2011d), *De opkomst van de tuinbouw*.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.geschiedenisvanzuidholland.nl/geschiedenis/verhalen/verhaal/169/de-opkomst-van-de-tuinbouw>>, geciteerd op 4 maart 2011.
- Provincie Overijssel (2011), *Wat is herstructureren?*  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.overijssel.nl/thema's/economie/herstructurering/herstructureren/>>, geciteerd op 28 februari 2011.
- Provincie Zuid-Holland (2010), *Visie op Zuid-Holland: Structuurvisie*. Den Haag: Koninklijke De Zwart.
- Provincie Zuid-Holland (2011), *Glasmuinbouw*.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web: <[http://www.zuid-holland.nl/overzicht\\_aller\\_themas/thema\\_programma\\_en\\_projecten/glasmuinbouw.htm](http://www.zuid-holland.nl/overzicht_aller_themas/thema_programma_en_projecten/glasmuinbouw.htm)>, geciteerd op 21 februari 2011.
- Rathenau Instituut & Habiforum (2004), *Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave*. Den Haag: Rathenau Instituut / Habiforum / Nirov.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid*  
[online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda/regeerakkoord-vvd-cda.pdf>>, geciteerd op 11 februari 2011.
- Ridder, de J.G. (1979), *Uit de geschiedenis van het Westland*. Den Haag: Kruseman's uitgeverijmaatschappij B.V. Geciteerd in: *Tuinbouwkennis* (2011), Westland.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://tuinbouwkennis.nl/index.php/Westland#Geschiedenis>>, geciteerd op 3 maart 2011.
- Roo, G. de (2003). *De bestuurlijke gevolgen van 'ontwikkelingsplanologie': over de veranderende rol van overheden bij een situatiespecifieke en gebiedsgerichte aanpak*, In: P.M. Schrijnen (2003). *De cultuur van het bestuur, over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken*. Gent: Paper gepresenteerd tijdens de Plandag op 5 juni 2003, Stichting Planologische Diskussiedagen
- Salet, W.G.M. (1983). *De rijksplanologische dienst in profiel*, In: *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, nummer 6, pp. 298-308. Den Haag: NIROV.

- SER (Sociaal Economische Raad) (2001). Advies vijfde nota ruimtelijke ordening, advies 01/07. Den Haag: SER.
- Sorenson, O. (2003), Social Networks and industrial geography. In: Journal of Evolutionary Economics, number 13, pp. 513-527. Londen: Springer-Verlag.
- Spit, T.J.M. & P. Zoete (2002), Gepland Nederland. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Spit, T.J.M. (2003). Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave. Utrecht: Universiteit Utrecht, faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.
- Spit, T.J.M., P.A. Smaal & J.J. de Leede (1993a). Bestemmingsplannen optimaal in vorm? Den Haag: Uitgeverij VNG.
- Spit, T.J.M., P.A. Smaal & J.J. de Leede (1993b). Ruimte vóór het bestemmingsplan: een evaluatie van het voortraject van bestemmingsplanvorming. Den Haag: Uitgeverij VNG.
- Stacey, R.D. (1997). Strategic Management and Organisational Dynamics. Londen: Pitman Publishing.
- Stokking, K. M. (1998). Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding, Utrecht: ISOR  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://studion.fss.uu.nl/Bouwstenenonline/Bouwstenenonline.html>>, geciteerd op 15 juli 2011
- Teisman, G.R. (1997), Sturen via creatieve concurrentie. Nijmegen: Inaugurale rede Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Throgmorton, J. (1992). Planning as a persuasive story-telling about the future: negotiating an electric power settlement in Illinois, In: Journal of Planning Education and Research, volume 12, number 1, pp. 17-31. London: Sage publications.
- Valk, A. van der (1990). Het levenswerk van Th. K. van Lohuizen: de eenheid van het stedenbouwkundig werk. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- VNO-NCW West (2009). Grootschalig terrein voor glastuinbouw hard nodig.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.vno-ncwwest.nl/Nieuws%20bijlagen/091109%20PB%20Grootschalig%20terrein%20voor%20glastuinbouw%20hard%20nodig.aspx>>, geciteerd op 16 januari 2012.
- Vries, J. de (2003). Richtingloze ruimtelijke ordening. In: Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, nummer 2, pp. 6-9. Den Haag: NIROV.
- VROM-Raad (1998). De sturing van een duurzame samenleving: advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid, Advies 006. Den Haag: VROM-Raad.
- VROM-Raad (2004). Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. Den Haag: OBTV.
- Wintjes, R. (2001), Regionaal economische effecten van buitenlandse bedrijven: een onderzoek naar verankering van Amerikaanse en Japanse bedrijven in Nederlandse regio's. In: Nederlandse Geografische Studies, nummer 286. Utrecht: KNAG.
- Wissink, B. (2003). Inleiding: Ontwikkelingsgang van de planningtheorie. In: Een eeuw onenigheid: ontwikkelingsgang van de planningtheorie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Wissink, G.A. (1987). Nieuwe oriëntaties en werkterreinen voor de planologie, In: Stedenbouw en Volkshuisvesting, nummer 6, pp. 197-205. Den Haag: NIROV.
- Zuidema, C. & G. de Roo (2004). Complexiteit: een planologisch begrip.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.ruimte-rijk.nl/index/publicaties/publicaties/Zuidema%20&%20DeRoo%202004%20Rooilijn.pdf>>, geciteerd op 2 april 2011.

## 7.2 | literatuurlijst case oostland-groenzone

- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2008), Gebiedsontwikkeling Oude Polder, Pijnacker.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<<http://www.bvklapwijk.nl/Bestanden/dossiers/OudePolder%20gebiedsontwikkeling%20oversie%202008.pdf>>, geciteerd op 31 juli 2011.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2009), Business case Oostland/Groenzone Berkel-Pijnacker.  
[online] beschikbaar op het World Wide Web:  
<[http://www.pijnacker-nootdorp.nl/102438/Businesscase\\_FES\\_Oostland\\_\\_Groenzone\\_Berkel-Pnacker](http://www.pijnacker-nootdorp.nl/102438/Businesscase_FES_Oostland__Groenzone_Berkel-Pnacker)>, geciteerd op 31 juli 2011.

- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2009a), Masterplan Oostland/Groenzone Berkel-Pijnacker.  
 [online] beschikbaar op het World Wide Web:  
 <[http://www.pijnacker-nootdorp.nl/102736/Masterplan\\_FES\\_Oostland\\_\\_Groenzone\\_Pijnacker-Nootdorp](http://www.pijnacker-nootdorp.nl/102736/Masterplan_FES_Oostland__Groenzone_Pijnacker-Nootdorp)>, geciteerd op 31 juli 2011.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2011), Bestemmingsplan Duurzame Glastuinbouwgebieden.  
 [online] beschikbaar op het World Wide Web:  
 <[http://www.pijnacker-nootdorp.nl/INTERNET/AFD%20BPZ/Bestemmingsplannen/Duurz\\_gtb\\_Toelichting\\_BP\\_DG.pdf](http://www.pijnacker-nootdorp.nl/INTERNET/AFD%20BPZ/Bestemmingsplannen/Duurz_gtb_Toelichting_BP_DG.pdf)>, geciteerd op 31 juli 2011.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2011a), Glastuinbouw: FES Oostland/Groenzone Berkel-Pijnacker (1e fase).  
 [online] beschikbaar op het World Wide Web:  
 <<http://www.pijnacker-nootdorp.nl/Smartsite.shtml?ch=TRA&id=100535>>, geciteerd op 5 augustus 2011.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2011b), FES project Oostland/Groenzone Berkel-Pijnacker.  
 [online] beschikbaar op het World Wide Web:  
 <[http://www.pijnacker-nootdorp.nl/INTERNET/AFD%20BEL/Pdf/FES\\_factsheet.pdf](http://www.pijnacker-nootdorp.nl/INTERNET/AFD%20BEL/Pdf/FES_factsheet.pdf)>, geciteerd op 18 december 2011.
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp & Gemeente Berkel en Rodenrijs (2006), Bestemmingsplan Groenzone Berkel-Pijnacker.  
 [online] beschikbaar op het World Wide Web:  
 <<http://www.degroenzoom.nl/project/bestemmingsplan-groenzoom-1/>>, geciteerd op 31 juli 2011.
- Spit, T.J.M. & P. Zoete (2002), Gepland Nederland. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

