

Vooronderzoek Groene Hart

- eindrapport -

Drs. M. de Groen
Drs. M. Jansen
Dr. P.H. Renooy

Amsterdam, 22 oktober 2007
Regioplan publicatienr. 1614

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Randstedelijke Rekenkamer

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Aanpak	2
1.4 Analyse kader	3
1.5 Leeswijzer	4
2 De provincie in het binnenlands bestuur	5
2.1 Veranderende rol: van beleidsmaker naar (mede)uitvoerder	5
2.2 Centraal of decentraal	6
2.3 Schaalvergroting of samenwerking?	6
2.4 Bestuurlijke drukte en Code Interbestuurlijke Verhoudingen	6
3 Ruimtelijk beleid	9
3.1 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie	9
3.2 Voorbeelden van projecten	11
4 Het Groene Hart	15
4.1 Het Groene Hart	15
4.2 Doelstellingen Rijksprogramma	16
4.3 Projecten en thema's	17
5 De rol van de provincie: beleidsvorming	19
5.1 Visie en doelstellingen	19
5.2 Organisatiestructuur en samenwerking	23
5.3 Bevindingen	26
6 De rol van de provincie: uitvoering en resultaat	29
6.1 Vertaling Uitvoeringsprogramma naar werkplannen	29
6.2 Benoeming probleemeigenaren per icoonproject	30
6.3 Inzet middelen	30
6.4 Monitoring	32
6.5 Voorlopige resultaten	33
6.6 Bevindingen	34
7 Conclusies en aanbevelingen	37
7.1 Thema's en bestaand onderzoek	37
7.2 Aanbevelingen voor toekomstig rekenkameronderzoek	39
7.3 Impact, acceptatie en uitvoerbaarheid	41
Bijlage: Gesprekspartners	43

SAMENVATTING

Aanleiding	Het Groene Hart is een planologisch omvangrijk project, waarvoor de regie sinds een aantal jaar bij de drie betrokken provincies (Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht) ligt. Het spanningsveld tussen mens en natuur vraagt om een zorgvuldig beleid. De Randstedelijke Rekenkamer wil bezien of en op welke wijze de Rekenkamer een bijdrage kan leveren aan de doeltreffendheid van dit beleid.
Onderzoek	Regioplan Beleidsonderzoek heeft daarom in de zomer van 2007 op verzoek van de Randstedelijke Rekenkamer de stand van zaken rondom het beleid en de uitvoering van het Groene Hart in kaart gebracht. Hiervoor zijn documenten bestudeerd en gesprekken gevoerd met betrokkenen. Op basis hiervan is een aantal aanbevelingen gedaan voor toekomstig onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer.
Stand van zaken	In het kader van het Rijksprogramma Groene Hart zijn negen doelstellingen geformuleerd die zijn vertaald in tien programma's en thema's, die op hun beurt steunen op tien peilers, de zogenaamde icoonprojecten. Uit dit onderzoek komt naar voren dat sinds het verschijnen van het Uitvoeringsprogramma Groene Hart (dat eind 2006 verscheen als laatste in een reeks van vier documenten) nog niet alle icoonprojecten zijn gestart. De komende jaren zullen de resultaten van de projecten zichtbaar moeten gaan worden.
Aansturing	De aansturing van het Groene Hart is sinds 2004 rigoureus gewijzigd. Vóór 2004 werd gewerkt vanuit het Bestuurlijk Platform Groene Hart, waarvan naast bestuurders en uitvoerders ook verschillende maatschappelijke organisaties en private partijen deel uit maakten. Vanaf 2004 is hieraan met de instelling van een stuurgroep en een programmabureau een einde gekomen, hetgeen bij een aantal partijen tot teleurstelling leidde. Een positief effect was echter dat deze partijen zich gingen verenigen en daarmee volwaardige gesprekspartners van de stuurgroep werden.
Integraliteit	Uit het onderzoek kwam naar voren dat de huidige organisatie van het Groene Hart, met de icoonprojecten als belangrijkste peilers, het risico in zich draagt dat de integraliteit van het programma in het gedrang komt. Al lopen de afzonderlijke projecten nog zo goed, dit zegt nog niets over het Groene Hart als geheel. Het bewaken van de integraliteit is dan ook van groot belang. Hierin is een belangrijke taak weggelegd voor de stuurgroep en de projectgroep. In hoeverre deze hierin gaan slagen moet de toekomst uitwijzen.
Monitor	Om de vinger aan de pols te houden adviseren we de Randstedelijke Rekenkamer de toekomstige ontwikkelingen in het Groene Hart te (laten) monitoren. Niet zozeer de afzonderlijke icoonprojecten, maar het Groene Hart als geheel moet hierin centraal staan. Hiervoor heeft Regioplan de Randstedelijke Rekenkamer een aantal concrete voorstellen gedaan.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Ontwikkelingsplanologie is omgeven door veel vaagheden. Het begrip benadrukt het proces, waarbij veel partijen betrokken zijn. In het geval van het Groene Hart krijgen de provincies als regisseur te maken met veel botsende belangen. Om het in dagelijkse taal te zeggen: Jan en Alleman bemoeit zich met het Groene Hart en het rekening houden met al die belangen vergt bestuurlijke acrobatiek. Daarbij wordt de provincies een sterk wapen, het streekplan, uit handen genomen, net als de toetsing van nieuwe bestemmingsplannen. Wel krijgen provincies in de toekomst te maken met nieuwe instrumenten, zoals de structuurvisie.

