



verspreid glas & ruimtelijke kwaliteit

reflectie op de evaluatie glassanering

provinciaal adviseur




ruimtelijke kwaliteit



in zuid-holland



 *Verspreid glas & ruimtelijke kwaliteit*

 *refelectie op de evaluatie glassanering*

 *AV-PAZH-12*

 *18 oktober 2014*

Verspreid glas & ruimtelijke kwaliteit - reflectie op de evaluatie glassanering

Aanleiding

De Provincie Zuid-Holland voert sinds 2002 beleid op de sanering van het zogenaamde 'verspreide' glas; kassen die zich buiten de aangewezen glastuinbouwconcentratiegebieden bevinden. Het doel daarvan is tweeledig: verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit (door het verwijderen van glas) en het versterken van de greenport-functie (door verplaatsing van ondernemingen naar concentratiegebieden).

Er is een evaluatie verricht (Agrimaco, oktober 2014) om zicht te krijgen op de effectiviteit van dit beleid en om op basis hiervan bouwstenen te ontwikkelen voor nieuw beleid. Want de wereld verandert: financiële middelen van gemeenten en provincie drogen op, het rijk trekt zich terug en woningbouw (als compensatiemiddel) staat onder druk. Daarbij zijn er veranderingen gaande in het provinciaal ruimtelijk beleid en het bijbehorende instrumentarium.

Tijd dus om de balans op te maken en opnieuw koers te bepalen. Aan mij als provinciaal adviseur ruimtelijk kwaliteit is gevraagd een reflectie te geven vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit op de resultaten van de evaluatie.

De oogst

Wat is de oogst van het beleid ten aanzien van de saneren van verspreid glas tot nu toe? Hiervoor is het van belang te schetsen hoe het beleid is vormgegeven en hoe ruimtelijke kwaliteit daar in verankerd is. Vervolgens ga ik in op de resultaten uit de evaluatie waarbij een aantal gerealiseerde projecten is onderzocht.

Subsidieregeling

Het beleid is vormgegeven middels een subsidieregeling glassanering. Het doel van de regeling is geformuleerd als "het verwijderen van verspreid liggende kassen ten behoeve van het herstel van waardevol landschap, het geven van meer ruimte aan natuur en het versterken van gebieden voor duurzame glastuinbouw". De regeling is van toepassing binnen de zogenaamde prioritaire gebieden, die als zodanig zijn aangemerkt "vanwege de omvang van het te saneren areaal en het provinciale belang op het vlak van landschap, ecologie, milieu, water en cultuurhistorie". Het gaat hierbij om gebieden als de Hoeksche Waard, Midden Delfland, Duivenvoordecorridor en de omgeving van Nieuwkoop en Kaag en Brassem. In principe komen alle verspreide kassen binnen deze gebieden in aanmerking voor de saneringsregeling.

Resultaat

In de periode 2007-2014 zijn afspraken gemaakt voor de sanering van bijna 260 ha verspreid glas binnen de prioritaire gebieden. Ongeveer de helft daarvan is op dit moment ook echt gesloopt, de andere helft volgt de komende jaren. Op basis van een recente inventarisatie (Inicio, oktober 2014) is duidelijk geworden dat er binnen deze gebieden momenteel nog ruim 250 ha verspreid glas aanwezig is. Als het doel zou zijn om al het glas in de prioritaire gebieden te saneren dan zijn we nu dus ongeveer halverwege.

Criteria voor duurzame kwaliteitsverbetering

Vanaf 2012 is, op voorspraak van mijn voorganger, aan de subsidieverlening een kwalitatieve dimensie toegevoegd in de vorm van een aantal criteria voor duurzame kwaliteitsverbetering. Het betreft de volgende criteria:

- a. de mate waarin de eigenschappen en waarden van de landschappelijke topografie ter plaatse van het te saneren fysieke glas worden hersteld, versterkt of actief ontwikkeld in samenhang met de kenmerken van het landschap in groter verband;
- b. de mate waarin de functionaliteit van het landschap ter plaatse van het te saneren fysieke glas als agrarische gebruiksruimte of ecologisch reservoir wordt hersteld, versterkt of actief ontwikkeld;
- c. de mate waarin eventuele woningen of andere gebouwde voorzieningen die worden gebouwd ter medefinanciering van de sanering van verspreide glastuinbouw, worden

verankerd in de historische of bestaande stedenbouwkundige structuur van dorpskom, lintbebouwing, buurtschap of dergelijke;

- d. de mate waarin de eventueel te verplaatsen bedrijven de economische structuur van een gebied voor de glastuinbouw in Zuid-Holland versterken in ruimtelijk, logistiek en milieutechnisch opzicht.