## 8 | BIJLAGEN

### 8.1 | operationalisering onderzoeksbegrippen

| A                 |     | ontwikkelingsplanologie   |
|-------------------|-----|---|
|                   |     | <i>Voor de term ontwikkelingsplanologie is in deze thesis geen definitie geformuleerd. Er zijn in box 1 wel twee mogelijke definities beschreven. De definiëring zal daarom een samenvoeging van alle omschrijvingen uit 2.4 worden bevatten.</i> |
| definiëren        |     | Een open integrale gebiedsontwikkeling, waarin kansen en mogelijkheden van de gebiedsspecifieke dynamiek benut worden, teneinde een uitvoerbaar ruimtelijk kwalitatieve verbetering te realiseren.  |
| indiceren         | A1  | open (concepten, processen en bestuurshuishouding) en integraal (inschakeling van en afstemming met private partners en maatschappelijke organisaties)  |
|                   | A2  | gebiedsontwikkeling   |
|                   | A3  | gebiedsspecifieke dynamiek  |
|                   | A4  | uitvoerbaar   |
|                   | A5  | ruimtelijke kwaliteit.  |
| operationaliseren |     |   |
|                   | A1  | <i>het project dient vrij te worden gevormd, waardoor alle actoren en samenwerkingsvormen mogelijk zijn en gezamenlijk kunnen leiden tot het project:</i>   |
|                   | A1a | hoe is het project ontstaan?  |
|                   | A1b | is er sprake van een open planconcept?  |
|                   | A1c | is er sprake van een open planproces?   |
|                   | A1d | is er sprake van een open bestuurshuishouding?  |
|                   | A1e | zijn private partners en maatschappelijke organisaties vroegtijdig ingeschakeld?  |
|                   | A1f | welke rol heeft de overheid zichzelf in het project toegedicht?   |
|                   | A1g | wie draagt welke verantwoordelijkheid in het proces?  |
|                   | A1h | zijn de partijen complementair aan elkaar?  |
|                   | A1i | zijn alle partijen in alle stadia van het proces betrokken?   |
|                   | A2  | <i>om controle te kunnen houden op het project moet er sprake zijn van een afbakening en moet de ontwikkeling toekomstgericht zijn:</i>   |
|                   | A2a | welke ruimtelijke grenzen kent het project?   |
|                   | A2b | waarom is voor dit gebied gekozen?  |
|                   | A2c | waarom is voor herstructurering gekozen?  |
|                   | A2d | wie heeft deze keuze voor herstructurering gemaakt?   |
|                   | A2e | welke doelstelling geldt voor dit project?  |
|                   | A3  | <i>ontwikkelingsplanologie onderscheid zich door maatwerk en het benutten van kansen in een specifieke situatie:</i>  |
|                   | A3a | welke gebiedsspecifieke kenmerken zijn er in het project benoemd?   |
|                   | A3b | op welke wijze worden deze benut en is dit vastgelegd?  |
|                   | A4  | <i>ontwikkelingsplanologie is gericht op uitvoerbaarheid om niet te 'stranden' in overleg zonder resultaat. Innovaties zijn daarom benodigd om het 'moeten', 'kunnen' en 'willen' van actoren te kunnen bevorderen:</i>                           |
|                   | A4a | zijn er procesmatige innovaties?  |
|                   | A4b | zijn er fysieke innovaties?   |
|                   | A4c | worden particulier initiatief en investeringsvermogen gestimuleerd?   |
|                   | A4d | worden kosten en opbrengsten verevend?  |
|                   | A4e | zijn er projectenveloppen?  |

|     |   |
|-----|---|
| A5  | het behalen van ruimtelijke kwaliteitswinst is een belangrijke doelstelling:  |
| A5a | wordt ruimtelijke kwaliteit genoemd als uitgangspunt bij het project?   |
| A5b | op welke wijze is ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd en wordt deze als zodanig onderschreven door de betrokken actoren? |

| <b>B herstructurering van glastuinbouw</b> |  |
|--|--|
|  | <i>Voor de term herstructurering van glastuinbouw is in 3.3 van deze thesis een definitie geformuleerd.</i>  |
| definiëren                                 | het bewust (eenmalig) integraal herprofilen van entiteiten, zoals bedrijfsgebouwen en -bouwwerken, wegen, water en groen om het glastuinbouwgebied te versterken tot een cluster met een duurzame fysieke (basis)structuur waarbinnen innovaties kunnen worden ontplooid en ruimtelijke kwaliteit bijdraagt aan het ondernemerschap, de leefbaarheid en het imago van Greenport Westland-Oostland. |
| indiceren                                  |  |
| B1   | Greenport Westland-Oostland  |
| B2   | bewust   |
| B3   | herprofilen  |
| B4   | integraal  |
| operationaliseren                          |  |
| B1   | <i>het project dient in de Greenport Westland-Oostland te liggen:</i>  |
| B1a  | is het project in de Greenport Westland-Oostland gelegen?  |
| B2   | <i>er ligt een afweging ten grondslag aan het opstarten van het project en de beoogde doelstelling ervan:</i>  |
| B2a  | waarom is het project opgestart?   |
| B2b  | waarom is voor dit gebied gekozen?   |
| B2c  | waarom is voor herstructurering gekozen?   |
| B2d  | welke doelstelling geldt voor dit project?   |
| B3   | <i>herprofilering is het uitgangspunt in Greenport Westland-Oostland:</i>  |
| B3a  | welke vorm van herstructurering wordt nagestreefd?   |
| B3b  | waarom is voor deze vorm gekozen?  |
| B4   | <i>herstructurering wordt gekenmerkt door een integrale aanpak:</i>  |
| B4a  | welke aspecten worden betrokken in het herstructureringsvraagstuk?   |
| B4b  | waarom is voor deze aspecten gekozen?  |

| <b>C doelstellingen</b> |   |
|-------------------------|---|
|                         | <i>Om inzicht te krijgen in het behalen van de geformuleerde doelstelling(en) in de casus ( de doelstelling zoals is weergegeven bij de definitie van herstructurering van glastuinbouw) kan deze middels een stelling worden gedefinieerd.</i> |
| definiëren              | de vooraf geformuleerde doelstellingen, die bijdragen aan de centrale doelstelling voor herstructurering van glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland, zijn behaald.   |
| indiceren               |   |
| C1                      | geformuleerde doelstellingen  |
| operationaliseren       |   |

|     |  |
|-----|--|
| C1  | <i>om de bijdrage te kunnen meten zijn de geformuleerde doelstellingen van belang:</i> |
| C1a | welke doelstellingen zijn er geformuleerd voor dit project?                            |
| C1b | sluiten de geformuleerde doelstellingen aan bij de herstructureringsopgave?            |
| C1c | dragen de geformuleerde doelstellingen bij aan de herstructureringsopgave?             |
| C1d | welke geformuleerde doelstellingen zijn er gehaald?                                    |

| <b>D resultaat</b> |   |
|--------------------|---|
|                    | <i>Voor het toeschrijven van het resultaat aan ontwikkelingsplanologie is het van belang inzicht te verkrijgen in de succesfactoren van het project en eveneens de kenmerken van toelatingsplanologie in het proces te (h)erkennen. De definiëring van het resultaat kan door een stelling worden gevormd.</i>  |
| definiëren         | het behalen van de doelstelling is het gevolg van het gebruik van ontwikkelingsplanologie, ondersteund door toelatingsplanologie (een centralistische overheidsplanning gericht op het maken van plannen met daarin de meest gewenste ontwikkelingen in het plangebied (bijvoorbeeld een structuurplan) of vastgelegde bouw- en gebruiksmogelijkheden, om rechtszekerheid te bieden en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen) in het planproces. |
| indiceren          | D1 uitvoering (behalen door het gebruik van ontwikkelingsplanologie)<br>D2 toelatingsplanologie<br>D3 afstemming  |
| operationaliseren  |   |
| D1                 | <i>op welke wijze heeft de uitvoering plaats gevonden en wat zijn de gevolgen daarvan:</i>  |
| D1a                | welke geformuleerde doelstellingen zijn er gehaald?   |
| D1b                | welke (f)actoren hebben een belangrijke rol gespeeld bij het (niet) halen van de doelstellingen?  |
| D1c                | zijn er resultaten die specifiek toe te schrijven zijn aan het gebruik van ontwikkelingsplanologie?   |
| D2                 | <i>om te kunnen bepalen of in het project (een vorm van) toelatingsplanologie plaatsvindt zijn overheidsplannen een belangrijke indicator:</i>  |
| D2a                | is er sprake van een ruimtelijk plan, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, die het project, planconcept en/of planproces (mede) heeft gestuurd?  |
| D2b                | is er een ruimtelijk plan, zoals bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening, als gevolg van het project opgesteld?  |
| D3                 | <i>is er afstemming tussen toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie:</i>   |
| D3a                | is er afstemming tussen publieke kaders en private onderhandelingen in het proces?  |
| D3b                | is het ruimtelijk plan ondersteunend aan het project?   |
| D3c                | biedt dit plan ruimte/voldoende flexibiliteit voor innovaties en toekomstige ontwikkelingsplanologie  |

