



# Het Westland op weg naar een

De Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) is samen met haar participatiebedrijf O.P.P. begonnen aan het grootste ruimtelijke project in haar geschiedenis, de herstructurering van het Westland. Dit megaproject vergt een publieke investering van circa 3,7 miljard euro. De eerste gronden worden deze zomer aangekocht. *B&G* sprak met drie sleutelfiguren: Gerard Rodewijk, Jan Ekkers en David Luteijn.

**H**et Westland, de Nederlandse agrarische motor in de tuinbouwsector, gaat de komende jaren grondig op de schop, ongeveer 2.700 hectare van het totale tuinbouwareaal van 4.900 hectare moet opnieuw worden ingericht. Ofschoon de glastuinbouw met een productiewaarde van 3,1 miljard euro en een exportwaarde van 5,1 miljard voor de randstadeconomie een krachtige motor is, loopt het Westland risico's daarvan eenzijdig afhankelijk te zijn.

De bedrijfstak van de glastuinbouw is te kleinschalig en versnipperd van opzet om de toenemende concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Schaalvergroting en een dienovereenkomstige bedrijfsvoering zijn noodzakelijk om de concurrentiepositie te verbeteren, zegt ir. Gerard Rodewijk, directeur van O.P.P., het Ontwikkelings- en Participatiebedrijf Publieke sector B.V. van de BNG.

De nieuwe ruimtelijke indeling van het Westland is vastgelegd in het Integraal Ontwikkelingsplan Westland (IOPW) van 1999. Daarin staat waar nieuwe bedrijventerreinen moeten komen en welke delen gereserveerd worden voor extra woningbouw. Andere delen van het Westland krijgen de bestemming 'toerisme en recreatie'. Op deze wijze voorziet het IOPW in een verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in dit deel van Zuid-Holland, waarbij alle elementen in één keer kunnen worden ingevuld.

Bestuurlijk werd de kar getrokken door een initiatiefgroep bestaande uit de provincie, de Westlandse gemeenten, het Hoogheemraadschap Delfland, de landbouworganisatie LTO en het Westlandse bedrijfsleven via de Kamer van Koophandel. In november 1999 werd besloten het plan 'handen en voeten te geven' met een praktische vertaalslag die het Ontwikkelingsplan Het Nieuwe Westland werd genoemd.

Op de geraamde investering van 3,63 mil-

jard euro bleek uit de grondexploitatie een tekort van 182 miljoen euro. Afgezet tegen de totale publieke en private investeringen in het IOPW, is er sprake van een relatief bescheiden exploitatietekort. O.P.P. brengt daarvan als private partij plusminus 11 miljoen euro aan risicodragend kapitaal in. Daarnaast financiert de BNG de operatie tot een bedrag van ongeveer 68 miljoen euro.

Rodewijk vindt er geen doekjes om: het gaat hier om een grote risicodragende investering voor de BNG. Hij wijst er op dat een dergelijk project voor deze bank gewoonlijk niet meer dan 5 miljoen euro bedraagt. De herstructurering van het Westland is een gigantische onderneming die een aanzienlijke betekenis heeft voor de Nederlandse economie. 'Wij hebben er daarom het volste vertrouwen in dat het een gezond project is', aldus Rodewijk.

BNG en participatiedochter O.P.P. werden uitverkoren nadat er onderhandelingen waren gevoerd met diverse ontwikkelingsmaatschappijen en banken. Er werd uiteindelijk gekozen voor een publiek-private samenwerking (PPS) met BNG/O.P.P. 'Sterk punt van O.P.P. is, dat het een neutrale partij is die zich uitsluitend bezighoudt met grondexploitatie en grondontwikkeling en derhalve noch belangen heeft in vastgoedontwikkelingen noch in de aannemerij. Daarnaast is de BNG een vooraanstaande bankier voor overheidsinstellingen. Het werk dat wij nu dus doen, de financiering van de locatieontwikkeling, is van oudsher typisch overheidswerk', aldus de directeur van O.P.P.

