

water
infrastructuur
milieu
bouw



EVALUATIE Hollands Bloementuin

Aangeboden door Stichting JAS: WWW.STICHTING-JAS.NL

registratie	projectcode	status
An1.1/105/012	An1.1	definitief 01
projectleider	projectdirecteur	datum
Ir. H.A. Meester-	Ir. F.B. Dinkla	27 december 2000
autorisatie goedgekeurd	naam	ir. F.B. Dinkla

Hogehilweg
18 postbus 12205
1100 AE Amsterdam
telefoon 020 312 55 55
telefax 020 897 47 95



Het kwaliteit management systeem van Witteveen+Bos
is gecertificeerd volgens NEN-EN-150 9001 : 1994

Niets uit dit bestek/drukwerk mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van Witteveen+Bos Raadgevende Ingenieurs b.v., noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

INHOUDSOPGAVE	blz.
1. INLEIDING	1
1.1. Aanleiding	
1.2. Doel	1
1.3. Werkwijze	1
1.4. Leeswijzer	2
2. STAND VAN ZAKEN VAN HET PROJECT: VAN VERLEDEN TOT NU	3
2.1. Drie doelen	3
2.2. De deelnemers aan het project en hun rollen	4
2.3. Procedures en tijdpad van het project	8
2.4. Instrumenten	9
2.5. Subsidies, leningen en financiering	11
2.6. Resultaat van het project Hollands Bloementuin eind 2000	12
3. ANALYSE	13
3.1. Analyse van rollen en rolvulling door instanties en personen	13
3.2. Analyse van het proces naar onderwerp en in de tijd	17
3.3. Conclusies: evaluatie achteraf	19
3.3.1. Pilotproject	19
3.3.2. Doelstellingen	19
3.3.3. Rollen in proces	19
3.3.4. Aansturing van het project	19
3.3.5. Samenwerking bij overheden	20
3.3.6. Financiën	20
4. EVALUATIE VOORAF	21
4.1. Inleiding	21
4.2. Beleidsaanbevelingen	21
4.2.1. Visie op ontwikkeling van bollengebieden	21
4.2.2. Duurzame locaties voor bedrijven	22
4.3. Projectorganisatie en projectplan	23
4.3.1. Projectorganisatie	23
4.3.2. Projectplan	23
4.3.3. Deelnemende partners	24
4.4. Instrumenten	25
4.4.1. De beleidsmatige instrumenten	25
4.4.2. Regelgevende instrumenten	26
4.4.3. Financiële instrumenten	27
4.4.4. Communicatie	27
4.4.5. Nieuwe instrumenten	28
4.5. Tijdschema voor nieuwe projectvestigingen	29
5. SAMENVATTING	30
6. LITERATUUR	32
Bijlagen	
I Wet- en Regelgeving	

1. INLEIDING

1.1. Aanleiding

Nadat Provinciale Staten in het voorjaar van 1998 hadden besloten om in het noorden van de provincie een bollengebied via projectmatige aanpak tot ontwikkeling te brengen, is door de daartoe opgerichte Cooperatie Westpolder voor het uitbreidingsgebied voor de bollenteelt in Anna Paulownapolder-West een inrichtingsplan opgesteld (1). In dit plan voor de Westpolder zijn drie hoofdthema's terug te vinden, te weten de bollenteelt, recreatie en toerisme én een servicecentrum voor de bollensector. Op dit moment wordt aan de uitvoering van het voorgenomen project gewerkt, waarbij de nadruk ligt op de vestiging van bollenbedrijven op zand. De ontwikkeling van de recreatieve en toeristische voorziening en van het servicecentrum heeft tot het najaar van 2000 nog weinig aandacht gekregen. Ook de uitplaatsing van de bollentelers uit de binnenduinrand - waarover tussen de provincie Noord-Holland en de Coöperatie Westpolder afspraken zijn gemaakt - komt nog niet van de grond. Het project Hollands Bloementuin lijkt zich derhalve te ontwikkelen tot het inrichten van een gebied met alleen bollenteelt, wat in eerste instantie niet de bedoeling van de initiatiefnemers is geweest.

De provincie Noord-Holland heeft Witteveen+Bos bij brief van 25 april 2000 gevraagd een evaluatie uit te voeren van het gehele project Hollands Bloementuin. De centrale vraag voor de evaluatie luidt hoe de ter beschikking staande middelen en instrumenten het beste kunnen worden ingezet om de doelstelling, zoals geformuleerd in het inrichtingsplan te behalen. Daarbij moet de evaluatie zich richten op het verwezenlijken van alle doelstellingen, de projectmatige aanpak en de rol van de provincie in het project.

1.2. Doel

Het doel van deze evaluatie is om te achterhalen hoe het project Hollands Bloementuin zich tot nu toe heeft ontwikkeld met als centrale doelstelling om een renderende bollenteelt te ontwikkelen in combinatie met het terugdringen van de milieubelasting en verbetering van het landschap. Daarbij zal worden gekeken naar de manier waarop het project wordt uitgevoerd en wat de beoogde en bereikte resultaten zijn. Tevens heeft de evaluatie tot doel te kijken naar de wijze waarop de geformuleerde conclusies te vertalen zijn naar de inhoud, vormgeving en organisatie van toekomstige nieuwe bloembollenlocaties op zand, die in Noord-Holland Noord zijn voorzien en welke lessen er geleerd kunnen worden voor andere ontwikkelingen naast de bloembollenteelt.

1.3. Werkwijze

Het provinciale projectvoorstel bevat naast de centrale onderzoeksvraag tien deelvragen die in de evaluatie beantwoord moeten worden. Deze zijn gericht op het verwezenlijken van Hollands Bloementuin en op leerpunten voor de ontwikkeling van nieuwe bollenlocaties. Aandachtspunten hierin zijn:

- de projectorganisatie;
- het bestuurlijke besluitvormingsproces en de rol van Gedeputeerde Staten en van Provinciale Staten;
- de rol van de andere partijen (overheden, particulier);
- de planologisch, juridische en milieukundige aspecten;
- het wettelijk instrumentarium van de verschillende overheden;
- het tegengaan van niet-projectmatige ontwikkeling, - de milieutoets;
- de monitoring van milieudoelstellingen;
- de financieel-economische aspecten;
- het doelgroepoverleg bloembollensector.

Het onderzoek omvatte een analyse van beschikbare literatuur en het houden van negen interviews bij vertegenwoordigers van betrokken instanties (zie bijlage II). Dit zijn:

- Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Noord West; - De Dienst Landelijk Gebied;
- Het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Noord-Hollands Noorderkwartier; - Het Waterschap Hollands Kroon;
- De Gemeente Anna Paulowna;
- De Cooperatie Westpolder;
- De Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie-Projectenbureau;
- De Koninklijke Algemene Vereniging voor Bloembollencultuur; - Het College van Advies;
- De Ambtelijke begeleidingscommissie.

De resultaten van deze beide activiteiten zijn twee als conceptrapporten besproken in een breed samengestelde ambtelijke begeleidingscommissie. Deze overleggen monden uit in conclusies over het verwezenlijken van de doelen van het project Hollands Bloementuin (evaluatie achteraf) en in aanbevelingen voor het opzetten en begeleiden van nieuwe bollenlocaties (evaluatie vooraf). De aanbevelingen komen voort uit knelpunten die voortkomen uit de evaluatie van de huidige bollenlocatie.

1.4. Leeswijzer

In deze evaluatie wordt in hoofdstuk 2 de stand van zaken van het project Hollands Bloementuin inzichtelijk gemaakt. Daarbij wordt ingegaan op de inhoud van het project met de drie doelstellingen, op de spelers in het project en hun rollen, op het tijdsplan van het project, de resultaten en de mogelijke en gebruikte instrumenten. In hoofdstuk 3 volgt een analyse van de inhoud van het project op basis van literatuur en de interviews, van de rollen van diverse instanties en van het proces in de tijd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies. Vervolgens komen er in hoofdstuk 4 aanbevelingen voor het beleid ten aanzien van de bollenteelt in Noord-Holland Noord en voor het opzetten van nieuwe uitbreidingslocaties voor bollenteelt op zand.

2. STAND VAN ZAKEN VAN HET PROJECT: VAN VERLEDEN TOT NU

2.1. Drie doelen

Het project Hollands Bloementuin heeft bij de start in 1995 drie doelen meegekregen, te weten het tot ontwikkeling brengen van een bollengebied, het verwezenlijken van een servicecentrum voor de bollenteelt en het vergroten van het toerisme. Voorts is er een aanvullend doel: de uitplaatsing van bollenbedrijven uit het duingebied in de Kop van Noord-Holland.

Op initiatief van de heer Van der Berg uit Anna Paulowna is in 1993 samen met bloembollenkwekers, akkerbouwers en toeristische ondernemers de Stichting Promotie Bollenteelt & Recreatie Kop van Noord-Holland opgericht (hierna te noemen: de Stichting). Het doel van deze Stichting was het ontwikkelen van een grootschalig project voor bollenteelt en recreatie in de gemeente Anna Paulowna. Dit doel kwam enerzijds voort uit onvrede met de plannen voor de bollenuitbreidingslocatie in de Wieringermeer en anderzijds uit de wens om in Anna Paulowna-West permanente bollenteelt mogelijk te maken door het opbrengen van zand op de aldaar aanwezige kleigrond.

Ten behoeve van de ontwikkeling van een hoogwaardig bollenuitbreidingsgebied (project Westpolder) met een landschappelijke, ecologische en recreatieve functie werd op 4 augustus 1997 de Coöperatie Westpolder opgericht (hierna te noemen: Coöperatie). De oprichters waren de Stichting en Stivas Noordkop (Stivas is een gereguleerde samenwerking tussen de provincie Noord-Holland en de agrarische samenleving). De Coöperatie heeft gewerkt aan de verdere uitwerking van het ontwikkelingsplan ten behoeve van de verdere concretisering van het project. Dit heeft in mei 1998 geresulteerd in een Inrichtingsplan, opgesteld door Grontmij Noord-Holland, met als doel aan te geven op welke wijze het gebied wordt ingericht, welke onderzoeken worden uitgevoerd ten behoeve van die inrichting en hoe de organisatie en financiering van het project zal zijn (1). In dit Inrichtingsplan is aangegeven dat het beoogde uitbreidingsgebied op dat moment grotendeels in gebruik was als akkerbouwgebied en slechts op een klein deel van de gronden bollen werden geteeld.

Het Inrichtingsplan gaat uit van de realisatie van drie doelen, te weten:

- a) een uitbreidingsgebied voor de bollenteelt van circa 400 ha hoogwaardige bollengrond in het westelijk gedeelte van de Anna Paulownapolder, globaal gelegen tussen de Middenvliet en het Lage Oude Veer (Westpolder) met aanvullend circa 15 ha helofytenfilter;
- b) een toeristisch-recreatieve dagattractie rond het thema bloembol, aangevuld met het aanleggen van wandel- en fietspaden met een totale lengte van 5,9 km. Tevens zullen, naast de specifieke elementen, zoals buffers en rietlanden, recreatieve terreintjes verspreid over het gebied worden aangelegd, die zijn gekoppeld aan de ontsluiting van het gebied via de fietspaden;
- c) een servicecentrum voor de bollenteelt, waar bollen worden gewassen, gekoeld, bewaard, verpakt en gereed worden gemaakt voor de export.

In het Inrichtingsplan is aangegeven dat het toenmalige recreatieve gebruik van het gebied westelijk van de Anna Paulownapolder minimaal is en zich beperkt tot de randen van het gebied. Omdat toerisme een speerpunt is in de economische ontwikkeling van de Kop van Noord-Holland, is het de bedoeling dat er door een specifieke inrichting van het bollenuitbreidingsgebied een belangrijke impuls wordt gegeven aan dat toerisme. Dit betekent dat er aandacht wordt besteed aan de recreatieve ontsluiting, zodat het gebied toegankelijk wordt voor wandelaars en fietsers. Voor de wandelaar geldt dat de ontsluiting moet aansluiten op de recreatieve plannen bij de Kruiszwinsloot en interessant moet zijn voor de lokale bevolking. Daarom is een verdichting van het bestaande netwerk van fiets- en wandelpaden voorgesteld. Naast deze recreatieve voorzieningen komt er zo mogelijk een dagattractiecentrum. In de eerste plannen was dat een groot project met circa 400.000 bezoekers per jaar. Helaas konden hiervoor vanuit de toeristensector geen initiatiefnemers worden gevonden, zodat momenteel een soberder plan wordt uitgewerkt (showtuin), met daaraan gekoppeld een servicecentrum en een bedrijventerrein voor aan de bollenteelt gelieerde bedrijven.

Het servicecentrum heeft als doel om voor de bollengebieden in de gemeente Anna Paulowna (en mogelijk later ook voor locaties elders) ruimte te scheppen voor het verwerken, koelen, bewaren en verpakken van bollen om ze gereed te maken voor de export.

In het ontwikkelingsplan van de Stichting is niets terug te vinden over uitplaatsing van bollenbedrijven uit het duingebied. Wel is er in het Streekplan (2) sprake van de uitplaatsing van bollenteelt uit de duinen, doch hiervoor is geen concreet beleid ontwikkeld en er zijn door de diverse overheden ook nog geen instrumenten gebruikt om dit te verwezenlijken. De beoogde uitplaatsing heeft bij de bollensector in het duingebied veel commotie veroorzaakt en ligt daar nog steeds heel gevoelig.

Het project Hollands Bloementuin is door zijn multifunctionele opzet en zijn vele betrokkenen een vernieuwende stap is het proces om nieuwe bollengebieden op zand te verwezenlijken in combinatie met andere maatschappelijk relevante functies en met een vernieuwde en zo mogelijk verbeterde aanpak van de milieuproblematiek. Het project is om die reden een pilot naar inhoud, naar proces en naar te gebruiken instrumenten. Dit pilotkarakter nodigt uit tot innovatie en creativiteit, en doet beroep op de betrokkenheid van alle deelnemers.

In de nu volgende paragrafen is vermeld hoe de instanties hun taak hebben ingevuld, hoe het project in de tijd is verlopen, wat de gebruikte instrumenten zijn en wat het inhoudelijke resultaat is.

2.2. De deelnemers aan het project en hun rollen

Ten behoeve van de realisering van het project Hollands Bloementuin speelt een aantal partijen een rol. Dit zijn:

- Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Directie Noord West;
- De provincie Noord-Holland;
- De Dienst Landelijk Gebied;
- De gemeente Anna Paulowna;
- Het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Noord-Hollands Noorderkwartier;
- Het Waterschap Hollands Kroon;
- De Stichting Bollenteelt & Recreatie Kop van Noord-Holland Noord;
- De Cooperatie Westpolder;
- De Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie
- Projectenbureau;
- Het Doelgroepenoverleg bloembollensector;
- De Koninklijke Algemene Vereniging voor Bloembollencultuur;
- Het Bureau Ondersteuning Bloembollensector;
- Projectontwikkelaar Spaansen bv I Vermaire;
- Het College van Advies;
- De Ambtelijke begeleidingscommissie.

