

Evaluatie Stidug
Henk van Kessel, Erik Opdam
29 april 2016

Colofon

Titel	: Evaluatie Stidug
Opdrachtgever	: Ministerie Economische Zaken
Kenmerk/Projectnummer	: P1519
Datum	: 29 april 2016
Projectomschrijving	: het uitvoeren van de evaluatie Stidug met een tweeledig doel: A. Voldoen aan de toezegging dat aan het eind van de regeling deze geëvalueerd wordt. B. Aanreiken van leerpunten uit de Stidug voor de nieuwe herstructureringsronde in de Nederlandse glastuinbouw.
Contactpersoon	: André Nieuwenhuijse (opdrachtbegeleider) Kees van Drunen
Adviseurs	: Henk van Kessel Erik Opdam

NC Advies

Bremstraat 58, 6813 EN Arnhem
telefoon 06 21676399
www.ncadvies.nl
info@ncadvies.nl

© Niets uit dit werk mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van NC Advies.

Inhoud

Samenvatting	2	
1	Aanleiding en onderzoeksverantwoording	6
1.1	Aanleiding en doel onderzoek	6
1.2	Onderzoeksverantwoording	7
2	Onderzoeksvragen	8
2.1	Kwantitatieve onderzoeksvragen:	8
2.2	Kwalitatieve onderzoeksvragen (terugblik):	8
2.3	Kwalitatieve onderzoeksvragen (voortuitblik):	8
2.4	Doelenboom	8
3	Stidug: de regeling	10
3.1	Aanleiding Stidug	10
3.2	Doel Stidug	10
3.3	Regeling Stidug (startjaar 2000)	11
3.4	Wijzigingen in de Regeling (jaren 2002, 2005 en 2006)	12
3.5	Uitvoeringspraktijk Stidug	13
3.6	Stidug via ILG	16
3.7	Afhechting ILG	16
3.8	Vaststelling subsidie	17
4	Kwantitatieve onderzoeksvragen	18
4.1	Gerealiseerde locaties	18
4.2	Subsidie en uitvoeringskosten	21
5	Kwalitatieve onderzoeksvragen (terugblik)	24
5.1	Bijdrage bundeling glastuinbouw	24
5.2	Bijdrage ontwikkelingsruimte duurzame glastuinbouw	26
5.3	Bijdrage herstructurering Westland en Aalsmeer	27
5.4	Bijdrage aan clustering vanuit de agrologistiek	29
6	Kwalitatieve onderzoeksvragen (voortuitblik):	31
6.1	Leerpunten Stidug voor nieuwe herstructureringsopgave	31
6.2	Hoe actueel is het greenportconcept vanuit het perspectief van de evaluatie Stidug	33
7	Slotbeschouwing	35
Bijlagen	37	
Bijlage 1: Lijst respondenten	38	
Bijlage 2: Beoordelingskader Stidug	39	

Samenvatting

Doel evaluatie Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouwgebieden (Stidug)

Het doel van de evaluatie van de Stidug is tweeledig:

- A. Voldoen aan de toezegging dat aan het eind van de regeling deze geëvalueerd wordt.
- B. Aanreiken van leer- en aandachtspunten uit de Stidug voor nieuwe herstructureringsrondes in de Nederlandse glastuinbouw.

Het betreft een ex post evaluatie van de Stidug als regeling, waarbij vooruit wordt gekeken door het aanreiken van leer- en aandachtspunten voor een nieuwe herstructureringsronde.

De Stidug als regeling

De Stidug maakte aan het begin van de 21ste eeuw deel uit van een breder pakket aan maatregelen, gericht op de herstructurering van de Nederlandse glastuinbouw. De Stidug had tot doel de ontwikkeling te faciliteren van nieuwe voor duurzame glastuinbouw geschikte projectvestigingslocaties. De regeling gold uitsluitend voor de tien grootschalige vestigingslocaties (de zogenoemde Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's)), die waren afgesproken in een bestuurlijk afsprakenkader door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met de sectorbestuurders vanuit de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en die nadien in de Nota Ruimte zijn vastgelegd. De Stidug was een subsidieregeling waarbij gemeenten of samenwerkende gemeenten, op basis van een tenderregeling, subsidiegeld konden vragen voor de aanleg en realisatie van duurzame collectieve voorzieningen in de tien aangewezen nieuwe projectvestigingslocaties voor de glastuinbouw. De regeling beoogde een belangrijke bijdrage te leveren aan de energie- en milieudoelen, zoals die onder andere waren vastgesteld in het Convenant Glastuinbouw en Milieu (GLAMI). De regeling richtte zich op meerdere duurzaamheidsaspecten: energie, CO₂-voorziening, waterhuishouding, landschappelijke inpassing, verkeer en vervoer, afval, herstructureringsbelang, ruimtelijke duurzaamheid en multifunctionaliteit.

De regeling is in 2000 van kracht geworden en de procedurele afronding ervan vond plaats in 2014. De looptijd van de regeling is tussentijds meerdere malen bijgesteld (wijzigingen in 2002, 2005 en 2006). De uitvoeringstermijn voor de locaties is uiteindelijk gesteld op 6 jaar met een uitlooptijd van 2,5 jaar. In het kader van de decentralisatie is de Stidug vanaf 2007 ondergebracht in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In totaal is in het kader van Stidug € 73 miljoen beschikbaar gesteld door het Rijk, waarvan € 29 miljoen via het ILG is afgewikkeld. De uitvoering van de Stidug werd belegd bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Vanaf 2007 is de Stidug voor de locaties Zuidplas, Dinteloord, Terneuzen en Berlikum II/Waddenglas ondergebracht bij het ILG en verliep de uitvoering via de provincies. Bij de locaties Dinteloord, Zuidplas en Terneuzen vormden de collectieve voorzieningen voor glastuinbouw (warmte, CO₂, energievoorziening) onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling met woningbouw en bedrijvigheid. De ILG middelen werden in deze locaties ingezet voor specifieke doelen, zoals de aanleg van een warmtenet of de CO₂-voorziening, en niet voor de gehele bandbreedte van de negen onder Stidug geldende duurzaamheidsaspecten.

Realisatie tien projectvestigingslocaties als achterliggende doel Stidug

De Stidug valt niet los te zien van de doelstelling om tien projectvestigingslocaties te realiseren. Het achterliggende concept van de tien projectvestigingslocaties, zoals benoemd in het afsprakenkader tussen de minister en de sector, werd al omstreeks 2003 ingehaald. Onder invloed van het tot ontwikkeling komen van het greenportconcept, beleidswijzigingen bij diverse overheden en de crisis (vanaf 2008 en volgende jaren) daalde het belang van de projectvestigingslocaties en werd er nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden in en nabij de kerngebieden van de greenports. Het effect was dat de ontwikkeling van de projectlocaties trager verliep dan verwacht en dat de belangstelling van tuinders voor de locaties beperkter was dan gedacht. Terugblikkend bleek er bovendien minder glastuinbouwareaal nodig dan er ten tijde van de start van de Stidug werd verwacht. Van de tien projectvestigingslocaties zijn er twee (Dinteloord en Terneuzen) op een andere locatie gerealiseerd dan oorspronkelijk was voorzien. Van de tien locaties zijn er negen daadwerkelijk tot ontwikkeling gebracht. Luttelgeest is in 2005 stopgezet. Voor de locatie Emmen is bij vaststelling van de Stidug geconstateerd, dat de locatie weliswaar is ontwikkeld, maar dat er uiteindelijk onvoldoende belangstelling voor Het Rundedal als locatie voor grootschalige glastuinbouwontwikkeling is. De locaties zijn allen vertraagd gerealiseerd en bieden vrijwel zonder uitzondering nog ruimte voor de vestiging van nieuwe of uitbreiding van er reeds gevestigde glastuinbouwbedrijven.

Verstrekte subsidie en uitvoeringskosten Stidug

Uiteindelijk is circa € 66,6 miljoen van de beschikbaar gestelde € 73 miljoen aan Stidug middelen toegekend, waarvan € 29 miljoen via het ILG. Luttelgeest is stopgezet waarmee de beschikking op € 0 miljoen is komen te staan.

Project	Gemeente	Beschikte bedrag Stidug in €	Vastgestelde bedrag Stidug in €
Koekoekspolder	IJsselmuiden	10,3 miljoen	7,7 miljoen
Grootslag	Wevershoof/Andijk	5,8 miljoen	5,8 miljoen
Rundedal	Emmen	8,7 miljoen	4,9 miljoen
Bergerden	Lingewaard	12,2 miljoen	12,2 miljoen
Californië	Horst aan de Maas	7,0 miljoen	7,0 miljoen
Zuidplas	Waddinxveen	7,3 miljoen	7,3 miljoen
Dinteloord	Dinteloord	9,1 miljoen	9,1 miljoen
Berlikum/Waddenglas	Sexbierum	3,6 miljoen	3,6 miljoen
Terneuzen Seaport	Terneuzen	9,0 miljoen	9,0 miljoen

Ten opzichte van de beschikkingen is uiteindelijk bij vaststelling € 6,4 miljoen niet toegekend. Het betrof Koekoekspolder en Het Rundedal omdat daar de subsidiabele uitvoeringskosten lager uitvielen dan bij aanvang geraamd. Het teveel aan al uitgekeerde voorschotten Stidug van € 2,2 miljoen is door de minister teruggevorderd. Met uitzondering van Koekoekspolder en wat betreft de subsidiabele kosten ook Emmen (lagere subsidiabele uitvoeringskosten), waren overal elders de subsidiabele uitvoeringskosten voor de duurzame collectieve voorzieningen in de locaties gelijk en veelal hoger dan geraamd ten tijde van de Stidug-aanvraag. Het ministerie en later de provincies (via ILG) droegen de uitvoeringskosten van de regeling. De uitvoeringskosten voor het onderbrengen van de Stidug bij DLG worden over de gehele periode geschat op circa een half miljoen euro.

Bijdrage Stidug aan bundeling glastuinbouw

Stidug zelf heeft hooguit een marginaal effect gehad op het bundelingbeleid. Andere factoren zoals het provinciaal beleid, de economische crisis (van 2008 en volgende jaren) en de noodzaak tot kostbare investeringen in voorzieningen voor energie, warmte, CO₂ en water hebben een veel grotere impact gehad op het tempo van de sanering van verspreid glas en de bundeling van glas in grotere glastuinbouwgebieden. Stidug, maar eigenlijk primair de ontwikkeling van de projectvestigingslocaties, heeft in enkele gebieden regionaal een beperkt bundelend effect gehad. Stidug heeft indirect een effect op de sanering van verspreid glas gehad, doordat grotere moderne bedrijven zich vestigden op projectlocaties en de kleinere, verspreid gelegen bedrijven door de concurrentie met deze moderne bedrijven sneller tot sanering overgingen.

Bijdrage Stidug aan duurzame ontwikkelingsruimte glastuinbouw

Stidug heeft bijgedragen aan de realisatie van een meer duurzame glastuinbouw op de tot ontwikkeling gebrachte projectlocaties en indirect ook daarbuiten. Vanuit de Stidug werd het belang van duurzaamheid bij glastuinbouwontwikkeling benadrukt en versterkt en dit werkte door naar andere locaties en in de herstructurering. Diverse duurzaamheidsaspecten, die vanuit Stidug mede werden gefaciliteerd, hebben in de periode 2000 tot heden nog verder aan belang gewonnen vanuit het besef dat schoon water schaars is (waarbij de sector steeds hogere eisen is gaan stellen aan de waterkwaliteit) en toepassing van fossiele energie moet worden afgebouwd. Dit vraagt om omvangrijke investeringen waarvoor de sector investeringsruimte moet vinden (passend binnen de rentabiliteit).

Bijdrage Stidug aan herstructurering Westland en Aalsmeer

Het belang van de tien projectvestigingslocaties en de Stidug door het aanbieden van ruimte voor hervestiging voor de herstructurering van het Westland en Aalsmeer wordt als beperkt beoordeeld. De doelen van de LOG's en indirect, de Stidug, zijn op dit punt niet gehaald en zijn bovendien achterhaald. De herstructureringsopgave in het Westland en Aalsmeer is nog onverminderd actueel en in omvang en complexiteit groot. Daarbij wordt verwacht dat er vanuit de sector en regionale overheden opnieuw een beroep op het Rijk zal worden gedaan om de transitie naar een betere structuur en naar een toekomstbestendige sector te kunnen doorlopen met als uitgangspunt dat de sector de hiermee gemoeide investeringen op termijn kan terugverdienen.

Bijdrage Stidug aan clustering agrologistiek

De Stidug heeft geen directe relatie met de doelstelling in de agrologistiek rond clusteren, verbinden en regisseren wat ook logisch is omdat dit concept pas later is ontstaan. De projectvestigingslocaties waar Stidug op gericht was, lagen in termen van de agrologistiek niet allemaal binnen de aanvoertijd naar de greenport(s) van 30 tot 60 minuten, die toentertijd voor versstromen (groente, fruit en sierteelt m.n. bloemen) belangrijk was. Door agrologistieke innovaties zijn de aanvoertijden voor veel versstromen inmiddels minder kritisch geworden.

Leerpunten Stidug voor nieuwe herstructureringsopgave en ontwikkeling greenport

Het greenportconcept ontwikkelt zich steeds verder als gevolg van verdere schaalvergroting en internationalisering van de productie, de handel en de agrologistieke keten. Hieruit volgt een stevige herstructureringsopgave in de Nederlandse greenport- en de glastuinbouwsector, waaronder de productielocaties waar Stidug zich op richtte. Het faciliteren van grootschalige investeringen in duurzame collectieve voorzieningen die een bepaalde schaalgrootte, bundeling en concentratie nodig maken, was het basismechanisme van de Stidug regeling. Stidug heeft als regeling bijgedragen aan het realiseren van dergelijke voorzieningen in de projectvestigingslocaties en is als instrument op dit punt effectief gebleken¹. Vergelijkbare investeringen staan anno 2016 opnieuw en nadrukkelijk op de agenda. Was de Stidug gericht op het faciliteren van productielocaties voor de glastuinbouw, de toekomstige opgaven voor herstructurering en modernisering zijn veel meer integraal van karakter en kennen een sterk infrastructureel karakter. Naast het faciliteren van de aanleg, is er nu ook vraag naar het faciliteren van de exploitatie ervan tijdens de periode waarin de glastuinbouwsector onafhankelijk moet worden van fossiele energiebronnen. Dit vraagt om andere instrumenten, zoals voorfinanciering en garantiestelling bij leningen, met als uitgangspunt dat investeringen in duurzaamheid door de sector uiteindelijk moeten kunnen worden terugverdiend.