## 8.2 | matrix onderzoeksbegrippen

| codes                 | onderzoeksmethode             |
|-----------------------|-------------------------------|
| <b>planningopgave</b> |                               |
| A2a                   | documentenanalyse             |
| B1a                   | documentenanalyse             |
| A1a/B2a               | documentenanalyse (interview) |
| A2b/B2b               | documentenanalyse (interview) |
| A2c/B2c               | documentenanalyse (interview) |
| A2d                   | documentenanalyse (interview) |
| A2e/B2d/C1a           | documentenanalyse (interview) |
| B3a                   | documentenanalyse (interview) |
| B3b                   | documentenanalyse (interview) |
| B4a                   | documentenanalyse (interview) |
| B4b                   | documentenanalyse (interview) |
| C1b                   | documentenanalyse (interview) |
| C1c                   | documentenanalyse (interview) |
| <b>planconcept</b>    |                               |
| A1b                   | interview                     |
| A3a                   | documentenanalyse (interview) |
| A3b                   | interview                     |
| A4b                   | documentenanalyse (interview) |
| A5a                   | documentenanalyse (interview) |
| <b>planningproces</b> |                               |
| A1c                   | interview                     |
| A1d                   | interview                     |
| A1e                   | interview                     |
| A1f                   | interview                     |
| A1g                   | interview                     |
| A1h                   | interview                     |
| A1i                   | interview                     |
| A4a                   | interview                     |
| A4c                   | interview                     |
| D2a                   | interview                     |
| D3a                   | interview                     |
| <b>uitvoering</b>     |                               |
| A4d                   | interview                     |
| A4e                   | interview                     |
| A5b                   | interview                     |
| C1d/D1a               | interview                     |
| D1b                   | interview                     |
| D1c                   | interview                     |
| D2b                   | interview                     |
| D3b                   | interview                     |
| D3c                   | interview                     |



### 8.3 | interviewvragen

| vraag  | codes                                       |
|--|---|
| <b>planningopgave</b>  |   |
| Kunt u mij vertellen hoe het project tot stand is gekomen?   | A2b/B2a/B2b                                 |
| In het project wordt gestreefd naar "herstructurering van de glastuinbouw tot grotere toekomstbestendige percelen". Waarom is dit hier nodig en hoe is de planningopgave tot stand gekomen?  | A2c /A2d//B2c<br>B3a/ B3b/B4a/<br>B4b       |
| In het project zijn enkele doelstellingen geformuleerd. Hoe vindt u dat deze doelstellingen zich verhouden met de algemene herstructureringsopgave voor Greenport Westland-Oostland en vindt u dat de realisering van de doelstellingen de Greenport versterken? | C1b/ C1c                                    |
| <b>planconcept</b>   |   |
| Er is voor dit project een planconcept ontwikkeld. Hoe is dit concept tot stand gekomen?   | A1b/A3a/A3b/<br>A4b/A5a                     |
| <b>planningproces</b>  |   |
| Er worden in het proces een drietal fasen onderscheiden, namelijk verkenning, uitwerking en uitvoering. Hoe bent u bij deze fasen betrokken geweest en wat is er in deze fasen gebeurd?  | A1c/A1d/A1e/<br>A1f/A1g/A1h/<br>A1i/A4a/D3a |
| Om het project tot stand te doen laten komen speelt de financiering ervan een belangrijke rol. Op welke wijze wordt het plan gefinancierd?   | A4c   |
| Welke rol speelt het bestemmingsplan in het proces?  | D2a   |
| <b>uitvoering</b>  |   |
| Kunt u aangeven welke doelstellingen er reeds zijn gehaald, nog kunnen worden gehaald en welke niet haalbaar zijn gebleken?  | A5b/C1d/D1a/<br>D1b                         |
| Om het project tot stand te doen laten komen speelt de financiering ervan een belangrijke rol. Op welke wijze wordt het plan gefinancierd?   | A4d/A4e                                     |
| Welke rol speelt het bestemmingsplan in het project?   | D2b/D3b/D3c                                 |
| Kunt u aangeven wat de succesfactoren zijn/zijn geweest in dit project   | D1c   |

### 8.4 | geïnterviewde sleutelfiguren

| sleutelfiguur                       | afkorting | organisatie                    | functie in het project   |
|-------------------------------------|-----------|--------------------------------|--|
| <b>projecteigenaar</b>              |           |                                |  |
| Kees van der Kraan                  | Gem1      | Gemeente Pijnacker-Nootdorp    | Oud wethouder gemeente Pijnacker-Nootdorp, huidig onafhankelijk adviseur van het project     |
| Rob Olthof                          | Gem2      | Gemeente Pijnacker-Nootdorp    | Afdelingshoofd en verantwoordelijk ambtelijke inbreng in het project, met name de uitvoering |
| Petrus Postma                       | Gad       | Grontmij                       | Ingehuurde procesbegeleider Grontmij door gemeente Pijnacker-Nootdorp                        |
| <b>(vertegenwoordiger) tuinders</b> |           |                                |  |
| Leonie Claessen                     | Blv       | LTO Noord-Glaskracht           | Vertegenwoordiging tuinders namens LTO Noord Glaskracht                                      |
| <b>overheidslichaam</b>             |           |                                |  |
| Natalie Lorenz                      | HHD       | Hoogheemraadschap van Delfland | Vertegenwoordiging waterschapsbelangen   |
| <b>(potentiële) investeerders</b>   |           |                                |  |
| Leonie Claessen                     | Blv       | VNO/NCW                        | Vertegenwoordiging bedrijfsleven namens VNO/NCW  |

## 8.5 | uitwerking interviews

| codes          | resultaten interview   |
|----------------|--|
| planningopgave |  |
| A1a/B2a        | <p>De gemeenten hebben het idee gekregen om van het huidige projectgebied een FES-project te maken. Het FES-project is een goede manier om het glastuinbouwgebied goed te ontsluiten. Hierbij was het mogelijk om subsidie te krijgen van het Rijk en Provincie.</p> <p>Op een bepaald moment merk je dat er wat moet gebeuren. Vanuit de transitie Greenport is gekeken naar: wat kunnen we met dat gebied?</p> <p>Het is begonnen met een bestuurlijk initiatief. We hadden hier een wethouder (Kees van der Kraan) zitten die vanuit zijn netwerk wist dat er mogelijkheden waren om iets te kunnen krijgen uit het Fonds Economische Structuurverbetering. Hij heeft samen met iemand uit het bedrijfsleven, Kees van der Helm, gespeurd om te kijken wat ze konden doen. Uiteindelijk bleek dat, als je je aansloot bij het totale project, je mogelijk een uitkering zou kunnen krijgen uit het FES-fonds.</p> <p>Als je het beleidsprogramma 'PIT!' uit 2005 leest, zie je dat er al wel degelijk een voornemen is om daar iets te gaan doen. Dat Pijnacker daar een plan had was al wel duidelijk. Wel heeft de Provincie in reactie op de 'PIT!' destijds geschreven van: Gemeente, denk je wel goed na of je dat wel kan financieren?. Daar lag natuurlijk een probleem.</p>   |
| A2b/B2b        | <p>Vanuit het bedrijfsleven is er altijd de behoefte geweest om in dit gebied te herstructurering. Dit is altijd aangegeven bij de betrokken gemeente Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Er waren tevens verouderde bestemmingsplannen die herstructurering frustreerden. Ook de ontsluiting was niet goed door smalle wegen ontstaan in het oude tuinbouwgebied. Door het gebied is verspreid glastuinbouw aanwezig. Middels de regeling 'ruimte voor ruimte' is sanering van dit verspreid liggend glas niet opgelost. Daarnaast moest er van alles aan water gebeuren in het gebied, zoals betere afwatering en er moest een nieuw groengebied komen.</p> <p>Het nieuwe kabinet heeft gekeken naar wat er allemaal reilt en zeilt en daar rolde onder andere het project 'Mooi en Vitaal Delfland' uit. Dit project, wat veel meer geënt was op natuur en recreatie, sloot aan op een gebied dat rondom het glastuinbouwgebied ligt; de 'Groenzoom'. Hiervoor was geld vanuit het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) beschikbaar. Er zat hier nog wel wat knelpunten in, omdat het beschikbare geld vanuit ILG niet voldoende was. We hebben dit toen laten zitten. Vanuit 'Mooi en Vitaal Delfland' kwam extra geld beschikbaar om de schakels met elkaar te verbinden. Omdat er geen geld voor de herstructurering aanwezig was zijn we gaan kijken om deze twee projecten samen integraal op te pakken.</p>   |
| A2c/B2c        | <p>Vanuit de transitie Greenport is er ook naar dit gebied gekeken. Je komt tot de conclusie dat wat 40 jaar geleden een nieuw glastuinbouwgebied was, nu compleet achterhaald is. De infrastructuur is niet toereikend, de wegen zijn te smal, het huidige vervoer kan niet over de kleine weggetjes, kleine percelen met variërend vanaf 2,5 hectare.</p> <p>Ook in het oude glastuinbouwgebied van Pijnacker is een waterbergingstekort. Dit glastuinbouwgebied kent allerlei kleine slootjes. Het is een rommelig geheel. Het is een verouderd tuinbouwgebied. Het zijn vaak onrendabele kavels. Er liggen ook hier en daar nog open gronden tussen. Het gebied is ook hier en daar bevuild met bedrijvigheid die je liever niet in het gebied hebt. In de glastuinbouw is steeds meer vraag naar grootschalige kavels.</p> <p>Als je kijkt in dat gebied kan je een aantal dingen vrij snel constateren. Één is de ontsluiting. Deze gaat eigenlijk nergens naartoe. Daar moet je wat mee doen en is een fundamenteel probleem. Dit zal waarschijnlijk ook één van de belangrijkste oorzaken zijn als je daar rondrijdt je heel veel gebieden ziet braakliggen. Er is dus veel open ruimte in het gebied, waarmee je iets zou moeten willen.</p> <p>Het tweede is dat je veel verouderde bedrijven ziet. Echt oude troep. Er zit geen goede ordening in het gebied. Overall kun je stellen dat het een gebied van ongeveer 200 hectare is, dacht echt midden in het hart van de Greenport ligt, in theorie fantastisch ontsloten via de N470, met ontwikkelingspotentie waar je 'U'</p> |

