Bestuurlijk opereren van de glastuinbouwsector bij nieuwe locaties

Rapportage in opdracht van
Stichting Innovatie Glastuinbouw (SIGN) en
Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO)

Auteurs:
Prof.mr.dr. J.A. de Bruijn
Prof.dr.mr. E. ten Heuvelhof
Dr.ir. H.H.M. Verheul
TU-Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Ir. M.B. Kort
Dr.drs. M.J.M. van Twist
Berenschot Procesmanagement

TNO VOEDING
BIBLIOTHEEK
30 OKT. 2000
ZEIST

Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek
Postbus 20401
2500 EK Den Haag
tel.: 070 378 56 53
internet: http://www.agro.nl/nrlo/

Stichting Innovatie Glastuinbouw
Postbus 29773
2502 LT Den Haag
tel.: 070 3382755

ISBN: 90 - 5059 - 115 - 9
Overname van tekstdelen is toegestaan, mits met bronvermelding.
NRLO-rapport nr. 2000/12, Den Haag, september 2000

Ten Geleide

De NRLO (Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek) en SIGN (Stichting Innovatie Glastuinbouw) hebben gezamenlijk een initiatief genomen voor de uitvoering van een programma "Glastuinbouw 2020" met als doel een duurzame, vitale én gerespecteerde glastuinbouw in Nederland. De uitdaging is om de smalle technologische invalshoek, die veelal in de glastuinbouw wordt gekozen te verbreden met een meer maatschappelijke invalshoek. Systeemvernieuwingen kunnen slechts slagen als naast economische, en technische waarden ook aandacht wordt gegeven aan andere waarden zoals maatschappelijke, ethische en culturele waarden. Daarom wordt in deelstudies aandacht gegeven aan andere aspecten dan technologie, zoals de bestuurlijke complexiteit van relocatie-vraagstukken en aan het invullen van een begrip als ruimtelijke kwaliteit. In deze studie wordt ingegaan op het bestuurlijk opereren van de glastuinbouwsector bij relocatie-processen.

Berenschot Procesmanagement en de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft hebben op verzoek van de NRLO en SIGN een aantal processen geanalyseerd die vooraf gingen aan het besluit om een projectvestiging (relocatie) te realiseren of af te wijzen. Centraal daarbij stond de vraag naar de effectiviteit van het bestuurlijk opereren van de glastuinbouw zelf. Deze rapportage geeft een beeld van de vele dilemma's die zich in de procesgang voordoen en geeft ook aan waar de glastuinbouw effectiever kan optreden. Een belangrijke les is dat projectvestigingen slechts kunnen slagen als gedurende het gehele bestuurlijke proces zorgvuldig met alle maatschappelijke actoren wordt omgegaan. De glastuinbouw dient dat ook in haar eigen handelen veel nadrukkelijker mee te nemen.

Het leren hanteren van de bestuurlijke complexiteit is één van de succesfactoren om tot duurzame nieuwe locaties voor glastuinbouw te komen. De NRLO en SIGN hopen dat dit rapport daar aan zal bijdragen.

Dr.ir. A.P. Verkaik,
Directeur NRLO

F.H. Hoogervorst,
Voorzitter Bestuur SIGN

Inhoudsopgave

Ten Geleide i

Samenvatting 1

1. Inleiding 3

2. Strategische dilemma's 5

3. Conclusies 19

Bijlagen:
1: Casusbeschrijving Cromstrijen 25
2: Casusbeschrijving Harmelerwaard 31
3: Casusbeschrijving Oude Campspolder 37
4: Geïnterviewde personen 41
5: Deelnemers workshop 43

Summary 45

Samenvatting

Dit rapport gaat over de vraag hoe betrokkenen bij de glastuinbouw strategisch slim kunnen opereren in de besluitvorming over nieuwe glastuinbouwlocaties. In bestuurlijk opzicht zijn de besluitvormingsprocessen rond relocaties zeer complex. Er zijn zeer veel partijen bij betrokken, en er is een groot aantal issues tegelijkertijd aan de orde. In het rapport worden zeven dilemma's geformuleerd: strategische afwegingen waarmee betrokkenen bij de glastuinbouw te maken krijgen als zij deelnemen aan besluitvorming over nieuwe locaties. Per dilemma is ook aangegeven hoe de glastuinbouw de voordelen van een strategische keuze kan benutten en de gevaren kan neutraliseren. De dilemma's zijn:

1. Moet de organisatiegraad van de achterban hoog of laag zijn?
2. Moeten belangenbehartigers beschikbaar zijn voor de volledige achterban of kiezen voor een specifieke groep?
3. Moeten vertegenwoordigers van de glastuinbouw de rol van projectontwikkelaar op zich nemen, of moeten zij zich beperken tot de rol van belangenbehartiger?
4. Moeten betrokkenen bij de glastuinbouw zich pro-actief of reactief opstellen?
5. Single-issue of multi-issue: moet de glastuinbouw zich alleen met de locatie *an sich* bezighouden, of moet men ook koppelingen met andere issues leggen?
6. Moet de glastuinbouw efficiënt of redundant zijn in het onderhouden van externe relaties?
7. Hoe moet de glastuinbouw omgaan met winnaars en verliezers: moet de winst of de compensatie van het verlies zo vroeg mogelijk of zo laat mogelijk worden uitgekeerd?

Deze dilemma's zijn gebaseerd op een workshop met sleutelfiguren uit de glastuinbouwsector en op drie casestudies, te weten de besluitvorming over de realisering van glastuinbouw in Cromstrijen, de Harmelerwaard, en de Oude Campspolder. Ten aanzien van de besluitvorming over Cromstrijen kan worden geconcludeerd dat voorstanders van de locatie een te sterke technical fix-houding hadden: men verwachtte dat goede inhoudelijke voorstellen de maatschappelijke weerstand wel zouden overwinnen. In de Harmelerwaard bleek het vooral moeilijk om een risicodragende partij te vinden die de grondtransacties kon realiseren. Bij de Oude Campspolder bleek de trekkersrol van de Stichting ITOM een belangrijke succesfactor.

De casestudies en de workshop geven ook aanleiding tot een aantal generieke conclusies over strategisch slim gedrag van de glastuinbouw bij besluitvorming over nieuwe locaties. In de eerste plaats is het verstandig om de aandacht meer te leggen bij het regionale niveau. Ten tweede is het van groot belang om plannen voor nieuwe locaties al in een

vroeg stadium met andere partijen te bespreken. Dit kan zowel de inhoud als het draagvlak van het plan ten goede komen. In de derde plaats moet geconcludeerd worden dat glastuinbouw bij sommige partijen een negatief imago heeft. Dat betekent dat de sector zelf initiatiefrijk moet zijn in de besluitvorming over nieuwe locaties. Bovendien kan de glastuinbouw zich inspannen om zich als aantrekkelijke, innovatieve en goed renderende sector te positioneren. De casestudies laten verder het belang zien van een sterke trekker een gemeente, een private organisatie of een individuele persoon die zich inspant en zich ondernemend opstelt om een bepaalde locatie te realiseren. Tenslotte blijkt de onzekerheid ten aanzien van aan- en verkoop van grond een belangrijke faalfactor. De LTO kan hierin wellicht een bemiddelende rol spelen.

1. Inleiding

De relocatie van glastuinbouwgebieden is de laatste jaren een belangrijk bestuurlijk thema geworden, onder meer door de voorgenomen herstructurering van het Westland, de realisering van VINEX-wijken en de schaalvergroting in de sector. LTO Nederland, de regionale land- en tuinbouworganisaties en andere betrokkenen bij de glastuinbouw spelen een belangrijke rol in de besluitvorming over de relocaties.

De besluitvorming over nieuwe glastuinbouwlocaties is voor betrokkenen bij de glastuinbouw niet altijd bevredigend verlopen. Sommige locaties waar de sector zich sterk voor heeft gemaakt zijn niet gerealiseerd, andere slechts gedeeltelijk of met grote vertraging. In bestuurlijk opzicht zijn de besluitvormingsprocessen rond relocaties zeer complex, om tenminste de volgende redenen:

- *de multi-actor context*

Bij deze processen zijn zeer veel partijen betrokken, zoals partijen uit de sector, maatschappelijke organisaties, lokale en regionale overheden, en de ministeries van VROM en LNV. Deze partijen hebben vaak heel verschillende opvatting over de vraag wat een gewenste locatie is en hoe deze gerealiseerd moet worden. Voor de realisering van hun doelen zijn partijen van elkaar afhankelijk; bovendien kunnen ze elkaars initiatieven blokkeren.

- *de multi-issue context*

Bij de besluitvorming over relocaties in de glastuinbouw is een groot aantal issues tegelijkertijd aan de orde. Vaak is deze besluitvorming gekoppeld aan besluitvorming over andere ruimtelijke bestemmingen zoals woningbouw en natuurontwikkeling. Daarnaast spelen thema's die betrekking hebben op de kwaliteit van de nieuwe locaties, zoals landschappelijke inpassing en het gebruik van industriële restwarmte, een steeds belangrijker rol.

Dit rapport gaat in op de vraag hoe betrokkenen bij de glastuinbouw strategisch slim kunnen opereren in besluitvormingsprocessen rond de relocatie van glastuinbouwgebieden. Het rapport is gebaseerd op een onderzoek naar de besluitvorming rond relocaties dat Berenschot Procesmanagement en de Technische Universiteit Delft hebben uitgevoerd in opdracht van de Stichting Innovatie Glastuinbouw en de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek. In het onderzoek zijn drie casestudies uitgevoerd, te weten de besluitvormingsprocessen rond de locaties Cromstrijen, de Harmelerwaard en de Oude Campspolder. Op basis van deze casestudies zijn zeven dilemma's geformuleerd:

strategische keuzemomenten waarmee betrokkenen bij de glastuinbouw geconfronteerd worden in de besluitvorming over relocaties. Deze dilemma's zijn vervolgens in een workshop voorgelegd aan een aantal sleutelfiguren uit de glastuinbouwsector. Hun reacties op de dilemma's zijn verwerkt in dit rapport.

De opbouw van dit rapport is als volgt. In Hoofdstuk twee presenteren we zeven dilemma's. Per dilemma geven we een beschrijving van het dilemma en een oplossingsrichting. We illustreren de dilemma's aan de hand van de drie casestudies. Hoofdstuk drie presenteert onze conclusies. We hebben conclusies geformuleerd per case, per dilemma en overall. Vervolgens geven bijlage 1, 2 en 3 een uitgebreide beschrijving van de besluitvormingsprocessen. Bijlage 4 en 5 geven respectievelijk een overzicht van de geïnterviewde personen en de deelnemers aan de workshop.

2. Strategische dilemma's

In de besluitvorming over relocaties worden betrokkenen bij de glastuinbouw geconfronteerd met lastige afwegingen. Deze laten zich formuleren als dilemma's. Door de complexiteit van de besluitvormingsprocessen die hier aan de orde zijn, is het namelijk niet op voorhand te zeggen welke handelwijze het beste is. Aan iedere strategische keuze zitten zowel voor- als nadelen. Het is echter wel mogelijk om, gegeven een bepaalde keuze, de nadelen hiervan zoveel mogelijk te ondervangen. In dit hoofdstuk staan zeven dilemma's omschreven. Per dilemma wordt ook een oplossingsrichting aangegeven: een handelwijze die de voordelen van een bepaalde strategische keuze benut en de gevaren ervan zoveel mogelijk neutraliseert. De dilemma's worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit de bestudeerde relocatieprocessen.

In dit hoofdstuk wordt regelmatig gesproken van 'de glastuinbouw'. Hiermee bedoelen wij organisaties die in de relocatieprocessen de belangen van glastuinders behartigen. Dat kan LTO Nederland of de regionale land- en tuinbouworganisaties zijn, maar ook een belangenvereniging die speciaal is opgericht naar aanleiding van een bepaald relocatieproces.