De eerstgenoemde zes partijen hebben een formele rol als overheidsorganisatie, de volgende zeven vertegenwoordigen de diverse initiatiefnemers voor en spelers in het project en de laatste twee zijn de overlegorganen die in het kader van het project Hollands Bloementuin functioneren.

In de nu volgende tekst wordt van deze vijftien instanties kort aangegeven op welke wijze zij bij de bollenteelt en het project Hollands Bloementuin betrokken zijn. Deze informatie is verkregen uit de rapporten die specifiek voor het project zijn opgesteld en door het houden van negen interviews met een selectie uit deze instanties. Voorts is een vergadering van het College van Advies bijgewoond.

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

Het ministerie van LNV en in het bijzonder de Directie Noord West heeft in het begin van het project een initiërende rol gespeeld, door in samenspraak met de provincie en de Stichting Bollenteelt & Recreatie het eerste plan te ontwikkelen, dat paste in de doelen van het Structuurschema Groene Ruimte (3,4). In dat Structuurschema is opgenomen om voor bollengebieden groter dan 50 ha een Milieuanalyse op te stellen. Door het ministerie en de provincie zijn nadien criteria ontwikkeld voor de uitvoering van deze

Milieuanalyse. Het ministerie heeft ook bijgedragen aan subsidies voor enkele haalbaarheidsonderzoeken in de beginperiode.

De provincie Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft een initiërende en ondersteunende rol in het project Hollands Bloementuin. Zij doet dit omdat het project Hollands Bloementuin voor de werkgelegenheidsontwikkeling in de Noordkop van de provincie van belang is en het verder mogelijkheden biedt voor het vergroten van de toegevoegde waarde van de landbouw. Nieuw bollenareaal in de Westpolder is een noodzakelijke voorwaarde om ook de gewenste dagattractie en het servicecentrum te realiseren, zodat de voor de provincie gewenste multifunctionele inrichting mogelijk wordt. De provincie is van oordeel dat regulering van milieuverontreiniging heel belangrijk is; ze heeft daartoe een Milieutoets laten ontwikkelen (5). Omdat Hollands Bloementuin een innovatief project is, geeft de provincie een substantiële financiële bijdrage, zodat er volgens de provincie langs die lijn mogelijkheden zijn om met de Coöperatie Westpolder afspraken te maken over reserveringen van gronden voor het uitplaatsen van bollenbedrijven uit de binnenduinrand naar de Westpolder en ook om biologische bollenteelt te stimuleren (6,7). De provincie is voor Hollands Bloementuin een grote stimulator geweest; ze heeft subsidies verleend om in het begin haalbaarheidsonderzoeken te laten uitvoeren. Bovendien heeft zij (veel) ambtelijke en bestuurlijke inzet ingebracht.

Dienst Landelijk Gebied

De Dienst Landelijk Gebied (hierna te noemen: DLG) is een uitvoerende dienst van het Ministerie van LNV en de provincie; zij is pas laat bij het project Hollands Bloementuin betrokken geraakt en wel als uitvoerder van het A2-subsidieprogramma. Vervolgens heeft DLG van de Cooperatie Westpolder opdracht gekregen tot de inrichting van de "blauwe" en "groene" infrastructuur in het gebied, hetgeen onder andere het inrichten van de helofytenfilters omvat.

Gemeente Anna Paulowna

Binnen de gemeentegrenzen van de gemeente moet het project Hollands Bloementuin tot ontwikkeling komen. De gemeente Anna Paulowna zal voor het project in beginsel f 900.000,- subsidie ter beschikking stellen. Met name de doelstelling dagrecreatie is heel belangrijk voor de gemeente. Toen het verwezenlijken van die doelstelling uitbleef, heeft de gemeenteraad na langdurig overleg toch ingestemd met de subsidieverlening. De gemeente gaat zich nu bezighouden met het opstellen van een structuurplan, waarvan het de bedoeling is dat dit in juli 2001 klaar is. Langs die weg geeft de gemeente informatie over de beoogde ontwikkeling in de gemeente en de plaats van de bollenteelt daarbinnen. De gemeente heeft op 1 mei 2000 een Voorbereidingsbesluit genomen. Dit is ten behoeve van de gronden voor de helofytenfilters, voor het dagattractie- en het servicecentrum. De gemeenteraad heeft zich nauwelijks met het project Hollands Bloementuin beziggehouden, mede omdat het bestuur Hollands Bloementuin in eerste instantie beschouwde als een particuliere activiteit.

Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier.

Het Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier (hierna te noemen: Uitwaterende Sluizen) is als waterkwaliteitsbeheerder bij het project Hollands Bloementuin betrokken. Uitwaterende Sluizen hoopt dat door de uitvoering van deze projectgebonden bollenteeltlocatie in dat pilotproject de negatieve milieueffecten van de bollenteelt minder zijn dan bij afzonderlijke (wild)vestiging van bollenbedrijven en dat door collectieve milieuvorzieningen ervaring met gebiedsgericht beleid kan worden opgedaan. In algemene zin is Uitwaterende Sluizen geen voorstander van het tot ontwikkeling brengen van bollenlocaties, omdat deze altijd een hogere milieubelasting veroorzaken dan de reguliere akkerbouw. Bovendien wordt het steeds moeilijker bollenteelt op zand te combineren met andere waterfuncties in een gebied. Om die reden legt Uitwaterende Sluizen als lid van de ambtelijke begeleidingscommissie en van het College van Advies veel nadruk op het verwezenlijken van de waterdoelstellingen. Uitwaterende Sluizen heeft

in de pilot Hollands Bloementuin de taak op zich genomen om de helofytenfilters te ontwerpen, alsmede het uitvoeren van controles op de werking ervan (monitoring).

Waterschap Hollands Kroon

Het Waterschap Hollands Kroon (hierna te noemen: Hollands Kroon) is als waterkwantiteitsbeheerder bij het project Hollands Bloementuin betrokken. Hollands Kroon stelt vanuit haar vergunningverlenende taak eisen en randvoorwaarden aan de waterbergende en -afvoerende functies in het gebied. Voorts zal Hollands Kroon in beginsel de beheerder van het helofytenfilter zijn, omdat Jit past bij haar reguliere taken.

De Stichting Bollenteelt & Recreatie Kop van Noord-Holland

Op initiatief van de heer Van der Berg is in 1993 de Stichting Bollenteelt & Recreatie opgericht met als doel het ontwikkelen van een grootschalig bollenteeltproject, met aanvullend een toeristisch en servicecentrum in de gemeente Anna Paulowna. De Stichting heeft de eerste jaren een actieve rol vervuld, maar toen het toeristisch en servicecentrum niet lukte raakte de Stichting op de achtergrond.

De Coöperatie Westpolder

De Coöperatie Westpolder is opgericht op 4 augustus 1997 met als doel het behartigen van de belangen van haar leden door er naar te streven om de in het werkgebied gelegen landerijen om te werken tot hoogwaardige bollengrond met een aanvullende landschappelijke, ecologische en recreatieve functie. De Coöperatie is de belangrijkste trekker van Hollands Bloementuin. Ze heeft voor een locatie in Anna Paulowna gekozen, omdat de Wieringermeer ter ver ligt van de bollentelers uit de regio Breezand en de duinen. De nieuwe bollengrond is bedoeld voor de autonome groei van de bollensector.

De Coöperatie koopt de beschikbare grond binnen het projectgebied, bewerkt deze grond (bezanden) en verkoopt het weer. Het benodigde (werk) kapitaal daarvoor is deels afkomstig van de verstrekte subsidies en voor het overige uit een lening van de Rabobank. De Coöperatie bestaat uit 28 bollentelers die een voorkeursrecht hebben bij koop. De leden dragen geen financieel risico, doch bepalen wel het beleid van de Coöperatie. De voorzitter van Stivas De Noordkop maakt deel uit van het bestuur van de Coöperatie. De Coöperatie laat zich adviseren door het Projectenbureau van de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (hierna te noemen: WLTO). Stivas heeft samen met de WLTO een projectmedewerker aangesteld ter ondersteuning van het bestuur van de Coöperatie. Het is de bedoeling dat de Coöperatie wordt opgeheven als het project gereed is. Dat brengt onder andere met zich mee, dat het beheer van de collectieve voorzieningen door andere instanties zal moeten worden uitgevoerd.

De Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie - Projectenbureau (WLTO)

Het WLTO-Projectenbureau is door de Stichting bij het project Hollands Bloementuin betrokken, omdat de Stichting te weinig politiek was onderlegd om het project van de grond te tillen. De Stichting wist dat de bollensector en het tot ontwikkeling brengen van nieuwe gebieden gevoelig lag bij de provincie en bij Uitwaterende Sluizen. Het WLTO-Projectbureau is ingeschakeld als rechterhand van het bestuur van de Coöperatie om het project door de diverse overheidsinstanties te loodsen. De WLTO heeft in zijn rol zeer actief aan de ontwikkeling van het bollenareaal bijgedragen.

Het Doelgroepoverleg Bloembollensector

Sinds begin jaren '90 is er een Doelgroepoverleg Bloembollensector, waarin alle partijen zitten, die betrokken zijn bij het behartigen van de milieuaspecten van de bloembollenteelt. In 1995 is er door het doelgroepenoverleg een Convenant opgesteld, waarin een aantal afspraken is neergelegd die door de deelnemers worden uitgevoerd. In het overleg wordt frequent en intensief gesproken over de mogelijkheden van de milieuregelgeving, de voortgang in het reduceren van de milieuemissies en over de naleving van de gemaakte afspraken. Ook wordt onderzoek opgezet en uitgevoerd. Het Doelgroepoverleg rapporteert jaarlijks over de bereikte milieuresultaten (8). Uit

hun verslag blijkt dat de reductie van de bestrijdingsmiddelenemissies volgens plan verloopt, doch dat de vermessingsproblematiek nog groot is.

De Koninklijke Algemene Vereniging voor Bloembollencultuur (KAVB)

In onze wereld waarin Nederland de belangrijkste bollenproducent is, behartigt de KAVB de belangen van de bloembollensector en de individuele ondernemer. Circa 3.000 ondernemers produceren jaarlijks op 20.000 ha voor meer dan twee miljard gulden exportwaarde aan bloembollen en bolbloemen. Onderzoek, public relations van de bloembollensector, en het in overleg met overheden nastreven van een praktijkgericht milieubeleid zijn thema's waarmee de KAVB zich de laatste jaren heeft beziggehouden. In het kader van het project Hollands Bloementuin heeft de landelijke organisatie van de KAVB de brede doelstelling van het project Hollands Bloementuin in beginsel ondersteund, met name omdat deze organisatie van mening is dat recreatiemogelijkheden en een goede beheersing van de milieuaspecten bijdragen aan een snelle acceptatie van de groei van de bollensector. De regionale KAVB-afdeling stemt wel in met Hollands Bloementuin, maar niet met de uitplaatsing van bedrijven uit de duinen. De KAVB levert geen financiële bijdragen aan het pilotproject Hollands Bloementuin.

Bureau Ondersteuning Bloembollensector (BOB)

Het Bureau Ondersteuning Bloembollensector is een relatief nieuwe speler in het veld, die zich presenteert als nieuwe trekker van de dagattractie en het servicecentrum. Ten behoeve van deze activiteiten heeft BOB een Masterplan, oftewel een uitvoeringsgerichte totaalvisie voor het project 2000 - 2005 opgesteld (9). Het Masterplan heeft tot doel het genereren van slagkracht in de voortgang van het project Hollands Bloementuin en het fungeren als referentiekader voor nieuwe en aanvullende initiatieven, met name het aantrekken van andere typen bedrijven, zoals kennisteelt. BOB heeft van de provincie Noord-Holland subsidie gekregen ten behoeve van een haalbaarheidsonderzoek. Volgens het Masterplan is het de bedoeling dat BOB de ontwikkeling van de hierboven genoemde activiteiten gaat trekken.

Projectontwikkelaar Spaansen bv/Vermaire

De firma Spaansen bv is een zandleverancier; Vermaire is een grondbewerker. Door de firma Spaansen bv is grond aangekocht in de projectlocatie, die door de combinatie Spaansen/Vermaire wordt of zal worden ontwikkeld. Door de combinatie Spaansen/Vermaire heeft met de Coöperatie Westpolder een samenwerkingsovereenkomst gesloten, omdat zij vanuit een zelfde doelstelling werken aan het project Hollands Bloementuin. De samenwerking is gericht op de realisatie van de bollengronden en de daarbijbehorende inrichting van het gebied. Hiertoe is door beide partijen een intentieverklaring opgesteld.

College van Advies

Het College van Advies fungeert als bestuurlijk adviesplatform voor het project Hollands Bloementuin en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan de Coöperatie voor wat betreft de uitvoering van dit project. Daarnaast is het de taak van het College om toezicht te houden op de juiste uitvoering van het project. Uitgangspunt hierbij is het inrichtingsplan van mei 1998 (1). De provincie neemt het initiatief voor het houden van vergaderingen, waarbij in acht moet worden genomen dat het college minimaal twee maal per jaar bijeenkomt. Het voorzitterschap (Gedeputeerde B. Verburg) en secretariaat zijn in handen van de provincie Noord-Holland. Behalve de inrichting van de Westpolder kunnen ook andere relevante deelprojecten aan het College ter bespreking worden voorgelegd. Daarnaast kan het College ook een adviserende rol vervullen in geval van een bestuurlijk probleem in directe relatie tot het project.

Ambtelijke begeleidingscommissie

De ambtelijke begeleidingscommissie fungeert als direct voorportaal voor het College van Advies. De vergaderingen van het College van Advies worden in deze commissie voorbereid. Binnen de commissie vindt afstemming plaats op hoofdlijnen van het project. De commissie komt minimaal vier maal per jaar bijeen, maar zowel de Coöperatie als de commissie kunnen een bijeenkomst

stemden alle betrokkenen in met het Inrichtingsplan. Dit plan omvat alle drie hoofdonderdelen van het project, zodat alle partners zich aan het verwezenlijken van het totaal hebben geconformeerd.

In 1999 heeft Uitwaterende Sluizen aan bollenbedrijven in het gebied een gedoogbeschikking op grond van de Wet Verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) afgegeven met de intentie in het jaar 2000 de WVO-vergunningen te verlenen. Voorts is het Hoogheemraadschap doende de helofytenfilters te ontwerpen, waarvoor zij o.a. onderzoek laat uitvoeren. Hollands Kroon verleent ook de eerste vergunningen in het kader van het waterkwantiteitsbeheer.

In het jaar 2000 heeft het WLTO-Projectenbureau een Projectplan 2000-2001 opgesteld, waarin de voortgang van het project is beschreven. De nadruk ligt daarbij op de uitgifte van de bollengronden (12).

In het jaar 2000 heeft de Stichting BOB e.a. het Masterplan (9) opgesteld om hiermee te bewerkstelligen dat naast de ontwikkeling van het bollengebied ook de beide andere doelen opgepakt gaan worden.