Saneringsvoorstellen zijn vanaf 2012 dus mede op basis van deze criteria getoetst en in een enkel geval is het subsidieverzoek (mede) op basis hiervan afgewezen.

De criteria zijn te zien als al een uitwerking en toespitsing van de aspecten belevingswaarde (a en c), gebruikswaarde (b) en toekomstwaarde (d en b) en bieden daarmee in mijn ogen een bruikbare kapstok om ook de behaalde resultaten van een kwalitatief oordeel te voorzien. In de evaluatie van Agrimaco wordt een aantal saneringsprojecten nauwkeuriger onder de loep genomen en aan de hand van deze criteria beoordeeld op de geleverde bijdrage aan versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Als ik de resultaten hiervan op me in laat werken vallen mij een aantal zaken op.

Ad a – versterking landschap

Het eerste punt heeft betrekking op de versterking van het landschap ter plaatse. Hierbij gaat het dus vooral om de belevingswaarde van het landschap na de sanering. Hier wordt echt de belangrijke winst behaald. De onderzochte projecten laten zien dat sanering van verspreid glas een belangrijke kwaliteitswinst kan betekenen voor een gebied, bv. door het creëren van nieuwe doorzichten, het opruimen van verrommeling en het versterken van het open karakter in gebieden waar deze kwaliteit onder druk staat.

Wat daarbij verder opvalt is dat de projecten zich vooral laten kenschetsen door 'herstelwerkzaamheden'. In de meeste gevallen gaat het om het terugbrengen van graslanden, herstel van het open karakter van een polder. Van versterking of actieve ontwikkeling, met nieuwe landschappelijke structuren, routes, water en groen etc. is doorgaans geen sprake.

Ad b - functionaliteit

Het tweede punt betreft de gebruikswaarde van het gebied na de sanering. Het landschap 'na de kas' krijgt in de meeste gevallen een agrarisch gebruik. In veel gevallen gaat dat ook gepaard met de bouw van extra woningen, waardoor de woonfunctie als zelfstandig gebruik (dus los van het agrarisch gebruik) prominenter wordt.

Ten aanzien van het nieuwe agrarische gebruik is het de vraag in hoeverre hierbij ook altijd sprake is van een duurzame en rendabele bedrijfsvoering. In sommige gevallen wordt geconstateerd dat de resterende ruimte te kleinschalig is voor een serieus agrarisch gebruik en zal het naar verwachting meer hobby-matig benut worden. In andere gevallen blijft de nieuwe bestemming nog ongewis.

De schaal van het saneringsproject lijkt daarbij een belangrijke factor. Naarmate er sprake is van een groter, samenhangend gebied dat een nieuwe functie krijgt wordt de kans op een betekenisvolle gebruiksruiimte voor bijvoorbeeld landbouw of natuur groter.

Samenhangend met het punt hierboven (ad a) lijkt de focus bij de saneringsprojecten te liggen op het weghalen van de kassen en minder op de gebruikswaarde van het gebied na sanering; daarbij lijkt er minder aandacht te zijn geweest voor een mogelijke koppeling met andere opgaven (bijvoorbeeld op het gebied van recreatie, water, natuur).

Ad c - woningbouw

Het derde punt betreft de kwaliteit van de inpassing van nieuwe woningen. De sanering van kassen gaat in de meeste gevallen gepaard met de nieuwbouw van woningen in het kader van de ruimte voor ruimte regeling. Om de sanering financieel rond te krijgen is de combinatie van opbrengsten uit nieuwe woningen en een aanvullende saneringssubsidie in de meeste gevallen noodzakelijk gebleken. Dit betekent dus dat bij een sanering er niet alleen zaken worden weggehaald, maar dat er ook nieuwe gebouwen voor in de plaats komen.

Het belang van een goede verankering van de nieuwbouw binnen de bestaande landschappelijke en stedenbouwkundige structuur van lint, buurtschap of dorp is groot. In het landelijk gebied en zeker in de meer open poldergebieden kan de toevoeging van een enkele woning een grote impact hebben: het nieuwe is vaak nadrukkelijk zichtbaar (soms van verre) en nestelt zich dikwijls in een historisch gegroeide, kleinschalige bebouwingsstructuur.

Dit vraagt om een zorgvuldige inpassing zowel architectonisch (de verschijningsvorm van de woning, kleur en materiaalgebruik), stedenbouwkundig (de situering van de woning, de oriëntatie en korrelgrootte) als landschappelijk (erf, beplanting en zichtlijnen).