Dilemma 1: Organisatiegraad achterban hoog of laag?

Dit dilemma betreft de relatie tussen belangenbehartigers (LTO) en achterban. De vraag is of de LTO moet investeren in een strakke organisatie van de achterban, waardoor ze duidelijk en met een stem kan spreken in overleg met andere partijen. Of moet de LTO kiezen voor een wat lossere band met de achterban? Anders geformuleerd: moet de LTO investeren in een hoge organisatiegraad of is het verstandiger een wat lagere organisatiegraad na te streven?

Op het eerste gezicht lijkt het voor de hand te liggen om te investeren in een hoge organisatiegraad. Dit versterkt de positie van de LTO in het besluitvormingsproces: het is duidelijk dat deze namens de belangengroep spreekt en een afspraak met de LTO is een afspraak met de sector. De ruimte die kan ontstaan tussen afspraken maken en uitvoeren, wordt hierdoor minder.

Er valt echter ook veel te zeggen voor een lagere organisatiegraad. Allereerst omdat dit beter past bij de feitelijke stand van zaken in de sector: de variëteit in de sector is soms zo groot, dat het onmogelijk is om een hoge organisatiegraad na te streven.

Voorts kan ruimte tussen LTO en achterban ook strategische voordelen hebben. Wanneer alle te maken afspraken door de LTO ook precies zo zouden moeten worden uitgevoerd, zal er waarschijnlijk nooit meer een afspraak worden gemaakt. Een reden om te opteren voor een lage organisatiegraad is dan ook dat juist meer ruimte kan ontstaan voor variëteit in strategieën en inhoudelijke opties. Risico's zijn hier dat er weinig commitment aan besluiten ontstaat en dat een consolidatie van inhoudelijke resultaten van het proces lastig is.

In de workshop zijn de voor- en nadelen van een hoge en lage organisatiegraad grotendeels onderkend. De belangrijkste beelden:

- Enerzijds werd sterk benadrukt dat de LTO moet blijven nastreven dat zij namens een duidelijke achterban kan spreken. Dit vergroot haar legitimiteit.
- Anderzijds is LTO zich er van bewust dat haar achterban veel variëteit kent en dat zij – bijvoorbeeld – individuele tuinders nooit kan dwingen zich te conformeren aan haar besluiten.
- Bovendien: andere partijen zijn zich van deze lastige situatie uiteraard bewust en proberen deze verdeeldheid van de achterban te benutten. Gemeenten bijvoorbeeld onderhandelen met verschillende inzet over grondprijzen om tuinders uit te kopen.

Oplossingsrichtingen

Op basis van de resultaten van de workshop kunnen we twee oplossingsrichtingen aangeven. In het algemeen geldt dat discipline van de achterban niet wordt opgelegd, maar tijdens het project moet ontstaan en moet groeien. Door de belangen goed te behartigen en de achterban voortdurend te informeren over de voortgang van het project, de problemen die zich hierbij voordoen, de kansen die er zijn etc., kan commitment van de achterban ontstaan.

Benut in onderhandelingen de variëteit van de achterban

Een hoge organisatiegraad kan goed samen gaan met het behartigen van verschillende belangen. Wanneer het lukt de onderhandelingspartner gevoelig te maken voor de variëteit van de achterban, wordt het voor deze partner lastiger om met simpele maatregelen te komen. Hoe meer de onderhandelingspartner recht doet aan de variëteit van de achterban, des te meer ruimte kan er voor de sector ontstaan.

Maak meer gebruik van ad hoc arrangementen. LTO is faciliterend

De representatie van de achterban moet worden georganiseerd in de regio om een project heen. Als het project regionaal wordt georganiseerd met regionale mensen heeft dit een grotere kans van slagen in de wereld van de glastuinbouw. Regionale mensen kennen de regionale dilemma's en genieten ook regionale bekendheid. Ze kunnen zich derhalve beter positioneren.

De structuur van LTO is gelaagd: LTO Nederland met daaronder de gewestelijke organisaties van LTO, zoals de WLTO en de GLTO. De oprichting van een ad hoc organisatie als maatwerk voor de regionale problematiek betekent een derde laag in de structuur. LTO Nederland moet zich in de belangenbehartiging tijdens individuele projecten, zoals Cromstrijen, Harmelerwaard of Oude Campspolder terughoudend opstellen. De gewestelijke LTO's daaronder moeten een faciliterende en initiërende rol spelen ten opzichte van deze ad hoc organisatie. Zij zullen in dit model meer op de achtergrond treden dan bijvoorbeeld bij Cromstrijen het geval was.
Bij de gewestelijke LTO's ligt wel de verantwoordelijkheid om te zorgen dat zo'n organisatie wordt opgericht. Lukt dit niet dan zullen de gewestelijke LTO's het voortouw moeten nemen.

De casus Harmelerwaard kan als voorbeeld dienen van deze regionale strategie. In deze casus is er specifiek voor de ontwikkeling van de Harmelerwaard een belangenvereniging opgericht, de Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern. De GLTO heeft een onafhankelijk voorzitter aangewezen en heeft zich daarna naar de achtergrond bewogen. Wel is de GLTO faciliterend gebleven. De belangenvereniging is zo ingericht dat zij eigen leden en een eigen contributie heeft, en daarmee financieel onafhankelijk van de GLTO is.

Dilemma 2: Representatie van de achterban: kiezen van een bepaalde groep of beschikbaar blijven voor iedereen?

De achterban van de LTO is bijzonder divers. Zowel tuinbouw, akkerbouw als veehouderij zijn in de LTO vertegenwoordigd. Glastuinbouwrelocaties zorgen voor interne spanningen binnen de LTO. Relocatieprojecten impliceren vaak de aankoop van gronden van akkerbouwers of veehouders en de verkoop van gronden aan tuinbouwers. Het ene lid van de LTO is dus de verkopende partij, terwijl het andere lid de aankopende partij is. Nu kan het voordelen scheppen dat de partijen in een organisatie vertegenwoordigd zijn, omdat ze dan dichter bij elkaar staan. In de praktijk echter ontstaan heftige discussies over 'gras' voor 'glas'.

Ook binnen de glastuinbouw is de achterban divers. Niet alle glastuinders hebben namelijk dezelfde belangen als het gaat om relocaties. Sommigen hebben geen bezwaar tegen verplaatsing en willen dat een en ander op een voor hen gunstige wijze verloopt, anderen willen niet weg, en weer anderen streven ernaar uitgekocht te worden, zodat ze hun bedrijf op een goede manier kunnen beëindigen.

De vraag is of getracht moet worden alle uiteenlopende belangen te behartigen, of dat juist één bepaalde groep vertegenwoordigd moet worden. Een reden om te kiezen voor een bepaalde groep tuinders, bijvoorbeeld de groep die naar een nieuwe locatie wil verkassen, is dat zo specifiek de belangen van deze groep behartigd kunnen worden en dat die specifieke groep zich herkent in het standpunt. Een risico is dat op deze manier degenen die niet tot deze groep behoren zich buitengesloten voelen en zich niet herkennen in de standpunten en opvattingen die worden uitgedragen. Dat is niet het geval als ervoor wordt gekozen voor iedereen beschikbaar te blijven. Het gevaar van die strategie is echter dat bepaalde groepen zich niet meer herkennen in de 'verwaterde' opvattingen van de organisatie.

Als we kijken naar glastuinbouwrelocaties dan zien we dat de LTO eigenlijk de keuze heeft gemaakt voor de groep tuinders die wil verkassen. We zien veel minder aandacht voor tuinders die willen stoppen of voor de akkerbouwers of veehouders wiens grond voor de tuinbouw wordt aangekocht.

Oplossingsrichtingen

Bied ruimte aan ad hoc verbanden
De oplossingsrichting voor dit dilemma is te vinden in het ruimte bieden aan ad hoc verbanden. Zo ontstaat maatwerk voor de aan de orde zijnde problematiek. Voor ieder project afzonderlijk kan dan bekeken worden hoe de belangenbehartiging het beste kan worden georganiseerd. Hierdoor wordt de regionale organisatie versterkt. De huidige organisatiestructuur van de LTO kan hierbij faciliterend zijn.

Kies niet alleen voor tuinders die willen verkassen, maar maak per project een keuze
Ook geldt dat niet uitsluitend gekozen moet worden voor de tuinders die willen verkassen, maar dat de belangen van bijvoorbeeld de verkopende partijen of de tuinders die willen stoppen ook worden behartigd. Wanneer voor een regionale aanpak wordt gekozen, kan per project een keuze worden gemaakt, die het beste past bij het betreffende project.

De Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern kan hier weer als voorbeeld genoemd worden. Van deze vereniging konden tuinders lid worden, maar ook veehouders en boeren. Op een gegeven moment had de vereniging 120 leden. De meeste leden waren tuinders, maar dit waren ze lang niet allemaal; ook boeren waren lid.

In de Oude Campspolder is niet specifiek gekozen voor een bepaalde groep tuinders die zich daar konden gaan vestigen. Tuinders uit de wijk Wateringseveld hadden echter wel een voorkeursrecht om te kopen tot een bepaalde termijn. Hierna werden de percelen op de vrije markt verkocht.

Dilemma 3: Moet de glastuinbouw optreden als project-ontwikkelaar of als belangenbehartiger?

Dit dilemma betreft de vraag of vertegenwoordigers van de glastuinbouw alleen als belangenbehartigers moeten optreden, of dat zij zelf ook als projectontwikkelaar locaties (mede) moeten ontwikkelen.

Het voordeel van het optreden als projectontwikkelaar is dat commitment wordt getoond ten aanzien van een bepaalde locatiekeuze: men is bereid een financieel risico te lopen. Dit geeft vertrouwen bij de achterban en andere partijen in zowel de locatiekeuze als wat betreft de vraag of de belangenbehartiger zijn werk serieus neemt. Verder kan het de besluitvorming omtrent een locatie versnellen, als geen andere (geschikte) project-ontwikkelaar zich aandient.

Nadeel van het optreden als projectontwikkelaar is dat men zich nadrukkelijk vastlegt op één locatie. Dit kan de geloofwaardigheid van de belangenbehartiger aantasten als hij ook betrokken is bij de besluitvorming over alternatieve locaties. Het kan een deel van de achterban vervreemden, dat geen voorstander is van de locatie die ontwikkeld wordt.

Over het algemeen is er wel een ontwikkeling waarneembaar in de richting van meer risicodragende participatie en dan met name in deelprojecten, zoals de watervoorziening of de energievoorziening.

Oplossingsrichting

Landelijk belangen behartigen, regionaal beperkt participeren
LTO Nederland kan zich het beste blijven manifesteren als belangenbehartiger. In de regio is deelname in een ontwikkelingsmaatschappij goed denkbaar. De vraag daarbij is wel hoe

risicodragend deze participatie moet zijn. De LTO is immers geen ondernemer; alleen ondernemers kunnen risicodragend participeren. Een beperkte participatie vanuit de regionale LTO kan een commitment betekenen dat een project net weer iets verder kan brengen.

De Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern participeerde in de Stuurgroep Verplaatsing Glastuinbouw. Ze participeerden echter niet risicodragend. In Bleiswijk zien we nu dat de WLTO gaat deelnemen in een ontwikkelingsmaatschappij. Of dit risicodragend is, is echter nog de vraag.
In eerste instantie kan het verstandig zijn om niet risicodragend te participeren. Om het project verder te brengen kan dan later besloten worden tot het dragen van enkele risico's.

Dilemma 4: Moet de glastuinbouw zich pro-actief of reactief opstellen?