Overall is Stidug niet het instrument gebleken dat de achterliggende doelen waar maakte van de ontwikkeling van de projectvestigingslocaties: de gewenste herstructurering, de bundeling, het bieden van ruimte voor hervestiging en het uitbreiden van de sector met grootschalige moderne productiebedrijven. De onderliggende aanname van de regeling dat het creëren van goede voorzieningen op de projectlocaties voldoende aantrekkingskracht zou bieden, heeft in de praktijk niet gewerkt. De gebieden hadden nog steeds onvoldoende aantrekkingskracht voor tuinders uit het Westland, Oostland en Aalsmeer. De ontwikkeling van de tien projectvestigingslocaties zoals vastgelegd in het afsprakenkader met de sector en het ruimtelijk beleid bleken in de praktijk minder maakbaar en anders uit te pakken.

¹ Daarbij past wel de kanttekening dat de collectieve duurzame voorzieningen waarop Stidug zich richtte, gedurende de uitvoeringsperiode ingehaald werden door de praktijk: de collectieve voorzieningen werden vervangen door individuele voorzieningen met een gelijk of een hoger duurzaamheidsrendement.

1 Aanleiding en onderzoeksverantwoording

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

1.1.1 *Aanleiding onderzoek*

De Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouwgebieden (Stidug) maakte aan het begin van de 21^{ste} eeuw deel uit van een breder pakket aan maatregelen gericht op de herstructurering van de Nederlandse glastuinbouw. De Stidug had tot doel de ontwikkeling van nieuwe voor duurzame glastuinbouw geschikte projectvestigingslocaties te faciliteren. De regeling gold uitsluitend voor de tien grootschalige vestigingslocaties (de zogenoemde Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's)), die waren afgesproken in een bestuurlijk afsprakenkader door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met de sectorbestuurders vanuit de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en die nadien in de Nota Ruimte zijn vastgelegd. De Stidug voorzag erin dat de minister op aanvraag aan gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden subsidie kon verstrekken voor de uitvoering van deze ontwikkelingsprojecten.

De regeling werd destijds ingesteld tegen de achtergrond dat het van groot belang werd geacht dat er voldoende geschikte locaties voor hervestiging beschikbaar kwamen om de bestaande glastuinbouwgebieden in Nederland te herstructureren, met name het Westland en het gebied rond Aalsmeer. De nieuwe locaties waren nodig om ruimte te verschaffen voor het herinrichten en moderniseren van de bestaande locaties en om daar ruimte te bieden aan andere functies, zoals: woningbouw, bedrijventerreinen, landschappelijke aankleding en recreatie. Tegelijkertijd was Stidug erop gericht om in de nieuwe glastuinbouwgebieden een hoge mate van duurzaamheid tot stand te brengen. Een dergelijke facilitering werd toen wenselijk geacht, omdat goed ingerichte duurzame glastuinbouwgebieden wezenlijk werden gevonden voor de toekomst van de sector glastuinbouw in Nederland en deze in de praktijk niet op autonome wijze tot stand kwamen.

1.1.2 *Doel evaluatieonderzoek*

Het doel van de evaluatie van de Stidug is tweeledig:

- A. Voldoen aan de toezegging dat aan het eind van de regeling deze geëvalueerd wordt.
- B. Aanreiken van leer- en aandachtspunten uit de Stidug voor nieuwe herstructureringen in de Nederlandse glastuinbouw.

Het betreft een ex post evaluatie van de Stidug als regeling, waarbij vooruit wordt gekeken door het aanreiken van leer- en aandachtspunten voor een nieuwe herstructureringsronde.

In deze evaluatie wordt teruggekeken op de resultaten die met de Stidug zijn bereikt, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de meetbare criteria uit de regeling zoals opgenomen in het beoordelingskader en de omvang en realisatie van de collectieve voorzieningen in de betrokken glastuinbouwgebieden. De Stidug betrof een subsidieregeling op basis waarvan financiële middelen werden toegekend aan de tien aangewezen projectvestigingslocaties om de ontwikkeling ervan te faciliteren. Het subsidiegeld was gericht op het realiseren van duurzame collectieve voorzieningen op deze tien locaties. De Stidug betrof een rijksregeling die vanaf 2000 van kracht was. In twee tenderopenstellingen is aan zes locaties subsidie toegekend. In het kader van de decentralisatie is

de Stidug vanaf 2007 ondergebracht in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG); aan vier locaties is onder dit regime een subsidiebijdrage verstrekt.

Daarnaast wordt in de evaluatie ook vooruitgekeken en gezocht naar leer- en aandachtspunten die van nut kunnen zijn voor nieuwe herstructureringsrondes (o.a. in het Westland en Aalsmeer, maar ook elders in Nederland), mogelijk als uitvloeisel van de Coalitie Herstructurering en Ontwikkeling Tuinbouw (Coalitie HOT) die zich richt op de versterking van de afzetstructuur maar ook op ruimtelijke herstructurering. Deze nieuwe herstructureringsronde is vooral een aangelegenheid van het bedrijfsleven.

1.2 Onderzoeksverantwoording

Het evaluatieonderzoek is gericht op de beantwoording van de in hoofdstuk 2 uitgewerkte onderzoeksvragen. Het onderzoek is opgesplitst in een kwantitatief en een kwalitatief deel.

Dit onderscheid vertaalt zich ook in de aanpak:

- Het kwantitatieve deel van het onderzoek bestond voornamelijk uit dossieronderzoek en deskresearch, met waar nodig aanvullende gesprekken.
- Het kwalitatieve deel bestond voornamelijk uit het voeren van gesprekken met relevante partijen. Hier was deskresearch beperkt tot het bekijken van en checken van informatie, zoals die uit de gesprekken naar voren kwam.

2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen voor de evaluatie van de Stidug zijn kwantitatief en kwalitatief van karakter.

2.1 Kwantitatieve onderzoeksvragen:

1. Hoeveel voor duurzame glastuinbouw geschikte locaties zijn uiteindelijk ontwikkeld en wat is de omvang van die locaties in vergelijking met de oorspronkelijk bedoelde omvang?
2. Hoeveel subsidie is verstrekt en hoe hoog waren de uiteindelijke investeringskosten?

2.2 Kwalitatieve onderzoeksvragen (terugblik):

3. In hoeverre heeft de Stidug bijgedragen aan de bundeling van de glastuinbouw?
4. In hoeverre heeft de Stidug bijgedragen aan de ontwikkelingsruimte voor een duurzame en toekomstgerichte glastuinbouw?
5. In hoeverre heeft de Stidug de herstructurering van de bestaande, verouderde glascentra, vooral het Westland en Aalsmeer, bevordert doordat elders ruimte voor hervestiging werd geboden?
6. In hoeverre heeft de Stidug eraan bijgedragen dat ook andere regionale overheden glas zijn gaan bundelen? In hoeverre heeft dit Rijksbeleid bij deze andere overheden doorgewerkt?
7. In hoeverre heeft de Stidug bijgedragen aan de doelstellingen in de agrologistiek rond clusteren – verbinden – regisseren?

2.3 Kwalitatieve onderzoeksvragen (voorblik):

8. Wat kan met het oog op een nieuwe herstructureringsronde worden geleerd van eerdere herstructureringstrajecten en de inzet van instrumenten als de Stidug om dit beleid te ondersteunen?
9. Welke lessen kunnen richting een nieuwe herstructureringsronde worden geleerd van de uitvoering van de Stidug voor respectievelijk:
 - A. De rol die schaalvergroting speelt bij een succesvolle herstructurering van de glastuinbouw?
 - B. De rol die duurzaamheid speelt bij een succesvolle herstructurering van de glastuinbouw?
 - C. De rol die autonome ontwikkelingen, zoals recessie en internationalisering, spelen bij herstructurering?
 - D. De mate waarin herstructurering ook bijdraagt aan innovatie in de sector?
10. Hoe actueel is het greenportconcept nog, kijkend naar de uitkomsten op bovenstaande onderzoeksvragen?

2.4 Doelenboom

Bij de vooral kwalitatieve beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen is teruggekeken op de doelen en effecten die destijds vanuit het ruimtelijk glastuinbouwbeleid zijn gesteld en waaraan de Stidug een bijdrage beoogde te leveren. Ook is gekeken naar de achterliggende doelenboom voor de Stidug en met name de eerste orde effecten van het instrument. Wat betreft de 2^e en 3^e orde effecten is de bijdrage van de Stidug op de Nederlandse glastuinbouw niet te specificeren. Hierop is bovendien een groot aantal omgevingsfactoren van invloed.

	Omschrijving	Indicatoren
3 ^e orde effect: Overheidsdoel	Economische groei/ontwikkeling Duurzame ontwikkeling	Groei bruto binnenlands product (bbp) Duurzaamheidsmonitor Export in omvang en naar duurzaamheid
2 ^e orde effect: Beleidsdoel	Internationaal concurrerende en duurzame glastuinbouw	Belang glastuinbouw in landbouwsector Bijdrage aan de werkgelegenheid Export en belang bruto nationaal product (positief effect betalingsbalans) Toename duurzaamheid (m.n. energie)
1 ^e orde effect: Doel instrument	Realisatie projectvestiging glastuinbouw op tien locaties voor een beter milieu, ruimtelijke kwaliteit, efficiëntere infrastructuur (water en energie) en verkeers- en vervoerstromen. Stidug wordt geëvalueerd als één van de drie pijlers voor dit beleid (naast de Regeling structuurverbetering glastuinbouw (RSG) en de Infrastructuurregeling glastuinbouw (IRG))	Aantal nieuwe voor duurzame glastuinbouw geschikte projectvestigingslocaties
Beoogde output	Vorbereiding en inrichting van de tien voor duurzame glastuinbouw geschikte projectvestigingslocaties	Aantal en omvang van voor duurzame glastuinbouw geschikte projectvestigingslocaties
Input	Inzet beleidsmiddelen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsidies (middelen vanuit de Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking (ICES)) ▪ Uitvoering Stidug door DLG 	Toegekende subsidiebedragen Uitvoeringskosten

3 Stidug: de regeling

3.1 Aanleiding Stidug

In het Bestuurlijk afsprakenkader herstructurering glastuinbouw (januari 2000) is destijds door het Rijk en de sector een pakket aan maatregelen afgesproken die moesten leiden tot grootschalige herstructurering van de sector. Het afgesproken maatregelenpakket kende drie pijlers met ieder een afzonderlijke regeling:

- **Regeling structuurverbetering glastuinbouw (RSG)**, gericht op de vernieuwing van de glastuinbouw door financiële ondersteuning bij afbraak van oude kassen en investeringen in nieuwe kassen.
- **Infrastructuurregeling glastuinbouw (IRG)**, gericht op het verbeteren van de infrastructuur en de ruimtelijke kwaliteit in de oud glastuinbouwgebieden in het Westland en Aalsmeer, in samenwerking met de provincies.
- **Stimuleringsregeling inrichting duurzame Glastuinbouwgebieden (Stidug)**, gericht op het ondersteunen van de ontwikkeling van nieuwe, voor duurzame glastuinbouw geschikte, projectvestigingslocaties.

Er zijn destijds ingevolge het bestuurlijk afsprakenkader tussen de minister van LNV en de sector (LTO) tien gebieden aangewezen in de Nota Ruimte als nieuwe projectvestigingslocaties voor de realisatie van een duurzame bundeling van de glastuinbouw. Onderlegger voor de bestuurlijke afspraak was de studie van het Landbouwkundig Economisch Instituut (LEI) 'Kansen voor kassen'. Stidug was gericht op het faciliteren van de tien grootschalige ontwikkelingsgebieden voor de glastuinbouw (LOG's). Dit betrof uiteindelijk de onderstaande tien gebieden:

Locatie (provincie)	Omvang ha netto (indicatief)	Beschikbaar (volgens afsprakenkader, 2000)
Zuidplaspolder (Zuid-Holland)	200 ha	2000 – 2005
Berlikum (Fryslân)	100 ha	Direct - 2002
Emmen (Drenthe)	260 ha	Direct – 2005
Grootslag (Noord-Holland)	250 ha	Direct – 2005
Californië/Siberië (Limburg)	235 ha	Direct – 2005
Luttelgeest (Flevoland)	220 ha	2000 – 2005
Bergerden (Gelderland)	350 ha	2000 – 2005
IJsselmuiden (Overijssel)	300 ha	2000 – 2010
Dinteloord (Noord-Brabant) (was Moerdijkse Hoek)	250 ha	2002 – 2004
Terneuzen (Zeeland) (was Nieuwdorp)	500 ha	2003 – 2010

3.2 Doel Stidug

De Stidug was een subsidieregeling waarbij gemeenten of samenwerkende gemeenten, op basis van een tenderregeling, subsidiegeld konden vragen voor de aanleg en realisatie van duurzame collectieve voorzieningen in de tien aangewezen nieuwe projectvestigingslocaties voor de glastuinbouw. De regeling beoogde een belangrijke bijdrage te leveren aan de energie- en milieudoelen, zoals die onder andere waren vastgesteld in het Convenant Glastuinbouw en Milieu (GLAMI). De regeling is in 2000 van kracht geworden en de procedurele afronding ervan vond

plaats in 2014. De looptijd van de regeling is tussentijds meerdere malen bijgesteld en uiteindelijk gesteld op 6 jaar met een uitlooptijd van 2,5 jaar. In totaal is in het kader van Stidug € 73 miljoen beschikbaar gesteld door het Rijk, waarvan € 29 miljoen via het ILG is afgewikkeld.

3.3 Regeling Stidug (startjaar 2000)

De Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouwgebieden dateert van 10 juli 2000 en is ingekaderd vanuit de Kaderwet LNV subsidies. De regeling was in overeenstemming met het "Bestuurlijk afsprakenkader herstructurering glastuinbouw" dat op 6 januari 2000 was overeengekomen tussen de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland en het ministerie van LNV. De regeling was gericht op duurzame glastuinbouwgebieden, waaronder in het afsprakenkader werd verstaan: *"een glastuinbouwgebied met een zodanige inrichting dat een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het samengaan van groei, de versterking van de concurrentiekracht en werkgelegenheid met een beter beheer van ruimte, natuur en biodiversiteit en een daling per hectare van milieubelastende emissies ten opzicht van bestaande glastuinbouwgebieden."* De Stidug betrof een tenderregeling die openstond voor publiekrechtelijke lichamen, zijnde gemeenten of gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De minister kon één of meer perioden vaststellen waarbinnen een aanvraag kon worden ingediend en kon per aanvraagperiode een subsidieplafond vaststellen. Uiteindelijk zijn er twee aanvraagperioden opengesteld in 2000 en 2002 waarin zes locaties zijn gehonoreerd. Luttelgeest II zag nadien alsnog af van het gebruik van de Stidug middelen, zodat er uiteindelijk vijf locaties gebruik maakten van de Stidug op basis van de openstelling in 2000 en 2002 (verlengde toekenning 2003). Later is de Stidug voortgezet via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en zijn aan vier andere locaties Stidug middelen via het ILG beschikbaar gesteld.