|             |  |
|-------------|--|
|             | <p>tegen zegt.</p> <p>Het derde is de waterberging. De waterberging liet ook behoorlijk te wensen over. Er ligt niet zozeer een historische opgave, maar meer een structureringsopgave. Het laatste is de voorzieningen, CO<sub>2</sub>, die nog wel opgewaardeerd kunnen worden. Die potentie ligt er ook. Ook de kV leiding moet opgewaardeerd worden. Dat zijn de minder pregnante dingen. Op duurzame energie is daar ook behoorlijk wat te bouwen en te winnen.</p>   |
| A2d         | Vanuit het bedrijfsleven is er altijd de behoefte geweest om in dit gebied te herstructureren.   |
| A2e/B2d/C1a | documentenanalyse volstond.  |
| B3a         | Een van de belangrijkste uitgangspunten was: zorg dat je in dat hele project de randvoorwaarden schept om voor dat glastuinbouwgebied een duurzaam glastuinbouwgebied te maken voor de komende tig jaren. Duurzaam is hier in de breedste zin van het woord, qua energieverbruik, al die facetten.   |
| B3b         | documentenanalyse volstond.  |
| B4a         | <p>Door andere functies in het gebied, zoals bedrijfsfuncties en woningen was het niet mogelijk om te herstructureren. Door het combineren met andere opgaven, zoals de waterberging en de groenzone was het mogelijk om gronden uit te ruilen en dergelijke.</p> <p>Je begint bij een plan met een ideaalplaatje voor zo'n gebied als je kijkt naar de ontwikkeling, naar de infrastructuur en herverkaveling. Herstructurering biedt kansen om dit gebied opnieuw in te richten en te komen tot brede watergangstructuren die goed doorstromen en met een goede waterkwaliteit zodat er een robuust watersysteem ontstaat.</p> <p>Er zitten wat natuurhistorische waarden in het gebied. Daarnaast zijn er wat panden in het gebied waar je mee om zal moeten gaan. Ook de ontsluiting wil je aanleggen op een manier dat deze zo min mogelijk schade aanricht voor het gebied. Ondertussen werden we geplaagd door het Rijk doordat er een 380 kV leiding dwars door het gebied moest komen te lopen. Dit beperkt je in de mogelijkheden. We zitten er ook mee dat er een groenblauwe dooradering door het gebied moet. Dit is mede in het kader van een verbeterde waterhuishouding. Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft ook nog steeds de behoefte om daar extra waterberging te creëren. Dan moet je dus ook kijken naar de verschillende hoogteliggingen. Er zijn ook verschillende polderniveaus in het gebied. Dit is een complicerende factor.</p> <p>Één is de ontsluiting. Deze gaat eigenlijk nergens naartoe. Daar moet je wat mee doen en is een fundamenteel probleem. Dit zal waarschijnlijk ook één van de belangrijkste oorzaken zijn als je daar rondrijdt je heel veel gebieden ziet braak liggen.</p> <p>Het tweede is dat je veel verouderde bedrijven ziet. Echt oude troep. Er zit geen goede ordening in het gebied.</p> <p>De waterberging liet ook behoorlijk te wensen over.</p> <p>Het laatste is de voorzieningen, CO<sub>2</sub>, die nog wel opgewaardeerd kunnen worden. Ook de kV leiding moet opgewaardeerd worden.</p> <p>In Oostland laat de ruimtelijke kwaliteit ongelooflijk te wensen over.</p> |
| B4b         | <p>Er is een motor nodig om herstructurering om gang te brengen. Het FES-project leek hiervoor een geschikte methode.</p> <p>Ons doel was om de bestaande projecten in het FES-project zo goed mogelijk mee te laten liften.</p> <p>Uiteindelijk bleek dat, als je je aansloot bij het totale project, je mogelijk een uitkering zou kunnen krijgen uit het FES-fonds.</p> <p>Er is dus veel open ruimte in het gebied, waarmee je iets zou moeten willen.</p> <p>Overall kun je stellen dat het een gebied van ongeveer 200 hectare is, dacht echt midden in het hart van de Greenport ligt, in theorie fantastisch ontsloten via de N470, met ontwikkelingspotentie waar je 'U' tegen zegt. Daar zit ook de filosofie: op dit moment een ongelooflijke troep, maar met een enorme ontwikkelpotentie. Er ligt niet zozeer een historische opgave, maar meer een structureringsopgave. Op duurzame energie is daar ook behoorlijk wat te bouwen en te winnen.</p>  |
| C1b         | Ja, dit is wel altijd het uitgangspunt geweest. De vraag is alleen: wat zal er uiteindelijk uitkomen? Op dit moment is er een hele discussie gaande over de productietak van de glastuinbouwsector. Ik ben er van overtuigd, dat als de  |