Moet de glastuinbouw zich te allen tijde pro-actief opstellen in de besluitvorming over relocaties, of is een reactieve opstelling soms verstandiger? Vanuit een pro-actieve benadering neemt de glastuinbouw zelf het initiatief om plannen te ontwikkelen en overleg tussen betrokken partijen tot stand te brengen. Bij een reactieve opstelling is de glastuinbouw afwachtender; er wordt vooral gereageerd op de initiatieven van andere actoren.

Een reden om te kiezen voor een pro-actieve opstelling is dat een vroeg ingebracht voorstel veel invloed op de besluitvorming kan hebben. Er is nog veel ruimte voor alternatieve oplossingen, en nog niet alle partijen hebben hun voorkeur duidelijk gearticuleerd. Ook een actieve opstelling in het leggen van contacten met andere partijen kan een positief effect hebben op de besluitvorming. Het bevordert de voortgang van het proces en vergroot het draagvlak voor oplossingen. Betrokkenen bij de glastuinbouw kunnen ook kiezen voor een pro-actieve opstelling om hun commitment te tonen aan de tuinders die hun achterban vormen: een pro-actieve houding geeft het signaal dat men er alles aan doet om nieuwe locaties te realiseren.

Een risico van een pro-actieve opstelling is echter dat bij een vroeg ingebracht voorstel andere partijen alle gelegenheid hebben om het af te schieten. Dit kan een reden zijn om te kiezen voor een meer reactieve opstelling. Daarnaast kan het opportuun zijn een inhoudelijk voorstel of een initiatief tot overleg "achter de hand te hebben", om op een later moment in het besluitvormingsproces in te brengen. Dergelijke initiatieven kunnen een vastgelopen proces weer nieuw leven inblazen.

Oplossingsrichtingen

Pro-actief is noodzakelijk wegens negatief imago glastuinbouw

Deelnemers aan de workshop onderkenden het risico dat vroeg gelanceerde voorstellen als schietschijf kunnen fungeren. Zij benadrukten echter de noodzaak van een pro-actieve opstelling. Als gevolg van het negatieve imago van glastuinbouw als ruimtelijke bestemming zullen andere partijen niet snel het initiatief nemen voor een relocatie. Een deelnemer formuleerde het zo: "Als je als sector niet pro-actief reageert komt er nooit een locatie van de grond. Anderen doen het niet voor je". Verder gaven deelnemers aan dat een inhoudelijk plan ook kan dienen om een nieuwe locatie op de agenda te krijgen; in overleg met andere partijen kan het plan vervolgens worden aangepast zodat de kwaliteit en de haalbaarheid ervan toenemen.

Pro-actief vooral procesmatig invullen

De beste manier om met dit dilemma om te gaan lijkt dus door een procesmatig pro-actieve opstelling. De glastuinbouw moet veel investeren in het leggen van contacten en het voeren van overleg met andere partijen om de relocatieproblematiek te agenderen en draagvlak voor nieuwe locaties te creëren. Inhoudelijke voorstellen kunnen hierbij een hulpmiddel zijn, zolang duidelijk is dat deze voorstellen een verkennend karakter hebben. Voor wat betreft inhoudelijke voorstellen met een definitiever karakter, moet de glastuinbouw zich soms pro-actief en soms reactief opstellen. Een procesmatig pro-actieve opstelling draagt ertoe bij dat betrokkenen bij de glastuinbouw beter kunnen inschatten wanneer het een geschikt moment is om inhoudelijke plannen te lanceren en te steunen.

De glastuinbouw heeft zich in de besluitvorming rond Cromstrijen inhoudelijk overwegend pro-actief opgesteld: met grondeigenaar AMEV heeft de WLTO het initiatief genomen om Cromstrijen als mogelijke locatie bij de Provincie onder de aandacht te brengen. Deze inhoudelijk pro-actieve houding heeft ertoe bijgedragen dat de locatie al vroeg in het proces kwam vast te liggen. Dit heeft enerzijds tegenstanders van de locatie gelegenheid gegeven om het plan te kritiseren en een lobby te organiseren. Anderzijds vormde Cromstrijen een zeer aantrekkelijke locatie, vooral omdat het hele gebied in handen was van één eigenaar. Het is dus begrijpelijk dat de glastuinbouw deze gelegenheid met beide handen aangreep. Procesmatig heeft de glastuinbouw zich aanvankelijk niet pro-actief opgesteld. Pas in een later stadium is het contact met lokale overheden en natuur- en milieuorganisaties geïntensiveerd. Mede hierdoor heeft de glastuinbouw de lokale weerstand tegen de locatie Cromstrijen wellicht onderschat.

Dilemma 5: Moet de glastuinbouw kiezen voor een single-issue of voor een multi-issue benadering?

Dit dilemma betreft de vraag of de glastuinbouw zich in de besluitvorming over relocaties moet beperken tot de relocatieproblematiek, of dat men koppelingen moet leggen met andere issues, zoals andere ruimtelijke bestemmingen, milieu, en technologische innovatie.

Een reden om te kiezen voor een single-issue benadering is dat het de zaken (op het eerste gezicht) eenvoudiger houdt. Het risico bestaat echter dat voor sub-optimale oplossingen wordt gekozen, omdat de verbanden met andere zaken buiten beeld verdwijnen. Ook bestaat het gevaar dat de glastuinbouw bij een single-issue benadering onvoldoende oog heeft voor de manier waarop andere partijen tegen de relocatieproblematiek aankijken: voor hen kunnen hele andere issues centraal staan. Een reden om te kiezen voor een multi-issue benadering is dan ook dat zo een grotere inhoudelijke en relationele variëteit mogelijk wordt en dat zich meer kansen op win-win situaties en compensatiemogelijkheden voordoen. Nadeel van een multi-issue benadering is dat dit onnodige complexiteit in de hand kan werken. Er ontstaat bovendien kans op vertraging doordat besluitvorming rond relocatie afhankelijk wordt van voortgang elders.

Oplossingsrichtingen

Eigenlijk is er geen keuze: betrokkenheid van andere partijen leidt vanzelf tot multi-issue
In de workshop werd benadrukt dat een multi-issue benadering absoluut noodzakelijk is om voldoende draagvlak voor een nieuwe locatie te creëren. Bovendien kan de glastuinbouw niet alleen de agenda van besluitvormingsprocessen van relocaties bepalen. Andere partijen zullen dus ook andere issues op de agenda zetten. Tegelijk werd het gevaar van vertraging en te grote complexiteit als gevolg van een multi-issue benadering onderkend. Daarnaast werd gesteld dat de koppeling van glastuinbouw en natuurontwikkeling, die vaak wordt gemaakt, de economische haalbaarheid van locaties kan ondermijnen.

Streef naar een 'zachte koppeling' van issues door een procesmatige aanpak
De glastuinbouw kan deze risico's van een multi-issue benadering proberen te vermijden door te streven naar een zogenaamde *'zachte koppeling'* van issues. Dat wil zeggen dat wel wordt gestreefd naar win-win situaties door een nieuwe locatie te koppelen aan bijvoorbeeld het gebruik van industriële restwarmte. De glastuinbouw moet echter voorkomen dat de voortgang in de besluitvorming over de nieuwe locatie afhankelijk wordt van de voortgang ten aanzien van andere issues. Hiervoor is het van belang dat de ontwikkeling van een nieuwe locatie niet te projectmatig wordt aangepakt. Bij een projectmatige aanpak

worden zoveel mogelijk harde, eenduidige afspraken gemaakt over bijvoorbeeld zaken als natuurontwikkeling of het gebruik van restwarmte. Hierdoor wordt de ontwikkeling van een locatie kwetsbaar voor stagnatie met betrekking tot deze issues. Bij een procesmatige aanpak probeert de glastuinbouw zo lang mogelijk bindende afspraken uit te stellen en diverse opties open te houden. De besluitvorming over de relocatie wordt hierdoor minder afhankelijk van gekoppelde issues.

In de besluitvorming over Cromstrijen werd de glastuinbouwlocatie in een onderzoeksrapport (het LEI/NEI-rapport, zie bijlage 1) gekoppeld aan de ontwikkeling van een bedrijventerrein in Cromstrijen. Deze koppeling is gelegd door de regio Rotterdam, die zocht naar uitbreidingsmogelijkheden van het havengebied, en speelde in de besluitvorming op landelijk politiek niveau ook een belangrijke rol. Hier is sprake van een ongewenste koppeling van issues, die de haalbaarheid van glastuinbouw in Cromstrijen heeft verkleind. De land- en tuinbouworganisaties hebben zich dan ook terecht verzet tegen deze koppeling.

Dilemma 6: Onderhouden van externe relaties: efficiënt of redundant?

Hoe moet de glastuinbouw omgaan met haar relaties met bijvoorbeeld politici, maatschappelijke organisaties en kennisinstituten? Bij een efficiënte benadering wordt alleen contact onderhouden met deze actoren als dit functioneel is. Een reden om daarvoor te kiezen is dat de hoeveelheid tijd, geld en energie die in het onderhouden van relaties gaat zitten op die manier slechts beperkt is. Een risico van deze manier van het onderhouden van relaties is dat onvoorziene kansen en bedreigingen die voortkomen uit de complexiteit en grilligheid van besluitvormingsprocessen rondom de relocatie van glastuinbouw niet worden opgemerkt.

Een reden om redundantie toe te laten in het onderhouden van externe relaties is dat op die manier juist optimaal gebruik kan worden gemaakt van de complexiteit en grilligheid van bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Het gevaar bestaat echter dat het een verspilling van resources met zich meebrengt. Ook kan er onoverzichtelijkheid ontstaan wat betreft de vraag wie nu precies waarvoor aanspreekbaar en verantwoordelijk is. Een laatste nadeel is dat de glastuinbouw met veel verplichtingen wordt opgezadeld die voortkomen uit het "voor wat hoort wat"-principe.

Oplossingsrichtingen

Redundantie door middel van regionale structuur land- en tuinbouworganisaties
Gelet op de complexiteit en grilligheid van de besluitvorming over relocaties is een redundante benadering bij het onderhouden van externe relaties noodzakelijk. Gelet op de beperkte resources van de land- en tuinbouworganisaties lijkt het ook hier van belang dat er een taakverdeling ontstaat tussen LTO Nederland en de regionale land- en tuinbouworganisaties, waarbij LTO Nederland met name de relaties met de landelijke politiek voor zijn rekening neemt.

Onderhoud de relaties met medestanders
In de workshop werd verder de aandacht gevestigd op het onderhouden van relaties met medestanders. Volgens een aantal deelnemers heeft de glastuinbouw de neiging om vooral met tegenstanders in contact te treden teneinde het draagvlak voor nieuwe locaties te vergroten. Hierdoor wordt weleens uit het oog verloren dat de steun van medestanders van tijd tot tijd herbevestigd moet worden, omdat deze anders kan wegebben. Ook hier kan een te projectmatige aanpak, die uitgaat van het principe 'afspraak is afspraak', schadelijk zijn. Partijen die eens hun steun aan een locatie hebben uitgesproken kunnen deze immers onder invloed van veranderende omstandigheden intrekken.

Eén van de succesfactoren bij de realisering van de locatie Oude Campspolder waren de intensieve contacten die Stichting ITOM onderhield met de gemeente Maasland, het Hoogheemraadschap Midden-Delfland, en met de toenmalige landeigenaren. Hierdoor was hij in staat een goede inschatting van het commitment van betrokken partijen te maken en op het juiste moment de locatie te realiseren.

Dilemma 7: Winnaars en verliezers: winst/compensatie vroeg of laat uitkeren?