Voorts zijn in dat jaar ook nadere studies naar de doeltreffendheid van helofytenfilters uitgevoerd, om de uitgangspunten voor de inrichting te kunnen bepalen.

Op 1 juli 2000 was circa 200 ha aangekocht door de Cooperatie en Spaansen bv, waarvan circa 150 ha in gebruik is als bollengebied. In 2002 en de jaren daarna volgt het resterende deel van de 150 - 200 ha, alsmede de inrichting van de waterbuffers en de helofytenfilters.

In het najaar van 2000 brengt de provincie Noord-Holland de Landbouwagonde 2000-2005 uit met aandacht voor de ontwikkeling van de bollenteelt in Noord-Holland (13).

Tot slot bereidt de provincie een partiële herziening van het Streekplan Noord-Holland-Noord voor, waarin projectlocaties voor bollenteelt zullen zijn opgenomen (14). De hoofdlijnen van het provinciale milieubeleid liggen vast in het Milieuprogramma 2000-2003 (15).

Naast de hierboven genoemde organisaties speelt ook de Stichting Milieufederatie Noord-Holland zijn rol. In oktober 2000 heeft deze particuliere organisatie de Startnotitie "De toekomst van het bollenlandschap" uitgebracht (16).

2.4. Instrumenten

Voor de ontwikkeling van een bollenlocatie in het landelijk gebied bestaat een aantal instrumenten. In bijlage 1 is een opsomming gegeven van relevante wet- en regelgeving, geordend naar instrumenten ten behoeve van de ruimtelijke inrichting, het water- en milieubeleid. In deze paragraaf worden deze instrumenten kort behandeld in het licht van hun betekenis voor het project, aangevuld met enkele andere instrumenten (financiële en communicatieve). Bij de instrumenten zijn tevens de verschillende actoren aangegeven.

In het project Hollands Bloementuin is een aantal instrumenten wel en een aantal niet gebruikt. Zo is van de mogelijkheid die de Landinrichtingswet biedt, het opstellen van een landinrichtingsplan, geen gebruik gemaakt. Dat heeft met name te maken met het feit dat het project Hollands Bloementuin slechts betrekking heeft op de realisatie van een uitbreidingsgebied van circa 400 ha.

In het **Structuurschema Groene Ruimte** (3,4) is aangegeven dat er een verdere groei van het areaal bloembollen wordt verwacht, voortvloeiend uit marktontwikkelingen en de noodzaak om te komen tot meer milieuverantwoorde bollenteelt. Tevens is aangegeven dat de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de bollenteelt enerzijds is gebaseerd op het handhaven en versterken van de bollenteelt in West-Nederland en anderzijds zal plaatsvinden via realisatie van de uitbreidingsgebieden Wieringermeer en Haarlemmermeer. Deze gebieden zijn indicatief aangegeven op kaarten,

nadat ze globaal zijn afgewogen. De omvang van de uitbreidingsgebieden is richtinggevend, waarbij aan de provincies wordt gevraagd een en ander in hun ruimtelijke plannen op te nemen en uit te werken en voor doorwerking in bestemmingsplannen zorg te dragen.

Met betrekking tot het instrument Streekplan (2) kan gesteld worden dat de provincie Noord-Holland gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om doelstellingen aan te geven, zodat een projectmatige groei van 800 hectare bollengrond kan plaatsvinden. In het streekplan heeft de provincie bollenconcentratiegebieden aangegeven en gesteld dat er in overleg met de waterschappen naar wordt gestreefd de emissies van meststoffen en bestrijdingsmiddelen te minimaliseren. Voorts is in het streekplan opgenomen, dat buiten de bollenconcentratiegebieden grondbewerkingen als bezanden, omzetten en omspuiten voor permanente bollenteelt niet is toegestaan. In het gebied Noord-Holland Noord zijn projectontwikkelingslocaties aangewezen.

De Koninklijke Besluiten die van toepassing zijn op de aangepaste bestemmingsplannen landelijk gebied van een aantal gemeenten (naar aanleiding van de nota "Zonering voor de permanente omzetting van grasland in het westen van Noord-Holland") zijn aanleiding geweest voor een partiele herziening van het Streekplan; hiervan is het Voorontwerp gepubliceerd (14). Het is de bedoeling dat Provinciale Staten deze herziening binnenkort vaststelt. In dit herziene streekplan wordt met betrekking tot bollenteeltgebieden gestreefd naar een waterhuishoudkundige scheiding van bollengebieden ten opzichte van de omgeving en het grondwater om de emissies van meststoffen en bestrijdingsmiddelen tot een minimum te beperken. Daarom zullen buiten de bollenconcentratiegebieden grondbewerkingen als bezanden, omzetten en omspuiten voor de permanente bollenteelt niet zijn toegestaan.

Het gemeentelijk **Structuurplan** is als instrument tot nu toe nog niet gebruikt, maar het is de bedoeling dat de gemeente Anna Paulowna medio 2001 een structuurplan zal vaststellen. Ook is nog geen bestemmingsplan opgesteld, maar de gemeente Anna Paulowna heeft wel een Voorbereidingsbesluit genomen en daarmee vastgelegd, dat de locaties voor de helofytenfilters, het dagattractie- en het servicecentrum niet voor bollenteelt gebruikt mogen worden. Tevens kan de gemeente Anna Paulowna in het nog op te stellen bestemmingsplan een aanlegvergunningstelsel opnemen, om daarmee regels te stellen aan de wijze waarop de bloembollenteelt in het gebied mag worden uitgeoefend en om eventueel regelend op te treden omtrent de aan te leggen wegen en paden. Omdat het bestemmingsplan nog niet als instrument is gehanteerd is het aanlegvergunningstelsel ook nog niet als instrument toe te passen; dit kan veranderen als er een vigerend bestemmingsplan is.

Het hoofdstuk Vergunningen van de Wet milieubeheer is voor Hollands Bloementuin alleen relevant voor de bedrijven die onder een AMvB vallen, dan wel bij de gemeente een vergunning moeten aanvragen. Hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, de milieu-effectrapportage, is op bollenlocaties niet van toepassing.

Dat het **Lozingenbesluit open teelt en veehouderij** niet als instrument wordt gebruikt heeft niets te maken met een beleidskeuze, omdat uit bijlage II van het Besluit voortvloeit dat lozingen vanuit bepaalde aangewezen gebieden vergunningplichtig blijven. Het gebied van de gemeente Anna Paulowna voor zover gelegen ten westen van de watergangen en de Boezem van Zijpe/Hooge Oude Veer en de Van Ewijksvaart is in het Lozingenbesluit als zodanig aangewezen. Het gebied Oostpolder valt wel onder de AMvB

In 1996 is de vergunningverlening in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bij Uitwaterende Sluizen op gang gekomen en op 31 december 1998 beschikte circa 84% van alle Wvo-vergunningplichtige bloembollenteeltbedrijven in het werkgebied over een vergunning.¹ Omdat alle vergunningen voor de bollenteelt op zand per 31 december 1999 afliepen, moesten alle ondernemers in de regio een nieuwe lozingsvergunning aanvragen. Dit heeft in de streek veel commotie teweeggebracht, ook bij de nieuwe bedrijven in de Westpolder-omdat de meeste bedrijven reeds voor hun hoofdvestiging in een bollengebied buiten de Westpolder over een vergunning beschikten. Om die reden is er nu een pilot gestart waarbij voor 10 bedrijven ontwerpvergunningen worden opgesteld, die eerst binnen Uitwaterende Sluizen en later ook met de extern betrokkenen (KAVB, telers, Milieufederatie Noord-Holland) worden doorgesproken om tot een goede formule voor deze tweede-generatievergunningen te komen. Deze beleidlijn en werkwijze is sterk bevorderd door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 maart 1999.² Deze uitspraak heeft geleid tot de noodzaak om veel gedetailleerder vergunningen te maken, die specifiek op één bedrijf en bedrijfslocatie zijn toegesneden. Het is de bedoeling om eind 2000 aan alle 10 pilotbedrijven, waarvan er één in de Westpolder ligt, een vergunning te hebben verleend.

In een noot bij bovengenoemde uitspraak van de Raad van State is vermeld, dat de vergunningverlener meer moet letten op de EG-richtlijn 96/161/EG, inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Hij moet in de vergunning aangeven welke doelstellingen er nagestreefd dienen te worden. Ook de vergunningen op hoofdzaken en de vergunning op maat geven aan dat overheid en bedrijfsleven zich meer willen richten op milieudoelen voor de nabije en iets verder weg gelegen toekomst. Dit zou kunnen gebeuren door het laten doen van onderzoek door de vergunninghouder naar verdere reductiemogelijkheden en deze instantie een saneringsplan te laten opstellen.

Tot nu toe heeft Uitwaterende Sluizen in 1999 voor een aantal percelen een gedoogbeschikking afgegeven, met enkele specifieke voorwaarden, waaronder verplichte managementmaatregelen per bedrijf, zoals het gebruiken van de milieumeetlat voor de selectie van bestrijdingsmiddelen. Met betrekking tot andere instrumenten kan worden opgemerkt dat gebruik is gemaakt van de Milieuanalyse, van subsidies, leningen en overige financiering.

Door de Coöperatie is de uitgevoerde **Milieuanalyse** gezien als het afleggen van verantwoording richting de overheden van de door de bollentelers veroorzaakte milieueffecten en van de te treffen maatregelen om deze tegen te gaan (5). Zij heeft deze toets vrijwillig en met subsidie van de provincie laten uitvoeren, hetgeen door de overheden is toegejuicht. De overheden hebben echter geen formele beoordeling van de toets en de verkregen resultaten gegeven, zodat er geen expliciet oordeel is over de betekenis van de toets. Wel is uitgesproken, dat de toets slechts een summier beeld geeft van de milieueffecten van de ingreep en dat de procedure rondom het uitvoeren en interpreteren ervan met veel minder waarborgen is omkleed als bijvoorbeeld de gang van zaken bij het opstellen van een milieueffectrapport.

2.5. Subsidies, leningen en financiering

Door Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland is aan de Coöperatie een projectsubsidie verstrekt ten behoeve van het verwezenlijken van een gebied met daarin hoogwaardige bollengrond met een landschappelijke, ecologische en recreatieve functie. Bij de aanvang van het project was het ontbreken van deze of andere startsubsidies een knelpunt. Voor het toerisme en de recreatie zijn nog geen financieel draagkrachtige partijen gevonden die in het project willen investeren. Subsidies blijven van belang voor de bredere doelstellingen van het project.

¹ Zie p. 65 van de Voortgangsrapportage doelgroepenoverleg bloembollensector 1998-1999 (8).

² E03.96.1674 en E03.96.1675, M&R 1999168

Alle betrokken overheidsinstanties dragen via subsidies bij aan het verwezenlijken van de civiel-technische infrastructuur. Dit zijn:

- Dienst Landelijk Gebied f 5,44 miljoen
- Provincie Noord-Holland f 3,5 miljoen
- Gemeente Anna Paulowna f 900.000, -
- Uitwaterende Sluizen f 400.000, -
- Hollands Kroon f 550.000, -

Voorts levert de Cooperatie nog f 1,9 miljoen en de eigenaren via hun grondaankoop f 1,6 miljoen. Samen bedragen de subsidies f 14,3 miljoen. De provincie Noord-Holland heeft nog een subsidie van f 2,5 miljoen beschikbaar gesteld als werkkapitaal voor grondaankopen ten behoeve van de bollenteelt.

De subsidies richten zich vooral op de civieltechnische infrastructuur. Dit is uiteraard slechts een gering deel van de kosten van het gehele project. De totale verkoop van gronden zal, na bezanden, circa f 100 miljoen opleveren voor circa 350 - 400 ha bollengrond. De kosten voor de infrastructuur bedragen daarvan circa 15% (11% door de overheden en 4% door de Cooperatie, dan wel nieuwe eigenaren van de grond).

De A2-subsidies, verleend via DLG, voor grondaankopen voor de helofytenfilters en voor een deel van civieltechnische werken, zijn in 2000 besteed aan de aankoop van grond voor civieltechnische werken. De uitvoering van cultuurtechnische werken, zoals de voorgenomen aanleg van de helofytenfilters en het maken van waterbuffers voor de waterberging staan voor 2001 gepland. De komende jaren gaat de A2 subsidie een probleem vormen, omdat het benodigde A2-geld was voorzien over een periode van 7 jaar. Daar het inrichtingsproces van het bollengebied veel sneller verloopt dan de voorziene 7 jaar, is er op korte termijn geld nodig en dit is voor de komende jaren mogelijk niet of onvoldoende beschikbaar.

Ten slotte is communicatie een instrument.

Communicatie en communicatiemiddelen vervullen in (ingewikkelde) projecten en processen een wezenlijke rol. Het is van belang daaraan op elk moment in het proces aandacht aan te besteden. In het kader van het project Hollands Bloementuin is er veelvuldig door partijen bilateraal overlegd en is er over deelthema's met de achterban gecommuniceerd (bollentelers, politiek, besturen van waterschappen etc). Communicatie is echter niet gehanteerd om op structurele wijze de verschillende partners bij het project te betrekken en verantwoording af te leggen.

2.6. Resultaat van het project Hollands Bloementuin eind 2000

De ontwikkeling van het areaal bollengebied in Hollands Bloementuin loopt voorspoedig. Medio 2000 was circa de helft van de bollengronden in bedrijf. Medio 2000 was ruim de helft van de gronden aangekocht en een groot daarvan was als bollengrond in gebruik of onder bewerking ten behoeve van toekomstig gebruik

De uitvoering van de waterberging en waterlopen loopt redelijk gelijk op met de in gebruik name van het gebied, zo nodig door het treffen van tijdelijke maatregelen of noodvoorzieningen. Met de ontwikkeling en aanleg van het helofytenfilter en de daarvoor benodigde waterberging is nog niet begonnen.

Met de ontwikkeling van het servicecentrum en de toeristische attractie is nog geen begin gemaakt, wel zijn nieuwe plannen in voorbereiding. Ook zijn de beoogde fiets- en wandelpaden nog niet in uitvoering. Er zijn geen bollentelers uit het duingebied overgeplaatst naar Hollands Bloementuin.

De kosten voor de aankoop en inrichting van het gebied bedragen circa f 115 miljoen (prijsspeil 2000), waarvan de overheid circa f 17 miljoen voor haar rekening neemt. Deze overheidskosten betreffen nog niet de kosten van onderhoud en beheer voor de wegen, waterlopen en het helofytenfilter; deze komen in deze pilot ook voor rekening van de overheid.

3. ANALYSE

3.1. Analyse van rollen en rolvulling door instanties en personen

In de nu volgende tabel 3.1 met toelichting is een korte beschrijving gegeven van de spelers in het "spel Hollands Bloementuin", hun taken en verantwoordelijkheden en hun instrumenten. Tevens is genoteerd hoe zij hun taakin-vulling hebben uitgevoerd en welke knelpunten er in het proces zijn opgetreden. De instanties zijn genoemd in dezelfde volgorde als vermeld in paragraaf 2.2.