De regeling beoogde de stimulering van de totstandkoming van nieuwe duurzame glastuinbouwgebieden en bood de grondslag voor het verstrekken van subsidie voor de aanleg van collectieve voorzieningen. Voorwaarden waren dat het gebied tenminste 50 ha nieuw te realiseren glastuinbouwkavels zou omvatten en dat het gebied in een tijdsbestek van 10 jaar een omvang van tenminste 125 ha glastuinbouwkavels (inclusief bestaande kavels) kon bereiken. Het gebied diende tevens te passen binnen de planologische kaders, over voldoende draagvlak te beschikken bij de besturen van provincies en waterschappen en bij het betrokken bedrijfsleven. De continuïteit van het glastuinbouwgebied diende tenminste tot 15 jaar na datum van de subsidieaanvraag te worden geborgd. De kavels dienden op basis van openbare inschrijving aan de ondernemers te worden toegewezen. De aanleg van de collectieve voorzieningen waarvoor subsidie werd aangevraagd diende te worden uitgevoerd op basis van een openbare aanbesteding. Ontwikkelingsprojecten waarmee naar verwachting niet binnen 12 maanden kon worden aangevangen, kwamen niet voor subsidie in aanmerking. Ook kwamen onderdelen van de collectieve voorzieningen die al in uitvoering waren op het moment van de subsidieaanvraag niet in aanmerking voor subsidie. In de regeling werden kosten voor voorbereiding, aankoop van gronden niet bedoeld voor collectieve voorzieningen en financieringskosten van het ontwikkelproject uitgesloten van subsidie. De maximale subsidie werd bepaald op 50% van de subsidiabele kosten met een maximum bedrag per vierkante meter planoppervlak en met de eis dat maximaal 35% van het totale oppervlakte bestemd mocht zijn voor collectieve voorzieningen.

De uitvoering van de regeling werd belegd bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Aanvragen werden ingediend bij DLG op een daartoe vastgesteld formulier en dienden vergezeld te gaan van

een gedetailleerd projectplan. DLG beoordeelde en rangschikte de aanvragen op de criteria van artikel 10 van de regeling, conform de in de bijlage bij de regeling vastgestelde wegingsfactoren. De volgende duurzaamheidsaspecten werden beoordeeld: energie, CO₂-voorziening, waterhuishouding, landschappelijke inpassing, verkeer en vervoer, afval, herstructureringsbelang, ruimtelijke duurzaamheid en multifunctionaliteit.

De regeling stelde als eisen voor subsidie dat de activiteiten binnen 12 maanden dienden te zijn aangevangen en te zijn uitgevoerd binnen 3 jaar na datum beschikking. Een aanvrager diende bovendien jaarlijks verslag te doen van de voortgang en de financiële ontwikkelingen en diende te borgen dat collectieve voorzieningen waarvoor subsidie was verkregen gedurende 15 jaar naar behoren werden beheerd en onderhouden (instandhoudingsplicht). Wijzigingen op de ingediende projectplannen gedurende de looptijd van het project waren slechts toegestaan na voorafgaande goedkeuring door de minister.

De regeling kende op verzoek de mogelijkheid tot het verstrekken van een voorschot met als ondergrens 10% en een bovengrens van 80% van het verleende subsidiebedrag. Een dergelijke aanvraag diende vergezeld te gaan van een overzicht van de liquiditeitsbehoefte voor het project.

De aanvraag tot vaststelling van de subsidie diende eveneens op basis van een formulier ingediend te worden bij DLG binnen vier maanden na uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie was aangevraagd en diende te worden vergezeld van een accountantsverklaring (conform het model opgenomen als bijlage 3 van de regeling). Indien aan de orde, voorzag de regeling in de mogelijkheid bedragen terug te vorderen en te vermeerderen met de wettelijke rente.

3.4 Wijzigingen in de Regeling (jaren 2002, 2005 en 2006)

Op 7 juni 2002 vindt de eerste wijziging van de Stidug plaats. De meest ingrijpende wijziging heeft betrekking op de termijn waarbinnen de activiteiten dienden te zijn afgerond. Deze termijn werd verlengd van 3 naar 4 jaar, met de mogelijkheid van verlenging met één jaar (artikel 11). Daarnaast werd de regeling specifiek gericht op gemeenten en werden thema's in artikel 10 op basis waarvan de rangorde van de ontwikkelingsprojecten werd bepaald, verder uitgewerkt, aangescherpt en verduidelijkt.

Bij de wijziging in 2002 werd ten onrechte artikel 11, eerste lid, niet aangepast dat eveneens betrekking had op de uitvoeringstermijn. Dit is in maart 2005 gecorrigeerd.

Op 27 november 2006 werd een nieuwe wijziging van de Stidug doorgevoerd. Ditmaal had de wijziging uitsluitend betrekking op de termijn waarbinnen de activiteiten dienden te zijn afgerond. De uitvoeringstermijn werd opnieuw verlengd en wel naar zes jaar met de mogelijkheid van verlenging met twee jaar en zes maanden. Deze termijn werd met terugwerkende kracht tot en met 1 juni 2006 ingesteld zodat projecten die al op die datum afgerond hadden moeten zijn, alsnog afgerond konden worden binnen de vereiste (verlengde) termijn.

3.5 Uitvoeringspraktijk Stidug

3.5.1 *Beoordelingskader Stidug*

Voor het beoordelen en rangschikken van de subsidieaanvragen is door het Rijk een beoordelingskader opgesteld met zoveel mogelijk meetbare criteria en met wegingsfactoren per criterium. Een compact overzicht ervan is opgenomen in bijlage 2. De toetsing van de aanvragen en verdere uitvoering van de regeling gebeurde door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Vanuit DLG is er een werkgroep ingesteld om de ingediende aanvragen te beoordelen zowel bij de eerste (2000) als de tweede ronde (2002) van de tender. Deze werkgroep bezocht ook de locaties om tot een goede weging te kunnen komen (met name op het onderdeel landschappelijke inpassing). Dit beoordelingskader is tussen de eerste en tweede tenderronde op onderdelen bijgesteld:

- Bij energie en CO₂ is in 2002 een andere systematiek gehanteerd die meer uitging van de energievoorziening en een onderverdeling tussen warmte, elektra en betrokken CO₂-emissie en toepassing van duurzame energie (CO₂-emissievrije energie).
- Bij herstructurering is in 2002 niet langer specifiek naar de herstructureringsgebieden Westland en Aalsmeer gekeken, waardoor projecten ook scoorden op de bijdrage aan de regionale herstructurering, de afbouw van gespreid glas en de sanering van kleinere glastuinbouwlocaties.

3.5.2 *Eerste tender*

De eerste tender vond plaats in 2000. In totaal zes locaties dienden een aanvraag in. Het betrof:

- Koekoekspolder in de gemeente IJsselmuiden
- Grootslag in de gemeenten Wevershoof en Andijk
- Rundedal in de gemeente Emmen
- Bergerden in de gemeenten Bemmelen en Huissen
- Californië in de gemeenten Horst a/d Maas en Grubbenvorst
- Berlikum in de gemeente Menaldumadeel

Een aanvraag ingediend voor de Willem Alexanderpolder voldeed niet aan de voorwaarden van de Stidug en werd niet in behandeling genomen.

De eerste drie locaties kregen Stidug-gelden beschikbaar. De minister had voor de eerste tenderronde het subsidieplafond vastgesteld van NLG 39 miljoen en heeft teneinde alle drie de projectaanvragen te kunnen honoreren dat plafond opgehoogd naar NLG 54 miljoen (uiteindelijk circa € 24,9 miljoen).

3.5.3 *Tweede tender*

De tweede tender vond plaats in 2002. In totaal vijf locaties dienden een aanvraag in. Het betrof:

- Bergerden in de gemeente Lingewaard
- Luttelgeest II in de gemeente Noordoostpolder
- Californië in de gemeenten Horst aan de Maas
- Berlikum in de gemeente Menaldumadeel
- Het Rundedal in de gemeente Emmen

De aanvraag van Emmen werd niet beoordeeld en afgewezen omdat het planoppervlak kleiner dan het minimumvereiste van 50 ha was.

Het subsidieplafond was voor deze tweede openstelling bepaald op € 20 miljoen. Dit bedrag bleek ontoereikend om alle aanvragen te kunnen honoreren. Uiteindelijk werden er in 2003 opnieuw drie locaties beschikt waarbij het subsidieplafond werd vastgesteld op € 25,6 miljoen en waarbij Bergerden en Californië een lager bedrag kregen beschikt dan was aangevraagd. Berlikum werd (voor de tweede maal) afgewezen, vanwege een te lage beoordelingscore.

3.5.4 Bezwaren op positieve en negatieve beschikking Stidug

Bij beide tenders zijn er bezwaren ingediend door de aanvragers. Deze bezwaren betroffen vooral de afwijzingen, maar hadden in een enkele gevallen ook betrekking op de hoogte van het beschikte bedrag.

Bergerden en Grootslag maakten met succes bezwaar tegen de positieve beschikking. Bergerden kreeg uiteindelijk € 1,9 miljoen extra aan subsidie toegekend en Grootslag € 0,3 miljoen extra. Ook Californië krijgt uiteindelijk een € 0,2 miljoen hogere herziene beschikking toegekend.

Bij de bezwaren op afwijzingen betrof het onder meer bezwaren tegen een te lage, of op onderdelen foutieve, beoordeling resulterende in een score die tot afwijzing van de aanvraag leidde. De subsidieaanvraag van Berlikum II is in beide perioden van openstelling ingediend en afgewezen, waarbij bezwaren vanuit de gemeente ongegrond werden verklaard.

3.5.5 Voortgangsrapportages

De beschikte aanvragers dienden conform de Stidug jaarlijks een voortgangsrapportage aan te leveren. De wijze waarop dit gebeurde verschilde waarbij het standaardformulier vaak in combinatie met kwalitatieve stukken werd ingediend. In het begin moest DLG achter deze voortgangsrapportages aan gaan omdat ze niet tijdig en soms niet door de juiste instantie werden ingediend. Dit laatste had er mee te maken dat formeel de gemeente(n) deze rapportages dienden in te leveren en niet de tussenliggende organisatie die bij meerdere locaties was belast met de realisatie. In de voortgangsrapportages worden al snel na de start vertragingen gemeld in de realisatie van de locaties. Ook wordt in meerdere voortgangsrapportages gemeld dat de kosten aanzienlijk hoger uitvallen dan ten tijde van de Stidug-aanvraag was voorzien.

3.5.6 Wijzigingsverzoeken

Formeel moest vooraf instemming worden verkregen (met een standaard wijzigingsformulier) op wijzigingen ten opzichte van het projectplan waarop de beschikking was gebaseerd, met de mogelijkheid voorafgaand een préadvies op een voorgenomen wijziging te vragen. De praktijk was dat wijzigingsverzoeken:

- Impliciet onderdeel waren van de voortgangsrapportage.
- Incompleet of achteraf werden ingediend.
- Niet altijd vooraf waren gegaan door een préadvies.
- In enkele gevallen pas op het moment van vaststelling en daarmee dus achteraf met terugwerkende kracht werden geaccordeerd.

Al kort na de start van de Stidug kwamen er vanuit de eerste tender aanvragers met vragen en verzoeken tot wijzigingen. Lastig punt was daarbij het tenderkarakter van de regeling en het gegeven dat deze wijzigingen neutraal dienden te zijn of een verbetering dienden te impliceren

van de beoordelingscore op de negen duurzaamheidsaspecten. Het kon immers niet zo zijn dat de wijzigingen een lagere beoordeling zouden opleveren dan die waarop de beschikking was gebaseerd. Dit was een dilemma bij de uitvoering van de afhandeling van wijzigingsverzoeken.

Wijzigingen die in de projecten na het afkomen van de beschikking zijn aangebracht betroffen:

- **Energie en CO₂:** dit betrof wijzigingen in de energievoorziening omdat het energieconcept waarop het projectplan was gebaseerd werd ingehaald door de tijd of om andere reden wijzigde (zoals de verzelfstandiging van de Energiecombinatie in Bergerden). Het betrof onder meer de omzetting van een collectieve energievoorziening naar een meer individuele energievoorziening. In later gerealiseerde projecten (met name de projecten waar de Stidug verliep via het ILG) kantelt dit overigens opnieuw naar collectiviteit voor de CO₂-voorziening en warmtenetten.
- **Waterhuishouding:** dit betrof wijzigingen in de gietwatervoorziening, de aanleg van infiltratieplassen en in latere projecten (die verliepen via het ILG) de realisatie van "waterfabrieken".
- **Afval:** een afvalverwerkingsysteem bleek niet in een relatief klein gebied als een projectlocatie te realiseren en werd opgeschaald of ondergebracht bij bestaande systemen buiten het gebied. Het betreft ondermeer plannen tot vergisting van afval uit de glastuinbouw die niet konden worden gerealiseerd.
- **Infrastructuur:** dit betrof wijzigingen in de aanleg van wegen, bruggen en de aanleg van de recreatieve infrastructuur.
- **Landschappelijke inpassing:** dit betrof de realisatie van natuur en landschappelijke elementen op een andere plek in of nabij het plangebied.

Veelal zijn deze wijzigingen na beoordeling en het inwinnen van (pré)adviezen gehonoreerd, maar daaraan vooraf gingen stevige discussies over de beoordeling (neutraal of een verbetering ten opzichte van het projectplan waarop Stidug was verkregen) tussen het ministerie van LNV, de DLG als uitvoerder en de indieners van de wijzigingsverzoeken.

3.5.7 Voorschotverstrekking

In de Stidug was erin voorzien dat aanvragers een voorschot konden aanvragen. Alle partijen, m.u.v. Luttelgeest die uiteindelijk geen gebruik heeft gemaakt van de Stidug, hebben in meerdere termijnen van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, nadat ze de beschikking hadden ontvangen. Voor twee partijen heeft de definitieve vaststelling van de subsidie ertoe geleid dat zij een bedrag moesten terugbetalen dat zij teveel aan voorschotten hadden ontvangen. Dit betrof Koekoekspolder in IJsselmuiden en Het Rundedal in Emmen.