Dit dilemma heeft betrekking op de omgang met winnaars en verliezers, dat wil zeggen partijen die voordeel of nadeel hebben bij de vermoedelijke uitkomst van het besluitvormingsproces. Centraal staat de vraag of de winst of compensatie van het verlies op een vroeg of op een laat moment in het proces moet worden uitgekeerd.

Voordeel van het zo laat mogelijk uitkeren van de winst of eventuele compensatie van het verlies is dat winnaars en verliezers bij het proces betrokken zullen blijven en zich voor de voortgang ervan zullen inspannen. Het risico bestaat echter dat de winnaars zich benadeeld gaan voelen als ze lang moeten wachten en daarom het proces gaan frustreren. Dit

geldt ook voor verliezers die geen of pas op een laat moment compensatie krijgen. Dit is vooral van belang omdat vaak onvoorspelbaar is welke actoren het proces kunnen blokkeren en wanneer zij dit zullen doen.

Het vroeg laten incasseren van de winst of de compensatie van het verlies leidt daarentegen tot goodwill bij de betrokkenen. Deze kan later in het proces of eventueel in andere processen worden benut. Een risico van de keuze om de winst in een proces vroeg te laten incasseren is dat de winnaars en verliezers zich daarna opportunistisch gaan gedragen: men heeft de buit binnen en er is geen incentive meer voor commitment aan het proces.

Het binnen redelijke termijn uitkeren van de compensatie/winst wordt bemoeilijkt door een aantal factoren. Een eerste factor is dat processen een lange doorlooptijd hebben en dat coalities daardoor wisselen. Wie zich winnaar of verliezer voelt kan daardoor ook veranderen. Een tweede factor is dat er binnen de Rijksoverheid geen regisseur is en dat niemand zich verantwoordelijk voelt (LNV in ieder geval ook niet). Een derde factor is dat de sector verdeeld is. Een laatste factor is dat de wet- en regelgeving geen snelle besluitvorming faciliteert.

Oplossingsrichtingen

De uitkering van de winst of de compensatie van het verlies moet vroeg in het vooruitzicht worden gesteld om een plaats aan tafel te verwerven. Bij het geschetste dilemma moet worden bedacht dat de glastuinbouw momenteel in een moeilijke hoek zit en niet altijd een vanzelfsprekende gesprekspartner is. Om die reden kan het verstandig zijn om de winst of de compensatie vaak vroeg in het vooruitzicht te stellen. Dit als eerste bod om als partij aan tafel te komen en daarmee het proces op gang te krijgen.

Er is altijd veel bestuurlijke dynamiek, dus winst nooit te vroeg uitbetalen

In het algemeen geldt dat het daadwerkelijk vroeg uitkeren van die winst of de compensatie opportunistisch gedrag tot gevolg kan hebben. Bij onderhandelingen over relocaties zijn echter zo veel actoren betrokken, dat de verhoudingen en coalities voortdurend wisselen. Anders geformuleerd, de omgeving is extreem dynamisch. Om die reden is het niet verstandig winst vroeg uit te betalen. Hierna kunnen de verhoudingen immers weer veranderen, hetgeen voor partijen reden kan zijn zich opportunistisch te gedragen.

Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de Harmelerwaard. De gemeente Harmelen voelde zich verliezer als er glastuinbouw in de Harmelerwaard zou komen. Ze heeft zich nadat als compensatie een rondweg was toegekend niet achter de glastuinbouw geschaard.

Sterkere focus op regionale, ad hoc samenwerkingsverbanden
Onderhandelingen vergen een evenwichtige verdeling van de winst en het verlies over de partijen. Zoals gezegd, kunnen onderhandelingen extreem dynamisch zijn, waardoor een evenwichtige verdeling sterk wordt bemoeilijkt.

Wellicht is het ook om die reden verstandig de aandacht wat meer te verleggen naar het regionale niveau, waar steeds andere, ad hoc samengestelde organisaties, namens de glastuinbouw onderhandelen, terwijl de LTO faciliterend optreedt. Op regionaal niveau is de winst-/verliesrekening vaak doorzichtiger dan op een hoger schaalniveau. Er wordt daar immers door een ad hoc samenwerkingsverband gewerkt aan projecten, die voldoende concreet zijn om een winst/verlies rekening te maken. De complexiteit is beperkter; uitruilmogelijkheden kunnen dan gecreëerd worden op het niveau van het project.

In de Oude Campspolder is de regionale Stichting ITOM opgericht om het gebied te ontwikkelen. Om onrust onder de landeigenaren te voorkomen is binnen ITOM steeds verteld dat een uniforme prijs zou worden betaald aan landeigenaren; voor iedereen dezelfde prijs dus. Dit is een verstandige strategie geweest.

De gemeente Maasland kan ook als verliezer worden aangemerkt, omdat de glastuinbouwontwikkeling min of meer was opgedragen door de provincie. Stichting ITOM heeft de gemeente veel zorgen uit handen genomen door bijvoorbeeld zorg te dragen voor de ontwikkeling van de groenvoorzieningen. Na realisatie zijn deze voorzieningen aan de gemeente overgedragen voor het symbolische bedrag van een gulden.

Framing als winst erg belangrijk
Ten slotte: bij dit dilemma speelt 'framing' een rol. Wanneer beschouwen partijen iets als winst of verlies?

Harmelen bijvoorbeeld voelde zich verliezer, terwijl ze zichzelf ook rijk had kunnen prijzen dat daar glastuinbouw kwam.

We moeten bedenken dat bij de huidige verhoudingen glastuinbouw vaak een negatief imago heeft. Dientengevolge zullen afspraken over en met de glastuinbouw eerder als verlies worden geframed dan afspraken met andere sectoren, die bijvoorbeeld een innovatief imago hebben. Mede om die reden is het noodzakelijk de sector te positioneren als innovatief, goed lopend, nauw verbonden met IT-ontwikkelingen, een stimulans voor de

werkgelegenheid, etc. Een positiever beeld bij andere partijen betekent dat een afspraak met de sector eerder als een win-win situatie wordt gezien en dus eerder als 'winst' wordt geframed.

3. Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk willen we onze conclusies presenteren. We hebben drie typen conclusies getrokken. Ten eerste beschrijven we *per casus* de belangrijkste conclusies. Deze kunnen dienen als een soort leeswijzer voor de volledige casusbeschrijvingen (bijlagen 1, 2 en 3). Vervolgens halen we de dilemma's uit het vorige hoofdstuk naar voren en bespreken kort *per dilemma* de conclusies. Tot slot presenteren we een *overall* beeld.

Conclusies per casus

Conclusies Cromstrijen:

- Door de vroege aanwijzing van locatie Cromstrijen was het moeilijk om lokaal voldoende draagvlak te genereren en te behouden.
- De WLTO en de andere voorstanders van de locatie Cromstrijen hadden te sterk een technical fix-houding: inhoudelijk goede plannen zouden de maatschappelijke weerstand wel wegnemen.
- Voorstanders van de locatie zijn er niet in geslaagd bij de gemeente Cromstrijen het 'geframede' verlies te transformeren in uitzicht op winst. Dit is mede te wijten aan de geringe koppeling van de glastuinbouwlocatie aan andere issues.
- Lokale tegenstand en koppelingen met de landelijke politiek zijn onderschat. Een procesmatig pro-actievere houding en vroegere benutting van weak ties had dit wellicht kunnen voorkomen.
- Een sterkere of zichtbaarder koppeling met de achterban van Westlandse glastuinders had waarschijnlijk tegenwicht geboden tegen lokale tegenstanders.

Conclusies Harmelerwaard:

- De oprichting van de regionale Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern kan als een succes worden gezien. Deze vereniging was speciaal opgericht en kon ook namens de leden spreken. GLTO was faciliterend aan deze vereniging.
- Het alleen toelaten van tuinders uit de regio kan worden gezien als een remmende eis voor de voortgang van het proces. Het bleek steeds moeilijk om de locatie vol te krijgen met tuinders uit de regio. Het na een bepaalde termijn openstellen van de locatie voor bijvoorbeeld Westlandse tuinders had waarschijnlijk de vraag naar grond vergroot.
- Het aanzoeken van de zo gewilde risicodragende partij is niet soepel verlopen. Er was ook eigenlijk geen enkele partij die alle risico's voor de ontwikkeling op zich wilde nemen. Arcadis heeft uiteindelijk onder strikte voorwaarden deze rol aanvaard. Dit moeizame verloop kan verklaard worden door de geringe marges die met glastuinbouw

zijn te verdienen in vergelijking met bijvoorbeeld woningbouw en het negatieve imago van de glastuinbouw.

- De relatie tussen Arcadis en de belangenvereniging was niet goed. Arcadis vond dat de tuinders niet voldoende zekerheid gaven dat zij daadwerkelijk wilden kopen. Andersom vond de belangenvereniging dat Arcadis niet tot aankoop over wilde gaan. Dit kan verklaren waarom er geen grondaankoop heeft plaatsgevonden. In deze lange tijdsduur is de grondprijs aanzienlijk gestegen. Het is OGU dan ook niet gelukt een acceptabel bod te doen. Een privaat consortium dat in derde aanleg nog heeft geprobeerd grond aan te kopen en vervolgens weer te verkopen aan de tuinders, stuitte op onwelwillendheid van de betrokken gemeenten.
- De gemeente Harmelen is veel te vroeg in het proces gecompenseerd voor het 'geframede' verlies. Nadat de provinciale randweg was toegezegd heeft Harmelen zich niet coöperatiever opgesteld, terwijl dat wel de afspraak was.

Conclusies Oude Campspolder:

- De stichting ITOM was zeer sterk:
  * ITOM toonde ondernemersgeest;
  * zij was in staat commitment bij de stakeholders te creëren.
- Er was een publiek-private samenwerkingsconstructie waarin duidelijke afspraken werden gemaakt tussen de partijen over uniforme grondprijzen, termijnen en voorzieningen. Er bestond zekerheid voor de tuinders over wat ze konden verwachten.
- ITOM heeft de gemeente Maasland op een goede manier gecompenseerd voor haar 'geframede' verlies. De stichting nam de ontwikkeling van groenvoorzieningen en fietspaden op zich en heeft deze na realisatie voor één gulden aan de gemeente overgedragen.
- De locatie Oude Campspolder was niet alleen opengesteld voor tuinders uit de regio. De tuinders uit Wateringseveld hadden wel voorrang. Na een bepaalde termijn kwam de grond op de vrije markt beschikbaar. De locatie is zo gemakkelijk vol gekomen.
- De koppeling van de ontwikkeling van de locatie met milieu-issues als CO_2 en restwarmte is mislukt. Geen partij was bereid de extra bijdrage te leveren om de teruglevering te realiseren. ITOM heeft de voorzieningen om dit alsnog te realiseren wel aangelegd.

Conclusies per dilemma

Dilemma 1: Organisatiegraad achterban hoog of laag?
Benut in onderhandelingen de variëteit van de achterban. Hoe meer de onderhandelingspartner recht doet aan de variëteit van de achterban, des te meer ruimte kan er voor de sector ontstaan.
Maak meer gebruik van ad hoc arrangementen. De LTO-organisatie is in dit model faciliterend voor een ad hoc organisatie.

Dilemma 2: Representatie van de achterban: kiezen voor een bepaalde groep of beschikbaar blijven voor iedereen?
Bekijk per project hoe je de belangenbehartiging organiseert en bied ruimte aan ad hoc verbanden. Er moet niet uitsluitend worden gekozen voor de tuinders die willen verkassen, maar ook voor bijvoorbeeld de verkopende partij of de tuinders die willen stoppen.

Dilemma 3: Moet de glastuinbouw optreden als projectontwikkelaar of als belangenbehartiger?
De LTO moet landelijk belangen behartigen en kan regionaal beperkt participeren.