|                    |  |
|--------------------|--|
|                    | <p>randvoorwaarden er hier liggen, dat ook dit gebied opnieuw gerealiseerd zal worden binnen datgene wat je wil. Als je kijkt naar duurzaamheid, alles wat je binnen de hele Greenport gedefinieerd hebt, dat dit nog wel gaat lukken in dit gebied.</p> <p>Daar ben ik heilig van overtuigd. De Greenport staat voor een moderne en duurzame glastuinbouwproductie.</p>   |
| C1c                | <p>De doelstellingen van het FES-projecten zijn vooral publieke doelen. Bij de doelen voor de glastuinbouw kun je vraagtekens stellen.</p> <p>Ik denk dat dit gebied, dat nu nog versnipperd is, zeker in kracht zal toenemen op het moment dat de reconstructie zal plaatsvinden.</p> <p>Wat je ziet is dat we ruimte proberen te bieden voor een cluster van 200 hectare grootschalige, nieuwe en hoogwaardige glastuinbouw, met ruimte voor energieoplossingen en dergelijke op een plek waar je nu in het hart van de Greenport gewoon oude troep hebt staan. Daarnaast richten we nog een zone in voor agorerelateerde bedrijvigheid.</p>   |
| <b>planconcept</b> |  |
| A1b                | <p>Het planconcept is in gezamenlijkheid opgesteld.</p> <p>Je begint met brainstormen over hoe zou het gebied er uit kunnen komen te zien. Wat voor ideeën hebben we daar over. Dat is in de verkenningsfase gebeurd.</p> <p>De invulling in het gebied was door alleen een programma van eisen mee te geven vrij voor innovaties en nieuwe oplossingen.</p> <p>Er is getekend en ontworpen om het project van de grond te tillen. Enerzijds betekent dit dat je initiatiefnemer bent, maar ook dat je met veel partners werkt. Daar gaat met name in de overlegsituaties veel tijd zitten. Ik denk wel dat het project van de grond is gekomen omdat de gemeente Pijnacker-Nootdorp de 'lead' heeft genomen.</p>  |
| A3a                | <p>Vanuit de wateropgave hebben we juist gebruik gemaakt van de gebiedskenmerken. Bijvoorbeeld in de Kleihoogt, een gebied dat 3 meter hoger ligt dan het naastgelegen gebied. Dit was eerst een zoekgebied voor waterberging. Het water wordt nu juist geborgen in het lage gebied met kades. Hierdoor heb je minder schaarse ruimte van de glastuinbouw nodig en ligt het aan de randen, de overruimtes, het wordt gebruikt als scheiding, als visuele rand.</p> <p>Je kijkt op een gegeven moment naar een voetprint van een gebied. Wat is het meest logisch om op aan te sluiten. Je probeert ook, in het kader van het masterplan, om te kijken hoe je de meest efficiënte situatie voor je kavels over houdt. Dit is een heel samenspel en afwegingskader die je hierin maakt.</p>  |
| A3b                | <p>Het gebied is centraal gelegen tussen de veilingen van Honselersdijk en Bleiswijk. Daarnaast ontsluit het snel op de A12 richting de veiling van Aalsmeer. Dit maakt het gebied aantrekkelijk voor de glastuinbouw en maakt dat de bedrijven niet weg willen uit dit gebied. Het gebied heeft een groot potentieel aan medewerkers om het gebied, handelsbedrijven en adviesbureaus. Het ligt in het hart van het cluster.</p> <p>Momenteel is er een bedrijf dat recentelijk vernieuwd heeft waar de groen-blaue dooradering zou moeten komen. Dit bedrijf is echter kortgeleden door de economische recessie gestopt. Omdat dit bedrijf tevens onder de geplande 380 kV leiding ligt, zijn hier nieuwe kansen om te komen tot eventuele nieuwe herverkaveling. Er zijn dus niet alleen belemmeringen, maar ook kansen. Er is nu de kans om het merendeel van de groen-blaue dooradering te realiseren. Zo'n kans krijg je één keer en anders na 20 jaar weer een keer.</p> <p>Een andere kans is de uitbreiding van de woonwijk aan Pijnacker-Nootdorp, pal aan het glastuinbouwgebied. Deze woonwijk had in 2015 gerealiseerd moeten zijn, maar er is nog geen woning. Dit biedt kansen voor duurzaam energie verbruik, bijvoorbeeld als je kijkt naar aardwarmte. Deze kansen worden nu, omdat er tijd is in het project, bekeken. Je kijkt in deze tijd naar het masterplan en kijkt naar wat er is veranderd in de loop der tijd en hoe je daar mee om kunt gaan.</p> <p>Je biedt ruimte voor grootschalige glastuinbouwclusters, waar de glastuinbouw domineert. Daar omheen creëer je een goede ontsluiting, ruimte voor linten van woningen en een robuuste groene structuur die de clusters aan de buitenkant inpakt en die binnen die clusters ruimte laat voor grootschalige ontwikkelingen. We hebben ook destijds geïnventariseerd wat er in die clusters ligt die je op de</p> |

|     |  |
|-----|--|
|     | <p>kaart ziet. Dan zie je dat er een aantal woningen liggen en aantal watergangen. We hebben berekend wat het zou kosten om deze er uit te fietsen. Dit viel eigenlijk wel mee als je dit vergelijkt met de traditionele gebieden in het Westland. De aanpassingskosten vielen veel lager uit dan verwacht.</p>  |
| A4b | <p>Nee, dat heeft alles te maken met de fase waarin we nu zitten. We lopen ook mee in het project 'Drijvende Kas' dat geïnitieerd is vanuit het bedrijfsleven. Door de economische crisis zijn er echter tuinders die niet meer kunnen bijdragen aan het project. De provincie Zuid-Holland wil dit project nu als regisseur op gaan pakken. We kijken wel in het kader van duurzaamheid en ecologie naar het gebied. In het kader van de uitvoering zal je moeten kijken om innoverende toepassingen op te nemen. Wij zijn aan het experimenteren met aardwarmte.</p>               |
| A5a | <p>Voor onze benadering vanuit de Grontmij is het de basis geweest voor het vervolgproces na de business case. Wij hebben de grondprijzen daar geïnventariseerd, geraamd, inschatting gemaakt en hebben geconstateerd dat er een potentiële meerwaarde op die grond zit van tientallen euro's de meter. Dat zit hem puur en alleen in een gezonde toekomstbestendige ruimtelijke structuur. Noem dat ruimtelijke kwaliteit, als je wil. Dat is in ieder geval hoe ik het interpreteer. Ruimtelijke kwaliteit is daar dus de basis voor de waardesprong die dat gebied kan maken.</p> |

**planningproces**

|     |  |
|-----|--|
| A1c | <p>Alle partijen zijn via de traditionele kanalen betrokken geraakt. Er is wel gekeken naar wat het gebied kan opleveren als je kijkt naar private middelen. Op basis van de marktsituatie zoals het toen was, en als je kijkt wat er ongeveer tussen de 30 en 50 ha netto glas meer zou kunnen komen bij herstructurering, dat je ongeveer voor het totale gebied de helft, iets meer dan 100 ha, gaat herstructurering, dan uitgaande van wat is de opbrengstpotentie, zou dat ongeveer 8 miljoen euro op gaan leveren. Het Hoogheemraadschap van Delfland is uitgenodigd om deel te nemen aan sessies voor een maatschappelijke kosten en baten analyse. Vanaf dat moment (business case) zijn wij ook structureel aangeschoven als partner in het project. We lopen ook mee in het project 'Drijvende Kas' dat geïnitieerd is vanuit het bedrijfsleven. De business case is ook opgezet in samenwerking met andere partijen. Dit was met het bedrijfsleven, gemeente Lansingerland, Hoogheemraadschap van Delfland en de Provincie Zuid-Holland. Dit was ook al ten tijde van de mkba. Nee, gelukkig niet. Als je kijkt naar de partijen die structureel in het overleg zaten waren dat partijen met belangen. Zij moesten echt iets in het gebied. Andere mensen die zich in het proces willen mengen is prima, maar dan wel via de betrokken partijen. Als een investeerder iets wil in dat gebied moet hij wel gaan praten met de grondeigenaren. Als iemand iets wil met windvaantjes, prima, maar doe dit wel met de partij die daar echt iets mee moet. We hebben de kern van het proces zo 'clean' mogelijk gehouden.</p> |
| A1d | <p>We zijn voorzichtig geweest met andere partijen die wilden investeren in het gebied. Bij het bedrijfslevenoverleg hebben zich verscheidene partijen gemeld. Het commerciële belang van deze partijen maakten dat ze in het proces niet betrokken konden worden omdat zij anders voorinformatie zouden hebben. Door het niet doorgaan van de uitvoeringsorganisatie ligt dit verhaal echter weer open. Dit zou zo moeten zijn geweest in de PPS constructie. De PPS constructie had moeten leiden tot een aanbesteding zodat externe partijen zich hadden kunnen inschrijven. We hebben op een 'no-nonsens' manier gewerkt. Er wel erg gekeken naar shareholders in plaats van stakeholders. We hebben niet iedereen z'n mond open laten trekken die een mening heeft, maar je moet de mensen binnenhalen en mee laten praten die ook echt een belang hebben en ook iets te brokken hebben.</p>  |
| A1e | <p>Als vertegenwoordiging van het bedrijfsleven zijn wij vroeg betrokken in het proces. Het Hoogheemraadschap van Delfland is uitgenodigd om deel te nemen aan sessies voor een maatschappelijke kosten en baten analyse. Vanaf dat moment</p>   |

(business case) zijn wij ook structureel aangeschoven als partner in het project. Van meet af aan is het project door een groepje mensen getrokken. Daar was Kees van der Kraan er één van en ook Kees van der Helm. De LTO Noord Glaskracht heeft meegedaan, veel mensen van Lansingerland, het Hoogheemraadschap van Delfland en de Provincie. Vervolgens, want dit was de kerngroep, moet iedereen met zijn eigen bestuursgremia overleggen en wordt de kring groter. Wij hebben ook bijeenkomsten belegd voor de mensen in het gebied. Inmiddels zijn we zo ver dat we ook een breed samengestelde klankbordgroep hebben om met deze mensen te kunnen sparren en ook te laten kijken waar wij mee bezig zijn. Er is een structureel overleg, van eens in de drie weken, geweest met de gemeente Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland, de Provincie, het waterschap en daarin ook indirect vertegenwoordigd de belangen voor de groenzone en de LTO; het gezamenlijk bedrijfsleven. Dit waren wel de belangrijkste partijen. Dit overleg was in de mkba fase nog niet zo geïnstitutionaliseerd, maar na de business case zijn we op structureel en institutioneel overleg over gegaan.