De Auditdienst van het ministerie LNV is bij een steekproef op de programmauitgaven van 2004 kritisch op de manier waarop de DLG in dat jaar de bevoorschotting uitvoerde en stelde dat dit niet conform de regelgeving gebeurde. Het ministerie wees de Auditdienst op de ingewikkeldheid van de projecten en de functie van voorschotten als katalysator voor de realisatie van de gewenste collectieve voorzieningen. Het ministerie stelde er voorstander van te zijn dat DLG bij de uitvoering van de Stidug voorschotten zou blijven verstrekken op verzoek en op basis van de financiële planning uit de jaarrapportages, onder de voorwaarde dat zij de projecten nauwlettend zou volgen en adequaat zou reageren indien voorschotten niet tot de beoogde resultaten resulteerden. DLG werd geadviseerd daarbij zoveel mogelijk rekening te houden met de adviezen

van de Auditdienst, zoals het hanteren van een deugdelijke checklist rond het afwickelen van voorschotten, alsmede het hanteren van een format voor het liquiditeitsoverzicht, met daarin de gedane uitgaven en de nog te verwachten uitgaven uitgesplitst naar categorieën. Tevens moest de DLG bij het toekennen van voorschotten rekening houden met de vereiste rekenregels en de mate van uitputting van eerder verstrekte voorschotten. Dit werd vervolgens ook zo uitgevoerd.

3.6 Stidug via ILG

In 2004 is de Agenda Vitaal Platteland opgesteld, waarin beleidsopgaven voor de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland zijn opgenomen. Voor de realisatie heeft het Rijk, in het kader van de decentralisatie van het ruimtelijk economisch beleid, voor de periode 2007-2013 bestuursovereenkomsten afgesloten met afzonderlijke provincies. De financiële middelen van ministeries en andere partijen, zoals provincies, de Europese Unie (EU), gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en particulieren, zijn toen gebundeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Voor de gehele periode 2007-2013 werd door het rijk zo'n € 3,5 miljard beschikbaar gesteld (Comité van Toezicht Investeringsbudget Landelijk Gebied, 2013). De provincies werden verantwoordelijk voor de uitvoering van het ILG. Op dat moment is een totaal bedrag van € 29 miljoen² vanuit het Rijk beschikbaar gesteld voor de inrichting van de resterende ontwikkelprojecten c.q. de duurzame inrichting van deze glastuinbouwgebieden. Dit betrof de locaties waaraan op basis van de tenderopenstellingen in 2000 en 2002 geen Stidug was toegekend (m.u.v. Luttelgeest die uiteindelijk afzag van het gebruik van de regeling), zijnde:

- Berlikum II (nu bekend onder de naam Waddenglas in Sexbierum) in Fryslân.
- Dinteloord in Noord Brabant.
- Terneuzen in Zeeland.
- Zuidplas in Zuid-Holland.

3.7 Afhechting ILG

Als onderdeel van de bezuinigingsoperaties van het kabinet Rutte I heeft het Rijk de ILG-bestuursovereenkomsten met de provincies in 2012 opgezegd. De afspraken over de afhandeling van deze tussentijdse beëindiging van het ILG en de decentralisatie van natuurbeleid zijn vastgelegd in de afrondingsovereenkomsten die het Rijk eind 2012 met alle provincies heeft getekend. Toen is bepaald dat de ILG-bestuursovereenkomsten met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 werden afgerekend. Voor de locaties Berlikum en Terneuzen staan nog bedragen opgenomen in de afrondingsovereenkomsten die het Rijk sloot met respectievelijk de provincie Fryslân en Zeeland. Voor Dinteloord en Zuidplas is dit niet het geval, omdat daar op dat moment de benodigde verplichtingen al waren aangegaan ter hoogte van de bedragen die het Rijk in het kader van het ILG voor de inrichting van de duurzame glastuinbouwgebieden beschikbaar had gesteld.

² In de rijksbegrotingen 2007-2011 staat wat betreft de in het ILG ondergebrachte bedragen voor de Stidug in totaal € 28,060 miljoen begroot over de periode 2007-2011, zijnde: 2007 € 4.600 miljoen, 2008 € 8,667 miljoen, 2009 € 7,704 miljoen en 2010 € 7,089 miljoen. Vanaf 2011 is het ILG met terugwerkende kracht afgehecht in overeenkomsten met de provincies en staan er geen bedragen voor de Stidug meer in de Rijksbegroting. De bedragen sluiten niet geheel op elkaar aan i.v.m. deze afhechting.

3.8 Vaststelling subsidie

De aanvraag tot vaststelling van de subsidie diende eveneens op basis van een formulier ingediend te worden bij DLG binnen vier maanden na uitvoering van de activiteiten waarvoor subsidie was aangevraagd en deze moest vergezeld gaan van een accountantsverklaring.

Voor de locaties die via het ILG verliepen gingen in aanzet de provinciale subsidiekaders en eisen gelden. In Noord-Brabant is subsidie op basis van ILG conform dezelfde structuur als de Stidug door de provincie afgewikkeld. Dit geldt zowel voor de wijze waarop werd gewerkt met voortgangsrapportages, wijzigingsverzoeken en voorschotten, als voor de vaststellingen van de subsidiebeschikking. Ook de drie andere locaties zijn vanuit de provincies afgewikkeld op basis van de eigen provinciale subsidiekaders en geldende formats. Zuidplas is afgerond in 2013 en ook voor Berlikum/Waddenglas en Terneuzen geldt dat deze na het afhechten van de ILG geheel vanuit de provinciale kaders zijn afgewikkeld.

Wat betreft de projecten uit de Stidug tenders 2000 en 2002 geldt dat de vaststelling op het niveau van het beschikte bedrag plaatsvond met uitzondering van Koekoekspolder en Het Rundedal. Bij Koekoekspolder was er op voorhand al overeenstemming over het indienen van een vaststellingsverzoek voor een lager bedrag. Bij Het Rundedal in Emmen werd een lager bedrag vastgesteld dan in het vaststellingsverzoek van de gemeente was gevraagd. Dit leidde tot een gerechtelijke procedure waarbij Emmen in het ongelijk werd gesteld en de rechter het lagere bedrag vaststelde.

Wat opvalt is dat bij de vaststelling de subsidieverlener er in meerdere gevallen mee akkoord ging dat delen van de collectieve voorziening nog op een later moment zouden worden gerealiseerd.

4 Kwantitatieve onderzoeksvragen

4.1 Gerealiseerde locaties

Vraag 1: Hoeveel voor duurzame glastuinbouw geschikte locaties zijn uiteindelijk ontwikkeld en wat is de omvang van die locaties (in vergelijking met de oorspronkelijk bedoelde omvang)?

Al kort na de start van de tien projectlocaties en de Stidug werd helder dat de realisatie van de LOG's meer tijd vroeg dan werd verwacht en er vertragingen optraden in de planning van de projecten. In 2001 wijst LTO Nederland in een brandbrief op de keerzijde van de Stidug en de consequenties die de Stidug heeft als tenderregeling met een hoge duurzaamheidsambitie (voorkomende uit het beoordelingskader). Dan al wordt gesteld dat de Stidug niet zonder meer bijdraagt aan het snel beschikbaar komen van nieuwe vestigingslocaties, die ruimte moesten bieden voor de herstructurering in bestaande locaties in het Westland en Aalsmeer. Door LTO werd gesteld dat ook de starre manier waarop het budget beschikbaar kwam, het effect van de regeling beperkte (ondanks dat zowel in de eerste als tweede tenderronde het subsidieplafond uiteindelijk hoger is vastgesteld). In aanvulling daarop kan worden gesteld dat ook de voorschotverstrekking werd ingeperkt door de financiële ruimte en het begrotingsmechanisme van het ministerie.

In 2005 wordt in het kader van de ruimtelijke evaluatie glastuinbouw vastgesteld dat de realisatie van de LOG's door tal van factoren veel trager tot ontwikkeling komt dan bij aanvang werd voorzien (rapport NovioConsult). Helder is dat in Zeeland en Noord-Brabant er andere locaties tot ontwikkeling komen dan waren gepland. In Noord-Brabant werd Moerdijk vervangen door Dinteloord en in Zeeland werd Nieuwdorp vervangen door de locatie Terneuzen³ (in combinatie met de ontwikkeling van Seaport). Tussentijds wijzigt vanaf 2003 ook het beleid in Zuid-Holland waar in toenemende mate het provinciaal economisch belang van de glastuinbouwgebieden wordt onderkend en er meer focus komt te liggen op het versterken van de sector in de provincie. In die periode raakten bestuur en politiek onder de indruk van de analyse van Harvard-econoom Porter, die het Nederlandse sierteelt-tuinbouwcluster als de Silicon-valley van de tuinbouw in de wereld aanduidde. Naast de mainports Rotterdam en Amsterdam komt daardoor het greenportconcept tot ontwikkeling met greenports in het Westland, Aalsmeer, Duin- en Bollenstreek, Boskoop en Venlo. Onderdeel van deze greenport(s) vormden de op dat moment (deels) verouderde glastuinbouwgebieden met een herstructureringsopgave.

Al vanuit de start van de ontwikkeling van de tien LOG's blijkt, zo constateerde de ruimtelijke evaluatie glastuinbouw, dat het werven van tuinders uit de beoogde herstructureringsgebieden Westland en Aalsmeer veel complexer lag dan verwacht. Hierdoor is er sprake van een veel tragere gronduitgifte in de projectlocaties. Bovendien is de grondprijs in die projectlocaties relatief duur en bestaat er enige huiver over de waardevastheid van deze gronden. Er is simpelweg veel minder animo om vanuit de kerngebieden te verplaatsen naar de nieuwe locaties. Tegelijkertijd worden de mogelijkheden om in de kerngebieden uit te breiden, te hervestigen of te moderniseren steeds beter benut en komen ook in of nabij het kerngebied naast de LOG's andere locaties tot ontwikkeling met als grootste ontwikkeling Agriport A7. In onderstaand kader staan de conclusies

³ Op 19 mei 2004 werd een formeel verzoek ingediend om in de Nota Ruimte Terneuzen op te nemen in plaats van Nieuwdorp, hetgeen conform verzoek is gebeurd.

die NovioConsult in 2005 trok over de succes- en faalfactoren in relatie tot de voortgang van de ontwikkeling van de tien projectlocaties:

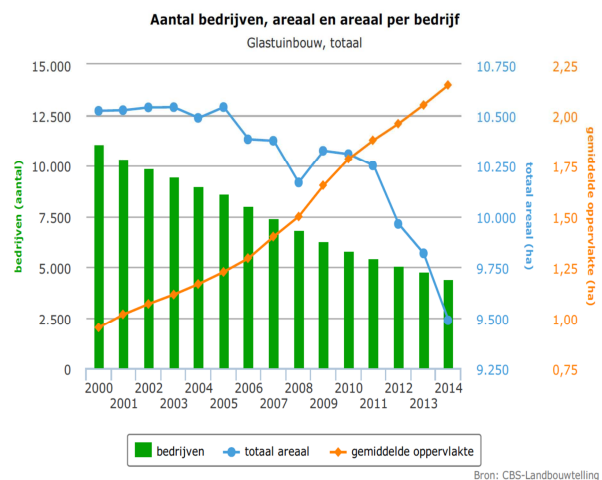
Succes- en faalfactoren van de LOG's

Voor de ontwikkeling van een projectlocatie glastuinbouw is regionaal bestuurlijk draagvlak en draagkracht noodzakelijk. Gebleken is dat het opzetten en uitvoeren van een goed proces net zo belangrijk is als het realiseren van fysieke maatregelen. Voor een succesvolle ontwikkeling van het gebied is van belang dat er een integrale visie is op de ontwikkeling van het gebied en dat duurzaamheid als sellingpoint ingezet wordt. Het succes van de locatie kan verder bepaald worden door de ligging ten opzichte van agrologistieke voorzieningen, de attitude van het gebied ten aanzien van glastuinbouw (historie, sociaal netwerk), de prijs-kwaliteit verhouding van de grond en de aantrekkelijkheid van de woonomgeving.

Voor de realisatiefase van de ontwikkeling van de projectlocaties spelen ook nog andere succes- en faalfactoren mee. De mate waarin de grondverwerving en uitgifte van de grond succesvol verloopt is van invloed. Het imago van de projectlocatie of het gebied is bepalend voor succes, waarbij opgemerkt kan worden dat het belang van de eerste tuinder die de stap durft te maken groot is; dan volgt 'vanzelf' de rest. Ook de marktomstandigheden, de kennis van de sector, beperking van investeringsrisico's door projectontwikkelaars of gemeenten, de aantrekkelijkheid van de markt voor glastuinbouw projectontwikkeling, mate van samenwerking tussen productie en kennisinstituten kunnen bepalend zijn. Tenslotte is de termijn van de Stidug weinig realistisch gebleken en zijn de push-factoren voor hervestiging minder groot dan aangenomen in het bestuurlijk afsprakenkader.

Vanaf 2008 komt de ontwikkeling van de tien locaties verder onder druk te staan vanwege de economische crisis. Deze crisis leidt tot een verdere vertraging in de ontwikkeling van de tien glastuinbouwlocaties. Gevolg van de crisis is dat de omvang van de concentratie van tuinbouw onder glas in de periode 2008-2012 (bron CBS Landbouwtelling/bewerking LEI) daalt in alle greenports met uitzondering van Westland-Oostland (groei van 4.128 naar 4.281 ha, oftewel 0,9%) van de toegevoegde locatie greenport Noord-Holland-Noord (groei van 402 naar 471 ha, oftewel 3,6% in o.a. Grootslag en Agriport A7). In de LOG's (inclusief de satellietgebieden Bommelerwaard en Voorne-Putten) is er een daling van 1.289 ha in 2008 naar 1.222 ha in 2012, dus een daling van 1,3%. Onder invloed van de crisis is bij enkele locaties het in gebruik zijnde netto areaal glas zelfs teruggelopen.

Uit de gesprekken komt het beeld van een nog steeds stagnerende uitgifte met als uitzonderingen: enige groei in de oudere locatie Grootslag en groei in de relatief jongere locaties Dinteloord, Terneuzen en Zuidplas (die nu echter ook stagneert). Daarnaast wordt aangegeven dat de behoefte aan extra ruimte voor glastuinbouw simpelweg ontbreekt. Het bestaande areaal volstaat (inclusief de opgave tot herstructurering). Daarbij wordt er ook op gewezen dat de productie per ha glas steeds verder toeneemt en dat de productie stijgt, terwijl het glasareaal daalt (Zie figuur).



Op basis van de beschikbare gegevens was het niet mogelijk tot een sluitende tabel te komen met per locaties een scherp beeld over de actuele stand van zaken van de uitgifte van kavels voor de glastuinbouw. Om die reden is in onderstaande tabel in de laatste kolom gekozen voor een deels kwalitatieve beschrijving die op onderdelen is aangevuld met kwantitatieve informatie over de huidige stand van zaken.