## Gefaseerde aanpak

Aangezien het ontwikkelingsplan in een groot aantal projecten voorziet, begon O.P.P., in nauwe samenwerking met IOPW, met een financië-

# nieuwe toekomst

le doorlichting, waarbij werd aangegeven wat op korte termijn wel en niet financieel haalbaar zou zijn. Rodewijk licht toe: 'Wij zijn gefaseerd begonnen met het haalbare deel. Momenteel hebben wij een voorzichtig begin gemaakt met de eerste projecten op de lijst. De eerste daadwerkelijke activiteiten komen, naar verwachting, deze zomer op gang.'

Politiek gezien zit de wind overigens niet tegen. Ook de *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, waarover overigens als gevolg van de val van het kabinet 'geen eindstemming in het parlement werd gehouden, werkte niet vertragend. Hetgeen reeds was vastgelegd in een streekplan had zo kunnen worden opgenomen in de *Vijfde Nota*. Maar Rodewijk sluit de ogen niet voor de onzekerheden, die er uiteraard zullen zijn. Want hoe zal de economie zich in de komende jaren ontwikkelen? Worden woningen straks even

snel verkocht als nu? 'Ondanks alle zekerheden, steken we dus onze nek wel uit met dit project. Wat wel comfort geeft aan dit project is de dynamiek die je aantreft in het Westland.'

## Beleid en uitvoering gescheiden

Bij de uitvoering wordt, volgens Rodewijk, nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen beleid en uitvoering. 'Beleid is immers traditioneel des overheids. Wij willen dan ook niet in de regiefunctie van overheden treden.' Een nieuw projectbureau dat in het Westland wordt opgericht, zal daarom een projectdirecteur vanuit de publieke en een projectdirecteur vanuit de private kant kennen. 'De laatste ben ik, gedurende de interim-periode.' De interim-projectdirecteur van het IOPW is Jan Ekkers.



*Jan Ekkers: 'Inmiddels zijn wij aangemeld voor ICES-gelden en hebben we de A-status bereikt, dat is de hoogste denkbare status voor een project, dus lijkt de kans reëel dat het Westlandproject daarvoor in aanmerking komt'*



Het voordeel is dat de publiekrechtelijke functies van de overheden in stand worden gehouden. Met andere woorden: er is een voor iedereen zichtbaar onderscheid tussen beleid en uitvoering. Daarnaast laat de bank zien dat zij gemeenten daadwerkelijk kan steunen bij dit soort grote projecten op het gebied van de ruimtelijke ordening. 'Veel gemeenten beseffen dit nog te weinig', aldus Rodewijk.

Het project is bewust niet verbonden aan een, al dan niet noodzakelijke, gemeentelijke herindeling. Rodewijk: 'In zo'n geval is het namelijk altijd ongewis wanneer daadwerkelijk kan worden begonnen.' Rodewijk wijst erop dat gemeentelijke herindeling veel tijd vergt en tot bestuurlijke onzekerheden kan leiden.'

### Breed draagvlak vereist, ook bij de Westlanders

Projectdirecteur IOPW, Jan Ekkers, beklemtoont dat het plan voor het Westland gedragen wordt door alle publieke partijen, inclusief de Kamer van Koophandel en LTO. Bij de uitvoering ervan komen echter ook nog andere aspecten aan de orde. Daarom is het van groot belang alles in eigen hand te houden. Zou bijvoorbeeld worden gekozen om alles aan een projectontwikkelaar over te laten, dan strijkt die de winst op. 'In dat geval is er geen geld meer over voor de extra voorzieningen die juist zo hard nodig zijn om het leefklimaat te verbeteren', aldus Ekkers. 'Dat er winst wordt gemaakt, bestrijden we niet, in tegendeel, maar er mag geen sprake zijn van woekerwinsten', zegt de voormalige burgemeester van 's-Gravenzande.