Tabel 3.1 Instanties, hun rollen en instrumenten

Belanghebbende	Verantwoordelijkheden/ doelstelling/ taken	Instrumenten	Taakin-vulling (rol)	Knelpunt in proces
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	Inrichting landelijk gebied, sectorbeleid	Structuurschema Groene Ruimte, Landinrichtingswet, A2-gelden, geld voor haalbaarheids-onderzoek	Initiërend, Coördinerend en voorwaardenschepend in kader van de ruimtelijke ordening	Geen snelle financiële bijdrage om pilot te realiseren, om dat er geen subsidietitel bestond
Provincie, Afdeling Economie, Landbouw en Milieu	Inrichting landelijk gebied, stimuleren van bollenteelt en werkgelegenheid	Streekplan, subsidies Kop en Munt, Stivas	Initiërend, coördinerend, subsidieverschaffer	Lange tijdsduur voor subsidieverordening, provinciaal commitment was gericht op landbouw; in streekplan niets opgenomen over wijze van bedrijfsvoering, wel is de locatie begrensd
Provincie, Afdeling Water en Groen	Behoud en beheer van milieu- en natuurkwaliteit	Milieubeleidsplan, natuurplannen voor de duinen	Niet direct betrokken bij Hollands Bloementuin, maar wel bij herinrichting van duingebied	Commitment van provincie stelde op verschillende onderling tegenstrijdige doelen

Belanghebbende	Verantwoordelijkheden/ doelstelling/ taken	Instrumenten	Taakinfilling (rol)	Knelpunt in proces
Dienst Landelijk Gebied (als subsidiegever en als uitvoerder van deelprojecten)	Uitvoering van inrichtingstaken in landelijk gebied	A-2 subsidies; inzet van ambtelijke capaciteit voor maken inrichtingsplannen en uitvoering ervan	Trage verschaffing van subsidies; relatief laat ingeschakeld bij uitvoering van project	Door LNV en provincie onvoldoende subsidie beschikbaar gesteld via DLG om toelichtingen in te richten
Gemeente Anna Paulowna	Ontwikkeling van levenskrachtige gemeente, milieubelasting	Bestemmingsplan, aanlegvergunningen, gemeentelijke subsidie	Passief betrokken, geen indicatie van gewenste ontwikkeling in het gebied	Te ahouden naar inhoud, proces en financiering
Hoogheemraadschap van Uithoerwaterende Sluizen	Goed waterbeheer in gebied; verlenen en controleren van vergunningen etc	Waterbeheersplan, WVO-Lozingenbesluit voor individuele telers	Meegewerkt aan het ontwerpen van helofytenfilters; speler bij WVO-vergunningverlening	Rol in project was sterk gericht op eigen taak, de ontwikkeling van de helofytenfilters binnen pilot kwam traag van de grond; waterproblematiek kan alleen via gebiedsgericht ruimtelijk beleid worden opgelost; WVO is geen instrument om projectvestiging te stimuleren

Belanghebbende	Verantwoordelijkheden/ doelstelling/ taken	Instrumenten	Taakinvulling (rol)	Knelpunt in proces
Waterschap Hollands Kroon	Ontwerp, inrichting en beheer van waterbeheerssysteem	Waterbeheersplan, heffingen en subsidies; Waterbeheersingsplan in voorbereiding	Actieve, doch wel formele rol bij inrichting van het gebied; proces over beschikbaarstelling van subsidie is traag verlopen	Beperkte rol, maar zeer geïnteresseerd
Stichting Bollenteelt & Recreatie (geen interview)	Opstellen van Inrichtingsplan voor het tot ontwikkeling brengen van Hollands Bloementuin; vervolgens stimulator	Geen	In het begin actief en initiërend, later passief en niet zo doelgericht	Het niet van de grond komen van het dagattractie- en servicecentrum, vaar door Stichting geen rol meer had nam
Coöperatie Westpolder, inclusief WLTO-Projectenbureau	Ontwikkelen van bollengebied	Inzet van mankracht en weinig (tijdelijk) geld	Actief in het verkrijgen van subsidies en verwezenlijken van doelstelling bollenteelt	Geen geld om langdurig leningen voor collectieve voorzieningen voor te financieren
KAVB (landelijk en regionaal)	Het tot ontwikkeling brengen van een meer milieuvriendelijke bollenteelt en het leveren van een (financiële) bijdrage daaraan; regionale belangenbehartiging van bollentelers in uitplaatsingsgebied	Kennis, informatie en geld	Passieve opstelling bij pilotproject Hollands Bloementuin; geringe bijdragen aan het ontwikkelen van biologische bollenteelt	Passieve opstelling, mede door uitplaatingsproblematiek; niet leveren van een financiële bijdrage; geen stimulerende rol gespeeld naar kwekers in gebied toe

Belanghebbende	Verantwoordelijke/ doelstelling/ taken	Instrumenten	Taakinfilling (rol)	Knelpunt in proces
BOB (pas laat in proces betrokken, geen interview)	Tot ontwikkeling brengen van dagattractie- en servicecentrum nieuwe stijl	Inzet, kennis, geld voor haalbaarheids onderzoek vanuit Kop en Munt	n.b.	n. b.
Projectontwikkelaar Spaansen/Vermaire (geen interview)	Tot ontwikkeling brengen van bolle gebied	Kennis en geld	Goed	Soms te snel, daar door wel functioneel

De externe "speler" Stichting Milieufederatie Noord-Holland heeft geen formele rol in het project Hollands Bloementuin en ook niet in het Doelgroepoverleg. Als belanghebbende maatschappelijke partner brengt de Stichting regelmatig haar denkbeelden over de bollenteelt in Noord-Holland naar buiten, zoals in de Startnotitie 'De toekomst van het bollenlandschap' (16).

In de nu volgende tekst wordt van elke instantie haar rol en rolinvulling in het proces geanalyseerd, voortbouwende op de beschrijving van deze instanties zoals weergegeven in paragraaf 2.2 en de hierboven opgenomen tabel.

- **Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij:** initiërend, coördinerend, kleine financiële bijdrage bij projectontwikkeling en bij het uitvoeren van haalbaarheidsstudies, later geen echte rol meer; geen activiteiten ontplooid om gebied als herinrichting in het kader van de Landinrichtingswet aan te pakken, omdat Hollands Bloementuin hiervoor te gering van omvang is;
- **Provincie Noord-Holland;** initiërend, coördinerend, subsidiebijdrage, ziet verantwoordelijkheid voor goede afronding Hollands Bloementuin en goede regeling voor toekomstige bolle gebieden op zand; moeite met invulling van taken, omdat het ontwikkelen van bollenteelt niet tot de basistaken van de provincie behoort; verschil in visie en inzet vanuit Gedeputeerden voor landbouw en economie, naast die voor natuur en milieu; onduidelijk beleid hoe om te gaan met het uitplaatsen van bedrijven uit het duingebied;
- **Dienst Landelijk Gebied:** speelt als uitvoerende dienst een goede rol bij het maken van inrichtingsplannen, doch opdracht hiervoor is te laat verleend waardoor tijdsduur (te) lang is gelet op de fase in proces (inrichting van bolle gebieden gaat snel); is als intermediaire organisatie niet zo actief bij het zeker stellen van subsidies voor het tijdig afronden van civieltechnische werken; DLG heeft onderschat hoe lang het in bijzondere situaties duurt voordat plannen daadwerkelijk tot uitvoering komen;
- **Gemeente Anna Paulowna:** passieve invulling van ruimtelijke taken; geen bestemmingsplan voorbereid; geen betrokkenheid bij ontwikkelingen op eigen grondgebied; te sterk gericht op mogelijke ontwikkeling van dagattractiecentrum; te sterk gericht op het debat binnen de gemeente om de gevraagde subsidie beschikbaar te stellen; laat een voorbereidingsbesluit genomen;
- **Uitwaterende Sluizen:** sterke gerichtheid op invulling van eigen taken, moeite met het invullen van gebiedsgericht beleid (wettelijke belemmering); de financiële middelen zijn na een afwachtende houding in het begin, waarin de eisen vanuit het waterschap ten aanzien van de projectvestiging zijn vastgelegd, kort daarop beschikbaar gesteld; last ondervonden van het feit dat doeltreffendheid van helofytenfilters nog niet duidelijk was; weinig communicatie met andere partners, vrij defensief in omgang met ollandtelers;

Hollands Kroon: waterbeherende taak (kwantiteit) is na afwachtende houding in begin waarin eisen vanuit het waterschap zijn vastgelegd, nu goed ingevuld en uitgevoerd; tijdtraject duurt te lang gezien de snelle ontwikkeling van de bollengebieden; bereid om beheer en onderhoud van helofytenfilter als een reguliere taak van waterschap op zich te nemen; -

Stichting Bollenteelt & Recreatie: heeft uitvoering van de taak van de Stichting op te vroeg moment stilgelegd; te weinig deskundigheid en mankracht beschikbaar, onder andere door het ontbreken van geld om dit in te huren; dit leidde tot onvoldoende kwaliteit van de uitgevoerde haalbaarheidsstudies, onder andere voor wat betreft het (onrealistische) voorstel van het grote dagattractiecentrum;

Coöperatie Westpolder: legt nadruk op ontwikkelen van bollengebied, schoon milieu en in mindere mate op de inspanningsverplichting tot het realiseren van biologische bollenteelt; de Cooperatie doet dit met veel inzet, in het bijzonder voor wat betreft het tot ontwikkeling brengen van de nieuwe bollengebieden; het particuliere bedrijfsleven heeft het project Hollands Bloementuin in beweging gehouden;

-KAVB: speelt als branchevertegenwoordiging een passieve rol; geen financiële bijdrage vanuit de sector;

BOB: deze particuliere initiatiefnemer is sinds medio 2000 aan het project verbonden; resultaten, anders dan het opstellen van het Masterplan, zijn nog niet beschikbaar;

Projectontwikkelaar Spaansen/Vermaire: deze partner heeft het project versneld tot uitvoering laten komen door te investeren in de aankoop van gronden en het bezanden ervan; bij de start van het project was er voor deze partner geen directe rol voorzien.

3.2. Analyse van het proces naar onderwerp en in de tijd

Doelstellingen. Het project Hollands Bloementuin is een pilotproject. Om die reden is het uitermate belangrijk vast te stellen of en hoe de verschillende doelstellingen zijn bereikt om hieruit lering te trekken voor volgende projecten. Kijkende naar het proces in de tijd waren in het begin alle drie doelen belangrijk. In het Inrichtingsplan zijn zij vastgelegd en door alle betrokkenen gelijkelijk geaccordeerd (1). Hiermee was de intentie uitgesproken om gezamenlijk vorm en inhoud aan de doelen van de pilot Hollands Bloementuin te geven. In de jaren 1999 en 2000 lag de nadruk op de inrichting als bollengebied, in 2000 op het ontwerp van het helofytenfilter en naar verwachting in 2001 op de inrichting van dit filter en de ontwikkelingen van het servicecentrum, de showtuin en het bedrijventerrein. Het feit dat Hollands Bloementuin een pilotproject was, heeft niet geleid tot extra inspanningen om de beoogde multifunctionele doelen gezamenlijk en met specifieke, dan wel vernieuwende middelen en instrumenten tot ontwikkeling te brengen.

Aankoop van bollenterrein. De bollengrond in Hollands Bloementuin is in het begin aangekocht door boeren die elders hun hoofdbedrijf uitoefenden, en in die regio ook de servicevoorzieningen hadden om hun producten te bewerken en te bewaren. Sinds 2000 komen er in Hollands Bloementuin bedrijven die hun hoofdvestiging in de Westpolder hebben, waardoor er vraag komt naar een servicecentrum etc. Dit proces zal zich de komende jaren voortzetten.

De feitelijke realisatie van het bollenareaal in Noord-Holland Noord verloopt voorspoedig. Dit komt met name omdat er vanuit de markt veel vraag is naar de uit te geven arealen. Voor de projectmatige realisatie, inclusief de aan te brengen voorzieningen, blijkt ondanks de aanzienlijke vraagprijs (f 275.000,- per ha) veel belangstelling te bestaan. Omdat de snelheid van uitvoering van het project nu hoger is dan de snelheid van het door diverse overheden te ontwikkelen beleid, ontstaat er een discrepantie die veel spanningen oplevert. Zo verloopt de te ontwikkelen infra-

structuur (sloten, waterbuffers) bijvoorbeeld te traag waardoor er een aantal noodmaatregelen moest worden getroffen om de waterbeheersing te regelen.

Servicecentrum en dagattractie. Omdat de eerste boeren in Hollands Bloementuin hun hoofdbedrijf met voorzieningen elders hadden, was het niet nodig een servicecentrum te ontwikkelen, dat gaat nu naar verwachting veranderen. Het beoogde servicecentrum kan als het gekoppeld wordt aan andere economisch rendabele activiteiten (bedrijventerrein) een economische impuls voor de gemeentel regio zijn. Het beoogde dagattractiecentrum was zo groots van opzet (en kosten) dat hiervoor geen particuliere initiatiefnemers te vinden waren. Momenteel wordt gewerkt aan het ontwikkelen van plannen voor een Showtuin, met recreatieve functie voor bezoekers van de kust. De gemeente onderneemt nog geen actie om de beoogde fietspaden te ontwikkelen; deze vervullen wel een rol in het aantrekkelijker maken van het gebied.

Het onderwerp werkgelegenheid heeft geen expliciete rol in het project gespeeld, maar was mogelijk voor een aantal partners wel een belangrijk onderwerp.

Bestuurlijke processen en instrumenten. Het traject binnen de provincie om de pilot Hollands Bloementuin tot ontwikkeling te brengen is te kenschetsen als stroperig, zowel ambtelijk als bestuurlijk. De terugkoppelingen naar het bestuur, in het bijzonder naar Provinciale Staten, duurden steeds lang. Het oorspronkelijk beleidsvoornemen om een renteloze lening te verschaffen is nooit bekrachtigd en later omgezet in een subsidie. Deze subsidie mocht worden gebruikt voor de voorfinanciering van grondaankoop voor bollengebied en voor de aankoop van gronden voor de civieltechnische infrastructuur (waterlopen, waterbuffers en helofytenfilters). De processen bij de gemeente, waaronder hun besluitvorming over de subsidieverstrekking en de gedachtevorming over het bestemmingsplan hebben nog langer geduurd. Daardoor heeft het totale project soms stilgelegen, althans flinke vertraging opgelopen. Ook binnen Uitwaterende Sluizen is de besluitvorming over het ontwerp van de helofytenfilters niet voorspoedig verlopen; dit proces is onder andere vertraagd omdat de kennis over de zuiveringscapaciteiten van deze filters nog onvoldoende was en de grond voor de filters nog niet door overheden was verworven. Uitwaterende Sluizen heeft voor de individuele telers gedoogbeschikkingen afgegeven, omdat de specifieke kennis voor het verlenen van Wvo-vergunningen ontbrak. Het Hoogheemraadschap zal het komende jaar de vergunningen verlenen.