Dilemma 4: Moet de glastuinbouw zich pro-actief of reactief opstellen?
De glastuinbouw wordt vaak ruimtelijk verjaagd, heeft geen goed imago, en dus zijn er nauwelijks andere maatschappelijke partijen die voor de glastuinbouw opkomen. Dit betekent dat er voor de glastuinbouw vaak geen keuze is tussen pro-activiteit en re-activiteit. Wil ze haar belangen realiseren, dan zal ze zich dus per definitie pro-actief moeten opstellen; anderen zullen slechts zelden het voortouw nemen.

Hier doet zich een belangrijke valkuil voor. Het ligt voor de hand om een pro-actieve opstelling te vertalen in het maken van gedetailleerde *inhoudelijke* plannen. Echter, deze roepen bijna per definitie verzet op. Het is verstandiger om de pro-actieve houding *procesmatig* in te vullen. Hiermee bedoelen wij dat de glastuinbouw inhoudelijk gezien meer globale plannen ontwikkelt, andere partijen activeert en sondeert en een uitruil organiseert met belangen van andere partijen, etc. Het uiteindelijke plan kan hierdoor afwijken van de wensen van de glastuinbouw, maar wel meer draagvlak hebben.

Dilemma 5: Moet de glastuinbouw kiezen voor een single-issue of een multi-issue benadering?
Het maatschappelijke imago van de glastuinbouw (zie boven) betekent bijna per definitie dat sprake zal zijn van multi-issue besluitvorming. Single-issue besluitvorming (het promoten van uitsluitend de belangen van de glastuinbouw) creëert te veel weerstand.

Indien dit juist is – besluitvorming is dan een voortdurend ruilen van de belangen van de glastuinbouw met de belangen van andere partijen – vereist dit de bestuurlijke vaardigheid de belangen van de glastuinbouw te koppelen aan de belangen van andere maatschappelijke spelers.

Ook hier doet zich een valkuil voor. De valkuil is dat relocatie afhankelijk wordt van de voortgang van een beperkt aantal andere issues, die door andere partijen zijn ingebracht. Dit kan de besluitvorming enorm vertragen.
Een koppeling met andere issues is noodzakelijk, maar ontkoppeling moet ook mogelijk zijn wanneer er te veel vertraging optreedt. Paradoxaal genoeg betekent dit dat naarmate het relocatievraagstuk aan meer maatschappelijke issues wordt gekoppeld, het ook eenvoudiger is te ontkoppelen. Het lijkt efficiënt om slechts aan een beperkt aantal issues te koppelen, maar hierdoor kan de glastuinbouw de gevangene van deze issues worden.

Dilemma 6: Onderhouden van externe relaties efficiënt of redundant?
Gegeven de positie van de glastuinbouw is een redundante benadering bij het onderhouden van externe relaties noodzakelijk. Omdat besluitvormingsprocessen lang lopen, kunnen aanvankelijke medestanders ook weer tot tegenstander worden. Het voortdurend onderhouden van relaties met deze medestanders en het voortdurend laten herbevestigen van het commitment is dan ook noodzakelijk.

Dilemma 7: Winnaars en verliezers: winst/compensatie vroeg of laat uitkeren?
Gegeven de positie van de glastuinbouw, is het noodzakelijk om bij relocatieprocessen aan andere partijen reeds vroeg winst of compensatie in het vooruitzicht te stellen. De valkuil hier is dat deze winst of compensatie te vroeg wordt uitbetaald. Is deze eenmaal uitbetaald, dan is de kans groot dat de betreffende partij het commitment opzegt. Het gaat er dus om winst vroeg in het vooruitzicht te bieden en laat uit te keren.

Overall conclusies

I:
Het is verstandig bij relocatieprocessen de aandacht bewust te leggen bij het regionale niveau. Op dit niveau kunnen steeds weer andere, ad hoc samengestelde organisaties ontstaan die namens de glastuinbouw onderhandelen. Dat biedt de mogelijkheid tot maatwerk. Deze ad hoc organisaties bestaan uit mensen uit de regio die bekend zijn met de regionale problematiek. Een gewestelijke LTO-organisatie kan het initiatief nemen voor de oprichting van een dergelijke club, maar deze clubs kunnen ook spontaan ontstaan. De gewestelijke LTO-organisatie kan faciliterend optreden voor deze organisaties, terwijl LTO

Nederland dan weer faciliterend kan optreden voor de gewestelijke LTO's. Om maximale effectiviteit te bereiken is een goede interactie tussen de drie niveaus vereist.

//:

Belangrijke vraag voor de glastuinbouw is hoe wordt omgegaan met de maatschappelijke stakeholders. Keer op keer is gebleken dat deze over meer blokkademacht beschikken dan aanvankelijk werd gedacht, en blijken zij in staat om het belang van de glastuinbouw ook daadwerkelijk te blokkeren.

Een stijl die momenteel erg dominant lijkt binnen de glastuinbouw is de volgende:

- formuleer een plan, doordenk dit ook op de consequenties die het heeft voor andere partijen;
- indien dit plan intern voldoende is doordacht, breng dit dan naar buiten;
- voer overleg met stakeholders; en
- maak met hen afspraken.

De aanname is dan dat voor de andere partijen geldt: "afspraak is afspraak". De werkelijkheid is veelal een andere. Stakeholders voelen zich vaak in beperkte mate gecommitteerd aan het plan, omdat zij er een beperkte bijdrage aan konden leveren (namelijk: nadat het door de sector volledig was doordacht). Wanneer stakeholders een dergelijke houding aannemen, bestaat het risico dat zij hun commitment opgeven met een beroep op veranderende omstandigheden.

Een alternatieve stijl is dat stakeholders reeds in de fase van planvorming wordt gevraagd een rol te spelen. Dit kan positieve gevolgen hebben voor zowel het draagvlak van het plan als de inhoud van het plan. Het kan zelfs gebeuren dat de inhoud van het plan niet anders is dan in een situatie waarin stakeholders pas later zijn uitgenodigd. Het commitment van deze stakeholders zal dan wel sterker zijn, omdat zij mede eigenaar zijn van het plan. Het gezamenlijk ideeën generen kan eensgezindheid kweken.

///:

De glastuinbouw heeft bij veel actoren een negatief imago. Gemeenten bijvoorbeeld staan veelal niet welwillend tegenover glastuinbouw als ruimtelijke bestemming. Gemeenten geven de voorkeur aan woningbouw. Relocatie van glastuinbouw gaat dus niet vanzelf. De sector ziet zich daarom genoodzaakt een pro-actieve houding aan te nemen. De valkuil is dat deze pro-activiteit zich vertaalt in een concreet en gedetailleerd inhoudelijk plan, dat in een vroeg stadium gereed is. Dit plan zal als schietschijf dienen voor andere actoren en geen lang leven beschoren zijn. Het verdient de voorkeur deze pro-activiteit procesmatig te articuleren. De sector neemt het initiatief voor de start van de besluitvormingsprocessen (selectie actoren, koppelingsissues, enz.)

IV:

De uitstraling van de sector is niet altijd even positief. De sector is daarom niet per definitie aantrekkelijk als bestuurlijke partner. Wellicht bestaan mogelijkheden om de positionering van de sector enigszins bij te stellen. Denk aan een 'framing' van de glastuinbouw als een innovatieve, goed renderende, IT-minded bedrijfstak die interessante werkgelegenheid biedt.

V:

Een groot knelpunt bij relocatieprocessen heeft te maken met de aan- en verkoop van gronden. Partijen willen niet graag risico dragen dus moeten partijen de zekerheid hebben dat ze de grond die ze kopen ook weer kunnen verkopen aan tuinders. In bijvoorbeeld de Harmelerwaard is de koop van de grond hierdoor steeds uitgesteld en zijn de spanningen hoog opgelopen. In de jaren die verstreken gingen de grondprijzen dusdanig omhoog dat een heel ander financieel plaatje is ontstaan. De LTO kan op dit punt een belangrijke bemiddelende rol spelen, omdat zowel de verkopende als de aankopende partij lid zijn van de LTO.

VI:

Het is opmerkelijk dat in de glastuinbouw wordt gewezen op het belang van een sterke trekker bij relocatieprocessen. Dat is bijvoorbeeld gebleken in de Oude Campspolder. Een sterke trekker kan zijn een individu, maar ook een organisatie of een gemeente.

Bijlage 1: Casusbeschrijving Cromstrijen

1. Inleiding

Het heeft er lange tijd naar uitgezien dat in het zuiden van de Hoeksche Waard, in de gemeente Cromstrijen, 265 hectare glastuinbouw gerealiseerd zou worden. De PKB Groene Ruimte van 1993 had de Hoeksche Waard al aangewezen als mogelijke locatie voor glastuinbouw. De locatie Cromstrijen was infrastructureel goed te ontsluiten en lag vergeleken met andere opties dichtbij het Westland. Verder was veel aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing en duurzaamheid van het toekomstige glastuinbouwgebied. In april 1999 tekenden de WLTO, grondeigenaar AMEV/Fortis, de Provincie Zuid-Holland en andere betrokkenen een uitvoeringsconvenant waarin afspraken voor de concrete realisatie van de glastuinbouwlocatie waren vastgelegd. Het kabinet besloot in augustus 1999 echter dat er voorlopig geen glastuinbouw in Cromstrijen zou komen. WLTO en LTO bleven met een kater achter; hun inspanningen hadden niet tot resultaat geleid.

Deze casus beschrijft en analyseert de besluitvorming rond de aanwijzing van Cromstrijen in de Hoeksche Waard als locatie voor glastuinbouw. In paragraaf 2 wordt het besluitvormingsproces in een drietal rondes beschreven.

2. Besluitvormingsproces rond Cromstrijen

In het besluitvormingsproces over de mogelijke realisering van een glastuinbouwlocatie in Cromstrijen zijn drie ronden te onderscheiden. De eerste ronde betreft de aanwijzing van Cromstrijen als mogelijke locatie voor glastuinbouw. Vervolgens wordt op regionaal niveau overleg gevoerd over zaken als landschappelijke inpassing, uitvoering en financiering van de locatie. In de derde ronde vindt besluitvorming op het niveau van de landelijke politiek plaats. Deze ronde eindigt met het kabinetsbesluit om voorlopig geen glastuinbouw in Cromstrijen toe te staan.

Ronde 1: Aanwijzing Cromstrijen als mogelijke locatie voor glastuinbouw
Het idee om glastuinbouw in de Hoeksche Waard te realiseren is begin jaren '90 ontstaan bij de Provincie Zuid-Holland. De reden hiervoor was de noodzaak tot vitalisering en herstructurering van het Westland. Hiervoor was een "overlooplocatie" nodig om glastuinders te accommoderen die uit het Westland weg zouden moeten. De Hoeksche Waard was een geschikte locatie vanwege de relatieve nabijheid van het Westland en de nabijheid

van de veiling. In een later stadium werd de Hoeksche Waard ook op nationaal niveau aangewezen als mogelijke locatie voor glastuinbouw (PKB Structuurschema 1993, PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid 1996).

In eerste instantie had de provincie een locatie in het noorden van de Hoeksche Waard op het oog. De gemeente in kwestie was echter fel tegen dit plan. De Provincie heeft nog gedreigd met een aanwijzing, maar heeft dit niet hard willen maken. Bij nader inzien wilde de Provincie dit gebied bovendien reserveren voor mogelijke uitbreiding van het Rotterdamse havengebied. In de ogen van de Provincie dreigde een impasse te ontstaan, doordat geen geschikte locatie kon worden gevonden in de Hoeksche Waard.