A1f

In het proces zijn steeds nieuwe partijen betrokken. Bijvoorbeeld voor procesbegeleiding is de Grontmij benaderd.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft met name ten tijde van het opstellen van de business case er hard aan getrokken om het Hoogheemraadschap van Delfland betrokken te krijgen en te houden.

Wij hebben hier de werkwijze dat de afdeling 'Beleid' het voortraject doet. Bij nieuwe projecten wil de gemeente graag zelf de kaders stellen. Dit wordt voorbereid door de afdeling 'Beleid'. Omdat de afdeling 'Ontwikkeling' het stokje later moet overnemen kijkt zij mee of het ook realiseerbaar is. Deze afdeling is net iets praktischer ingesteld en berekenen ook financieel de projecten door via de afdeling 'Planeconomie'.

Hoe wij het project wilden managen hebben wij vooraf bedacht.

In het hele traject heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp behoorlijk het voortouw getrokken.

Dat is dat wij nu alleen gaan voor het ontwikkelen van de publieke doelen en daarmee de randvoorwaarden te creëren dat daarmee de reconstructie van de glastuinbouw tot stand komt.

Er was een beetje een tweespalt. Aan de ene kant is er een voorzitter van het dagelijks bestuur geweest vanuit het bedrijfsleven. Die vond het ook heel belangrijk dat het proces vanuit het bedrijfsleven getrokken werd, maar als je ziet wat voor apparaat hij achter zich had om slagkracht te hebben, was dit heel beperkt. De rol, dat het project vanuit de markt getrokken werd, kon op die manier niet worden waargemaakt. Daar was niet de gelegenheid en de middelen voor.

Wat je ziet is dat Provincie en waterschap, de twee gemeenten en op de achtergrond ergens een Rijk een stadsgewest en een stadsregio, hun rol moeten vormgeven. Maar dat zijn zeven overheden. Pijnacker-Nootdorp had echt plannen. Die moesten de oostelijke randweg ook aanleggen voor 2025, maar die konden dat veel eerder doen en het gebied dus uit het slop trekken. Lansingerland heeft vanaf het allereerst begin een houding aangenomen van: ja leuk, wij willen het graag faciliteren maar wij hebben daar geen cent voor over. Dit blijkt ook volledig uit het proces, hoe dit vormgegeven is en dat helpt niet in de geloofwaardigheid van je rol als overheid.

Je ziet bij een waterschap dat deze zijn belangen alleen kan realiseren als die inbrengt in andere processen. Hoe het Hoogheemraadschap van Delfland dat doet is wennen. Ze zitten daar met een achterstand op een manier van werken. Ze moeten leren werken in een nieuwe situatie. Het Hoogheemraadschap van Delfland is simpel ingericht op het zelfsturen op doelen en op resultaten die je zelf kan behalen en waarop je jezelf kan beoordelen. Dat is hier niet aan de orde. Je ziet dat bij Pijnacker-Nootdorp de interne organisatie en de fragmentatie daarvan en het verschil in beleving en afstand tussen een afdeling 'Beleid' en 'Ontwikkeling' niet meegeholpen heeft aan de eenvormigheid, eenduidigheid en stevigheid van de publieke organisatie. De Provincie zit er in met een heel duidelijk belang voor de Groenzone en een minder gekapitaliseerd belang voor het 'Greenportverhaal'.

Al met al kan ik niet zeggen dat de overheid opgetreden heeft als één sterke

|     |  |
|-----|--|
|     | <p>partij.</p> <p>De verantwoordelijkheden worden door het vastlopen van de PPS constructie opnieuw bezien.</p> <p>Door het niet doorgaan van de uitvoeringsorganisatie ligt dit verhaal echter weer open.</p> <p>Met name de omkering van het loslaten van de uitvoeringsorganisatie hebben veranderingen plaatsgevonden. In dit proces zitten we nu. Dat betekent dat we met alle betrokken partijen opnieuw afspraken moeten maken. We zijn nu dus weer bezig met een nieuwe onderhandelingsronde.</p> <p>Toen we met elkaar de afspraken maakten om met elkaar de uitvoering ter hand te nemen was er sprake van dat een uitvoeringsorganisatie zou worden opgezet in de vorm van een Publiek Private Samenwerking (PPS). Daartoe zou ook de gemeente Pijnacker-Nootdorp het initiatief nemen en is daar heel druk mee bezig geweest. Daar kwamen we alleen financieel niet uit. Uiteindelijk heeft dit er toe geleid dat wij het college van burgemeester en wethouders hebben adviseerden om niet meer langer deze koers te varen en op een andere koers te gaan. Dat is dat wij nu alleen gaan voor het ontwikkelen van de publieke doelen en daarmee de randvoorwaarden te creëren dat daarmee de reconstructie van de glastuinbouw tot stand komt.</p>  |
| A1g |  |
| A1h | Het belang zit vooral in het voorkomen van wateroverlast, om de knelpunten in het gebied op te lossen.   |
| A1i | Het Hoogheemraadschap van Delfland is bij alle fasen betrokken geweest.  |
| A4a | Ik zou dit geen innovaties noemen in zoverre je van innovaties kan spreken. We hebben op een 'no-nonsens' manier gewerkt.  |
|     | <p>Deze partijen kwamen pas aan de orde bij de uitvoeringsorganisaties. Dit maakte het wel lastig om de uitvoerbaarheid van het plan te toetsen. Je kon partijen niet in een voorkeurspositie te brengen.</p> <p>De glastuinbouwbedrijven zouden investeren in de publieke ontwikkelingen. Er is door de crisis wel goed gekeken of deze investeringen in de toekomst renderen. Omdat je nog niet echt met een aanbesteding naar buiten gaat, is het moeilijk voor marktpartijen om aan te geven of en hoeveel ze willen investeren. Een PPS had daarom gewenst geweest. In een later stadium, bij aanbesteding, had de raad alsnog, bij een gebrek aan marktpartijen met goede biedingen, ervoor kunnen kiezen om de PPS te laten varen.</p> <p>De gewenste PPS-constructie, zoals deze nu bedacht was, erg moeilijk. Daarnaast heeft de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp een slechte ervaring gehad met een PPS-constructie, waardoor ze alle risico's in kaart willen hebben alvorens zij mee willen werken aan deze constructie. Je moet dan alle risico's bij marktpartijen neerleggen en er is nu geen marktpartij die deze risico's wil en kan dragen.</p> <p>Door een gat in de financiering kon de waterberging in het glastuinbouwgebied niet met publieke middelen worden gerealiseerd, waardoor is afgesproken dat dit door de uitvoeringsorganisatie zou worden gerealiseerd. Deze opgave is zodoende marktgericht weg gezet.</p> <p>Oostland heeft een investeringskant. Dat potje wordt gevuld door Stadsgewest Haaglanden, gemeente Pijnacker-Nootdorp, gemeente Lansingerland in heel beperkte en indirecte mate, waterschap, Provincie en Rijk. Van alle hoeken en gaten komen middelen die kant. Deze middelen zijn allemaal verbonden aan bepaalde beleidsdoelen in het gebied. Maar met de investeringen heb je de kosten niet gedekt.</p> |
| A4c |  |
| D2a | <p>Het doel van het plan, wat dus nog in ontwikkeling is, is wel om het project en proces te dragen.</p> <p>Er zijn een aantal strategische sessies geweest met nieuwe partijen, zoals financieel deskundigen om de haalbaarheid te bekijken</p> <p>Dit gebeurt in gezamenlijkheid met alle partijen in het proces. Een belangrijke rol hierin is dat het een integraal plan is geweest, waarbij als je nu alleen de publieke taken realiseert wellicht niet voldaan wordt aan de eisen die gesteld waren door Rijk en Provincie voor de prestaties die je moet leveren.</p> <p>Het projectingenieursbureau van het Hoogheemraadschap van Delfland was, voordat het project Oostland-Groenzone werd opgezet, al bezig met het ontwerpen van allerlei maatregelen in het kader van de gemeentelijke waterplannen voor Pijnacker-Nootdorp en Lansingerland. Daarin waren al</p>  |
| D3a |  |