Voor het gereedmaken van bollenterreinen heeft de projectontwikkelaar gronden aangekocht nog voordat er bestuurlijke afspraken waren hoe de inrichting van het gebied concreet zou verlopen. In het Inrichtingsplan was een planmatige volgorde in de aan te kopen en in te richten gronden opgenomen, maar onder andere door de trage beschikbaarstelling van overheidssubsidies voor de collectieve voorzieningen heeft de projectontwikkelaar vrijkomende gronden in het gebied aangekocht, ingericht en verkocht. Ook de Cooperatie heeft gronden aangekocht door bij een particuliere bank geld te lenen; ook deze gronden zijn ingericht en verkocht. Als de aan- en verkoop van gronden zich met deze snelheid voortzet, zijn naar verwachting eind 2002 alle bollengronden uitgegeven.

Uitplaatsing uit het duingebied. Over de uitplaatsing van bollenbedrijven uit het duingebied is tussen de provincie en de Cooperatie vastgelegd, dat de Cooperatie hiervoor in Hollands Bloementuin 100 ha grond zou reserveren. Vanuit de sector zijn nog geen initiatieven ontplooid om tot uitplaatsing te komen, mede omdat de provincie voor het feitelijk uitplaatsen geen geld heeft vrijgemaakt. Wel heeft zij f 1,5 miljoen gereserveerd om in faciliterende zin relatief kleine bijdragen te kunnen verschaffen; de regelgeving hiervoor is nog niet operationeel. Door deze situatie brengt de provincie de Cooperatie in een lastige positie, daar deze vereniging conform de afspraak de grond in reserve moet houden, terwijl er nieuwe kopers zijn die zich in het gebied willen vestigen. Op 5 december 2000 heeft Gedeputeerde Staten besloten, dat nog slecht 35 ha in reserve behoeft te worden gehouden.

3.3. Conclusies: evaluatie achteraf

3.3.1. Pilotproject

Het project Hollands Bloementuin is een pilotproject. Dit betekent, dat er voor een nieuwe vorm van bollenteelt een gezamenlijk projectplan en een gezamenlijke financiële inspanning vereist is. In 1998 zijn hierover afspraken gemaakt, en goede intenties uitgesproken, maar in de praktijk is het doel van het (pilot)project nog niet verwezenlijkt.

3.3.2. Doelstellingen

Het project Hollands Bloementuin kent een driedelige en daarmee ambitieuze doelstelling, die met name voor de overheden het zicht heeft bemoeilijkt op de economische haalbaarheid van projectmatige bollenprojecten als zodanig. Het is de vraag of de keuze voor deze driedeling goed is geweest, omdat het een zware last was om een en ander beheersbaar en overzichtelijk te houden. Het was mogelijk beter geweest als er per onderdeel was gewerkt, met partijen die bij hun onderdelen ook daadwerkelijk een rol en verantwoordelijkheid hadden. In de praktijk was het nu al zo, dat partners zich specifiek op het ene of het andere deelthema richten.

De overheden hadden nog duidelijker doelstellingen moeten formuleren met daarbij behorende instrumenten, die gebruikt konden worden om deze doelen te verwezenlijken. In het Structuurschema Groene Ruimte is een aantal voorwaarden aan de teelt van bollen op zand verbonden, maar concrete, sturende instrumenten om dit uit te voeren waren er bij de rijksoverheid niet. In het daarna opgestelde Streekplan Noord-Holland Noord is opgenomen dat de bollenteelt gebiedsgewijs ontwikkeld moet worden, om milieuemissies tot een minimum te beperken. Niet is aangegeven welke instrumenten de provincie hiervoor kan inzetten. Wel is aangegeven dat buiten de bollenconcentratiegebieden het telen van bollen op zand niet is toegestaan.

3.3.3. Rollen in proces

Gedurende de ontwikkelings- en uitvoeringsfase van het project Hollands Bloementuin is vrijwel steeds onduidelijk "van wie" het project nu feitelijk is. Er zijn veel instanties bij het project betrokken, maar er bestaan onduidelijkheden over hun visie op het project, de verschillende taakstellingen in de diverse fasen en de onderlinge verbanden hiertussen. Voorts hebben betrokkenen zich onvoldoende rekenschap gegeven wat er aan de markt kon worden overgelaten en wat specifiek tot de taken of verantwoordelijkheden van overheden behoort. De diverse overheden hebben zich niet of onvoldoende aan de te onderscheiden inhoudelijke en tijdafspraken gehouden. Deze onduidelijke situatie is voor het project nadelig, omdat het welslagen van het project met zijn driedelige doelstelling mede wordt bepaald door een eensgezinde opstelling en slagvaardig handelen van de betrokken overheden.

3.3.4. Aansturing van het project

Het project Hollands Bloementuin kende geen projectleider die alle partijen aanstuurde op hun taken en verantwoordelijkheden; een initiatiefnemer is niet meteen ook een goede projectleider. Het gaat bij projectbeheer om het goed definiëren van de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen in het project en het tijdsplan dat gezamenlijk moet worden afgelegd. Als dit wel was gebeurd had de Coöperatie mogelijk zijn rol als projectleider voor het bollengebied wel goed kunnen uitoefenen, ofschoon een coöperatie met leden die zich primair richten op de ontwikkeling van een bollengebied, niet geëigend is om op te treden als verantwoordelijke voor een project waarin ook gemeenschapsgeld een rol speelt.

Een krachtige organisatie met een projectleider of projectbureau is ook nodig voor het vrijmaken van diverse geldstromen voor de publieke functies in het project. Bij de aanvang van het project had er een goede en sluitende discussie gevoerd moeten worden over de bedragen die overheden voor de publieke functies in het project voor hun rekening nemen en wanneer de daarbij behorende geldmiddelen beschikbaar zijn. De projectleider heeft dan de taak hiermee zo efficiënt mogelijk om te gaan.

In het kader van Hollands Bloementuin waren er diverse overlegmomenten tussen de betrokken partijen, maar dit waren veelal bilaterale ambtelijke overlegmomenten over bijvoorbeeld subsidieverlening, helofytenfilters en over het niet tot stand komen van de toeristische activiteit. Er waren weinig integrale bestuurlijke overlegmomenten met als doel de deelvraagstukken en -problemen te beoordelen in het licht van het integrale karakter van het project. Het College van Advies had vaker bij elkaar kunnen komen, vooral op momenten dat sturing op hoofdlijnen was vereist en uitvoeringsproblemen de voortgang belemmerden. Dit om te bereiken dat alle partners hun taak konden zien in het geheel van het project Hollands Bloementuin. De projectleider, cq het bureau heeft als taak de genomen besluiten uit te voeren, in nauw overleg met de ambtelijke diensten die hiervoor verantwoordelijk zijn.

3.3.5. Samenwerking bij overheden

De overheden hebben niet optimaal samengewerkt. Dit betreft zowel het Rijk, de provincie, de gemeente als de beide waterschappen. Elke overheid werkte aan zijn eigen deeltaak of was verbolgen over het niet doorgaan van zaken die andere instanties moesten uitvoeren en die voor deze partner van uitermate groot belang waren. Bovendien is onderling niet afgesproken bij welke overheids- of andere instantie het primaat van het project ligt. Daardoor zijn er onduidelijke verwachtingen ontstaan. In het bijzonder vraagt de rol van de provincie aandacht, omdat deze overheid in dit pilotproject een aantal taken en verantwoordelijkheden heeft, dan wel naar zich toe heeft getrokken.

Door de niet duidelijke invulling van de overheidsrol ontstond bij de sector het gevoel dat overheden sturing hebben nagelaten. De overheden hebben het project inhoudelijk op zijn beloop gelaten en hooguit met financiële middelen hebben gestuurd. Omtrent een aantal aspecten zijn (nog steeds) geen afspraken gemaakt tussen partijen. Zo zijn de collectieve voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de helofytenfilters alleen in de planvormings- en inrichtingsfase geregeld en nog niet t.a.v. het beheer en onderhoud. Onduidelijkheid is er ook over de verantwoordelijkheid voor de overdracht van de grond, de aanleg van de filters en het eigendom van grond en filters. Over de monitoring en de kosten hiervan is in beginsel afgesproken dat Uitwaterende Sluizen dit verzorgt, maar de bijdrage en de inbreng van de Cooperatie is nog onderwerp van beraad.

3.3.6. Financiën

De kosten voor de aanleg en inrichting van het bollengebied zijn hoog; de private partijen dragen deze voor het grootste deel. In de pilot Hollands Bloementuin hebben overheidsinstanties het mogelijk gemaakt dat gemeenschappelijke voorzieningen, zoals waterberging, helofytenfilters en fiets- en wandelpaden kunnen worden aangelegd. Het debat over het beschikbaar stellen van deze gelden heeft veel tijd gevraagd, wat belemmerend heeft gewerkt op de voortgang van het project. Dit overheidsgeld was deels specifiek voor dit pilotproject bestemd.

4. EVALUATIE VOORAF

4.1. Inleiding

in de hiervoor gaande hoofdstukken is na weergave van de stand van zaken, een analyse uitgevoerd van de inhoud van het project Hollands Bloementuin, de rollen en rolinvulling van de betrokken instanties en personen, gevolgd door de analyse van het proces naar onderwerp en in de tijd.

In dit slothoofdstuk worden de resultaten van deze analyse omgezet in aanbevelingen voor de toekomst. Dit betreft in eerste instantie algemene beleidsaanbevelingen voor de ontwikkeling van de bloembollenteelt (paragraaf 4.2), gevolgd door aanbevelingen voor de organisatie (par. 4.3) en voor het gebruik van instrumenten ten behoeve van komende uitbreidingslocaties in Noord-Holland Noord (par 4.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tijdschema voor nieuwe projectvestigingen.

4.2. Beleidsaanbevelingen

4.2.1. Visie op ontwikkeling van bollengebieden

In de regio Noord-Holland Noord is de bollenteelt op zand sterk in opkomst. Projectvestigingen starten (Hollands Bloementuin) en andere locaties worden voorbereid (Oostpolder). In Nederland is er circa 21.000 ha bollenterrein, waarvan circa 12.000 in Noord-Holland (zandgebied, bollengebied en Kennemerland). De overige terreinen zijn in Zuid-Holland (2800 ha), Flevoland (2500 ha) en overig Nederland (4000 ha) (8). In alle deelgebieden neemt het areaal toe, in de meeste regio's neemt het aantal bedrijven af, wat duidt op areaalvergroting per bedrijf. De bedrijfsgrootte verschilt per regio; in het Noord-Hollandse zandgebied is de gemiddelde grootte 15 ha, in de Bollenstreek "de Zuid" 5 ha. In dit laatste gebied zijn wel veel voorzieningen, zoals verenigingen van telers en vertegenwoordigers van de handel gevestigd, naast natuurlijk de Keukenhof als het publieksvisitekaartje.

In het op te stellen visiedocument, of in het overleg hierover, kan ook worden nagegaan op welke wijze de provincies gezamenlijk tot een beleidslijn komen ten aanzien van het tot ontwikkeling brengen van nieuwe locaties voor bollenteelt; mogelijk kan het interprovinciaal overleg hierbij een stimulerende rol spelen.

Nieuwvestiging van bollenteelt op zand is in beginsel overal mogelijk waar ruimte beschikbaar is, daar door bezanding de vereiste bodemsamenstelling te verwezenlijken is; de bereikte bodemsamenstelling blijft circa 12 jaar goed functioneren, daarna is herinrichting nodig. De lokale watersituatie (niveau grondwater, afwezigheid van kwel etc.) is wel een relevante factor. In Nederland zijn er voor wat de bollenteelt betreft ontwikkelingen in Noord-Holland, Flevoland en Limburg; dit betreft bollenteelt op zandige terreinen (zavel), maar er is geen bezanden op klei. Andere locaties zijn ook niet als projectlocaties opgezet. In de duingebieden is momenteel de vraag naar verdunning en uitplaatsing relevant, daar de grond daar voor andere functies, zoals wonen, natuur en recreatie nodig is. Dit leidt bij deze agrarische sector in ontwikkeling tot spanning op de grondmarkt.

Bij het opstellen van plannen voor locaties van te ontwikkelen bollengebieden op zand is het wenselijk om voorafgaande aan de concrete projectuitvoering een analyse te maken van de kosten en baten van het telen van bollen op de betreffende locatie. Deze studie moet zicht geven op de kosten van en baten voor de particuliere deelnemers, zijnde de aankoop van grond, het bezanden, inrichten, treffen van voorzieningen tegen milieuoverlast, de aanleg van wegen, paden, sloten en de collectieve milieuvoorzieningen etc, gevolgd door de baten, zijnde de opbrengst van de verkochte gronden en van de teelten. Daarnaast zijn er de kosten en baten van en voor de verschillende overheden: kosten voor het uitvoeren van het voorbereidend onderzoek, activiteiten ten behoeve van het streekplan, het bestemmingsplan en de uitvoering van het waterbeheer, het onderhoud van wegen en waterlopen en aan de batenzijde de revenuen van een gunstige economische ontwikkeling etc. Voor de overheden is het zinvol om zicht op de verschillende kosten en baten te

krijgen, omdat de samenleving (waaronder de overheid) in het betreffende gebied investeringen doet, waardoor de activiteiten voor een groot aantal jaren worden vastgelegd.

Uit deze financiële analyse moet duidelijk worden welke (sturende) rol de onderscheiden kosten en baten in het proces van projectontwikkeling spelen, zowel naar hun hoogte, hun sturende karakter in bepaalde fasen van het project, als naar de mogelijkheden die de betrokken instanties hebben om het proces hiermee te beïnvloeden. Dit voorstel kan voortbouwen op de kennis die in het project Hollands Bloementuin is en nog zal worden opgedaan. In hoofdstuk 2 en 3 zijn de directe investeringskosten voor grond en inrichting opgenomen en is aangegeven dat aanvullende kosten voor beheer en onderhoud nog moeten worden toegevoegd.

Uitgaande van de landbouwkundige wens om in Nederland ruimte te creëren voor uitbreiding van bollenlocaties, zal bij de ontwikkeling van deze locaties een brede afweging moeten worden gemaakt, die wordt gevoed door de kosten en baten van de teelt en van de effecten in brede zin, zowel op nationaal, regionaal als lokaal niveau. Een bollenteelt die milieuvriendelijk wordt uitgevoerd zal voor de maatschappij meer rendement opleveren, dan een teelt die geen of te weinig rekening houdt met directe en indirecte milieueffecten, omdat bij een duurzame inrichting de toekomstwaarde behouden blijft. Dit leidt ertoe dat nieuwe bollenlocaties altijd aan uitgangspunten t.a.v. milieu, water natuur en landschap moeten voldoen. Om nadelige milieueffecten beter te beheersen en van positieve milieueffecten zo veel mogelijk profijt te hebben, heeft projectmatige vestiging de voorkeur boven incidentele vestiging van bollenbedrijven verspreid over een gebied (wildvestiging).