Daar waar er nieuwe woningen gerealiseerd zijn, laat de kwaliteit van met name de inpassing ervan wat mij betreft te wensen over. De inbedding van nieuwbouw in bestaande historische structuren blijkt daarbij een kwetsbaar punt. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwijkende typologieën zoals geclusterde bouw in een straatje haaks op een lint, nieuwbouw die nadrukkelijk hoger ligt dan aangrenzende kavels, of verder naar achteren, het dichtzetten van een waardevol zicht, het ontbreken van een passende erfbeplanting etc. Wat daarbij opvalt is dat er wel visies zijn opgesteld om een goede verankering te borgen, maar dat in de verdere planvorming en uiteindelijk realisatie blijkbaar andere keuzes zijn gemaakt en het blijkbaar niet is gelukt deze ambities te verzilveren.

Ad d - verplaatsing

Dit vierde punt heeft betrekking op de toekomstwaarde van de sanering. De gedachte achter de regeling is dat het verplaatsen van ondernemingen uit de te saneren gebieden naar de concentratiegebieden leidt tot een versterking van de greenport-functie, in ruimtelijk, logistiek en milieutechnisch opzicht. Uit de evaluatie blijkt echter dat er nauwelijks sprake is geweest van verplaatsing van bedrijven naar concentratiegebieden. De saneringsregeling heeft dus vooral stoppers gefaciliteerd.

Aanbevelingen

Op basis van bovenste bevindingen kom ik tot een aantal aanbevelingen voor verbetering van het sanerings instrumentarium.

Meer maatwerk.

Het is de moeite waard om te investeren in het saneren van verspreid liggend glas in de provincie. De gerealiseerde projecten laten zien dat er een grote winst valt te behalen. Naar de toekomst toe kunnen de middelen naar mijn mening echter effectiever worden ingezet. De indeling naar prioritaire gebieden heeft als doel gehad te prioriteren binnen het verspreide glas, maar is in mijn ogen een te grofmazige benadering. Binnen de prioritaire gebieden zijn nog grote verschillen qua bijdrage die sanering van glas levert aan versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Ik pleit dan ook voor een meer kwalitatieve analyse van de opgave. Voor Oost-IJsselmonde is dit bijvoorbeeld in het kader van een handreiking 'ruimte voor ruimtelijke kwaliteit' gedaan met als resultaat een duiding op perceelsniveau van de wenselijkheid en urgentie van sanering. Nu het areaal verspreid glas in kwantitatieve zin scherp in beeld is (Inicio, 2014) is het ook mogelijk om, in samenspraak met de betrokken gemeentes, hier in kwalitatieve zin een prioritering aan te koppelen.

Gebiedsgericht

Er is een grotere kwaliteitswinst te boeken wanneer de opgaven voor sanering meer dan tot nu toe in verbinding worden gebracht met andere ruimtelijke opgaven in een gebied. Het landelijk gebied en zeker dat in Zuid-Holland krijgt meer en meer een betekenis voor andere functies dan alleen voedselproductie. Recreatie, natuur, water(berging), energie, wonen: op tal van terreinen spelen er belangrijke ruimtelijke opgaven en kansen. Door deze opgaven al in een vroegtijdig stadium te verkennen ontstaan er mogelijkheden om de sanering van glas te verbinden aan een bredere ambitie voor een gebied en kunnen er kansen ontstaan die vanuit de sanering sec niet in beeld waren. Daar waar de focus in de saneringsplannen nu vooral op verbetering van de belevingswaarde lijkt te liggen, biedt een meer integrale benadering de kans om daarbij ook de gebruikswaarde en toekomstwaarde van de nieuwe situatie te versterken en nieuwe kwaliteiten tot ontwikkeling te brengen. Ik adviseer dan ook om de saneringsopgave te koppelen aan een dergelijke meer gebiedsgerichte benadering.

Ruimte voor rommel

Bij het scherper en preciezer kijken naar wenselijkheid en effectiviteit van sanering hoort wat mij betreft ook de overtuiging dat niet alles weggepoetst hoeft te worden. We hoeven niet bang te zijn voor elke oude kas die zijn functie verliest. Het landschap weerspiegelt de maatschappelijke en economische ontwikkelingen en daarbij hoort verandering, verschuiving en transformatie. Zoals

hierboven gesteld zijn er uiteraard plekken waar het opruimen leidt tot een grote kwaliteitswinst maar op andere plekken hoeft een verouderd kassengebied op zichzelf niet problematisch te zijn. Met wat rommeligheid, tijdelijk gebruik of een vervallen kas is niks mis en wat mij betreft mag er ook ruimte zijn voor dergelijke gebieden, kunnen ze ook hun eigen charme hebben. Daarbij ligt er voor wat betreft de kwaliteit van de bouwwerken en de inrichting van het erf overigens ook een verantwoordelijkheid bij de ondernemer zelf. Deze kan hierop ook worden aangesproken en indien van toepassing kan ook handhavend optreden van de gemeente op zijn plaats zijn.