Het totale financiële tekort kan, naar verwachting, in belangrijke mate worden afgedekt met subsidies van de rijksoverheid en de deelnemende overheden, maar evenzeer door bedrijfsmatig en efficiënter te werk te gaan en, waar mogelijk, meer te verdienen aan de verkoop van gronden.

Er is nu een tekort voorzien van circa 182 miljoen euro. Dat kan lager uitvallen, hetgeen zal blijken bij de verdere exacte invulling van de plannen. Ekkers: 'Met die finetuning zijn we nu druk bezig. Inmiddels zijn wij aangemeld voor ICES-gelden en hebben we de A-status bereikt, dat is de hoogste denkbare status voor een project, dus lijkt de kans reëel dat het Westlandproject daarvoor in aanmerking komt. Maar even belangrijk is het feit dat wij zelf ook aan de slag gaan. Sterker, wij kunnen eerst voor rijksgeld in aanmerking komen, als we laten zien dat we daadwerkelijk aan de slag zijn gegaan.' Daarvoor is ruim 90 miljoen euro beschikbaar, een werkkapitaal dat wordt aangewend voor projecten waar het meest aan kan worden verdiend,

zoals woningbouw. 'Voor die projecten geldt echter dat wij vanaf het begin het belang willen aantonen dat ook wordt gelet op "meerkwaliteit" voor de leefomgeving. Dus niet alleen huizen bouwen, ook tegelijkertijd investeren in een groenere woonomgeving. Zodoende kun je vanaf de eerste projecten een draagvlak creëren', stelt Ekkers. Een andere mogelijke financiële bron is het Interregionaal fonds van de Europese Gemeenschap. Ekkers: 'Wat dat betreft zetten we in op een bundeling van economische krachten in het oosten van Engeland, waarin de ferryroute die vanaf Hoek van Holland vaart de ader is. Maar we realiseren ons dat deze financiële bron wel ver weg is.'

### Ruimte voor gevarieerder bedrijfsleven

In de nieuwe opzet van het Westland is ruimte gereserveerd voor bedrijventerreinen, meer woningbouw, fietspaden, wegen en groen. 'Dit zijn allemaal zaken die het woonklimaat ten goede komen, maar die ook bijdragen aan een mindere eenzijdige economische structuur van de streek. Als dat gehele proces tegelijkertijd kan worden gecombineerd met een modernisering van de glastuinbouw, is er sprake van een wezenlijke verandering van het Westland', voorspelt Ekkers. Het bestuurlijk terrein is voor hem geen *terra incognita*. Van oorsprong afkomstig uit de groothandel in automaterialen, volgde hij een studie rechten, werd wethouder in Zeist, vervolgens lid van provinciale staten en was gedurende zeventien jaar burgemeester van 's-Gravenzande. Ook werd hij voorzitter van de stuurgroep IOPW. 'Ik ken dus het Westland en alle knelpunten die zich er voordoen goed.' In november 2000 nam Ekkers afscheid als burgemeester van 's-Gravenzande en werd hij, naast Rodewijk, een van de twee directeuren van het projectbureau IOPW.

### Een groot Westland

Eén van de bedreigingen voor het project is, opvallend genoeg, niet van financiële aard. Het betreft hier de denkwijze van de Westlanders. Het Westland bestaat nu nog uit versnipperde gemeenten waarin men gewend is voor zichzelf op te komen. Het denken in en over één Westland moet nog van de grond komen, ook al staan de handtekeningen van alle partijen onder desbetreffende documenten. Ekkers: 'Met een handtekening heb je echter niet direct een draagvlak. Het idee van dat ene grote Westland met een gezamenlijk belang moet nog meer tussen de oren komen. Het moet nog een plan van en voor alle



Westlanders worden.’ Het nieuw te openen projectbureau in het Westland zal een belangrijke functie vervullen in het verbeteren van het imago, voorspelt Ekkers, nu gebeurt er nog teveel vanuit Den Haag. Volgens hem denken tuinders traditioneel wel over de gemeentegrenzen heen, maar ook dat denken is aan vernieuwing toe. ‘Er moet meer in termen van modern ondernemerschap worden gedacht.’