4.2.2. Duurzame locaties voor bedrijven

In de provincie Noord-Holland komen op veel locaties duurzame bedrijventerreinen tot stand en op enkele locaties ook duurzame glastuinbouwlocaties. Bij het ontwikkelen van een visie op locaties voor duurzame bollenteelt is de vraag relevant wat het verschil is tussen deze drie verschillende soorten vestigingen voor wat betreft hun ontwikkelingstraject. Ook moet de vraag worden beantwoord of goed functionerende elementen bij de ontwikkeling van duurzame bedrijven- en glastuinbouwlocaties ook voor de ontwikkeling van nieuwe bollenterreinen te gebruiken zijn.

Om dit te kunnen nagaan is hieronder een aantal thema's genoemd die bij de situering en inrichting van bedrijventerreinen en glastuinbouwlocaties speelt. En die ook relevant zijn voor projectmatige vestiging van bollenlocaties!

Het betreft:

- Het streekplan kan worden gebruikt voor het vastleggen van een projectmatige bollenlocatie en kan tevens aangeven, dat vestiging elders niet is toegestaan. Dit geschiedt ook bij een bedrijventerrein, inclusief glastuinbouwlocatie; dit betekent dat niet-projectmatige vestiging (van incidentele bedrijven, dan wel van een aantal bedrijven bijeen) niet is toegestaan.
- De gemeente dient voor een projectmatige bollenlocatie een bestemmingsplan op te stellen en kan in dat plan aangeven waar andere dan de beoogde landbouwkundige bestemmingen zijn voorzien. Dit doet een gemeente ook voor een bedrijventerrein, inclusief glastuinbouwlocatie; een en ander betekent een actieve inhoudelijke en procedurele rol van de gemeente.
- Het tot ontwikkeling brengen van een projectmatige bollenlocatie kan als een integraal project door een projectontwikkelaar ter hand worden genomen. Dit geschiedt ook voor een bedrijventerrein, inclusief glastuinbouwlocatie. De projectontwikkelaar speelt een rol bij het aan en verkopen van gronden etc. en is meestal ook een belangrijke speler in het proces dat doorlopen wordt om het project te realiseren.
- Voor het ontwikkelen van een projectmatige bollenlocatie kunnen de benodigde investeringen in de lokale infrastructuur (wegen, waterlopen, waterberging, riolering) door de bedrijven op locatie worden gedragen. Dit geschiedt ook bij bedrijventerreinen, inclusief glastuinbouwlocaties; deze kosten vormen dan een integraal onderdeel van het project.
- Bij het ontwikkelen van een projectmatige bollenlocatie kunnen extra maatschappelijke voorzieningen ook aan het bollengebied worden toegevoegd; dit geschiedt ook bij bedrijventerrei-

nen en incidenteel bij glastuinbouwlocaties. Het betreft afschermende voorzieningen (landschap) en fietsroutes (recreatief, woon-werk) etc. In overleg met betrokken overheden kan worden vastgelegd of en zo ja voor welk deel van deze voorzieningen de overheden een subsidie beschikbaar stellen.

-Voor een bedrijventerrein kan gebruik worden gemaakt van specifieke regelgeving en subsidies die gelden voor het tot ontwikkeling brengen van duurzame bedrijventerreinen: landelijk bijvoorbeeld EZ, Novem en glastuinbouwregelingen; provinciaal en regionaal bijvoorbeeld Kop en Munt, Stivas etc. (o.a. 17). Het is wenselijk om na te gaan of voor projectmatige bollenlocaties deze regelingen ook te gebruiken zijn.

4.3. Projectorganisatie en projectplan

Voor het tot ontwikkeling brengen van een projectmatige bollenlocatie is een doeltreffende projectorganisatie en een goed projectplan een vereiste. In deze paragraaf worden hiervoor aanbevelingen.

4.3.1. Projectorganisatie

Voor het pilotproject Hollands Bloementuin is gekozen voor een gecombineerde verantwoordelijkheid van de diverse overheden, de bloembollensector en de projectontwikkelaars die gericht zijn op de aankoop en het bezanden van de terreinen. In hoofdstuk 3 van deze evaluatie is aangegeven dat deze werkwijze niet tot de vereiste slagvaardige ontwikkeling van de projectvestiging voor bollenlocaties heeft geleid. Om die reden wordt voor nieuwe projectlocaties voorgesteld om de sector (bloembollentelers en grondexploitanten) als initiatiefnemer te laten optreden en bij hen de verantwoordelijkheid t.a.v. de realisering van het voornemen te leggen. De sector kan vanuit zijn specifieke kennis, inzet en ervaring een optimale bijdrage leveren aan het verwezenlijken van de wens tot uitbreiding van bollenlocaties op zand, onder de voorwaarden die hiervoor door de onderscheiden overheden (rijk, provincie, gemeente en waterschap) zijn vastgesteld. De sector krijgt daarmee de gelegenheid aan een eigen, milieuvriendelijk, project vorm en inhoud te geven. Deze structuur is vergelijkbaar met de werkwijze die gehanteerd wordt bij het tot ontwikkeling brengen van bedrijventerreinen en projectmatige nieuwvestiging van glastuinbouwlocaties. De projectorganisatie bestaat gedurende het gehele traject van planning, ontwerp en inrichting; de initiatiefnemer kan hiervoor een projectbureau in het leven roepen. Als de gronden zijn opgeleverd zal er voor het beheer een andere organisatievorm kunnen worden gekozen. De sector kan zich bij het tot ontwikkeling brengen van een projectvestiging laten ondersteunen door een projectbureau, dan wel kan het Stivas voor bepaalde initiële taken en werkzaamheden worden ingeschakeld.

Bij het tot ontwikkeling brengen van een multifunctioneel bloembollenproject (nieuwvestiging) moeten de betrokken deelnemers duidelijk in kaart worden gebracht. Dit zijn enerzijds de verschillende overheden en daarnaast de sector; tot slot zijn er nog participanten die ook een (maatschappelijke) rol in het project vervullen, zoals de natuur- en milieuorganisatie en bijvoorbeeld gemeentelijke bedrijven, wiens stem niet via de lokale overheid wordt ingebracht. De taken en rollen van de deelnemers zijn naar hun aard en inhoud verschillend en veelal is ook de wijze waarop zij hun betrokkenheid vormgeven sterk persoonlijk ingevuld. Deze aspecten kunnen de wijze waarop een project verloopt sterk beïnvloeden.

4.3.2. Projectplan

Bij het ontwikkelen van het totaalplan voor het te ontwikkelen bollengebied en voor de daaronder ressorterende deelprojecten zijn de volgende vijf fasen onderscheiden, die tezamen het projectplan vormen:

planvormingsfase: door de initiatiefnemer wordt een plan opgesteld met een visie op de locatie en met een projectomschrijving op hoofdzaken, alsmede een duidelijke formulering van de voorwaarden en richtlijnen voor de inzet van de onderscheiden partners, hun instrumenten, inclusief financiering en het hiermee beoogde resultaat; dit plan dient als Intentieverklaring door alle betrokkenen te worden goedgekeurd;

- ontwerpfase: vastleggen van de (multifunctionele) inrichting van het gebied en van de wijze waarop aan de gestelde eisen (milieu, landschappelijke inrichting etc.) wordt vormgegeven;
- fase van inrichting: nadere uitwerking van de onderdelen van het plan door de direct betrokkenen, alsmede de aanduiding van de hiervoor te gebruiken instrumenten;
- fase van beheer: concretisering van de beheerstaken, de te verkrijgen resultaten en de-daarvoor verantwoordelijke instanties en bedrijven;
- fase van monitoring: beoordeling van bereikte resultaten, gerelateerd aan de (multifunctionele) doelstellingen.

In het projectplan is de ontwikkeling van een projectlocatie neergelegd met doelstellingen gericht op duurzame bollenteelt (bollengebied, water, milieu etc.), aangevuld met de verwezenlijking van andere doelen (natuur, recreatie, overige activiteiten), omdat het bij de huidige inrichting van het landelijk gebied beleid (en gewoonte) is om gebieden multifunctioneel tot ontwikkeling te brengen, dan wel reeds bestaande goed functionerende activiteiten in het gebied te behouden. Het is belangrijk om de verschillende onderdelen in het projectplan expliciet te benoemen en na te gaan welke taakonderdelen inhoudelijk aan elkaar zijn gekoppeld en welke als afzonderlijk deelproject tot ontwikkeling kunnen worden gebracht.

In het projectplan is naast bovengenoemde inhoud van het project ook aangegeven wie de betrokken deelnemers en trekker in de onderscheiden fases zijn. En uiteraard is aangegeven wat het hierbij behorende tijdspad voor de verschillende fasen is, alsmede welke onderdelen van de (deel)projecten op het 'kritieke pad' liggen. Tot slot bevat het projectplan een overzicht van de benodigde en toegezegde financiële middelen voor het project en het tijdstip waarop deze beschikbaar worden gesteld. Het aldus opgestelde projectplan moet worden goedgekeurd door de partners die bij het project betrokken zijn, met welk besluit allen zich binden aan de uitvoering van het plan. Daarna kan een slagvaardige uitvoering in gang worden gezet.

Dit projectplan wordt vroeg in het te doorlopen traject opgesteld om daarmee voor het gehele proces te hebben vastgelegd wanneer er door wie wat moet worden gedaan. Het is aan te bevelen dat in de eerste fasen van het project alle (direct) betrokkenen bij het project een Intentieverklaring opstellen en deze aannemen, waarmee zij hun inzet voor het project op hoofdlijnen vastleggen.

4.3.3. Deelnemende partners

Op grond van de ervaring met Hollands Bloementuin is voor de toekomst het volgende overzicht van de mogelijke betrokkenheid van de deelnemende partners gemaakt; de inhoud wijkt deels af van de lijn die in Hollands Bloementuin is gevolgd.

- planvormingfase: trekker initiatiefnemer (sector) en provincie; overleg over de hoofdlijnen met gemeente en waterschap (kwantiteit en kwaliteit), opstellen van Startnotitie, dan wel Intentieverklaring;
- ontwerpfase: trekker initiatiefnemer (sector) (met steun van projectbureau) in nauwe samenspraak met de gemeente; overleg over expliciete eisen etc. met waterschap (kwantiteit en kwaliteit), natuur- en milieuorganisaties en andere partners die van belang zijn voor het vorm geven van de verschillende onderdelen van de meervoudige doelstelling; advisering door de provincie;
- fase van inrichting: trekker initiatiefnemer (met steun van projectbureau), in nauw overleg met gemeente; advisering door provincie en DLG;
- fase van beheer: trekker initiatiefnemer, doch overdracht aan beheersorganisatie; advisering door waterschap en gemeente;
- fase van monitoring en evaluatie: trekker doelgroep en provincie; betrokken alle overige deelnemers.

Schematisch kan het projectplan en het proces in de volgende vijf stappen worden samengevat:

Fasen	Trekkers	Betrokkenen
Planvormingsfase	Initiatiefnemer (sector) en provincie	Gemeente, waterschap
Ontwerpfase	Initiatiefnemer (sector) en gemeente	Waterschap, natuurmilieu en provincie
Fase van inrichting	Initiatiefnemer (sector) en gemeente	Provincie, DLG
Fase van beheer	Initiatiefnemer (sector)	Waterschap en gemeente
Fase van monitoring	Initiatiefnemer (sector) en provincie	Alle deelnemers voor hun thema's

4.4. Instrumenten

Voor het opzetten en organiseren van een nieuw bloembollenproject moeten diverse instrumenten een rol spelen. Naast beleidsmatige instrumenten, waarbij onderzoek een belangrijke rol zal spelen, kan daarbij ook worden gedacht aan regelgevende en financiële instrumenten. Maar ook communicatie en een helder tijdstraject zijn instrumenten die zeker gebruikt moeten worden. Zo is het van groot belang om bij het ontwikkelen van de visie op het voornemen en het opstellen van het projectplan expliciet aan te geven wanneer wie welk instrument moet gebruiken. In deze paragraaf zullen de verschillende instrumenten van diverse partijen worden genoemd, allereerst de bestaande en tot slot enkel mogelijk te ontwikkelen instrumenten.

4.4.1. De beleidsmatige instrumenten

- Door het rijk moet als vervolg op de tekst in het eerste Structuurschema Groene Ruimte (3,4) in het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (in prep.) het beleid voor de ontwikkeling van duurzame bollenlocaties worden vastgelegd, zowel naar inhoud, de randvoorwaarden vanuit een multifunctioneel gebruik van het landelijk gebied, als voor wat betreft de locaties waar deze ontwikkeling wel of niet mogelijk zijn. Het is aan te bevelen dat het Structuurschema zich uitspreekt over het idee om voor projectmatige bollenlocaties een milieueffectrapport op te stellen.
- Door het rijk moet worden nagegaan of er met behulp van de Landinrichtingswet (onderdeel herinrichting) voortgang kan worden gemaakt met de herinrichting van duingebieden; mogelijk kan dan de uitplaatsing van bollenbedrijven worden gestuurd.
- Door de provincie moet in de partiele herziening van het Streekplan Noord-Holland Noord (14) worden vastgelegd waar in een bepaald gebied nieuwe tot ontwikkeling te brengen duurzame bollenteelt op een (duurzame) projectlocatie kan plaatsvinden en waar niet. De verplichting tot het uitvoeren van een water- en milieutoets - zowel op globaal niveau voor de gehele regio als bij de specifieke vormgeving van (lokale) projectvestigingen - mag in dit plan niet ontbreken.
- De provincie Noord-Holland heeft najaar 2000 de Landbouwagonde 2000 - 2005 uitgebracht, waarin denkbeelden voor de ontwikkeling van de landbouw, waaronder de bollenteelt, in Noord-Holland (18). Het is aan te bevelen, dat de provincie alle beleidsvoornemens en aanbevelingen die in deze nota betrekking hebben op duurzame, projectmatige bollenlocaties in één werkdocument opneemt en nagaat hoe deze in een samenhangend geheel kunnen worden uitgevoerd.

-De provincie moet in nauw overleg met de gemeente het beleid bepalen t.a.v. het voorkomen van wildvestiging van bollenbedrijven, daar alleen in het bestemmingsplan enige voorwaarden aan de vorm van de agrarische bedrijfsvoering kunnen worden vastgelegd.

-De provincie moet een Nota van uitgangspunten t.a.v. de ruimtelijke ordening, water, natuur en milieu opstellen ten behoeve van de multifunctionele ontwikkeling, de inrichting en het beheer van nieuwe bollenlocaties op zand. Deze uitgangspunten gelden dan voor alle bollenlocaties in de provincie.

-De provincie moet een beleid vaststellen en instrumenten operationaliseren ten behoeve van de uitplaatsing van bollenbedrijven uit het duingebied.