Het idee om glastuinbouw in Cromstrijen te realiseren is afkomstig van de AMEV, grondeigenaar van het desbetreffende gebied, en van de STO (Stichting Tuinbouwstructuurontwikkeling), die in dit proces als voorloper van de WLTO geldt. De AMEV was met name geïnteresseerd uit economische motieven: het geld dat de verkoop van de grond zou opleveren. In 1994 is tijdens een excursie het idee tussen de STO en de Provincie besproken. Ook de Provincie Zuid-Holland vond Cromstrijen een geschikte locatie. Het gebied was infrastructureel goed te ontsluiten, en het had als grote voordeel dat er maar één eigenaar was, namelijk AMEV. In 1994 besloten Provinciale Staten van Zuid-Holland daarom tot een streekplanwijziging waarin de Ambachtsheerlijkheid Cromstrijen als locatie voor glastuinbouw wordt aangewezen.

Ronde 2: Regionale besluitvorming over Cromstrijen

Om de locatie verder uit te werken is er in 1995 een stuurgroep opgericht. Hieraan namen de Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland deel (voormalig gedeputeerde Jaap Wolf is voorzitter), de STO (later WLTO), AMEV (formeel: Ambachtsheerlijkheid Cromstrijen), de gemeente Cromstrijen, Waterschap De Groote Waard, Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden, Elektriciteitsbedrijf Zuid-Holland, en ENECO. De opdracht van de stuurgroep was de locatie planologisch mogelijk te maken en een uitvoeringsconvenant op te stellen. Op 6 maart 1997 tekenden bovengenoemde partijen een intentieverklaring, waarin zij zich bereid verklaren "te onderzoeken op welke wijze de realisatie van een glastuinbouwlocatie in planologische, technische en financiële zin in de Ambachtsheerlijkheid Cromstrijen mogelijk is." Daartoe zeggen de partijen toe te streven naar het opstellen en ondertekenen van een uitvoeringscontract.

Het opstellen van de intentieverklaring verliep moeizaam. De gemeente Cromstrijen heeft om verschillende redenen lang geaarzeld alvorens de verklaring te tekenen. In de eerste plaats was de gemeente pas zeer laat door de provincie ingelicht over de plannen voor glastuinbouw op haar grondgebied. Pas kort voordat Provinciale Staten zou vergaderen

over de streekplanwijziging was de gemeente Cromstrijen van het voornemen op de hoogte gebracht. Verder waren er binnen de gemeente ook veel tegenstanders, en was de gemeente volgens een aantal respondenten bestuurlijk zwak. Ook de onderhandelingen over de financiering van landschappelijke inpassing en compensatie in de vorm van natuurontwikkeling waren een probleem. De AMEV wilde hier niet veel aan bijdragen, en de WLTO vond dat de meerkosten niet te veel via een bonus op de grondprijs op de toekomstige tuinders mochten worden afgewenteld. Verder was voor andere partijen lange tijd onduidelijk welke prioriteit de WLTO gaf aan realisering van de locatie Cromstrijen. De WLTO had in eerste instantie IJsselmonde als overlooplocatie voor Westlandse tuinders op het oog. Gaandeweg het proces werd de WLTO echter steeds enthousiaster, temeer omdat alternatieve locaties op steeds grotere afstand van het Westland werden gezocht, hetgeen als nadelig werd ervaren.

Naast de stuurgroep heeft de Provincie ook een klankbordgroep opgericht. Deze had tot doel de plannen van de stuurgroep te communiceren naar andere betrokkenen. Tevens heeft de klankbordgroep aanvullend onderzoek verricht naar zaken als natuurcompensatie, landschappelijke inpassing, en impact op de fysieke en sociale infrastructuur. Doel van de klankbordgroep was de locatie zo aantrekkelijk mogelijk te maken. "De sfeer was: de glastuinbouw komt er toch, dus laten we er maar het beste van maken", aldus de voorzitter van de klankbordgroep Gé Pak (CLM). De klankbordgroep had een open karakter: alle partijen die niet in de stuurgroep zaten maar zich wel betrokken voelden bij de realisatie van glastuinbouw in Cromstrijen konden hieraan deelnemen. De klankbordgroep bestond uit zowel uit voor- als tegenstanders van de locatie. Het functioneren van de klankbordgroep werd belemmerd door de opstelling van de Provincie, die het secretariaat voerde. Bijeenkomsten werden op een zeer laat tijdstip belegd, en soms eenzijdig door de Provincie afgezegd wegens gebrek aan agendapunten. Hierdoor ontstond in de klankbordgroep de indruk dat niet serieus naar hen werd geluisterd.

Niet alle tegenstanders van de realisatie van glastuinbouw in Cromstrijen waren echter vertegenwoordigd in de stuurgroep of klankbordgroep. De Stichting Hoekschewaards Landschap en enkele lokale bewoners waren fel tegenstander van glastuinbouw, vanwege de aantasting van het open landschap en het verdwijnen van de natuur in de ambachtsheerlijkheid. Deze partijen zijn niet uitgenodigd voor de stuurgroep; naar inschatting van betrokkenen bij de provincie hadden zij vermoedelijk geweigerd deel te nemen. Ook wilden zij niet aan de klankbordgroep deelnemen; hier waren ze wel voor uitgenodigd. Deze partijen wilden zich niet committeren aan de mogelijkheid van glastuinbouw; zij wilden hun handen vrij houden om acties tegen de locatie te voeren. Deze acties bestonden uit het zoeken van publiciteit in de pers, politieke lobby, en een handtekeningenactie onder het motto "Glazer op!".

Ronde 3: Besluitvorming op landelijk niveau

Op 16 april 1998 neemt de Tweede Kamer een motie aan van Versnel-Schmitz (D'66) en Gabor (CDA), waarin wordt gesteld dat nut en noodzaak van glastuinbouw in de Hoeksche Waard nogmaals moet worden onderzocht. Naar aanleiding van deze motie voeren het LEI en het NEI een studie uit naar de noodzaak en gevolgen van een glastuinbouwlocatie en een bedrijventerrein in de Hoeksche Waard. De mogelijkheid van een bedrijventerrein is als issue voortgekomen uit de Rotterdamse regio, die zocht naar uitbreidingsmogelijkheden van het havengebied. Op rijksniveau zijn beide ruimteclaims gekoppeld. De conclusies van het LEI/NEI rapport zijn niet positief voor de glastuinbouwlocatie in Cromstrijen. Andere locaties (in Zeeland en Noord-Holland) scoren wat betreft ruimtelijke en economische factoren beter. Alleen als op zeer korte termijn ruimte voor glastuinbouw noodzakelijk is, dan zouden de Hoeksche Waard en/of locaties in Noord-Nederland ontwikkeld moeten worden, aldus het LEI/NEI-rapport.

Voor de stuurgroep en de klankbordgroep kwam de motie Versnel-Schmitz/Gabor als een verrassing. Betrokken actoren hebben de indruk dat de motie voortkomt uit lokale tegenstand, maar weten niet langs welke kanalen lokale actoren de landelijke politiek hebben bereikt. Ook bij het verschijnen van het LEI/NEI-rapport in januari 1999 hadden de Provincie, WLTO en CLM nog niet het idee dat de locatie serieus gevaar liep. Wel hebben de kopstukken van LTO Nederland, Doornbos en Hoogervorst, sinds de motie Versnel-Schmitz/Gabor op landelijk niveau intensief gelobbyd voor realisatie van Cromstrijen. Dit is hun overigens niet in dank afgenomen door de NLTO en de ZLTO, die graag nieuwe locaties in hun regio's gerealiseerd zagen. Ook de Provincie Zuid-Holland heeft nog getracht de landelijke politiek te beïnvloeden, maar niet zo actief als LTO Nederland.

In augustus 1999 besluit het kabinet uiteindelijk dat er geen glastuinbouw in de Hoeksche Waard gerealiseerd zal worden. Het is moeilijk om het politieke krachtenveld te reconstrueren waarin deze beslissing is genomen. Volgens respondenten is de uitkomst van het overleg binnen het kabinet tot het laatste moment onzeker geweest. Vlak voor het kabinetsbesluit waren er signalen dat minister Pronk van VROM, die grote twijfels had over Cromstrijen, alsnog was bijgedraaid. Daarnaast was de opstelling van de nieuwe minister van LNV, Brinkhorst, onzeker. Zijn voorganger, Apotheker, was voorstander van glastuinbouw in Cromstrijen. Respondenten geven twee belangrijke verklaringen voor het kabinetsbesluit. In de eerste plaats is er een sterke relatie met de lokale protesten. Zonder die tegenstand had het kabinet waarschijnlijk wel ingestemd met de realisatie van glastuinbouw in Cromstrijen, zo is de inschatting. In de tweede plaats is met name vanuit de noordelijke provincies een krachtige lobby tegen Cromstrijen gevoerd, teneinde glas-

tuinbouw in deze provincies gerealiseerd te krijgen. Groningen en Friesland stellen zich ten aanzien van glastuinbouw juist op als PLIMBYs (PLease In My BackYard): ze zien glastuinbouw als een interessante economische impuls voor hun provincie.

Bijlage 2: Casusbeschrijving Harmelerwaard

1. Beginsituatie

De locatie Harmelerwaard is gelegen nabij de gemeente Harmelen. In de plannen was voorzien in een ontwikkeling van glastuinbouw met een netto oppervlakte van 125 hectare. Eind 1999 zijn de plannen voor realisatie van glastuinbouw afgeblazen, omdat er geen overeenstemming bereikt kon worden over de aankoop van de grond. Ook was de interesse van de tuinders niet voldoende. Hierna is een privaat consortium aan de slag gegaan met de realisatie van Harmelerwaard. In juli 2000 is ook dit voorstel gestrand.

Deze casus beschrijft en analyseert de besluitvorming rond de aanwijzing van de Harmelerwaard als locatie voor de glastuinbouw. In paragraaf twee wordt het besluitvormingsproces beschreven in vijf rondes.

2. Besluitvormingsproces beschreven in rondes

Ronde 1: Aanwijzing Vleuten-De Meern als VINEX-locatie en overeenkomst tussen tuinders en minister Alders over alternatieve locatie

Begin jaren negentig is het gebied Vleuten-De Meern uitgewerkt met als bestemming glastuinbouw. Toen deze plannen vergevorderd waren, verscheen de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX). Deze nota bepaalde dat het gebied Vleuten-De Meern beschikbaar moest komen voor de ontwikkeling van de woningbouwlocatie Leidsche Rijn. Dit terwijl op verschillende plaatsen van deze locatie net is geïnvesteerd in de glastuinbouw; er is op dat moment bijvoorbeeld net een nieuw glastuinbouwgebied van ongeveer tien ondernemingen in bedrijf genomen.

De tuinders en de gemeente Vleuten-De Meern beginnen een lobby tegen de bestemming van deze locatie als ontwikkelingsgebied voor woningbouw. Na de motie Van Gijzel-Van Noord (november 1991), waarin de Tweede Kamer zijn voorkeur uitspreekt voor woningbouw op deze locatie, geven de tuinders hun verzet op. Verenigd stappen ze naar minister Alders. Zonder tussenkomst van de gemeente sluiten ze met hem een overeenkomst. Hierin wordt overeengekomen dat de tuinders meewerken aan de verplaatsing, mits er een locatie wordt gevonden die binnen de regio ligt.

De gemeente Vleuten-De Meern voelt zich verraden, omdat de tuinders onaangekondigd naar de minister zijn gestapt, terwijl de gemeente zich juist zo sterk heeft gemaakt voor glastuinbouw in dit gebied.