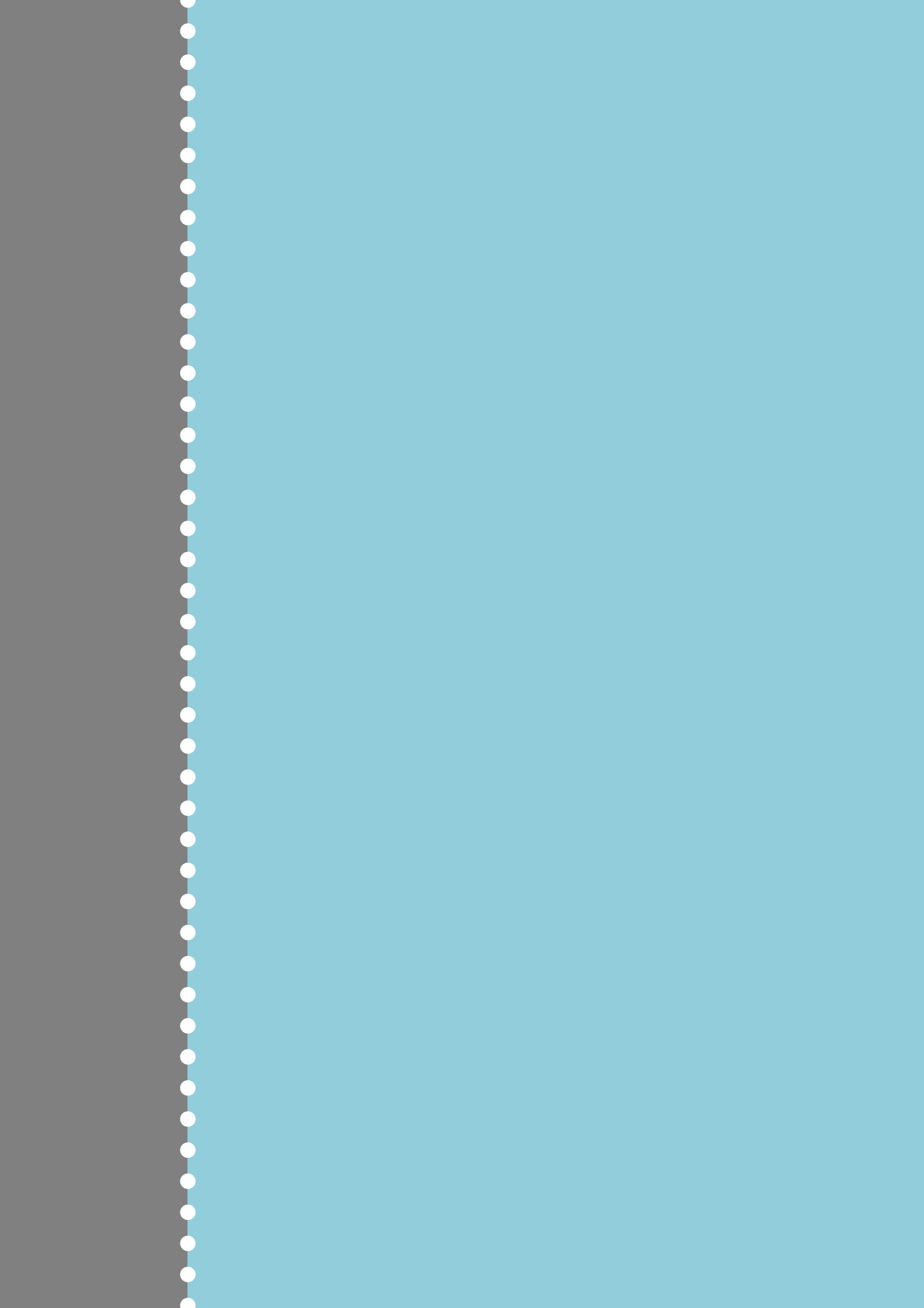
|                   |  |
|-------------------|--|
|                   | <p>financieringsafspraken gemaakt per gemeente en vormen een onderlegger voor het waterplan. Al deze projecten zitten zodoende in elkaar verweven. In het afsprakenkader is gekomen tot een constructie met de uitvoeringsorganisatie 'Oostland', waarin de waterberging voor het glastuinbouwgebied uit handen is gegeven. Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft alleen een programma van eisen gemaakt met alleen de meest basale waterstaatkundige voorwaarden. Het masterplan, de contouren daarvan, staat redelijk vast.</p> <p>Het project grenst aan een groot groengebied. Daarvoor staan in het kader van de subsidie een aantal voorwaarden in. In het groengebied zitten een aantal 'barrières'. Deze barrières moeten in het kader van de subsidievoorwaarden worden geslecht. Er moet een ontsluiting worden gemaakt. Daarvoor krijgen we behalve vanuit het FES ook subsidie van het Stadsgebied Haaglanden middels het BOR-fonds (Bereikbaarheids-Offensief Randstad). Ook daar moet je aan je verplichtingen voldoen. Je hebt ook te maken met de Provincie die, in het kader van haar eigen provinciale structuur-verordening, voorwaarden creëert. Het Hoogheemraadschap van Delfland heeft haar eigen voorwaarden voor de waterbergingsopgave die ze moeten realiseren. Zo heb je een heel samenspel van regels. Je moet het daarbinnen voor elkaar zien te krijgen.</p>   |
| <b>uitvoering</b> |  |
| A4d               | <p>Mocht er behoefte zijn aan verevening, moest dit via de stuurgroep (alle overheden) besloten worden. Omdat er al verschillende uitvoeringsorganisaties waren, lag het er gevoelig om te verevenen. In de uitvoeringsovereenkomsten is de mogelijkheid van verevening wel geboden. De beslissingbevoegdheid lag echter bij de overheden in de stuurgroep.</p> <p>Ja, in principe mag alles verevend worden, maar twee elementen waarvan gezegd is dat ze buiten beschouwing worden gelaten. Module 8, de transitie van glastuinbouw naar wonen in het groen, heeft als uitgangspunt de 'ruimte voor ruimte' regeling. Deze module levert in principe financieel niets op, maar kost ook niets en is dus compleet financieel neutraal. Dit is in de grondexploitatie niet meegenomen. De tweede is de agrarische bedrijfzone. Daarvan is gezegd dat het compleet "self supporting" is. Hier zit echter wel opbrengstpotentie in. Voor de overige modules geldt dat er uitwisselbaarheid is. Zo is de aanleg van de weg duurder, maar zijn gronden die aangewend moeten worden voor hoeveelheid meters groen-blauw goedkoper. Dit kan dan van de ene module naar de andere module worden overgeheveld.</p> <p>Achteraf blijkt de koppeling tussen prestaties en de toegekende subsidies essentieel te zijn. Deze prestaties zijn niet gezamenlijk opgezet. De koppeling maakt dat er nauwelijks verevening mogelijk is.</p> <p>Dit is wat we ook in het kader van de onderhandelingen met de subsidiegever moeten bekijken.</p> <p>Daarvan hebben we gezegd dat mocht blijken dat het bij één van de projecten mis gaat en in andere projecten middelen over schieten, dan kan het bestuurlijk overleg vaststellen of met potjes geschoven kan worden. Dit is een soort ontsnappingsclausule om de risico's te beheersen.</p> <p>Verevening binnen het project Oostland, 100%. Dit is gewoon één grondexploitatie met een heleboel input en een heleboel output. Hierin gaan we niet elke euro aan elk doel toeleveren. Dat is ook niet te doen.</p> |
| A4e               | <p>Het kwam er uiteindelijk op neer dat elke projectenveloppe zijn eigen broek op moest houden.</p> <p>Achteraf blijkt de koppeling tussen prestaties en de toegekende subsidies essentieel te zijn. Deze prestaties zijn niet gezamenlijk opgezet. De koppeling maakt dat er nauwelijks verevening mogelijk is.</p> <p>Oostland-Groenzone bestaat in feite uit drie projecten. Tussen de drie projecten hebben we schotten geplaatst. Deze hebben we afgeprijsd, begroot en benoemd in het afsprakenkader.</p>  |
| A5b               | <p>Gelet op recente voorbeelden, zoals in de Overbuurtsepolder en Noordpolder, waarin een beeldkwaliteitplan aan het gebied ten grondslag ligt, zijn jonge bedrijven gerealiseerd. Ondernemers willen zich op deze wijze profileren aan leveranciers en bezoekers.</p>   |
| C1d/D1a           | <p>Het doel van het opruimen van verspreid liggend glas wordt niet gehaald. Het ziet</p>   |