-Door de gemeente moet een bestemmingsplan worden vastgesteld waarin wordt neergelegd welke van de in het plan begrepen grond, inclusief water, wordt aangewezen voor de realisering van bloembollenprojecten en waarbij tevens voorschriften zijn gegeven over het gebruik van de grond. De water- en milieutoets moet onderdeel uitmaken van het bestemmingsplan, zowel voor het gehele plangebied op hoofdlijnen, als specifiek voor lokale projectvestigingen. Het bestemmingsplan kan niet regulerend optreden ten aanzien van de agrarische bedrijfsvoering in de zin van bedrijfsgrootte, maar in een bestemmingsplan kunnen wel regels worden opgenomen die betrekking hebben op de vorm van bodemcultuur en op de soort van agrarische bedrijven (weide-, landbouw of tuinbouwbedrijven). En voorts kunnen in het bestemmingsplan functies, die niet in het bollengebied gewenst zijn, zoals wegen, waterlopen en helofytenfilters, worden vastgelegd. De procedure van het bestemmingsplan verloopt het beste als het daaronderliggende Streekplan voor de gewenste functies reeds het kader heeft aangegeven. Bij het opstellen van het bestemmingsplan moet de gemeente nagaan of het instrument van de Aanlegvergunningen kan bijdragen aan het tot ontwikkeling brengen van een multifunctioneel bollengebied.

-Door één of meer gemeenten samen kan een (inter)gemeentelijk Structuurplan worden gemaakt. Dit extra instrument kan van belang zijn als gemeenten samen hun voornemens naar de bollensector kenbaar willen maken, zodat hun gemeenschappelijke visie in de onderscheiden gemeenten op identieke wijze tot uitvoering wordt gebracht.

-Door de provincie en de waterschappen moet voor het thema water beleid op hoofdlijnen worden geformuleerd, toegespitst op de voorwaarden en effecten van de bollenteelt. Dit is nodig omdat water voor de inrichting van een regio een zeer belangrijk (sturende) factor is. Dit kan in het provinciale Waterhuishoudingsplan en in het Waterbeheersplan van de waterschappen. Het betreft zowel de waterkwantiteit als de waterkwaliteit. Deze beide plannen zijn gebaseerd op de Wet op de Waterhuishouding.

4.4.2. Regelgevende instrumenten

- Door de waterkwaliteitsbeheerder moeten de vereiste vergunningen op grond van de WVO, dan wel de meldingen op basis van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij worden afgegeven c.q. worden afgehandeld voor de individuele bedrijven die zich in het gebied vestigen. Voor zover het gaat om vergunningen (maatwerk) moet het ALARA-principe worden toegepast. De WVO-vergunning wordt veelal pas aangevraagd, wanneer het bedrijf in functie is en zal derhalve nooit sturend zijn. Dit betekent dat de 'Modelvergunning', die het waterschap als richtsnoer hanteert zodanig zware milieueisen moet bevatten, dat de ondernemers zich sterk zullen maken voor het opzetten van teelten op milieuvriendelijke wijze en met geringe emissies.

- (NB vergunningen voor inrichtingen op grond van de Wet Milieubeheer en de WVO moeten bij de start van de activiteiten worden aangevraagd en verleend).

-De waterkwantiteitsbeheerders moeten gebruik maken van de hen ter beschikking staande beheersinstrumenten, zoals peilbesluiten op basis van de Wet op de waterhuishouding, nadat de aanwijzing van de gevallen waarin de beheersinstrumenten van toepassing zijn, heeft plaatsgevonden bij provinciaal besluit.

-Het waterschap maakt voor de concrete uitvoering van de maatregelen een waterbeheersingsplan. Op basis hiervan kunnen de relevante aspecten juridisch worden vastgelegd tussen waterbeheerder en agrarisch ondernemer.

-Door de gemeente moeten - voor zover nodig bij bedrijven op locatie - de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer c.q. de meldingen op grond van de Algemene Maatregelen van Bestuur worden afgegeven c.q. worden afgehandeld.

-De voorschriften behorende bij de verleende vergunningen, de voorschriften behorende bij de diverse Algemene Maatregelen van Bestuur en de afspraken die voortvloeien uit het bestemmingsplan moeten nauwgezet worden gehandhaafd. Het primaat ligt bij de bestuursrechtelijke handhaving, maar strafrechtelijke handhaving is ook een optie. Daadkrachtig handhaven zal bijdragen aan een betere naleving.

4.4.3. Financiële instrumenten

- Financiële instrumenten kunnen in het proces om bollengebieden te ontwikkelen een stimulerende rol spelen, ook als voor het project de initiatiefnemer (sector) in eerste instantie verantwoordelijk is en in beginsel alle gelden door de particuliere sector worden opgebracht. Overheden kunnen subsidies verstrekken om te gebruiken voor het vormgeven van voorzieningen met een maatschappelijk nut.

-Het Rijk en de provincie kunnen A2-projectsubsidies verschaffen voor de medefinanciering van gemeenschappelijke voorzieningen;

-De provincie kan subsidies verlenen voor projectontwikkeling, zoals bijvoorbeeld een startsubsidie vanuit Kop en Munt en Stivas;

-De provincie zorgt ervoor, dat er geld beschikbaar is voor het uitplaatsen van bedrijven uit het duingebied;

-De provincie moet nagaan of en op welke wijze EU-gelden, waar onder de gelden voor plattelandsontwikkeling (POP) voor het ontwikkelen van duurzame bollengebieden kunnen worden gebruikt;

-De gemeente moet gelden beschikbaar stellen voor de uitvoering van het bestemmingsplan;

-Het waterschap kan nagaan of door middel van een regulerend mechanisme via de WVOheffingen (een vorm van indirecte subsidie) en heffingen in het kader van het kwantiteitsbeheer, het lozen via helofytenfilters of gelijkwaardige voorzieningen kan worden aangemoedigd. Het waterschap moet meer gebruik maken van het principe "de vervuiler betaalt". Door het ontbreken van een landbouwheffing kan de waterkwaliteitsbeheerder via heffingen nu nog niet regulerend optreden naar het grondgebruik op een specifieke locatie.

4.4.4. Communicatie

Bij communicatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen interne communicatie, externe communicatie en interne communicatie ten behoeve van externe communicatie. Communicatie is in alle fasen van het proces zeer belangrijk.

Met interne communicatie wordt bedoeld dat er voldoende overleg plaatsvindt tussen alle partijen die zijn betrokken voorafgaande aan en tijdens de feitelijke uitvoering van de projectvestiging. De verantwoordelijkheid voor het goed verlopen van de interne communicatie moet worden neergelegd bij de initiatiefnemer, dan wel het door de initiatiefnemer ingestelde projectbureau. —

Met externe communicatie wordt bedoeld het creëren van draagvlak voor het tot ontwikkeling brengen van duurzame bollenteelt op een (duurzame) projectlocatie. Hiervoor ligt bij de bollensector zelf een belangrijke rol en verantwoordelijkheid, daar zij beschikt over de nodige vakkennis over de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden, waardoor zij een stimulerende rol kan spelen in het proces van projectvestigingen voor bollenteelt. Tot de sector behoren naast de telers ook de verwerking en de handel. De gemeente en het waterschap hebben tot taak de communicatie in het gebied te verzorgen. Ook moeten de natuur- en milieuorganisaties in het proces worden betrokken. De initiatiefnemer, dan wel het projectbureau kan de all-inn taak ten aanzien van de externe communicatie uitvoeren.

Daarnaast moet er sprake zijn van een dusdanig goede interne communicatie dat deze kan dienen ten behoeve van de externe communicatie. Daarmee wordt bedoeld dat alle partijen met één stem naar buiten treden - hetgeen mogelijk is als er een intentieverklaring en een projectplan is opgesteld - en dat er sprake is van "één loket". Het projectbureau kan dit loket zijn.

4.4.5. Nieuwe instrumenten

Naast de hiervoor genoemde, reeds bestaande instrumenten die moeten worden gebruikt is er nog een aantal instrumenten denkbaar die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van duurzame bollenteelt op een (duurzame) projectlocatie. Daarbij kan gedacht worden aan de volgende instrumenten:

-Voorafgaand aan het opstellen van het streekplan en het bestemmingsplan zou een (locatie) MER moeten worden gemaakt. Vervolgens kunnen de provincie en de gemeente gezamenlijk randvoorwaarden opstellen voor de vormgeving en inrichting van de bollenlocatie. Hiervoor is het nodig dat het rijk het MER-besluit op grond van de Wet Milieubeheer verandert.

-De provincie kan in zijn Provinciale Milieuverordening (PMV) regels vastleggen voor de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid (inhoud en proces); dit in aanvulling op de regels die nu reeds voor milieubeschermingsgebieden bestaan.

-De initiatiefnemer moet een (inrichtings) MER maken om zo aan te geven dat de door de overheden geformuleerde doelstellingen worden gehaald.

-Het waterschap zou in plaats van één WVO-vergunning per bedrijf één WVO-vergunning voor een collectieve waterzuiveringsvoorziening kunnen verlenen met een daaraan verbonden resultaatverplichting voor de afzonderlijke bedrijven. Ook kan zij voor de bedrijven gezamenlijk ('stolpbenadering', 'vergunning op hoofdzaken') een totaalvergunning verlenen. Hiervoor is het nodig dat de regering de WVO aanpast.

-Het Rijk roept een specifieke subsidie-instrument in het leven voor projectlocaties met de Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouwgebieden (2000) als voorbeeld (19). In de regeling voor glastuinbouwgebieden zijn subsidies voorzien voor de aanleg van collectieve voorzieningen in nieuwe glastuinbouwlocaties. De beoogde regeling voor bollengebieden kan betrekking hebben op de ontwikkeling van nieuwe terreinen en de aldaar te verwezenlijken voorzieningen gericht op duurzaamheid en minder milieuverontreiniging.

De gezamenlijke bollentelers moeten zich bij afronding van een nieuwe projectmatige bollenlocatie verenigen in een Vereniging van Eigenaren, opdat er een rechtspersoon is, die na afloop van de inrichting van het project (als het gebied in functie is) de verantwoording op zich neemt voor het beheer van voorzieningen die alle telers betreffen. Het lidmaatschap van deze vereniging dient onderdeel te zijn van het koopcontract van de grond.

4.5. Tijdschema voor nieuwe projectvestigingen

In de nu volgende tekst is een voorstel voor een tijdschema van de te ondernemen activiteiten opgenomen, aangevuld met de verantwoordelijke deelnemer in het proces. Naast de bestaande instrumenten zijn ook de voorziene nieuwe instrumenten in dit schema opgenomen.

Voornemen

SGR 2
Streekplan, inclusief opsteller MER
Planvoorbereiding - startnotitie - projectplan
Opstellen MER
Goedkeuring MER
Bestemmingsplan
Planontwerp en uitvoering voor project
Gebiedsgerichte WVO- vergunning
Peilbesluiten
individuele WVO-vergunningen cq meldingen
Oprichten Vereniging van Eigenaren
Vaststellen beheersmaatregelen
Monitoring en handhaving

Instantie

Rijk
Provincie
Initiatiefnemer
Initiatiefnemer
Provincie en/of gemeente
Gemeente
Initiatiefnemer
Waterschap
Waterschap
Waterschap
Initiatiefnemer
Initiatiefnemer
initiatiefnemer, overheden

5. SAMENVATTING

In de provincie Noord-Holland wordt in de gemeente Anna Paulowna de nieuwe bollenlocatie Hollands Bloementuin tot ontwikkeling gebracht. Dit is een gebied van circa 400 ha waar op projectmatige wijze landbouwgrond door bezanden geschikt wordt gemaakt voor bollenteelt. Het provinciaal bestuur ondersteunt dit particulier initiatief. Om de resultaten van het project Hollands Bloementuin te beoordelen is in opdracht van de provincie een evaluatie van de ontwikkelingen tot eind 2000 uitgevoerd; de aanbevelingen hieruit zullen worden ingebracht in de voornemens om in de nabije toekomst in de Kop van Noord-Holland nog enkele nieuwe bollenlocaties op zand tot ontwikkeling te brengen.

Het project Hollands Bloementuin had bij de start in 1995 drie doelen, te weten het tot ontwikkeling brengen van een bollengebied, het verwezenlijken van een servicecentrum voor de bollenbewerking en -handel en het realiseren van een dagattractie om het toerisme in het gebied een stimulans te geven. Voorts was er een aanvullend doel, te weten het uitplaatsen van bollenbedrijven uit het duingebied in Noord-Holland Noord. Het project is een vernieuwend pilotproject gericht op een duurzame en milieuvriendelijke bollenteelt op een specifiek daartoe aangewezen projectlocatie.

Eind 2000 kon worden vastgesteld dat de uitbreiding van de bollengrond voorspoedig verloopt, maar dat de andere doelstellingen nog niet van de grond zijn gekomen. Het uitvoeren van de evaluatie moet zicht geven op de oorzaken hiervan.

Het Project Hollands Bloementuin is ontstaan op initiatief van de Stichting Bollenteelt & Recreatie. De Coöperatie Westpolder werd daarna opgericht om bollengrond tot ontwikkeling te brengen, waarvoor een Inrichtingsplan is opgesteld. In dat plan zijn de drie doelen vastgelegd, aangevuld met plannen om helofytenfilters aan te leggen om het door de bollenteelt vervuilde oppervlaktewater vanuit het gehele gebied te kunnen zuiveren. Om die reden waren naast de provincie ook de waterkwaliteitsbeheerder het Hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen en het waterschap Hollands Kroon bij het initiatief betrokken; de gemeente Anna Paulowna heeft geen echt actieve rol gespeeld bij de ontwikkeling van het project. Vanuit de rijksoverheid heeft het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij een initiërende en subsidiërende rol bij de start van het project gespeeld; voorts paste de aard van het project Hollands Bloementuin goed binnen het beleid dat in het Structuurschema Groene Ruimte is vastgelegd.

De conclusies uit de evaluatie richten zich op de doelstellingen voor het project, de deelnemers aan het project en de wijze waarop zij het project hebben aangestuurd. Voorts op de samenwerking tussen de verschillende overheden en op de voor het project beschikbare financiën.

Ten aanzien van de doelstellingen kan worden vastgesteld, dat de realisering van het areaal bollengrond voorspoedig verloopt, maar dat de service- en toeristische centra nog niet van de grond zijn gekomen.

Aan de uitplaatsing van bollenbedrijven uit het duingebied is ook nog geen invulling gegeven.

Vele betrokkenen hebben een rol in het project Hollands Bloementuin gespeeld, zowel vanuit de particuliere sector, als vanuit de overheid. De conclusie over het verloop van het proces luidt dat het project steeds een onduidelijke status had en dat geen der betrokkenen eindverantwoordelijk was voor het realiseren van de drie beoogde doelen gezamenlijk. Deze onduidelijke situatie heeft de invulling van het integrale karakter van het project negatief beïnvloed; alle partners, ook de verschillende overheden ten opzichte van elkaar, hebben zich in het proces sterk op hun eigen rol en mogelijkheden gericht. Een duidelijke organisatievorm met een projectleider die de opdracht heeft taken uit te voeren, had mogelijk tot een betere uitvoering van het project geleid.

Voor dit pilotproject hebben de overheden subsidie verleend om de collectieve voorzieningen (helofytenfilters, waterberging, fiets- en voetpaden) tot ontwikkeling te brengen. Deze subsidiegelden hebben in het project een nuttige functie vervuld, doch het trage tempo waarin de gevraagde middelen beschikbaar kwamen, heeft de realisering van deze collectieve voorzieningen vertraagd.