Tabel 3.2 Realisatie van de LOG's (oppervlak netto en bruto ha glas) in de periode 2000 - 2005

LOG	Beoogde omvang LOG's ha netto glas	Omvang in ha netto glas (indicatief)		
		Gerealiseerd tot 2000	Gerealiseerd tot 2005	Indicatie realisatie 2016
Zuidplas	200 ha	0 ha	0 ha	Uitgifte stagneerde vanaf start. Hoge grondprijs. Beperkte uitgifte van kavels. Ontwikkeling Glasparel.
Berlikum I + Berlikum II / Waddenglas	200 ha	0 ha	84 ha	Berlikum I 120 ha uitgegeven. Uitgifte van Berlikum II/Waddenglas stagneert. Ambitie 2016 bijgesteld: 50 ha netto glas
Emmen ⁴	260 ha	0 ha	0 ha	Omzetting naar andere functie
Grootslag	250 ha	25 ha	25 ha	Nagenoeg geheel verkocht. Nog 38 ha uitgeefbaar. Deel verkochte kavels nog niet met glas gevuld.
Californië	235 ha	8 ha	54 ha	Californië omvat drie gebieden van 60, 110 en 65 ha. Gebied nog niet volledig uitgegeven
Luttelgeest	220 ha	0 ha	0 ha	Stopgezet in 2005
Bergerden	212 ha	6,5 ha	96 ha	Bergerden I is volledig uitgegeven. Betreft ca. 110 ha. Bergerden II stagneert. Overwogen bredere bestemming te geven. Totaal is 140 ha uitgegeven aan glastuinbouw bedrijven
IJsselmuiden	200 ha	58 ha	72 ha	Van de circa 200 ha netto glas is circa 130 ha in gebruik en nog circa 75 ha uitgeefbaar
Nieuw Prinsenland (Dinteloord)	250 ha	0 ha	0 ha	Hier is 28 ha aan netto glasareaal in gebruik genomen (2015) maar groter netto areaal verkocht
Terneuzen	500 ha	0 ha	0 ha	Tot 2014 was er circa 72 ha verkocht

Bron: Evaluatie ruimtelijk glastuinbouwbeleid 2005, vaststellingbeschikkingen subsidie, respondenten en websites locaties

⁴ Voor Het Rundedal geldt dat er zich een bedrijf had gevestigd maar dat dit bedrijf failliet is gegaan en de kassen nadien in onbruik zijn geraakt door sneeuwshade. Geconstateerd is dat er geen belangstelling voor het glastuinbouwgebied is bij tuinders ondanks de eerder ingeschatte mogelijkheden. Het ministerie zag om die reden af van de verplichting inzake het 15 jaar in standhouden van de collectieve voorzieningen ten behoeve van de glastuinbouw en staat de gemeente toe naar een andere bestemming voor het gebied te zoeken.

Conclusies

- Van de tien locaties zijn er twee op een andere locatie gerealiseerd dan oorspronkelijk was voorzien. Dit betreft de locaties Nieuw Prinsenland in Dinteloord en de locatie Terneuzen.
- Van de tien locaties zijn er negen tot ontwikkeling gebracht. Luttelgeest is in 2005 stopgezet. Voor de locatie Emmen is bij vaststelling van de Stidug geconstateerd dat er uiteindelijk onvoldoende belangstelling voor Het Rundedal bestond als locatie voor grootschalige glastuinbouwontwikkeling (de gemeente zoekt naar een passende herbestemming).
- De tien locaties zijn allen vertraagd gerealiseerd, waarbij vrijwel op alle locaties de uitgifte stagneert en er nog aanzienlijke delen van het ontwikkelde glastuinbouwgebied uitgiftebaar zijn. Bij Waddenglas heeft dit recent tot het terugschroeven van de ambities geleid en bij Bergerden wordt een gedeeltelijke herbestemming overwogen.
- De tien locaties bieden vrijwel zonder uitzondering nog ruimte voor de vestiging van nieuwe of uitbreiding van er reeds gevestigde glastuinbouwbedrijven.
- Meerdere van de tien locaties hebben wat betreft de realisatie en het tempo van realisatie geleden onder de effecten van de crisis hetgeen op enkele locaties zelfs tot een afname van het netto areaal glas heeft geleid.

4.2 Subsidie en uitvoeringskosten

Vraag 2: Hoeveel subsidie is verstrekt en hoe hoog waren de uitvoeringskosten?

4.2.1 Verstrekte subsidie Stidug en Stidug via ILG

Project	Gemeente	Aangevraagde bedrag Stidug in €	Beschikte bedrag Stidug in €	Vastgestelde bedrag Stidug in €
Koekoekspolder	IJsselmuiden	10,3 miljoen	10,3 miljoen	7,7 miljoen
Grootslag	Wevershoof/Andijk	5,8 miljoen	5,8 miljoen	5,8 miljoen
Rundedal	Emmen	8,7 miljoen	8,7 miljoen	4,9 miljoen
Bergerden ⁵	Lingewaard	12,2 miljoen	12,2 miljoen	12,2 miljoen
Californië	Horst aan de Maas	8,2 miljoen	7,0 miljoen	7,0 miljoen
Zuidplas	Waddinxveen	Via ILG	7,3 miljoen	7,3 miljoen
Dinteloord	Dinteloord	Via ILG	9,1 miljoen	9,1 miljoen
Berlikum/Waddenglas	Sexbierum	Via ILG	3,6 miljoen	3,6 miljoen
Terneuzen Seaport	Terneuzen	Via ILG	9,0 miljoen	9,0 miljoen

Bij bovenstaande tabel dient te worden opgemerkt dat de locatie Luttelgeest II wel subsidie had aangevraagd en ook beschikt had gekregen ter hoogte van € 8,5 miljoen. De ontwikkeling van deze locatie is in 2005 stopgezet en op dat moment is de subsidiebeschikking alsnog op € 0 miljoen vastgesteld.

⁵ Aanvankelijk was € 10,3 miljoen beschikbaar maar dat is op grond van een bezwaar van de gemeente opgehoogd met € 1,9 miljoen naar € 12,2 miljoen.

4.2.2 *Uitvoeringskosten projectvestigingslocaties*

Op grond van de Stidug kwamen niet alle kosten voor de collectieve voorzieningen in aanmerking voor subsidie. Stidug voorzag in een maximale subsidie van 50% van de collectieve kosten waarbij ook enkele kostenposten werden uitgesloten, zoals: de voorbereidingskosten en de financieringskosten voor de projectlocaties, kosten van al gerealiseerde of in realisatie zijnde voorzieningen en door ondernemers zelf gedragen kosten.

In algemene zin geldt dat de projectlocaties bij de vaststelling van de subsidie de gemaakte uitvoeringskosten, onder overlegging van een accountantsverklaring, moesten kunnen verantwoorden. Dit is in alle gevallen ook zo gebeurd. Bij de Koekoekspolder is voorafgaand aan het indienen van het vaststellingsverzoek al bepaald om een vaststelling te vragen voor een lager bedrag dan oorspronkelijk was beschikt, omdat de uitvoeringskosten van de collectieve voorzieningen daar lager uitkwamen dan bij de aanvraag was geraamd. Bij Emmen is uiteindelijk, na een gerechtelijke procedure, een lager bedrag vastgesteld dan oorspronkelijk beschikt. Bij besluit van 20 januari 2010 heeft de (toenmalige) minister van LNV geconstateerd dat het project niet was afgerond en dat Emmen er niet in was geslaagd om tenminste van 80% van het project uit te voeren. In het besluit is in dat kader aangegeven dat het op nul (vast)stellen van de subsidie achterwege zou blijven. Wel is bepaald dat de subsidieverlening werd verlaagd in de zin dat louter de door Emmen tot 1 januari 2010 gemaakte subsidiabele kosten voor subsidie in aanmerking kwamen. Bij een deel van de collectieve voorzieningen was niet voldaan aan de eis betreffende openbare aanbesteding en deze kosten waren daarmee volgens de eisen van de Stidug niet subsidiabel. De gemeente Emmen moest ingevolge de definitieve vaststelling een deel van de reeds ontvangen voorschotten terugbetalen aan het ministerie.

Uit de accountantsverklaringen en de gesprekken komt het beeld naar voren dat de uitvoeringskosten voor de subsidiabele onderdelen in het kader van de Stidug in de meeste projecten hoger zijn uitgevallen dan ten tijde van de aanvraag was voorzien. Lastig is dat respondenten aangeven dat de uitvoeringskosten aanzienlijk boven de geraamde kosten uitkwamen, maar daarbij niet een zuiver onderscheid maken tussen de subsidiabele kosten en de totale uitvoeringskosten voor de collectieve voorzieningen. Ook tussentijdse wijzigingen ten aanzien van de uitvoering van de collectieve voorzieningen en het failliet van gerealiseerde voorzieningen maken het lastig dit kwantitatief geheel zuiver te krijgen.

In de Koekoekspolder zijn als enige van alle locaties de collectieve kosten lager uitgevallen dan begroot. Dit leidde tot een lagere vaststelling van € 2,6 miljoen hetgeen duidt op het € 5,2 miljoen lager uitvallen van de uitvoeringskosten (immers de subsidie was maximaal 50% van de kosten). Voor de andere locaties geldt dat de uitvoeringskosten op het niveau van de subsidieaanvraag of aanzienlijk hoger uitvielen. Voor Bergerden bedroegen de in aanzet subsidiabel uitvoeringskosten circa € 11 miljoen meer dan was voorzien ten tijde van de aanvraag. Ook bij andere locaties lagen de uitvoeringskosten boven het niveau van de grondslag die vanuit het projectplan ten tijd van de Stidug-aanvraag werd voorzien. Bij Dinteloord, Zuidplas en Terneuzen geldt dat de bijdrage van Stidug via het ILG werd benut voor het verlichten van de vele malen hogere uitvoeringskosten voor de collectieve voorzieningen als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling. Hier werden collectieve voorzieningen voor de glastuinbouw in een brede gebiedsontwikkeling gecombineerd met voorzieningen van en voor bedrijventerreinen en/of woningbouw (warmte, CO₂, energievoorziening) en zij waren daarmee veel ruimer van opzet dan nodig voor uitsluitend de

ontwikkeling van een glastuinbouwlocatie. De totale uitvoeringskosten voor de collectieve voorzieningen zijn daarom bij deze locaties niet toe te rekenen aan uitsluitend de ontwikkeling van de glastuinbouw.

4.2.3 *Uitvoeringskosten ministerie*

Op het ministerie waren in de periode dat de Stidug liep enkele beleidsmedewerkers betrokken bij de uitvoering van de Stidug en bij de directe advisering aan de minister over de uitvoering van de regeling. Daarbij werd gedurende de uitvoering waar nodig een beroep gedaan op juristen van het ministerie. De omvang en intensiteit van de werkzaamheden verschilde per jaar.

Het ministerie van LNV heeft de uitvoering van de Stidug belegd bij de Dienst Landelijk Gebied. Het ministerie van LNV regelde de uitvoering door DLG als onderdeel van de jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst met deze organisatie. De exacte uitvoeringskosten van DLG zijn, gezien de looptijd vanaf de start van de Stidug (meer dan 10 jaar geleden), niet meer exact te achterhalen. De totale uitvoeringskosten over de gehele periode worden voor DLG geschat op circa een half miljoen euro. Vanuit DLG zijn steeds meerdere personen betrokken geweest bij de uitvoering van de regeling. Op het moment dat de Stidug voor vier locaties via het ILG ging verlopen is besloten de locaties die al subsidie hadden verkregen, vanuit de Stidug verder via DLG af te blijven handelen.

Conclusie

- Uiteindelijk is circa € 66,6 aan Stidug middelen toegekend, waarvan € 29 miljoen via het ILG.
- Luttelgeest is stopgezet waarmee ook de beschikking op € 0 miljoen is komen te staan.
- Ten opzichte van de beschikkingen is uiteindelijk bij vaststelling € 6,4 miljoen niet toegekend. Het betrof Koekoekspolder omdat hier de uitvoeringskosten lager uitvielen dan geraamd en Het Rundedal waar niet alle collectieve voorzieningen zijn gerealiseerd en bij het gerealiseerde op onderdelen niet aan de vereisten was voldaan. Het teveel aan uitgekeerde Stidugvoorschotten van € 2,2 miljoen is door de minister teruggevorderd.
- Met uitzondering van Koekoekspolder en wat betreft de subsidiabele kosten ook Emmen (lagere uitvoeringskosten), waren de subsidiabele uitvoeringskosten van de LOG's gelijk of hoger dan geraamd.
- Bij de projectlocaties Dinteloord, Zuidplas en Terneuzen, waar de Stidug via de ILG verliep, vormden de in aanzet collectieve voorzieningen voor glastuinbouw onderdeel van een bredere gebiedsontwikkeling (warmte, CO₂, energievoorziening). Hier werden de ILG middelen voor specifieke doelen ingezet, zoals de aanleg van een warmtenet of de CO₂-voorziening, en niet voor de gehele bandbreedte van de negen onder Stidug geldende duurzaamheidsaspecten.
- De uitvoeringskosten van DLG bedroegen gedurende de gehele looptijd van de Stidug circa een half miljoen euro.

5 Kwalitatieve onderzoeksvragen (terugblik)

5.1 Bijdrage bundeling glastuinbouw

Vraag 3: In hoeverre heeft de Stidug bijgedragen aan de bundeling van de glastuinbouw?
 Vraag 6: In hoeverre heeft de Stidug eraan bijgedragen dat ook andere regionale overheden glas zijn gaan bundelen? In hoeverre is dit Rijksoverheidsbeleid bij deze andere overheden doorgewerkt?

In de evaluatie van het ruimtelijk glastuinbouwbeleid werd in 2005 geconstateerd dat het bundelingbeleid tot dan weinig succesvol was geweest. Feitelijk was er op dat moment sprake van een toename van het niet gebundelde glas en een afname van gebundeld glas (al had dat ook te maken met een verschil in gehanteerde definities). Diverse provincies hadden een afwijkend eigen beleid inzake bundeling, zoals Limburg met de BOM-plus regeling⁶ in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), waarmee de mogelijkheid werd geboden tot het ontwikkelen van gespreid glas en Noord-Brabant met 26 mogelijk door te ontwikkelen glastuinbouwlocaties. Beide provincies boden in het ruimtelijk beleid mogelijkheden voor het behouden en ontwikkelen van kleinere locaties, naast de tien projectlocaties en enkele in het afsprakenkader benoemde satellietlocaties.