Meer aandacht voor hergebruik

Het feit dat de saneringsprojecten voor verspreid glas vooral stoppers hebben gefaciliteerd geeft al aan dat ondernemers in deze gebieden het zwaar hebben. Het ligt in de lijn der verwachting dat voor veel verspreide kassen geldt dat het naar de toekomst toe steeds lastiger zal zijn economisch rendabel te ondernemen. Sanering biedt een oplossing, maar hoeft niet de enige mogelijkheid te zijn voor een kwalitatieve ontwikkeling.

Verouderde kasgebieden bieden ook kansen voor nieuwe (particuliere) initiatieven en activiteiten die wellicht elders moeilijker een plek vinden. De overheid kan hierbij stimuleren en faciliteren door proactief op te treden. Hierbij kan gekeken worden welke kansen er liggen voor hergebruik van deze gebieden en welke initiatieven er spelen die hier wellicht bij betrokken kunnen worden. Door dit tijd te geven kan een dergelijk gebied meer geleidelijk transformeren en met een goede begeleiding ook een kwalitatieve ontwikkeling doormaken.

Ik adviseer dan ook om naast saneringstrategieën ook nadrukkelijker de mogelijkheden voor hergebruik en een meer geleidelijke transformatie van gebieden te onderzoeken.

Er is hierbij een parallel te trekken met ander agrarisch vastgoed. Recent onderzoek van Alterra heeft aangetoond dat er de komende jaren een grote hoeveelheid agrarisch vastgoed leeg komt te staan. De leegstand is landelijk gezien zelfs groter dan die van kantoren en bedrijfsterreinen. Bij het in beeld brengen van de mogelijkheden voor hergebruik en het zoeken naar nieuwe bestemmingen ligt het dan ook voor de hand dit in een breder perspectief te plaatsen en de opgaven voor glas en overig agrarisch vastgoed in samenhang met elkaar te bekijken.

Kwaliteitsinstrumentarium

De provincie heeft met de Visie Ruimte en Mobiliteit een nieuwe koers ingezet, waarbij het sturen op kwaliteit centraal is komen te staan. In plaats van de meer kwantitatieve benadering waarbij vooral de oppervlaktes, aantallen en contouren centraal stonden wordt er nu sterker ingezet op de kwaliteit van een bepaalde ontwikkeling en wordt het gesprek daarover met betrokken partijen steeds belangrijker. Met de Kwaliteitskaart en de Gebiedsprofielen heeft de provincie instrumenten in handen om dit gesprek aan te gaan.

In aanvulling hierop lijkt het mij wenselijk een kader te ontwikkelen dat sturing kan geven aan de kwaliteit van de transformatieopgaven ten aanzien van verspreid glas en vrijkomende agrarische bebouwing. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden naar een aantal meer universeel geldende principes en gebiedspecifieke uitwerkingen, die samen met de betrokken gemeenten kunnen worden opgesteld. De handreiking voor de ruimte voor ruimte regeling in Oost-IJsselmonde is wat mij betreft een mooi voorbeeld van een dergelijke benadering.

Dergelijke gebiedsgerichte uitwerkingen bieden ook mogelijkheden om provinciale middelen ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit gericht en effectiever in te zetten.

Naast een inhoudelijke handreiking is begeleiding en ondersteuning in planvorming en verdere uitwerking van belang om er ook voor te zorgen dat zaken ook daadwerkelijk van de grond komen. Dit aspect, dat ook al in de bestaande subsidieregeling een plek had, blijft van groot belang en verdient een stevig vervolg.

Geraadpleegde bronnen:

Sanering verspreid glas provincie Zuid-Holland (2007-2014), subsidie – en beleidsevaluatie, concept (Agrimaco, 12 oktober 2014.)

Inventarisatie verspreide glastuinbouw in Zuid-Holland, concept (Inicio, 2 oktober 2014)

Vrijkomende agrarische bebouwing in het landelijk gebied, (Alterra, 2014)

Subsidieregeling sanering en bemiddeling verspreide glastuinbouw Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2013)

Ruimte voor ruimtelijke kwaliteit, een handreiking voor de ruimte voor ruimte regeling in Oost-IJsselmonde, (Zuidvleugel Deltapoort, april 2014)



provinciaal adviseur

ruimtelijke kwaliteit

in zuid-holland



Abe Veenstra

Zuid-Hollandplein 1
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
t: (070) 441 68 06
e: a.veenstra@pzh.nl
website: www.pazh.nl