Ronde 2: Aanwijzing Harmelerwaard als alternatieve locatie voor de glastuinders en opstelling van het Verplaatsingsplan Glastuinbouw

Minister Alders laat vervolgens een alternatieve locatie, de Harmelerwaard, op haalbaarheid onderzoeken door Arcadis. Begin 1992 verschijnt het rapport, waarin geconcludeerd wordt dat verplaatsing naar deze locatie ruimtelijk gezien haalbaar is. Deze verplaatsing wordt vervolgens opgenomen in de PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid. Zowel de Tweede Kamer (juli 1992) als de Eerste Kamer (februari 1993) keuren de plannen goed.

Uit de groep tuinders die met Minister Alders in onderhandeling ging ontstaat de Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern. Op deze manier komt er voor de minister één aanspreekpunt. De GLTO wijst Mans Vulto aan als onafhankelijk voorzitter van de belangenvereniging. De GLTO blijft faciliterend beschikbaar. De belangenvereniging wordt zo ingericht dat zij eigen leden en een eigen contributie heeft, en daarmee financieel onafhankelijk van de GLTO is.

Op 8 maart 1993 wordt het Startconvenant Stadsgewest Utrecht getekend door het Rijk, de Provincie Utrecht, het Regionaal Beraad Utrecht (RBU), en de gemeenten Utrecht, Houten en Harmelen. Hierin onderkennen de deelnemers dat de verplaatsing van de tuinders uit Vleuten-De Meern noodzakelijk is. Harmelen is echter geen voorstander van de glastuinbouw binnen de gemeente en wil geen enkele financiële bijdrage aan de relocatie leveren.

Onder leiding van de provincie en het RBU wordt gestreefd om binnen 3 maanden te komen tot een complex van procedurele afspraken met de vertegenwoordigers van de glastuinders in Vleuten-De Meern over de verplaatsing. Deze afspraken hebben betrekking op het nog op te stellen Verplaatsingsplan Glastuinbouw en de wijze waarop de tuinders worden betrokken bij de uitwerking. Dit afsprakenkader komt uiteindelijk tot stand op 26 januari 1994.

Op 21 december 1995 ondertekenen de provincie Utrecht, het RBU, de gemeenten Utrecht, Vleuten-De Meern en Harmelen en de Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern uiteindelijk het Verplaatsingsplan. Uitgangspunten voor het Verplaatsingsplan zijn:

- dat voor individuele tuinders op tijd duidelijkheid ontstaat;
- dat er alternatieve locaties voorhanden zijn;

- dat de tuinders begeleiding krijgen bij hun verhuizing;
- dat individuele bedrijven geen schade ondervinden van het grondaankoop- en faseringsbeleid.

In het Verplaatsingsplan is opgenomen dat er een Stuurgroep wordt ingesteld. In deze Stuurgroep hebben zitting:

- onafhankelijk voorzitter, W. Jongeneel;
- de gemeenten Utrecht, Vleuten-De Meern en Harmelen;
- het RBU (c.q. haar rechtsopvolger BRU);
- de Provincie Utrecht;
- de nog aan te zoeken risicodragende partij (zie onder);
- Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern.

Ronde 3: Het aanzoeken van een risicodragende partij en de periode Arcadis

In het Verplaatsingsplan staat opgenomen dat aankoop en inrichting van de Harmelerwaard zou sluiten met een tekort. De gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern leveren ter dekking van bedoeld tekort een maximale bijdrage van 15 miljoen.

Tevens is opgenomen dat het RBU (c.q. haar rechtsopvolger BRU) op zoek gaat naar een risicodragende partij die verantwoordelijk is voor de aankoop, bemiddeling, inrichting en uitgifte van gronden. Dit aanzoeken van een risicodragende partij zorgde voor de nodige problemen. De Rabobank en de Bank Nederlandse Gemeenten waren niet bereid deze rol op zich te nemen. Uiteindelijk is Arcadis bereid gevonden; op 8 juli 1996 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen Arcadis en de belangenvereniging.

Arcadis werkt vervolgens de plannen uit en richt speciaal voor de realisatie een nieuwe B.V. op: Glastuinbouwverplaatsing Leidsche Rijn B.V. De voorwaarde waaronder Arcadis heeft toegezegd de rol van risicodragende partij op zich te nemen is dat alle partijen zich strikt aan de voorwaarden uit het Verplaatsingsplan houden.

De plannen van Arcadis worden over het algemeen als sober ervaren. De gemeente Harmelen stelt aanvullende ruimtelijke eisen. Onder meer stelt Harmelen als voorwaarde dat ze een randweg om de stad zouden krijgen. Om de plannen mooier te maken is extra geld benodigd. De BRU besluit dit tekort (ongeveer 12 mln.) bij te leggen.

De grondprijzen in de Harmelerwaard lagen in het begin rond de 15 a 20 gulden per m^2. Vervolgens heeft Arcadis de belangstelling van de tuinders gepeild. Het ging hier alleen om tuinders uit de regio, omdat de gemeenten als uitdrukkelijke eis stelden dat de locatie

alleen ter beschikking moest komen voor tuinders uit de regio. Verschillende tuinders hadden toen toegezegd dat ze wilden verplaatsen. Dit was echter bij lange na nog niet voldoende.

In oktober 1998 zegt Arcadis toe concrete aanbiedingen te doen. Op 19 november 1998 heeft Arcadis een bod van 19 gulden per m2 gedaan. De grondeigenaren in Harmelen, inmiddels verenigd in de Vereniging Grondeigenaren Harmelerwaard, vonden dit echter onvoldoende en vroegen veel meer dan deze prijs. Ze vonden de grond namelijk geen tuinbouwgrond meer, maar bestempelden de grond als stadsuitbreidingsgrond en vroegen meer dan 30 gulden per m^2. Bovendien was de prijs voor tuinbouwgronden zelf ook gestegen. Sommige tuinders waren zo ontevreden over de voortgang dat ze besloten om op eigen initiatief naar andere gebieden te verkassen. Het risico voor Arcadis werd derhalve te hoog; op deze manier kon Arcadis niet voldoen aan de voorwaarden die werden gesteld in het verplaatsingsplan.

Eind 1998 neemt de onrust onder de grondeigenaren toe; een nieuw bod van Arcadis blijft uit, terwijl de geruchten over onteigening toenemen. In februari 1999 wordt duidelijk dat Arcadis er niet in slaagt de grond aan te kopen. Na overleg met overheidspartijen en de belangenvereniging trekt Arcadis zich op 12 april 1999 terug uit het besluitvormingsproces.

Het is Arcadis in drie jaar niet gelukt om binnen de gestelde voorwaarden grond aan te kopen. In de ogen van sommige respondenten is Arcadis daarom ook ernstig tekort geschoten. Arcadis zou zijn afspraken niet zijn nagekomen, vertoonde teveel risicomijdend gedrag en heeft niet voldoende informatie verstrekt. Arcadis geeft hiervoor als belangrijke oorzaak dat de wederzijdse verwachtingen tussen de partijen niet duidelijk waren. Er werd bijvoorbeeld van Arcadis verwacht dat ze die grond zouden aankopen zonder dat ze de zekerheid hadden dat ze die grond ook weer konden afzetten. De tuinders gaven onvoldoende zekerheid. Zelf heeft Arcadis aangegeven dat ze pas zouden kopen als ze 60% van de grond weer konden afzetten. Arcadis heeft ook aangegeven dat ze zich aan de voorwaarden uit het verplaatsingsplan wilden houden en niet onbeperkt risico wilden dragen. Daarvoor zijn de marges in de tuinbouwsector te klein in vergelijking met woningbouw.

De ontwikkelingen rond Arcadis hebben zelfs geresulteerd in een geding tussen BRU en Arcadis. Arcadis eist voor al haar werk te worden betaald en BRU vindt dat Arcadis recht heeft op betaling van het werk dat bruikbaar is in het vervolgtraject. Het geëiste bedrag en het gebodene bedrag lopen nogal uiteen.

Ronde 4: Ontwikkelingsbedrijf gemeente Utrecht neemt de rol van Arcadis over

Het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Utrecht (OGU) heeft de risicodragende rol van Arcadis in juni 1999 overgenomen. Dit zorgde voor ophef, want het OGU ging toen een project ontwikkelen op grondgebied buiten de gemeente Utrecht. Deze constructie was ook bijzonder, omdat een gemeentelijk bedrijf als risicodragende partij ging optreden met als opdrachtgever de gemeente Utrecht zelf. Na 4 maanden strandde echter ook deze poging omdat het OGU ook niet lukte om de grond aan te kopen en de tuinders niet voldoende zekerheid gaven of ze daadwerkelijk wilden verplaatsen; de tuinders tekenden maar in voor 50 tot 55 hectare. De tuinders waren niet geneigd om te tekenen, omdat het OGU geen duidelijke termijnen stelde; het ging over om en nabij 2005. Bovendien kwam het bod van de OGU min of meer overeen met het eerdere bod van Arcadis dat al was afgewezen.

Uiteindelijk heeft de stuurgroep in november 1999 definitief besloten om de verplaatsing niet door te laten gaan en het Verplaatsingsplan te laten ontbinden.

Ronde 5: Privaat initiatief

De combinatie De Waal en Partners en Nedersticht Realisatie hebben het initiatief genomen om de Harmelerwaard als glastuinbouwlocatie in afgeslankte vorm toch door te laten gaan. In juli 2000 is ook dit initiatief afgeblazen, ondanks dat negentien tuinders hadden getekend voor grond in de Harmelerwaard en dat de grondeigenaren uit de Harmelerwaard wilden verkopen. De gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern vreesden dat het private plan 30 miljoen extra zou kosten, bovenop de 30 miljoen die de gemeenten beschikbaar hadden gesteld.

Het initiatief lijkt nu definitief van de baan. De Harmelerwaard is geen locatie die door de LTO is aangewezen voor glastuinbouw. De gemeenten Vleute-De Meern en Harmelen gaan ook op in respectievelijk Utrecht en Woerden, zodat afspraken uit het Verplaatsingsplan ter discussie kunnen komen te staan.

De tuinders in Vleuten-De Meern zullen nu individueel worden uitgekocht. Dit heeft tot gevolg dat het tot ongeveer 2007 kan duren voordat alle tuinders plaats hebben gemaakt voor woningbouw.

Bijlage 3: Casusbeschrijving Oude Campspolder

1. Beginsituatie

Het glastuinbouwgebied Oude Campspolder is ruim 108 hectare groot en is gelegen in Maasland, Zuid-Holland. De Oude Campspolder is opgenomen in het Integraal Ontwikkelingsplan Westland dat een visie op het Westland geeft in 2010.

Deze casus beschrijft en analyseert de besluitvorming rond de realisatie van de Oude Campspolder als locatie voor de glastuinbouw. In paragraaf 2 wordt het besluitvormingsproces beschreven in een aantal rondes.

2. Besluitvormingsproces

Ronde 1: Aanwijzing Oude Campspolder als mogelijke locatie voor glastuinbouw

In 1990 besloot de toenmalige minister Alders dat Wateringseveld en Ypenburg VINEX-locaties moesten worden. Dit creëerde een probleem voor de tuinders uit dit gebied. Deze tuinders moesten als gevolg van de aankomende woningbouw verplaatsen. Een motie van Provinciale Staten stelde toen dat de grenscorrectie tussen Wateringen en Den Haag die in het kader van de ontwikkeling van de VINEX-locaties zou plaatsvinden akkoord was op voorwaarde dat er voor de tuinders die moesten wijken een vervangende locatie zou komen.

In 1993 besluit de provincie dat het weidegebied gelegen in de Oude Campspolder Zuid beschikbaar moet komen voor glastuinbouw. De Oude Campspolder kan dan optreden als een vervangende locatie voor de nieuwe Haagse Wijk Wateringseveld. De provincie neemt deze beslissing op in het streekontwikkelingsplan Zuid-Holland West. De gemeente Maasland is hierdoor verplicht medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van de locatie.