Ekkers beklemtoont dat het IOPW voor het gehele Westland noodzakelijk is. Het gaat immers om één groot gebied met een enorme – zij het verschralende – economische potentie. De potentie kan echter sterk toenemen als het gehele gebied op de schop wordt genomen en er meer kwaliteit aan wordt toegevoegd. ‘In dat proces moet je ruimte bieden aan de modernste ontwikkelingen. Zo zal veel en duur grondgebied moeten worden besteed aan waterberging in geval van overvloedige regenval. Dit water kan tevens voor recreatieve doeleinden worden benut, maar ook voor bedrijfsmatige. Zo bestaat het idee drijvende kassen te ontwerpen die, in geval van grote wateroverlast, niet ineens blank staan, waardoor in een zo’n druk gebied dubbel grondgebruik een mogelijkheid kan worden.’

Ook in de glastuinbouw zal het in toene-

mende mate gaan draaien om het leveren van meer kwaliteitsproducten. Ekkers: ‘Zodoende kan het imago van zowel het gebied als van de producten die daarvan afkomstig zijn, worden opgekrikt. Dat een goed imago van een streek of gebied van belang is, wordt wel eens vergeten. Het gaat er echter niet alleen om of die tomaat lekker is, maar ook onder welke omstandigheden is geproduceerd. D.w.z. of hij dus uit een milieuvriendelijke omgeving afkomstig is waar gewerkt wordt onder moderne arbeidsomstandigheden, en dus niet in een bedrijf waar illegale arbeiders in een schuur gehuisvest zijn.’

De plannen zoals die nu op tafel liggen kunnen zonodig worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen of aan een andere tijdgeest, verzekert Ekkers. ‘Een voorbeeld ervan is de opslagcapaciteit van regenwater, een onderwerp waarvoor een paar jaar geleden nog geen aandacht was.’

Ekkers is zeer te spreken over de relatie met de BNG. ‘Wij kozen uiteindelijk na een afweging bewust voor de BNG. Het grootste voordeel van deze bank is dat zij zelf geen projectontwikkelaar is, anders dus dan de vastgoedmaatschappijen van de grote Nederlandse banken. Daar zullen we in de loop van het traject wel zaken mee gaan doen, maar hun vastgoedmaatschappijen wilden we niet als vaste partner nemen, want

*David Luteijn:  
‘Omdat de ruimtelijke  
veranderingen zich  
afspelen in een  
compact gebied in de  
Randstad, waar wordt  
gewoond en gewerkt,  
zal het publieke  
belang het zwaarst  
blijven wegen’*





dan ben je teveel gebonden. Nu zijn we gebonden aan een partner, maar wel een die samen met ons de regie bepaalt.’

### Herindeling is bestuurlijk kernpunt

In het verleden placht David Luteijn op de fiets het Westland te doorkruisen. De huidige voorzitter van het bestuur van het IOPW zegt: ‘Toen op de fiets, alweer zo’n twintig jaar geleden, zag ik al dat het gebied weliswaar vol potentie zat, maar snel vol raakte. Alle stukjes grond werden maximaal benut.’ Luteijn, politicus voor de VVD, agrariër en rasbestuurder, zal nog twee jaar als voorzitter leiding geven aan het IOPW. ‘Na die tijd zal de gemeentelijke herindeling achter de rug zijn, en komt het gebied, bestuurlijk gezien, in rustiger vaarwater’, voorziet hij. ‘De gemeentelijke herindeling is, wat mij betreft, een van de bestuurlijke kernpunten, want op deze wijze bereik je dat de gemeentelijke grenzen vervagen, hetgeen een stevige basis legt onder de realisatie van alle plannen. Stel, dat er nu sprake zou zijn van één gemeente in het Westland, of twee, dan was het IOPW veel minder aanwezig. Dat geldt ook voor mij als bestuurder. Die plaats zou dan ingenomen zijn door een of twee burgemeesters’, vervolgt Luteijn.