Door het LEI is geconstateerd dat tussen 2008 en 2012 het "overige glas" (glas buiten de greenports, LOG's en satellietlocaties) met circa 280 ha is gedaald, hetgeen neerkomt op een daling van 2,6% van het areaal. Over dezelfde periode daalde het areaal van de LOG's en satellietlocaties met 1,3%. Het feit dat het areaal in beide segmenten daalde geeft indicatief aan dat het voor de periode na 2005 niet aannemelijk is dat de grote projectvestigingslocaties, die aanspraak op de Stidug konden maken, hebben bijgedragen aan het bundelingbeleid.

Bovenstaande laat onverlet dat het nut van de gebundelde ontwikkeling tot op de dag van vandaag breed wordt onderschreven door overheden en sector. Bundeling is noodzakelijk voor een duurzame ontwikkeling en inrichting van de glastuinbouw en biedt meer kansen voor landschappelijke inpassing en voor een combinatie met collectieve duurzame en agrologistieke voorzieningen. De greenportontwikkeling en nieuwe voorzieningen als warmtenetten en leidingen voor CO₂-levering, maken de noodzaak tot bundeling alleen maar groter. De noodzaak tot bundeling ontstaat doordat de kosten van benodigde duurzame collectieve voorzieningen alleen boven een bepaald schaalniveau gedragen kunnen worden door de sector. Alleen dan zijn de kosten per oppervlakte eenheid (ha glas) nog enigszins te dragen door in aanzet grotere bedrijven, of een samenwerkingsverband van meerdere bedrijven in een aaneengesloten glastuinbouwgebied. Daarbij is door meerdere respondenten opgemerkt dat bepaalde investeringen zelfs dan nog het draagvlak van de sector te boven dreigen te gaan en er een oplossing moet worden gezocht voor de financiering van de onrendabele top op dergelijke voorzieningen (uitgaande van realistische terugverdiertijden). Op dit punt is het uitgangspunt van

⁶ BOM+ staat voor 'Bouwkavel op Maat Plus' en is een regeling op het gebied van de ruimtelijke ordening. De regeling is gericht op het mogelijk maken van (agrarische) bedrijfsontwikkelingen en tegelijkertijd winst behalen in omgevingskwaliteit. Het is een regeling die binnen de provincie Limburg agrarische ontwikkelingen mogelijk maakt die de referentiematen uit het POL overschrijden.

de Stidug om via het faciliteren van de collectieve duurzame voorzieningen de ontwikkeling van glastuinbouwgebieden te steunen ook nu nog een actuele benaderingswijze.

De Stidug had, zo stellen de respondenten, geen directe invloed op het bundelingbeleid van provincies inclusief de sanering van verspreid glas. Regionaal heeft de Stidug wel een beperkt effect gehad op het verminderen van het gespreid glas in gebieden waar tuinders zich hervestigden in de projectlocaties. Dit effect is onder meer in Bergerden en mindere mate Californië aanwezig geweest. Indirect wordt er een effect verondersteld doordat zich in de projectlocaties grote moderne bedrijven vestigden en dat als gevolg daarvan kleinere bedrijven die niet meer de middelen hebben om te innoveren, sneller overgaan tot bedrijfsbeëindiging. Dit levert indirect een bijdrage aan de sanering van het verspreid gelegen glas door het ontstaan van de projectlocaties, waarvan de ontwikkeling mede vanuit de Stidug werd gefaciliteerd.

De impact van de Stidug op bundeling wordt vanuit de respondenten als marginaal bestempeld. In de periode tussen 2005-2015 zijn de effecten van de recessie in combinatie met het beleid dat provinciaal inzake bundeling en sanering van verspreid gelegen glas werd gehanteerd bepalend geweest. De Stidug droeg indirect bij aan het beschikbaar zijn van voldoende locaties voor bundeling. Vanuit de respondenten wordt gesteld dat het areaal verspreid gelegen glas bovendien meer is geslonken als gevolg van het beëindigen van de bedrijfsvoering dan door hervestiging van bedrijven op grotere glastuinbouwlocaties. Dit motiveren zij mede vanuit hun ervaringen rond de werking van provinciaal ingestelde saneringsregelingen, waar voornamelijk tuinders die hun bedrijf beëindigden gebruik van maken. Dit wordt ook een logisch verschijnsel gevonden omdat de meeste saneringsregeling ontoereikend waren en zijn om elders na sanering een nieuw bedrijf te kunnen starten. De saneringsregeling is ontoereikend om het verschil te bekostigen tussen de grondopbrengsten van de saneringslocatie en de grondprijzen van de bundelinglocatie, inclusief de kosten voor nieuwe kassen.

Conclusie

- Met het bestuurlijk afsprakenkader en het Stidug-geld voor duurzame collectieve voorzieningen is de ontwikkeling van een duurzame glastuinbouw vanuit autonome ontwikkeling door individuele tuinders omgedraaid naar een collectieve en sterk op ruimtelijke en grootschalige milieutechnisch oplossingen gefundeerde duurzame ontwikkeling.
- De Stidug zelf heeft echter hooguit een marginaal effect gehad op het bundelingbeleid. Andere factoren zoals het provinciaal beleid, de voor met name de sector glasgroenten zware jaren 2008 - 2014 en de noodzaak tot kostbare investeringen in voorzieningen voor energie, warmte, CO₂ en water hebben een veel grotere impact gehad op het tempo van de sanering van verspreid glas en de bundeling van glas in grotere glastuinbouwgebieden. Het 'investeringsklimaat' c.q. investeringsniveau in de sector is de meest direct gecorreleerde factor voor het tempo van de ruimtelijke ontwikkeling in de glastuinbouw. De Stidug heeft een licht positief effect op bundeling gehad waar het de beschikbaarheid van locaties voor hervestiging betrof. De Stidug, maar eigenlijk de ontwikkeling van projectvestigingslocaties heeft in enkele gebieden regionaal een beperkt bundelend effect gehad.
- Het basismechanisme om vanuit de Stidug collectieve duurzame voorzieningen in grootschalige gebundelde locaties te faciliteren is opnieuw actueel. Anno 2016 is er nog steeds een noodzaak om in te zetten op gebiedsontwikkeling voor glastuinbouw gegeven de hoge investeringen die nodig zijn voor collectieve voorzieningen in de energievoorziening en

warmtenetten (fossiel neutraal), CO₂-toevoer (o.a. benutten OCAP leidingen) en watervoorziening. De kosten daarvoor zijn alleen te dragen in grotere gebundelde glastuinbouwlocaties, hetgeen leidt tot de noodzaak tot verdere bundeling vanuit de sector zelf. Daarbij gaat het anno 2016 om herstructurering c.q. intensivering in de beschikbare gebieden. De sector heeft op nationale schaal geen behoefte aan nieuwe gebieden.

- De Stidug heeft indirect een effect gehad op de sanering van verspreid glas, doordat grotere moderne bedrijven zich vestigen op projectlocaties en kleinere verspreid gelegen bedrijven sneller in sanering komen.

5.2 Bijdrage ontwikkelingsruimte duurzame glastuinbouw

Vraag 4: In hoeverre heeft de Stidug bijgedragen aan de ontwikkelingsruimte voor een duurzame en toekomstgerichte glastuinbouw?

De Stidug leverde een bijdrage aan alle negen duurzaamheidsaspecten die in de regeling zijn benoemd. In de te ontwikkelen projectlocaties zelf ging het daarbij vooral om zaken als een duurzame energievoorziening en aanpak van de CO₂-problematiek, de watervoorziening, de infrastructuur en de landschappelijke inpassing. Duurzame oplossingen rond de afvalproblematiek waren wel onderdeel van de projectplannen, maar werden gedurende de ontwikkeling vaak opgeschaald en in samenhang met de afvalverwerking buiten de projectlocatie opgepakt. Door de Stidug werd de onrendabele top op investering in duurzame collectieve voorzieningen verkleind en zo werd voorkomen dat investeringen in dergelijke voorzieningen zich vertaalden in hogere voor tuinders minder aantrekkelijke grondprijzen en kostenniveaus en lagere rendementen.

De Stidug werd op sommige duurzaamheidsaspecten ingehaald door de tijd. De in de aanvraag opgenomen collectieve voorzieningen op het vlak van met name energie, water (gietwatervoorziening en waterzuivering) en afvalverwerking werden ingehaald door nieuwe concepten met eenzelfde of hogere efficiëntie voor het realiseren van de duurzaamheidsambitie. Dit geldt met name de energieconcepten die gedurende de periode 2000-2015 kantelden van collectief naar meer individueel en vervolgens onder invloed van het vinden van fossiel neutrale concepten weer naar (kostbare) collectieve voorzieningen rond CO₂-toevoer, water en warmtenetten. Wat betreft het vinden van duurzame oplossingen voor het afval bleek al snel dat deze oplossingen op een ander schaalniveau moesten worden gezocht dan het niveau van een projectlocatie. De Stidug heeft daarnaast bijgedragen aan het realiseren van een goede landschappelijke inpassing van de projectlocaties. Dit gebeurde veelal in combinatie met recreatief medegebruik en oplossingen voor een adequate waterhuishouding. Vrijwel alle projectlocaties kenden op deze aspecten stevige ambities die ook grotendeels zijn gerealiseerd.

Vanuit de Stidug werd het belang van duurzaamheid bij glastuinbouwontwikkeling benadrukt en versterkt. Dit wordt benoemd door respondenten uit Zuid-Holland, Noord-Holland, Drenthe en Noord-Brabant. De Stidug zette extra druk op gemeenten en ontwikkelaars om nieuwe glastuinbouwlocaties duurzaam te ontwikkelen. Bijvoorbeeld in Noord-Brabant werkte dit door op de ontwikkeling van andere locaties buiten Dinteloord, zoals Deurne en in Zuid-Holland op de uitbreiding van het glastuinbouwgebied bij Bleiswijk.

Vooral bij de nieuwere projectlocaties waarbij de Stidug via het ILG werd toegekend zijn de duurzame collectieve voorzieningen onderdeel geworden van een veel grotere integrale gebiedsontwikkelingen. Dit maakt het combineren van voorzieningen voor meerdere doelen en doelgroepen mogelijk, alsmede het optimaliseren van duurzaamheid in de keten. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Seaport Terneuzen, AFC Nieuw Prinsenland Dinteloord en Zuidplas, met onder meer het uitwisselen van warmte en CO₂ tussen glastuinbouw, bedrijven en woningen en de gezamenlijk benutting van grootschalige duurzaam opgewekte energie. Het betreft voorzieningen waaraan de Stidug via het ILG heeft bijgedragen aan de realisatie, maar die vanuit een veel breder concept tot ontwikkeling werden gebracht. Dergelijk combinaties tussen glastuinbouw en omliggende andere functies speelden een veel mindere betekenis in projectlocaties die in 2000 en 2002 op basis van de tenders Stidug-geld kregen toegewezen, al waren er bij onder meer Bergerden en Californië zeker ook koppelingen en combinaties met omliggende functies in beeld bij de thema's energie en afval.

Diverse duurzaamheidsaspecten die vanuit de Stidug mede werden gefaciliteerd, hebben in de periode van 2000 tot heden alleen maar aan belang gewonnen door het besef dat schoon water schaars is (waarbij de sector steeds hogere eisen is gaan stellen aan de waterkwaliteit) en gebruik van fossiele energie moet worden afgebouwd. Ook de komende jaren zijn er in de glastuinbouwgebieden van de greenports omvangrijke investeringen te verwachten op het gebied van energie, warmte, CO₂ en schoon water. Deze investeringen kunnen niet of nauwelijks vanuit individuele bedrijven worden gedragen omdat de kosten per m² te hoog zijn voor een rendabele toepassing. Er zal mogelijk opnieuw een beroep op de overheid worden gedaan om deze investeringen mogelijk te maken en de onrendabele top van deze ontwikkelingen af te vlakken. Of hiervoor een subsidie-instrument, zoals in het verleden de Stidug of het Fonds Economische Structuurversterking (FES), in stelling wordt gebracht is niet zonder meer te verwachten.

Conclusie

- De Stidug heeft bijgedragen aan de realisatie van een duurzame glastuinbouw direct op de tot ontwikkeling gebrachte projectlocaties en deels indirect ook daarbuiten.
- Vanuit de Stidug werd het belang van duurzaamheid bij glastuinbouwontwikkeling benadrukt en versterkt en dit werkte door naar andere locaties en in de herstructurering. Het was tegelijkertijd ook een steeds grotere, autonoom gevoelde noodzaak vanuit de bedrijfsvoering van de glastuinbouwsector.
- Diverse duurzaamheidsaspecten die vanuit Stidug mede werden gefaciliteerd hebben in de periode van 2000 tot heden aan belang gewonnen. Dit vraagt om omvangrijke investeringen waarvoor de sector investeringsruimte moet vinden (passend binnen de rentabiliteit).

5.3 Bijdrage herstructurering Westland en Aalsmeer

Vraag 5: In hoeverre heeft de Stidug de herstructurering bevorderd van de bestaande, verouderde glascentra, vooral het Westland en Aalsmeer, doordat elders ruimte voor hervestiging werd geboden?

In het beoordelingskader van de Stidug was "Herstructureringsbelang" als een afzonderlijk aspect opgenomen. Met uitzondering van de Koekkoekspolder kende geen van de locaties een voorrangsbepaling ten aanzien van tuinders uit het Westland, Oostland of Aalsmeer. Aangezien

ook het subcriterium “mate van acquisitie” op het niveau van de projectplannen vergelijkbaar scoorde, is feitelijk alleen de omvang van de locatie gewogen als indirecte indicator voor het belang van de locatie voor de toenmalige herstructureringsopgave. In meerdere projectlocaties hebben zich tuinders uit de herstructureringsgebieden gevestigd. Het betrof in veruit de meeste gevallen bedrijfsuitbreiding waarbij de hoofdvestiging in het kerngebied bleef. Voorbeelden van projectlocaties die succesvol bedrijven uit de traditionele glastuinbouwgebieden wisten te trekken zijn de Koekoekspolder (Oostlandse tuinders) en Grootslag (Westlandse tuinders). Ook op andere locaties zoals Dinteloord, Terneuzen en Bergerden hebben zich Westlandse bedrijven gevestigd. Regionaal waren er meerdere projectlocaties die tevens moesten voorzien in het leveren van een bijdrage aan de regionale herstructureringsopgave zoals Bergerden, Koekoekspolder en Zuidplas.