Ronde 2: Ontwikkeling locatie door de LTO/WLTO

De LTO en de WLTO hebben vervolgens geprobeerd om de relocatie te realiseren. Ze hebben een stichting in het leven geroepen (Stichting Tuinbouw Ontwikkeling Westland). Samen met Rabobank Midden-Westland heeft deze stichting geprobeerd de benodigde grond in Maasland aan te kopen en de locatie te ontwikkelen. Dit is mislukt. Voor het mislukken van deze poging geven de respondenten een aantal redenen aan:

- Het lukte niet tot overeenstemming te komen over de grondprijs en de grond daadwerkelijk aan te kopen. Als reden hiervoor werd aangegeven dat de stichting te weinig geld bood aan de grondeigenaren.
- Rabobank Midden-Westland kreeg van Rabobank Nederland geen toestemming om de rol als risicodragende partij op zich te nemen. Hierdoor ontstond er onzekerheid voor de Stichting en de tuinders ten aanzien van de mogelijkheden om de locatie Oude Campspolder te realiseren.
- Er was een negatieve wisselwerking tussen tuinders en de Stichting. De tuinders die de Oude Campspolder moesten gaan bevolken gaven onvoldoende commitment aan de Stichting en andersom gaf de Stichting ook niet voldoende zekerheid aan de tuinders. Het was ook de bedoeling dat de locatie Oude Campspolder exclusief beschikbaar kwam voor tuinders uit de regio die moesten wijken voor woningbouw, hetgeen de mogelijkheden om de locatie te 'vullen' aanzienlijk beperkte.

Ronde 3: Stichting ITOM realiseert Oude Campspolder

Eind 1993 benaderden de toenmalige grondeigenaren Hans Vis van de VEK adviesgroep om Oude Campspolder alsnog tot glastuinbouwgebied te ontwikkelen. Een aantal landeigenaren leek toch de wil te hebben hun gronden te verkopen. Hans Vis is toen eerst alle landeigenaren langs geweest om te kijken of de wil er daadwerkelijk was. Toen hij hiervan overtuigd was is de Stichting Integrale Tuinbouw Ontwikkeling Maasland (Stichting ITOM) opgericht met als doel realisatie van de glastuinbouw.

De VEK adviesgroep in de persoon van Hans Vis heeft het voortouw genomen tot de oprichting. Hij is op zoek gegaan naar partners. Als partners werden gevonden Rabobank de Maaslanden, het aannemersbedrijf Kroes en Vollebregt-Barten Onroerende Zaken. ITOM start vervolgens nader overleg met de gemeente Maasland op en peilt de interesse van de Wateringse tuinders. De LTO is in het vervolg niet meer betrokken geweest bij de planontwikkeling.

In 1995 wijzigt de raad van het SamenwerkingsOrgaan Westland het structuurplan: 'studielocatie glastuinbouw' verandert in 'te ontwikkelen glastuinbouw'. De stichting ITOM doet vooronderzoek naar de haalbaarheid van het project en stelt het programma van eisen en het integraal ontwikkelingsplan op.

Hierop volgt in 1996 intensief overleg tussen ITOM en belanghebbenden; de reconstructie commissie Midden-Delfland, het Hoogheemraadschap van Delfland, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Maasland en de toenmalige landeigenaren. Allerlei aanvullende eisen en wensen van deze partijen worden in kaart gebracht. De plannen worden goed-

gekeurd door de Commissie Ruimtelijke Ordening, de Reconstructie-Commissie Midden-Delfland en het Hoogheemraadschap.

Op 3 september 1996 ondertekenen de gemeente Maasland, de Provincie Zuid-Holland en de stichting ITOM een convenant inzake de realisering van een glastuinbouwgebied in Oude Campspolder Zuid. Hierin staat vastgelegd dat de Stichting het voortouw zal nemen in de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied en ook de financiële risico's zal dragen. De gemeente Maasland zal medewerking verlenen aan de realisering. De openbare voorzieningen worden door de Stichting tegen een vergoeding van 1 gulden in eigendom overgedragen aan de gemeente Maasland zodra het gehele project gereed is.

De Stichting ITOM neemt de grondaankoop en de ontwikkeling van het gebied op zich. Hierbij heeft de Stichting de eerdere voorwaarde dat er alleen tuinders uit Wateringseveld mochten komen laten varen. Deze tuinders kregen echter wel voorrang: iedereen was na het verstrijken van een bepaalde termijn welkom om een perceel te kopen. In juli 1996 gaan de landeigenaren in principe akkoord met de verkoop, in november worden de voorlopige koopcontracten opgesteld en in december tekenen de betrokken partijen de inkoop- en verkoopovereenkomsten. Met name de inkoop van de gronden gaf de nodige problemen vanwege prijsafspraken en om emotionele redenen. Niettemin worden alle percelen verkocht.
Bij het definitieve plan is nog slechts een zeer klein aantal tuinders betrokken uit het gebied waar de nieuwe Haagse wijk Wateringseveld wordt gerealiseerd. De andere tuinders komen wel allemaal uit het Westland en waren ook op zoek naar een nieuwe locatie.

In 1996 en 1997 worden de benodigde formele procedures in gang gezet om te kunnen starten met de inrichting. De geplande aanleg van restwarmte en CO_2 vanuit de Botlek stagneert, vanwege te hoge kosten. Noch de overheid noch de LTO was bereid het tekort van *f* 30 miljoen aan te vullen. Ook werden de bedrijven uit de Botlek en de LTO het niet eens over de prijzen die de tuinders zouden moeten betalen voor gebruikmaking van deze voorzieningen. Volgens een van de respondenten wilde de LTO alleen afnemen tegen een tarief van 10-15% onder de marktprijs. Wel zijn, in een nieuw plan, voorbereidingen getroffen voor latere aanleg. Ten aanzien van de watervoorziening vinden de geplande milieumaatregelen wel degelijk doorgang. Bovendien wordt van Stadsgewest Haaglanden een behoorlijke subsidie verkregen om fietspaden aan te leggen. Het Stadsgewest neemt 55% van de stichtingskosten van de fietspaden op zich in het kader van Bereikbaarheidsplan Haaglanden uit 1996. Er is geen subsidie verkregen van de gemeente Den Haag en de Provincie Zuid-Holland.

Eind augustus 1999 is de locatie Oude Campspolder officieel geopend.

Bijlage 4: Geïnterviewde personen

Cromstrijen:

- R. Kooistra (WLTO)
- D. Sikkema (Provincie Zuid-Holland)
- J. Wolf (voormalig gedeputeerde Provincie Zuid-Holland)
- G. Pak (CLM)
- H. Damen (Groenland beheer)

Harmelerwaard:

- H. Damen (Groenland beheer)
- H. Manschot (Provincie Utrecht)
- H. Sietsma (BRU)
- H. Gielen (BRU)
- M. Vulto (Belangenvereniging Agrariërs Vleuten-De Meern)
- A. van Dijk (GLTO)
- W. Jongeneel (voorzitter Stuurgroep Verplaatsing Glastuinbouw)
- P. van Suijdam (Arcadis)

Oude Campspolder:

- W. van den Bos (burgemeester Wateringen)
- H. Vis (VEK adviesgroep)
- A. Kruithof (Rabobank de Maaslanden)
- Mevr. Kokxhoorn Papenhove (burgemeester Maasland)

Bijlage 5: Deelnemers workshop

P.J. Bregman	WLTO, vice-voorzitter kring MZH
Drs. P. Bukman	Herstructureringscommissie
A.P.A. van Dijk	GLTO
Ir. W.F.S. Duffhues	MJA-E/ Nederland Tuinbouwland
Ir. J.M. Gerritsen	sectormanager bedekte teelten LTO Nederland, directeur SIGN
J. de Groot	voorzitter WLTO
J. Heijkoop	waarnemend burgemeester van Cromstrijen, oud-gedeputeerde Zuid-Holland
Prof.dr.mr. E. ten Heuvelhof	TU-Delft (leiding workshop)
J.A.C. Hoogendoorn	voorzitter WLTO-Glastuinbouw
F.H. Hoogervorst	voorzitter vakgroep LTO-Glastuinbouw, voorzitter bestuur SIGN
Ir R.R. Kooistra	WLTO-Glastuinbouw
Ir. M.B. Kort	TU-Delft
C.H.J. Lamers	burgemeester van Bleiswijk
Drs. J.W. Straatsma	LTO-Grondgebruik
Dr.ir. H.H.M. Verheul	TU-Delft
Dr.ir H.J. van Oosten	SIGN/NRLO
Ir. N.J. Lameijer	LTO Nederland

Summary

J.A. de Bruijn, E. ten Heuvelhof, M.B. Kort en H.H.M. Verheul, *Strategic behaviour by the greenhouse industry in developing new locations*, The Hague (The Netherlands), National Council for Agricultural Research (NRLO), 2000. NRLO Report 2000/14.
[Original title: Bestuurlijk opereren van de glastuinbouwsector bij relocaties]

The present report deals with the question of how parties involved in greenhouse industry may find strategically clever ways of having their influence on decision-making processes about new greenhouse locations. Seen from an administrative perspective, decision-making processes dealing with relocations are highly complex. Many, many parties are involved and a great number of issues must be dealt with simultaneously. The report defines seven dilemmas, i.e. strategic considerations faced by parties in the greenhouse industry when trying to participate in decision-making procedures on new locations. For each individual dilemma it is described how the greenhouse industry might be able to exploit the advantages of strategic decisions while counteracting their risks. The dilemmas include:

1. Should the support base be highly or lowly organized?
2. What should be the position of those protecting the industry's interests: should they be available for the membership as a whole or should they opt for promoting the interests of specific groups?
3. Is it necessary for representatives of the greenhouse industry to take on the role of property developers or should they restrict their actions to promoting the interests of the industry?
4. Should parties involved in the greenhouse industry adopt a proactive or reactive attitude?
5. Single-issue or multi-issue approach: should the greenhouse industry deal with locations *as such* or is it necessary to link up locations with other issues?
6. Should the greenhouse industry be efficient or redundant in maintaining external relations?
7. How should the greenhouse industry deal with losers and winners: by paying out profits or setting off losses at the earliest possible or at the latest possible?

The dilemmas have resulted from a workshop with key figures from the greenhouse industry as well as from three case-studies, i.e. the decision-making processes about realizing greenhouse horticulture in Cromstrijen, Harmelerwaard, and Oude Campspolder. As for the decision-making about Cromstrijen it can be concluded that those advocating the location demonstrated too much of a 'technical fix' attitude: well-defined intrinsic proposals were expected to overcome social resistance. In Harmelerwaard the main problem apparently was to find a risk-bearing party that could realize the land transactions. In the

case of Oude Campspolder the initiating role played by the Foundation for Integrated Development of Maasland Horticulture (ITOM) appeared to be a major factor of success.

The case-studies and the workshop also gave cause for drawing some generic conclusions about strategically clever operations by the greenhouse industry in cases where decisions about new locations were involved. Firstly, it is wise to pay more attention to regional levels. Secondly, it is highly important that any plans for making new locations are discussed with other parties at an early stage. As a result, both the substance of the plans and their support base may benefit. Thirdly, it must be concluded that greenhouse industry has a negative reputation in the eyes of some external parties. It means that the sector must show initiative in deciding on new locations. In addition, the greenhouse industry could make an effort to position itself as a sector that is both attractive, innovative and profitable. The case-studies also demonstrated the importance of having a strong initiator: municipal authorities, private organizations or individuals who make every enterprising effort to realize a particular location. Finally, ambiguities about land sales and acquisitions remain significant risks of failure. Possibly, the Agricultural and Horticultural Organization (LTO) may play a mediating role here.