Oorspronkelijk was het idee dat de plannen van het IOPW in een periode van tien jaar uitgevoerd konden worden. Luteijn denkt daar nu anders over. ‘Tien jaar is te krap, het zal misschien wel vijftien tot twintig jaar gaan duren eer alles is gerealiseerd. Dat wordt vooral veroorzaakt doordat zich gaandeweg nieuwe ontwikkelingen zullen voordoen waarop gereageerd moet worden. Zoals de ideeën over een andere kustverdediging. En wat te denken van ontwikkelingen aan de noordrand, waar het Westland grenst aan Den Haag, een gemeente die krap in haar ruimte zit en zoekt naar locaties voor woningbouw?’

Luteijn stelt dat de constructie waarvoor gekozen is, met een publieke en private poot, past bij de aard van het project. ‘Het was een hele kunst om in een constructie helder alle verantwoordelijkheden vast te leggen. Maar het was noodzakelijk, want het gaat tenslotte om een drastische herinrichting van een bestaand gebied. Daarin moet je dus ook terdege rekening houden met de publieke belangen, zoals woningbouw en een goede waterhuishouding. Die publieke belangen zijn veiliggesteld, dat vergroot het noodzakelijke draagvlak voor dit enorme project.’ Tegelijkertijd constateert hij dat de publieke sector er wel aan moet wennen aan het feit dat er ook een private partij is die deelneemt in het project. En andersom. Luteijn: ‘Dat wennen, over en

weer, vind ik een normale gang van zaken. Private partijen hebben het over winst maken, terwijl de publieke partijen zich van nature meer bekommeren over zaken die de bevolking raken.’ Luteijn tekent hier wel bij aan dat het (agrarische) bedrijfsleven in het Westland er nauwelijks moeite mee heeft dat er een partij deelneemt die winst wil maken. ‘Winst maken is in het bedrijfsleven een normale zaak.’

Omdat, zoals gesteld, de ruimtelijke veranderingen zich afspelen in een compact gebied in de Randstad, waar wordt gewoond en gewerkt, zal het *publieke belang* het zwaarst blijven wegen, verzekert Luteijn. ‘Het gaat tenslotte om ingrijpende strategische keuzes, die het publieke belang bijna in alle gevallen direct of indirect raken. Daar komt bij dat de publieke partners verantwoording moeten afleggen aan burgers. Mede daarom is er voor gekozen om aan de voorkant van het totale project, in de beginjaren dus, wat meer de nadruk komt te liggen op het publieke element. Ja, ook om op deze wijze een goede basis te leggen voor de verdere voortgang. In de tweede helft van het traject komt de private sector meer aan bod.’

De komende twee jaar gaat het IOPW, onder leiding van Luteijn, aan de slag. ‘We gaan geld “binnenhalen” voor de eerste fase. Dat doel bereik je sneller door de bestuurlijke samenwerking waarvoor we gekozen hebben. Individuele gemeenten hoeven echt niet te denken dat ze van het Rijk geld krijgen, dat lukt alleen wanneer je dat samen doet.’ De financiële basis, waarin de private en publieke partijen gezamenlijk ruim 20 miljoen euro fourneerden, biedt goede zekerheden voor een goede start. ‘Want op basis van dat startkapitaal kun je voldoende geld lenen om de eerste projecten te realiseren. En als er even een financieel gat dreigt, kun je dat ook opvangen’, verzekert Luteijn.

De keuze voor O.P.P. als private partner stemt hem tevreden. ‘Via O.P.P. kom je bij een bank terecht die bekend is met publieke projecten. De bank heeft zeer ruime ervaring in samenwerking met lokale overheden. Het is dus niet zomaar een private partij, het is een bank die in het bijzonder is opgericht voor projecten waarin het publieke belang zwaar meeweegt.’