Het is een feit dat zich bedrijven uit de herstructureringsgebieden vestigden in diverse projectlocaties. Maar de omvang ervan was beperkt en betrof voornamelijk de uitbreiding en niet een volledige verplaatsing, van bedrijven uit het herstructureringsgebied. De impact van de projectlocaties en daarmee de Stidug op de herstructurering elders en het belang om met de projectlocaties ruimte voor hervestiging te bieden wordt door respondenten als verwaarloosbaar bestempeld. Gesteld wordt dat deze doelen, die golden voor de tien projectlocaties en de Stidug, niet zijn gehaald. Veel bedrijven bleven een voorkeur houden voor vestiging in de kerngebieden, als zijnde de gebieden waar het greenportconcept tot ontwikkeling kwam vanaf 2003. Hiermee veranderde ook de perceptie en het belang (bestuurlijk en in de sector) dat aan deze gebieden als greenport werd toegekend. De herstructureringsopgave bleef in deze gebieden onverhinderd groot. Glastuinbouwbedrijven die in de gebieden wilden blijven, kozen deels voor een strategie, die concessies deed aan het productiemodel. In plaats van te streven naar uitbreiding in de vorm van een groot aaneengesloten areaal, kwamen er bedrijven met meerdere kleinere arealen onder de vlag van één en hetzelfde bedrijf.

Onder invloed van de crisis stagneerde de herstructurering in het Westland, Oostland en Aalsmeer, maar dit laat onverlet dat de noodzaak en het belang blijft bestaan van herstructurering voor het behouden en versterken van de greenport en het mogelijk maken van een moderne duurzame glastuinbouwproductie. Het beter bundelen van de arealen voor glastuinbouwbedrijven in het gebied (een soort herverkaveling naar 10 tot 30 ha aaneengesloten kavels) en het voorzien in goede collectieve voorzieningen voor warmte, water en CO₂ zijn daarbij belangrijke opgaven. Dit zijn opgaven waaraan vanuit de afzonderlijk greenport gebieden wordt gewerkt en deze opgave staat ook centraal op de agenda van de Coalitie HOT (Provincie Zuid-Holland, Westland, telerorganisaties, Rabobank). Het zijn opgaven die vragen om maatwerk, zoals in de greenport Aalsmeer, waar vanuit een gebiedsgerichte aanpak op basis van een ruimtelijke visie wordt gewerkt aan herstructurering en verdere ontwikkeling van het gebied. In die aanpak is ook voorzien in het regelen van collectieve voorzieningen zoals warmte en CO₂-toevoer.

Meerdere respondenten geven aan dat het Rijk, net zoals in het verleden werd beoogd vanuit de Stidug en ook andere instrumenten als de FES, de herstructurering en modernisering van de glastuinbouwsector zou kunnen faciliteren in het belang van de Nederlandse economie. In de greenports betreft dat, naast de aanleg van voorzieningen, ook het uitvoeren van onderzoek. De herstructurering en modernisering is in de ogen van respondenten gebaat bij stimuleringsmaatregelen vanuit het Rijk ter versterking van de greenport. Gedacht wordt aan onder meer de volgende instrumenten die het Rijk in stelling zou kunnen brengen:

garantieregelingen, ESIF-financiering, revolverende fondsen, instrumentenkoffer voor modernisering van de glastuinbouw, onderzoeksmiddelen en het mogelijk maken van maatwerk voor regionale vragen. De verplaatsingsgedachte die ten grondslag lag aan de tien projectlocaties en daarmee aan de Stidug wordt in dit kader niet langer effectief geacht.

Conclusie

- Het belang van de tien projectlocaties en de Stidug voor de herstructurering door het bieden van ruimte voor hervestiging wordt als beperkt beoordeeld. De doelen van de LOG's en indirect de Stidug, zijn op dit punt niet gehaald en bovendien achterhaald.
- De herstructureringsopgave is nog onverminderd actueel en in omvang en complexiteit groot. Daarbij wordt verwacht dat er een beroep op het Rijk wordt gedaan om de transitie naar een betere structuur en naar een toekomstbestendige sector te kunnen doorlopen met als uitgangspunt dat de sector de hiermee gemoeide investeringen op termijn terug moet kunnen verdienen. De vraag richt zich op het faciliteren en stimuleren van de transitie en bijbehorende ontwikkelingen. Verplaatsing wordt niet als een oplossing gezien.

5.4 Bijdrage aan clustering vanuit de agrologistiek

Vraag 7: In hoeverre heeft de Stidug, gericht op de tien locaties, bijgedragen aan de doelstellingen in de agrologistiek rond clusteren – verbinden – regisseren?

Tot circa 2012 werd de bijdrage vanuit de projectlocaties aan de greenports vooral ingegeven door transportafstand van versproducten (groente, fruit en bloemen) naar de kernzone van de greenports. Daarbij gold een reisafstand van 30 tot 60 minuten. Uitgaande van deze reisafstand geven respondenten aan dat er een bijdrage aan de agrologistieke doelstelling was te veronderstellen vanuit de locaties Dinteloord, Grootslag, Zuidplas en in mindere mate Koekoekspolder (Hollandse greenports) en Californië en Bergerden (greenport Venlo). De projectlocatie in Berlikum/Waddenglas in Fryslân is door de directe levering aan een groot retailbedrijf minder gebonden aan de relatie met de greenport. Voor Emmen was in het verleden de afstand tot de greenports een van de factoren waardoor vestiging van tuinders uitbleef.

Vanaf ongeveer 2012 kantelt als gevolg van innovaties in de agrologistiek het denken in termen van het belang van reisafstanden in de agrologistiek. Agrologistiek zijn er, mede onder invloed van de internationalisering, ontwikkelingen die de reisafstanden minder kritisch maken voor versstromen van groente, fruit en sierteelt. Te denken valt onder meer aan koel- (groente en fruit) en vacuümtechnieken (sierteelt, met name bloemen) voor opslag en transport. Dergelijke ontwikkelingen in de agrologistiek hebben er onder meer toe geleid dat Rotterdam een steeds zwaarder onderdeel van de greenport in Zuid-Holland is geworden en zich heeft ontwikkeld tot grootste aanlandpunt voor groente, fruit en ook sierteelt in Europa. Als onderdeel van de visie Ruimte en Mobiliteit wordt momenteel verder onderzoek gedaan naar de agrologistiek voor deze versstromen. Op deze tendens spelen locaties die mede vanuit de Stidug zijn gefaciliteerd in, zoals Dinteloord en Terneuzen. Deze locaties zien kansen om een bijdrage te leveren aan de verdere schaalvergroting op afstand van de greenports in combinatie met dergelijke agrologistieke innovaties in het bijzonder in Rotterdam. Deze ontwikkeling biedt ook mogelijkheden voor de projectlocaties die nu al in of dichtbij de greenports liggen. Ook hier zijn er kansen tot schaalvergroting in combinatie met een verdere optimalisatie in de agrologistieke keten. Dit geldt

in het bijzonder de projectlocatie Grootslag in de nieuwe greenport Noord-Holland-Noord in combinatie met Agriport A7, de locatie Californië bij Venlo en de projectlocatie Bergerden (groente, fruit en sierteelt) in combinatie met Bommelerwaard (fruit en sierteelt) en het Rivierengebied (fruit) en geldt in mindere mate voor Koekoekspolder en Zuidplas.

Conclusie

- De Stidug heeft geen directe relatie met de doelstelling in de agrologistiek rond clusteren, verbinden en regisseren wat ook logisch is omdat dit concept pas later is ontstaan. De projectvestigingslocaties lagen in termen van de agrologistiek niet allemaal binnen de aanvoertijd naar de greenport(s) van 30 tot 60 minuten, die toentertijd voor versstromen (groente, fruit en sierteelt m.n. bloemen) belangrijk was. Door agrologistieke innovaties zijn de aanvoertijden voor een groot deel van deze versstromen inmiddels minder kritisch geworden.

6 Kwalitatieve onderzoeksvragen (vooruitblik):

6.1 Leerpunten Stidug voor nieuwe herstructureringsopgave

Vraag 8: Wat kan met het oog op een nieuwe herstructureringsronde worden geleerd van eerdere herstructureringstrajecten en de inzet van instrumenten als Stidug om dit beleid te ondersteunen?

Vraag 9: Welke lessen kunnen richting een nieuwe herstructureringsronde worden geleerd van de uitvoering van de Stidug, gericht op de tien locaties, voor respectievelijk:

- A. De rol die schaalvergroting speelt bij een succesvolle herstructurering van de glastuinbouw?
- B. De rol die duurzaamheid speelt bij een succesvolle herstructurering van de glastuinbouw?
- C. De rol die autonome ontwikkelingen, zoals recessie en internationalisering, spelen bij herstructurering?
- D. De mate waarin herstructurering ook bijdraagt aan innovatie in de sector?

De herstructurering is gestagneerd onder invloed van de recessie, net zoals de ontwikkeling van de projectlocaties (m.u.v. de gebieden Grootslag en Agriport A7 in de greenport Noord-Holland-Noord). De nieuwe herstructureringsopgave in het Westland, Oostland, Aalsmeer en deels ook Venlo zal vanuit bedrijfsmatig oogpunt in belangrijke mate zijn gericht op het realiseren van mogelijkheden tot schaalvergroting van de productiebedrijven in deze gebieden. Met name in het Westland, Oostland en Aalsmeer signaleren respondenten dat er oplossingen moeten worden gevonden voor bestaande belemmeringen, zoals de relatief kleinschalige en gefragmenteerde bedrijfsvestigingen in het gebied. Dit is een belangrijke uitdaging voor de Coalitie HOT die zich richt op de herstructureringsopgave in de glastuinbouw in het West- en Oostland, Aalsmeer en in Venlo en tevens op het ontwikkelen van nieuwe verdienmodellen ter compensatie van de grondwaardevermindering en het niet kunnen terugvallen op andere kostendragers zoals woningbouw voor de gedeeltelijke financiering van deze herstructurering. Tegelijkertijd wordt er ook gewerkt aan de modernisering van de Nederlandse glastuinbouw en het teeltareaal vanuit de overheden, LTO Glaskracht, greenport en andere partijen, met ondersteuning door onderzoeksinstituten.

Schaalvergroting is naar verwachting van de respondenten in heel Nederland aan de orde en manifesteert zich in toenemende mate ook internationaal. Nederland haakt aan op deze internationalisering vanuit de mainports Rotterdam en Amsterdam. Meerdere respondenten schetsen als toekomstbeeld een tendens naar grotere productielocaties met grote bedrijven van 100-150 ha glas met goede verbindingen (inclusief agrologistieke innovaties) naar de greenport.

Schaalvergroting is daarnaast nodig om in de toekomst investeringen in kostbare duurzame voorzieningen rond energie en warmte (warmtenet), CO₂ en watervoorziening financieel mogelijk te maken. Deze voorzieningen moeten doorgevoerd gaan worden op relatief korte termijn ingevolge Europees en Nationaal beleid en onder meer ook de afspraken in het Energieakkoord. De glastuinbouwsector zal zich moeten transformeren naar een sector die fossiel neutraal produceert. Dit vraagt om investeringen in bijvoorbeeld warmtenetten en leidingen voor CO₂-toevoer (als nieuwe collectieve nutsvoorzieningen) die de financiële mogelijkheden van een individueel bedrijf in de regel ver te boven gaan.

Meerdere respondenten geven aan dat hier naar verwachting een beroep op de overheid zal worden gedaan om deze opgaven van herstructurering, modernisering en de aanleg van grootschalige collectieve voorzieningen te kunnen realiseren. Met name de aanleg van warmtenetten, geothermie en CO₂-leidingen kent parallellen met de aanleg van duurzame voorzieningen zoals die vanuit Stidug werden bevorderd. Enkele respondenten stellen dat in het kader van het topsectorenbeleid er meer aandacht voor duurzaamheid op de Rijksagenda moet komen, inclusief het kostenaspect voor de aanleg ervan. Op dit punt wordt ook door meerdere respondenten een relatie gelegd met de Stidug als zijnde een regeling die was gericht op het faciliteren van de aanleg van collectieve duurzame voorzieningen. Tegelijkertijd wordt daarbij onderkend dat een dergelijke regeling niet goed past in het hedendaagse denken over overheidsparticipatie. Met name het Rijk heeft zich vergaand teruggetrokken wat betreft het faciliteren van gebiedsontwikkeling en dat in hoge mate beledigd bij de provincies en gemeenten. Het Rijk is wel een belangrijke partij gebleven op het gebied van milieu en duurzaamheid.

De Stidug was één van de regelingen (net als andere regelingen zoals de FES en inzet Nota Ruimte middelen) die zich richtte op de aanlegkant van duurzame collectieve voorzieningen op gebiedsniveau. Aandachtspunt voor de toekomst is dat voorzieningen in duurzaamheid niet alleen in de aanlegfase maar voorsnog ook in de exploitatiefase tot hoge kosten leiden voor de sector. Nieuwe grootschalige duurzame voorzieningen vragen ook aan de exploitatiekant om ondersteuning. Die is nodig voor de doorontwikkeling en schaalvergroting, inclusief het opzetten van organisatiestructuren en werkbare financierings- en verdienmodellen (zoals fiscale regelingen, garantieregelingen en bijvoorbeeld regelingen als de SDE+ regeling ter facilitering van een sluitende exploitatie voor een duurzame energieopwekking⁷). Ten aanzien van het opschalen en ontwikkelen van nieuwe organisatievormen voor de aanleg en exploitatie van collectieve voorzieningen voor duurzaamheid wordt wel vanuit respondenten gewezen op ervaringen uit het verleden:

- Overkoepelend organisatiestructuren waren niet allemaal even succesvol en in sommige gevallen kwam het tot een faillissement van dergelijke structuren.
- Grootschalige voorzieningen voor duurzaamheid zijn mede afhankelijk van medewerking van andere krachtige actoren in het veld zoals Tennet en Liander op energiegebied.
- Tuinders hebben een andere beperktere perceptie van duurzaamheid dan de overheid.

Door respondenten wordt gesteld dat het gedachtegoed en de kijk van de Stidug op de verduurzaming van de sector nog steeds actueel is. Met name in een stedelijk omgeving is de verduurzaming van de sector een belangrijke en kritische succesfactor voor de doorontwikkeling van de glastuinbouw in Nederland. De Stidug was van oorsprong gekoppeld aan de ontwikkeling van specifieke gebieden met veelal een enkelvoudige opgave voor de ontwikkeling van glastuinbouw. Daarbij kan worden opgemerkt dat bij de latere in ontwikkeling gebrachte projectlocaties, waarbij de Stidug via het ILG verliep, er wel sprake was van een meervoudige opgave. Waar de Stidug vooral op gebiedsontwikkelingen betrekking had, lijken de toekomstige opgaven inzake de herstructurering en modernisering op collectief niveau zich vooral op het terrein van voorzieningen met een voornamelijk infrastructurele karakter te richten. Bij meerdere projectlocaties is de Stidug een hefboom geweest voor de doorontwikkeling van duurzame

⁷ Deze regeling is niet van toepassing op alle vormen van duurzame energieopwekking die voor de glastuinbouwsector interessant zijn of kunnen worden. Dit geldt ondermeer geothermie.

voorzieningen en het stellen van hoge ambities op dit terrein. Dit geldt de relatief nieuw tot ontwikkeling komende locaties waar de Stidug verliep via het ILG, maar ook meerdere oudere locaties, zoals Bergerden dat zich wil doorontwikkelen tot een energieneutraal gebied op basis van een biobased productie.