De uitgevoerde evaluatie levert ook bouwstenen voor het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van nieuwe bollengebieden op zand in de provincie Noord-Holland. Het zijn in eerste instantie voorstellen voor de provincie als opdrachtgever van het onderzoek, maar daarnaast ook voor de andere bij dit type projecten betrokken deelnemers.

Kijkende naar de ontwikkeling van de bollenteelt in Nederland is er een relatief grote vraag naar nieuwe bollengrond. Om de (maatschappelijke) kosten en baten van de bollenteelt op nieuwe locaties in beeld te brengen, wordt aanbevolen om voorafgaande aan de concrete uitvoering van projecten de kosten en baten van het project op hoofdlijnen te berekenen; dan ontstaat zicht wie de kostendragers van dit type projecten zijn en waar de opbrengsten terechtkomen.

Voorts wordt aanbevolen om voor de ontwikkeling van nieuwe bollenlocaties lering te trekken uit de ervaringen die er met de vestiging van nieuwe bedrijventerreinen en projectmatige glastuinbouwlocaties is opgedaan.

De mogelijke locatie voor een nieuw bollengebied moet in het streekplan zijn vastgelegd en zijn gebaseerd op de beleidslijnen die in het (komende) Structuurschema Groene Ruimte zijn vastgelegd. De gemeente moet voor het bollengebied en de daarbijbehorende voorzieningen een bestemmingsplan opstellen en daarmee de ruimtelijke inrichting vastleggen. Het waterschap moet met de ondernemers regelen dat er een functioneel waterbeheer is en het hoogheemraadschap moet via vergunningen of andere instrumenten regelen dat de emissies vanuit de bollenteelt het oppervlaktewater niet of zo weinig mogelijk vervuilen. Daar de bollenteelt in een specifiek daartoe aangewezen gebied wordt uitgeoefend, moet de mogelijkheid worden onderzocht of voor het reguleren van de emissies een gebiedsgerichte invulling mogelijk is. Zo niet, dan zal per bedrijf een vergunning op maat moeten worden verleend, met de verplichting aan de ondernemer zo milieuvriendelijk mogelijk te werken.

Ten aanzien van de organisatie van nieuwe projectlocaties is voorgesteld het initiatief bij de sector te leggen, die met de uitgangspunten van de overheden, in de gelegenheid wordt gesteld het project tot ontwikkeling te brengen. De overheden hebben in de planfase van het project een duidelijke rol, die is gericht op het vastleggen van het kader waarbinnen het project kan worden uitgevoerd. Op latere momenten vervullen zij, naast de sturende rol van de initiatiefnemer, een specifieke rol bij de inrichting, de uitvoering, het beheer en bij de monitoring van de verkregen milieuresultaten. In alle fasen van het proces moet worden nagegaan welke leerpunten er te trekken zijn uit de projectmatige ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen en glastuinbouwlocaties. Naast het daadwerkelijk gebruiken van bestaande instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, water, milieu en natuur, aangevuld met financiële instrumenten (subsidies, heffingen) en een goede communicatie tussen alle betrokkenen, is aan het slot van het onderzoek aanbevolen om enkele nieuwe instrumenten in te stellen, dan wel hiernaar onderzoek te doen. De aanbevelingen richten zich op het voorschrijven van het opstellen van een Milieueffectrapport voor de ontwikkeling van bollenlocaties op zand, op het instellen van een --vergunning per collectieve waterzuiveringsvoorziening in plaats van op vergunningen voor individuele bedrijven. Voorst is voorgesteld dat het Rijk een specifiek subsidie-instrument voor het tot ontwikkeling brengen van projectmatige bollenlocaties, naar analogie van een zelfde regeling voor de glastuinbouw zou moeten vaststellen. En tot slot is aanbevolen, dat de gezamenlijke bollentelers zich verenigen in een Vereniging van Eigenaren, om daarmee een rechtspersoon te hebben voor het beheer van de in het gebied aanwezige collectieve voorzieningen, waaronder de helofytenfilters of gelijkwaardige collectieve waterzuiveringen.

Wet- en Regelgeving

De Landinrichtingswet

Met landinrichting wordt aangeduid de gecombineerde uitvoering van maatregelen gericht op de waterhuishouding, verkaveling, ontsluiting en beplantingen in het landelijk gebied. Landinrichting strekt tot de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. Landinrichting kan maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van onder meer land-, tuin- en bosbouw, natuur en landschap, openlucht recreatie en cultuurhistorie.

Voor ruilverkaveling en herinrichting geldt de [m.e.r. plicht. Uitgezonderd](#) van deze m.e.r.-plicht zijn een aanpassingsinrichting, een project vallend onder de Regeling Reconstructie Oude Glastuinbouw, een ruilverkaveling bij overeenkomst en een landinrichtingsproject met een administratief karakter. Een aanpassingsinrichting wordt uitgevoerd als gevolg van een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang. In het algemeen zal de infrastructurele voorziening onderworpen zijn aan de [m.e.r.-plicht](#). In het opgestelde milieu-effectrapport kan aanpassingsinrichting naar voren komen als instrument om de nadelige effecten van de infrastructurele voorziening op het milieu te verminderen of te compenseren en worden de effecten van de aanpassingsingreep in het MER behandeld. Om die reden wordt het niet nodig geacht om aanpassingsinrichting als zelfstandige activiteit onder de m.e.r.-plicht te brengen.

Onder een landinrichtingsproject met een administratief karakter worden herinrichtingsprojecten en ruilverkavelingsprojecten (zoals bedoeld in artikel 13 van de Landinrichtingswet) met een administratief karakter verstaan. Het betreft een project waarbij het hoofdzakelijk gaat om het ruilen van grond en waar slechts zeer beperkte inrichtingsmaatregelen getroffen worden.

Een landinrichtingsplan kan op grond van artikel 84 van de Landinrichtingswet worden gewijzigd. Met name de realisering van het Natuurbeleidsplan leidt ertoe, dat een vastgesteld landinrichtingsplan in een aantal gevallen moet worden gewijzigd. Om een kleine planwijziging van m.e.r.-plicht uit te sluiten is een drempel van 200 hectare opgenomen

Op basis van de Landinrichtingswet (Stb 1985, 299) wordt een aantal opeenvolgende besluiten over landinrichting genomen. Daarvan zijn de besluiten tot vaststelling van het Structuurschema landinrichting en van het landinrichtingsplan (ingevolge artikelen 6 en 81 van de landinrichtingswet) cruciaal. Overigens maakt het Structuurschema landinrichting nu deel uit van het Structuurschema groene ruimte.

Het Structuurschema Groene Ruimte

Bij een aantal categorieën van activiteiten is het ruimtelijk plan het eerste instrument dat in de mogelijke aanleg, wijziging of uitbreiding van een activiteit voorziet. De aanduiding "het ruimtelijk plan" komt voort uit de wenselijkheid om ook hogere plannen dan bestemmingsplannen een m.e.r.-procedure te laten doorlopen.

Gevoelige gebieden vinden hun verankering in deel 4 van het Structuurschema Groene Ruimte (de planologische kernbeslissing). Onder het begrip "gevoelig gebied" vallen de volgende gebieden:

- een beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument;
- een gebied dat krachtens de op 2 februari 1971 te Ramsar tot stand gekomen Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels is aangemeld als watergebied van internationale betekenis;
- een gebied dat krachtens de Vogelrichtlijn is aangewezen als speciale beschermingszone;
- een gebied dat krachtens de Habitatrichtlijn is aangewezen als speciale beschermingszone;
- een kerngebied, een natuurontwikkelingsgebied of een begrensde verbindingszone dat deel uitmaakt van de ecologische hoofdstructuur;
- een gebied met behoud en herstel van bestaande landschapskwaliteit;
- een grondwaterbeschermingsgebied.

De exacte begrenzing van gevoelige gebieden kan zijn vastgelegd in vigerende bestemmingsplannen. Als de begrenzing van gevoelige gebieden niet in het bestemmingsplan is vastgelegd, is de

begrenzing in het streekplan bepalend of de m.e.r.-plicht voor een te ondernemen activiteit van kracht is. Als deze begrenzing ook niet in het streekplan is vastgelegd, moet worden teruggevallen op de meer globale kaarten uit het Structuurschema Groene Ruimte. Bij de interpretatie daarvan kan ook gekeken worden naar de gebieden met natuur- en landschapswaarden die in vigerende bestemmingsplannen of streekplannen als zodanig zijn opgenomen.

De ecologische hoofdstructuur is op kaart opgenomen in het Natuurbeleidsplan'en in het Structuurschema Groene Ruimte; het betreft een globale aanduiding.

Het Structuurschema Groene Ruimte legt naast een natuurbestemming ook gebieden vast voor de andere ontwikkelingen in het landelijk gebied, waaronder die van de bollenteelt.

Het Streekplan

Provinciale Staten zijn op basis van artikel 4a WRO bevoegd (maar niet verplicht) voor één of meer gedeelten, of voor de hele provincie een streekplan vast te stellen, waarin de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen is aangegeven.

De rechtsgevolgen van een vastgesteld streekplan zijn beperkt. Het plan bevat geen voorschriften waaruit voor de burger uit het betrokken gebied verplichtingen voortvloeien, en brengt ook niet voor de gemeente de verplichting mee om hun bestemmingsplannen in overeenstemming met het streekplan te brengen. De gemeenteraad kan bij de vaststelling van het bestemmingsplan de vrijheid nemen van het streekplan af te wijken, indien daarvoor goede redenen aanwezig zijn. Het streekplan heeft evenwel zijn betekenis als toetsingskader voor het vastleggen van het provinciale planologische beleid en voor de provinciale toetsing van gemeentelijke plannen.

Het Structuurplan

Artikel 7 WRO geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om een Structuurplan vast te stellen, waarin het beleid met betrekking tot de gewenste ruimtelijke ontwikkeling op hoofdlijnen van de gemeente wordt vastgelegd. Het plan heeft het karakter van een beleidsprogramma en verleent geen rechten of bevoegdheden. Derhalve is het plan niet op rechtsgevolg gericht.

Het Bestemmingsplan

De gemeente is verplicht voor het gebied van de gemeente dat niet tot de bebouwde kom behoort een bestemmingsplan vast te stellen. Voor het gebied binnen de bebouwde kom is de raad daartoe bevoegd. In het bestemmingsplan wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond (waaronder water) aangewezen en worden zonodig in verband met die bestemming voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond. Voorafgaande aan een bestemmingsplan kan de gemeente een Voorbereidingsbesluit nemen, dat gedurende 1 jaar van kracht is.

Het aanlegvergunningenstelsel

Krachtens artikel 14 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) kan in een Bestemmingsplan worden bepaald dat het verboden is binnen een bij het plan aan te geven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden (zoals het graven van sloten of het ophogen van land) uit te voeren zonder of in afwijking van een aanlegvergunning van burgemeester en wethouders, voor zover zulks noodzakelijk is:

a) om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming;

b) ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming als bedoeld onder a. Het Besluit Ruimtelijke Ordening 1985 verplicht de gemeente niet om dit type activiteiten in een bestemmingsplan op te nemen. Tot nu toe is er dan ook weinig gebruik gemaakt van het instrument aanlegvergunningen. Deze terughoudendheid heeft mogelijkerwijs iets te maken met de kans op schadeclaims ingevolge artikel 49 WRO ingeval bepaalde beperkingen van het bodemgebruik een belanghebbende onevenredig zouden benadelen.

Het kan ook voorkomen dat de gemeenteraad elke aanlegactiviteit wil tegengaan, omdat het gebied bijvoorbeeld een hoge landschappelijke of natuurwetenschappelijke waarde heeft. Uit jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat een absoluut verbod in een geheel plangebied voor andersoortige gebruik dan grasland

mogelijk is.³ De bodemsamenstelling en waterhuishouding vormden een belemmering voor deze andere gebruiksvormen.

De Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer heeft slechts in beperkte mate een normatief karakter. De Wet milieubeheer is grotendeels een kaderwet waarin veel procedurebepalingen zijn opgenomen. De inhoudelijke normering van handelingen die gevolgen hebben voor het milieu vindt plaats in besluiten die op grond van de Wet milieubeheer genomen worden, alsmede in milieukwaliteitseisen, plannen, vergunningen etc.

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (hierna te noemen: het Lozingenbesluit) is gebaseerd op artikel 2a, eerste lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en op artikel 13 van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 voor wat betreft het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen langs oppervlaktewater. Het Lozingenbesluit richt zich op het voorkomen en beperken van de verontreiniging van oppervlaktewater door regels te stellen aan emissies van zowel bestrijdingsmiddelen als meststoffen als gevolg van agrarische activiteiten in de open teelt en de veehouderij. Zij richt zich daarmee op de emissies die zowel via de WVO, als via de Bestrijdingsmiddelenwet zijn geregeld.

De waterkwaliteitsbeheerders waren op basis van "de Bestuursovereenkomst Uitvoering Milieubeleid Bloembollensector 1996" reeds voor de inwerkingtreding van het Lozingenbesluit gestart met vergunningverlening op basis van de WVO voor de bollenteelt. Desondanks is besloten het Lozingenbesluit toch van toepassing te laten zijn op de lozingen ten gevolge van bollenteelt. Daarop bestaat wel een aantal uitzonderingen:

- lozingen waarvoor vóór het in werking treden van het Lozingenbesluit een (tijdelijke) vergunning is verleend of een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend blijven vergunningplichtig. Lozingen waarvoor een aanvraag tot intrekking van de vergunning is ingediend komen met ingang van het tijdstip waarop de vergunning is komen te vervallen onder het Lozingenbesluit;
- lozingen vanuit gebieden die in bijlage II behorende bij de het Lozingenbesluit zijn aangewezen als gespecialiseerd bollenteeltgebied blijven vergunningplichtig. In deze bijlage is de gemeente Anna Paulowna voorzover gelegen ten westen van de watergangen de Boezem van Zijpe/Hooge Oude Veer en de Van Ewijcksvaart als gespecialiseerd bollenteeltgebied als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1, en artikel 2, eerste lid, onder j, aangewezen.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Op basis van artikel 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) is een vergunning nodig om met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigde of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in oppervlaktewateren. Bevoegde instantie is de waterkwaliteitsbeheerder, in deze regio Uitwaterende Sluizen.

³ Zie KB 3 juni 1991, AB 1991, 575

^o Uitwaterende Sluizen overweegt om mogelijk ook op termijn voor de Oostpolder en andere gebieden de uitzonderingspositie aan de vragen in die zin dat de vergunningplicht ook daar blijft bestaan. Overleg hierover tussen de provincie en het hoogheemraadschap gaande. De aanwijzing als zodanig gebeurt in overleg met de direct betrokken provincies, gemeenten, waterschappen en de sector. De aanwijzingen houden namelijk nauw verband met onder meer de planvorming van de diverse lagere overheden, zoals de vaststelling van provinciale milieubeleidsplannen, provinciale waterhuishoudingsplannen, streekplannen en beheersplannen van waterschappen.

Aangeboden door Stichting JAS: WWW.STICHTING-JAS.NL