|            |   |
|------------|---|
|            | <p>er naar uit, door de huidige woningmarkt, om in het kader van de regeling ruimte voor ruimte woningen te bouwen om het verspreid liggend glas op te ruimen. Daarnaast heeft de besluitvorming over deze mogelijkheden in de Katwijkerbuurt erg lang geduurd.</p> <p>Er zit ook een positieve kant aan dit verhaal. Doordat deze deelprojecten niet afhankelijk zijn van andere ontwikkelingen kunnen deze ten alle tijde doorgaan. Vooralsnog is de gemeente voornemens om alleen de publieke taken te realiseren. Wij hebben echter nog sterk onze twijfels of hiermee voldaan kan worden aan de doelstellingen.</p> <p>Het biedt ons nu ook wel de kans om de randvoorwaarden te vervullen die je als overheid moet vervullen. Dat is denk ik toch dat je als grootste zorg hebt als overheid de zorg voor de infrastructuur. Op moment dat je daar een goeie impuls aan geeft en als overheid daar daadwerkelijk mee aan de slag gaat, heb ik er alle vertrouwen in dat het wordt gezien door het bedrijfsleven en dat zij zullen volgen om zelf met initiatieven te komen.</p> <p>Wat is niet realistisch? Het gaat om de termijn waarop je de plannen wilt uitvoeren.</p>   |
| <p>D1b</p> | <p>De ruimte voor ruimte regeling geeft onvoldoende financiële armslag om bedrijven op sleutelposities, met hoge kosten voor het opruimen van bedrijfsruimten, etc. op te ruimen. De verwachte opbrengsten van deze regeling zijn lager doordat ook het gebied aangekleed moet worden. De doelstelling waren erg ambitieus.</p> <p>In Oostland is het moeilijk om de glastuinbouw, als het door blijft gaan zoals het nu gaat, te behouden. Het projectgebied zal, indien de randvoorwaarden worden gerealiseerd, wel weer volstromen. Kom je echter in het volgende gebied dat geherstructureerd moet worden, dan kan je weer van voor af aan beginnen. In dit project zit ca. 40 miljoen aan publieke middelen.</p> <p>Het masterplan en afsprakenkader zijn de doelstellingen van het Hoogheemraadschap van Delfland goed terecht gekomen. Echter, door het mislukken van de uitvoeringsorganisatie ligt voor het Hoogheemraadschap van Delfland weer helemaal open.</p> <p>Het is markttechnisch een slechte tijd.</p>  |
| <p>D1c</p> | <p>De 'worst' van de rijkssubsidie heeft ervoor gezorgd dat alle partijen rond de tafel kwamen en geïnvesteerd hebben in het proces (OPEN PLANPROCES).</p> <p>Specifiek voor dit project is de toewijzing van een voorzitter uit het bedrijfsleven in het dagelijks bestuur. Het zijn in principe de overheidspartijen die beslissen over het geld. Toch is een private partij voorzitter van het dagelijks bestuur. Dit is zeer bijzonder (OPEN BESTUURSHUISHOUDING)</p> <p>De totale integrale aanpak; de verwijdering van het verspreid liggend glas, hoe kan je de win-win situatie bereiken zowel als het gaat om de economische kant, de herstructurering van glastuinbouw, als de ecologie en natuur. Dus echt de integrale aanpak was een heel belangrijke zaak die daarin speelde en daar het belang van zag. Dus ook alle partijen en daarmee ook de goede samenwerking waarin partijen, zoals het Hoogheemraadschap, mee willen denken en optimaliseren. Het integraal, gezamenlijk optimaliseren van oplossingen is het meest belangrijk van allemaal geweest (OPEN PLANCONCEPTEN).</p> <p>Daar zit ook een nadeel. Het betekent dat je altijd consensus moet zien te bereiken met veel partijen over die ontwikkeling. Als het gebied in één gemeente en zelfs in één regio, want zowel Rotterdam als Haaglanden waren betrokken, had gelegen, had dit een stuk makkelijker geweest. Des te meer partijen, des te lastiger het vaak wordt (BESTUURSHUISHOUDING)</p> <p>Het allerbelangrijkste is dat er vanuit alle overheden voor dit kwetsbare stukje in de totale Randstad groenstructuur geld over was. De groenstructuur was dermate smal geworden tussen Midden-Delfland en het 'Groene Hart', dat iedereen vond dat dit wel behouden moest worden. Voorheen was dit een grote brede groene strook, maar aan beide kanten zijn Vinex-wijken gebouwd. Die druk die er op zat en dat dit gecombineerd werd met herstructurering van glastuinbouw, waarbij het niet langer als grijze massa met hier en daar een slootje en een weggetje werd gezien, maar ook hier ruimtelijke kwaliteit toevoegen en het ook aantrekkelijk te maken om er doorheen te fietsen (AANDACHT VOOR GEBIEDSSPECIFIEKE DYNAMIEK).</p> |

|     |   |
|-----|---|
|     | <p>Het belangrijkste in het proces is het onderling vertrouwen geweest. Zonder dat vertrouwen had je dit niet voor elkaar gekregen. Hoewel het soms met bloed, zweet en tranen ging, wist je dat als er wat moest gebeuren dat het ook gebeurde. Dit heeft mede met het type mensen te maken. Ook de eigenschappen van de gemeente Pijnacker-Nootdorp speelde hierin een belangrijke rol, omdat ze een goede ontwikkelaar zijn gebleken. Zij hebben een ontwikkelingsgeest (UITVOERINGSGERICHTHEID).</p> <p>Zij hebben dit project gefaciliteerd en hebben daarbij ook de Grontmij ingeschakeld (BESTUURSHUISHOUDING).</p> <p>De succesfactor, en tevens de factor die het meeste risico in zich draagt, is de samenwerking van meerdere partijen. Iedereen is er van overtuigd dat dit project moet gebeuren. Dit heeft er toe geleid dat wij een gemeenschappelijk kader hebben dat is vastgelegd in het masterplan en dat dit door alle partijen wordt onderschreven om dit ook tot uitvoering te laten komen (UITVOERINGSGERICHTHEID).</p> <p>Dé succesfactor in het proces, voor zover wij dat hebben mogen begeleiden, en dat durf ik wel te zeggen, zat in de onafhankelijke begeleiding van het proces (BESTUURSHUISHOUDING).</p> <p>Onze benadering is altijd geweest: product is prima, maar als er een belang is van partijen en die willen samen ergens uitkomen omdat ze er wel uit moeten komen dan moet die samenwerking, die binding, moet sterker zijn dan het verhaal (UITVOERINGSGERICHTHEID).</p> |
| D2b | <p>Ja, er zijn verschillende plannen gemaakt. Eerst groen en glas apart. De weg door het glastuinbouwgebied ook apart. Een bestemmingsplan voor het glastuinbouwgebied is best ingewikkeld omdat hierbij twee gemeenten zijn betrokken.</p> <p>Het bestemmingsplan, het voorontwerp, voor het Pijnackerse deel moet in januari 2012 in procedure gaan.</p>  |
| D3b | <p>Het doel van het plan, wat dus nog in ontwikkeling is, is wel om het project en proces te dragen.</p> <p>Het bestemmingsplan zal het project verder helpen en is daarin belangrijk, al weten wij nu nog niet precies wat ze bestemmen. Het bestemmingsplan genereert bijdrages vanuit het glastuinbouwgebied voor de waterberging door een waterfonds. We proberen het nu juridisch, op basis van het exploitatieplan, dit voor elkaar te boksen.</p> <p>Dit is het kader om te komen tot reconstructie.</p>   |
| D3c | <p>Er is geen flexibiliteit ingebouwd in de bestemmingslegging voor de waterbergingen. Er wordt wel flexibiliteit ingebouwd binnen de waterberging in het Pijnackerse deel om water mogelijk te maken. Ook voor de hoofdwatertgangen die hier moeten komen, waarvan de exacte locatie nog kan schuiven, gaat de gemeente kijken hoe ze dit inpassen in het bestemmingsplan. Dit kan bijvoorbeeld wellicht met een wijzigingsbevoegdheid.</p> <p>Het bestemmingsplan moet de kaders van je project aangeven, maar ook ruimte bieden om de nieuwe weg aan te leggen. Aan de andere kant moet het ook flexibel zijn om de reconstructie van de grond te kunnen tillen. Het moet dus aan de ene kant een kader geven om je masterplan uit te kunnen voeren en aan de andere kant moet het vrijheid bieden aan ondernemers om te kunnen investeren en per gebied te kijken hoe je tot de meest optimale inrichting komt.</p>   |



Foto: H. A. W. Looije



# thesis master planologie

in opdracht van de universiteit utrecht

dominique van der hoeven