Conclusie

- Het faciliteren van grootschalige investeringen in duurzame collectieve voorzieningen die een bepaalde schaalgrootte, bundeling en concentratie nodig maken staat nadrukkelijk anno 2016 op de agenda. Stidug heeft als regeling bijgedragen aan het realiseren van dergelijke voorzieningen in de projectvestigingslocaties en is als instrument op dit punt effectief gebleken. Waar de Stidug was gericht op het faciliteren van een duurzame gebiedsontwikkeling zijn de toekomstige opgaven inzake de herstructurering en modernisering niet zuiver een gebiedsontwikkeling en kennen deze een sterk infrastructureel karakter.
- Naast de aanleg van nieuwe grootschalige duurzame collectieve voorzieningen wordt verwacht dat er ook vragen komen richting de overheid om de exploitatie van dergelijke voorzieningen te faciliteren in de overgangstermijn naar fossiel neutraal werken in de glastuinbouw.
- Stidug is als hefboom succesvol geweest voor de doorontwikkeling van duurzame voorzieningen en voor het stellen van hoge ambities op dit terrein in de projectlocaties en daarbuiten. Dit pleit voor het opnieuw inzetten van een dergelijk instrument bij de huidige opgaven van herstructurering en modernisering glastuinbouw, maar dan meer gericht op voorfinanciering en garantstelling met als uitgangspunt dat investeringen in duurzaamheid door de sector moeten kunnen worden terugverdiend.

6.2 Hoe actueel is het greenportconcept vanuit het perspectief van de evaluatie Stidug

Vraag 10: Hoe actueel is het greenportconcept nog, kijkende naar de uitkomsten op bovenstaande onderzoeksvragen?

Het greenportconcept is uitgewerkt na de Stidug regeling. Bij de start van de Stidug lag het accent op de realisatie van grootschalige productielocaties en het daarmee creëren van een overloopmogelijkheid voor het Westland, Oostland en Aalsmeer. In het greenportconcept zijn deze productielocatie steeds meer een voorziening (productie/toelevering) voor het cluster geworden waarbij het voor Nederland de economische belangen (handel, agrologistiek en kennis) verderop in de keten groter worden. Een koppeling van de Stidug aan de greenportontwikkeling wordt door respondenten als beperkt relevant bestempeld. De Stidug is ontwikkeld voordat het greenportconcept tot stand kwam en vanuit het greenportconcept gezien lagen de aangewezen projectlocaties niet allen op een gunstige afstand. Daarbij kan wel worden opgemerkt dat het begrip 'nabijheid' in de afstand tussen greenport en grootschalige productielocaties toe is aan een herdefiniëren gegeven ontwikkelingen in de agrologistiek.

Het greenportconcept is vanaf 2003/2004 steeds meer leidend geworden voor het Nederlandse en provinciale glastuinbouwbeleid van met name Zuid en Noord-Holland en in beperkte mate ook die van de andere provincies. Het greenportconcept is daarbij geen statisch concept. Meer en meer wordt onderkend dat het een mix is van grootschalige productielocaties (nationaal en internationaal met logistieke knooppunten in de mainports) gecombineerd met kleinschalige

niches als onderdeel van een brede en complexe keten van agrologistiek, handel, toeleverende bedrijven en kennisontwikkeling. Een dergelijke doorontwikkeling is door meerdere respondenten als te verwachten ontwikkeling geïndiceerd, waarbij geen van de respondenten de verwachting uitsprak dat het greenportconcept op korte termijn zal eindigen. Veelal werd het voortbestaan van de greenport impliciet als uitgangspunt en gegeven beschouwd, waarbij meerdere respondenten benadrukken dat de greenport op het niveau van Nederland als geheel moet worden beschouwd. Recent is ook Noord-Holland-Noord als greenport benoemd. De koppeling van het greenportconcept met het topsectorenbeleid wordt door respondenten als een lastige ervaren.

Het greenportconcept lijkt zich door te ontwikkelen, waarbij met name de ontwikkeling van grootschalige productielocaties en de schaalvergroting van individuele productiebedrijven in en nabij de kerngebieden van de greenport aan belang gaan winnen. Dit biedt perspectief voor grotere locaties op afstand van de kernzone van de greenport, maar maakt geen nieuwe uitbreidingslocaties noodzakelijk (geen behoefte aan meer areaal). Onder invloed van agrologistieke innovaties is daarbij de verwachting dat het nabijheidcriterium van 30 tot 60 minuten voor versstromen aan belang gaat inboeten. Met name de schaalvergroting van productieteelten stelt in de toekomst hoge eisen bij de doorontwikkeling, herstructurering en modernisering in het West- en Oostland en Aalsmeer en in mindere mate Venlo. Dit is een uitdaging voor de Coalitie HOT. Schaalvergroting zal zich ook daar in toenemende mate als behoefte manifesteren.

Conclusie

- Het greenportconcept lijkt zich door te ontwikkelen, waarbij met name de ontwikkeling van grootschalige productielocaties en de schaalvergroting van individuele productiebedrijven in en de kerngebieden van de greenport aan belang gaan winnen. Tegelijkertijd gaat onder invloed van agrologistieke innovaties het nabijheidcriterium (oorspronkelijk 30 tot 60 minuten voor versstromen) tussen greenport en productielocatie aan belang inboeten.
- Het greenportconcept zal worden gekenmerkt door schaalvergroting en internationalisering van productie, handel en agrologistiek (opslag en transport).

7 Slotbeschouwing

De Stidug is in 2000 ingesteld als regeling om de ontwikkeling van tien projectvestigingslocaties te faciliteren door gemeenten te ondersteunen bij het realiseren van duurzame collectieve voorzieningen op deze locaties. Deze locaties waren mede bedoeld als hervestiginglocaties voor tuinders uit herstructureringsgebieden in het Westland, Oostland en Aalsmeer. Geconstateerd kan worden dat Stidug maar marginaal heeft bijgedragen aan een snelle beschikbaarheid van nieuwe vestigingslocaties. Al in 2001 stelde LTO dat de starre beschikbaarheid van het budget het effect van de regeling beperkte. Terugkijkend kan worden gesteld dat het object waarop de Stidug was gericht, namelijk de tien vestigingslocaties, door tal van factoren in tempo veel trager en in omvang veel beperkter dan verwacht werd gerealiseerd. Wat betreft de regeling zelf bleek de gehanteerde realisatietermijn al snel te kort en dat heeft tot twee keer toe geleid tot het verlengen van de realisatietermijn.

De Stidug valt niet los te zien van de doelstellingen achter de realisatie van tien projectvestigingslocaties. Het achterliggende concept van de tien projectvestigingslocaties zoals benoemd in het afsprakenkader tussen de minister en de sector werd al omstreeks 2003 ingehaald door de praktijk. Onder invloed van het greenportconcept dat zich toen ontwikkelde en van beleidswijzigingen bij diverse overheden, daalde het belang van de projectvestigingslocaties en werd er nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden in en nabij de kerngebieden van de greenports. De sector zelf richtte zich sindsdien op deze kerngebieden. Dit is één van de verklaringen voor de trage en moeizame realisatie van de tien projectvestigingslocaties, als onderdeel van een complex van factoren, dat in 2005 al is benoemd in de toenmalige evaluatie van het ruimtelijk glastuinbouwbeleid. Het effect was dat de ontwikkeling van de projectlocaties trager verliep dan verwacht en de belangstelling van tuinders voor de locaties beperkter was dan gedacht. Dit proces stagneerde vanaf 2008 nog verder onder invloed van de economische crisis, waardoor de ontwikkeling van de projectvestigingslocaties verder onder druk kwam te staan. Ook de herstructurering stagneerde onder invloed van de crisis. Terugblikkend bleek er bovendien minder glastuinbouwareaal nodig dan ten tijde van de start van de Stidug werd verwacht. Het aantal bedrijven en het in gebruik zijnde areaal voor de glastuinbouw daalde terwijl de productie c.q. het rendement per ha glas dusdanig steeg dat de totale glastuinbouwproductie jaarlijks bleef stijgen.

Waar het achterliggende doel van de Stidug als regeling door tal van factoren maar beperkt is gerealiseerd is de regeling wel succesvol geweest voor het realiseren van investeringen in duurzame collectieve voorzieningen in de projectvestigingslocaties. De Stidug heeft tevens een impuls gegeven aan het sterker nadenken over duurzaamheid in deze gebieden en daarbuiten, al werd dat ook vanuit andere omgevingsfactoren beïnvloed. De Stidug was een katalysator voor de realisatie van duurzame collectieve voorzieningen in de projectvestigingslocaties, waarbij overigens niet alle duurzaamheidsaspecten vanuit de glastuinbouw als een voordeel werden gezien: de focus lag bij de sector met name op energie, water en bereikbaarheid en minder op landschappelijke inpassing en recreatief medegebruik. Daarbij is wel de kanttekening te plaatsen dat ook de duurzame collectieve voorzieningen waarop de Stidug zich richtte gedurende de rit op onderdelen werden ingehaald door de tijd. Bijvoorbeeld de aanvankelijk collectieve voorzieningen voor de energievoorzieningen werden opgevolgd door individuele voorzieningen met een vergelijkbare of hogere score op duurzaamheid. Omdat de Stidug een tenderregeling betrof, was het lastig flexibel te anticiperen op dergelijke veranderingen. De dynamiek in deze voorzieningen

bleek groter dan verwacht. De laatste jaren kantelt de behoefte van de sector weer van individueel naar collectief voor zaken als energie en warmte (fossiel neutraal), CO₂ toevoer en waterkwaliteit.

Overall is Stidug niet het instrument gebleken waarmee de doelen achter de ontwikkeling van de projectvestigingslocaties konden worden waargemaakt: herstructurering, bundeling, het bieden van ruimte voor hervestiging en het uitbreiden van de sector met grootschalige moderne productiebedrijven. De onderliggende aanname van de regeling dat het creëren van een goed aanbod van voorzieningen op de projectlocaties voldoende aantrekkingskracht zou bieden, heeft in de praktijk niet gewerkt. De gebieden hadden onvoldoende aantrekkingskracht voor tuinders uit het Westland, Oostland en Aalsmeer. De ontwikkeling van de tien projectvestigingslocaties uit het afsprakenkader met de sector en zoals vastgelegd in het ruimtelijk beleid bleken in de praktijk minder maakbaar en anders uit te pakken.

Bijlagen

Bijlage 1: Lijst respondenten

Naam	Vragen	Locatie
Philip van Dijk	1 t/m 10	Ex DLG uitvoeringsorganisatie / Alle locaties
Jan Weijs	1 t/m 10	Ex DLG uitvoeringsorganisatie / Alle locaties
Albert Bos	1-2	Dossieronderzoek (dossiers Stidug)
Frank van der Meer	1-2	Dossieronderzoek (dossiers Stidug)
Rense Oort Alco Koerts	1-2	Dossieronderzoek (dossiers Stidug) / Centraal Archief
Roelof de Haan	1-4, 7, 9	Projectleider Grootslag
Wybe Theijse	1-4, 7, 9	Betrokken bij: Californië, Siberië en Bergerden
Jan Deuten Aize Schipper	1-4, 7, 9	Gemeente Emmen
Gerard Selman	1-4, 7, 9	Betrokken vanuit LTO bij: IJsselmuiden, prima Vera en Berlikum
Piet Janmaat	1-4,6- 9	TOM Noord-Brabant
Roelof Kooistra	1-4, 7, 9	Betrokken bij: Luttelgeest
Sander van Voorn	5-10	Betrokken bij: Aalsmeer / greenport
Mark de Bruijne	3-10	Provincie Zuid-Holland
Peter Graven	1-4, 7, 9	Provincie Noord-Holland
Jacqueline Dijksterhuis	1-4, 6-9	Provincie Drenthe
Kees Pieters John Rocks	1-4, 7, 9	Provincie Gelderland
Richard Mentink	1-4, 7, 9	Betrokken bij: Zuidplas
Antoon v.d. Ven	3-10	Westland
Gerard Beentjes	3-10	Noord-Brabant
Leonie Claessen	1 t/m 10	LTO Noord Glaskracht

Bijlage 2: Beoordelingskader Stidug

Duurzaamheidsaspect	Beoordelingsmaatstaf	Factor in de weging
Energie en CO2	CO2-emissie en reductie t.o.v. referentieniveau Waarschijnlijkheid realisatie	15
Waterhuishouding	Milieuvriendelijke gesloten waterhuishouding met max benutting regenwateropvang en waterzuivering Invloed opp.water en rondwatersysteem Gietwatervoorziening Afvalwater	8
Landschappelijke inpassing	Gedeeltelijk aangesloten bij BEL systematiek DLG Drie niveaus: verankering omgeving, vormgeving plangebied, vormgeving onderdelen plangebied (openbare ruimte, collectieve voorzieningen en private ruimten) + haalbaarheid landschappelijke inpassing	4
Verkeer en Vervoer	Drie zoveel mogelijk kwantitatief beoordeelde criteria: Bereikbaarheid met o.a. afstand mainports Mobiliteitsmanagement met o.a. multimodaliteit Leefbaarheid met o.a. gescheiden stromen fiets	5
Afval	Organisch materiaal omzetten in energie Compostering bij centraal composteringsbedrijf nabij gebied Gescheiden inzameling	2
Herstructureringsbelang	Oppervlakte project Selectiecriteria bij toewijzing (voorrang tuinders herstructureringsgebieden Westland en Aalsmeer?) Mate van acquisitie	10
Ruimtelijke duurzaamheid	Bruto omvang locatie Bruto omvang uit te geven kavels Netto omvang uit te geven kavels, inclusief vorm van de kavels en mogelijkheid kavels Te bundelen grotere kavels	4
Multifunctionaliteit	Oppervlak gereserveerd voor collectieve functies water en natuur (maar ook landschap en recreatie) Robuustheid natuur Recreatieve voorzieningen (fiets- en wandelroutes) Recreatieve beleving natuur en water	2