Wat het proces nog onduidelijker maakt, is dat de nieuwe minister, mevrouw Cramer, heeft aangekondigd in het najaar met een zogenaamde dilemma-notitie over de Randstad te komen. Voor de overigens geheel nieuw samengestelde stuurgroep valt het niet mee doelstellingen te bereiken. De uitspraak van oud gedeputeerde (Utrecht) en stuurgroeplid Lokker op een themabijeenkomst in het najaar van 2005 is wat dat betreft veelzeggend:

“Dat neemt niet weg dat ik overweeg een aantal papieren projecten in Utrecht stop te zetten. Die lopen al zo lang dat het vergaderen erover duurder is dan de uitvoering ooit zou zijn. Daar moeten we vanaf. Het Groene Hart vraagt om daadkracht.”

De Randstedelijke Rekenkamer wil bezien of en op welke wijze zij een bijdrage kan leveren aan de doeltreffendheid van het provinciaal beleid in dezen. Het hier voorgestelde onderzoek heeft tot doel te verkennen in hoeverre dat mogelijk is.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek dat de rekenkamer voor ogen heeft, valt uiteen in twee delen. Deel 1 kan worden omschreven als ‘de stand van zaken’, deel 2 als ‘aanbeveling aan de rekenkamer’. Hiervoor zijn de volgende vragen geformuleerd:

Deel 1: Stand van zaken

- 1a Wat is de rol van de provincies bij de beleidsvorming en -uitvoering van het beleid gericht op het Groene Hart?
- 1b Wat zijn de doelstellingen van de provincies met betrekking tot het Groene Hart?

- 1c Welke middelen zetten zij in om de doelstellingen te realiseren?
- 1d Welke prestaties hebben zij inmiddels met deze middelen gerealiseerd?

Deel 2: Aanbevelingen

- 2a Welke thema's lenen zich voor rekenkameronderzoek?
- 2b Welke onderzoeken zijn of worden er al gedaan naar deze thema's?
- 2c Welke ordening zit er in de onderzoeksthema's op impact, acceptatie en onderzoektechnische uitvoerbaarheid? De rekenkamer heeft namelijk de ambitie dat het onderzoek bij moet dragen aan een verbetering van het provinciaal bestuur.

1.3 Aanpak

Het onderzoek is in fasen uitgevoerd. Deze worden hierna besproken.

Documentanalyse

In deze fase zijn de relevante documenten bestudeerd. Het betreft de landelijke nota's, culminerend in het Rijksprogramma Groene Hart, de nota's van de stuurgroep, nota's van individuele provincies, nota's van de overige georganiseerde belanghebbenden (het Groene Hart Pact, Groene Hart Kloppend Hart, Woerdens Beraad) en van het Interprovinciaal Overleg (IPO). Daarnaast is gebruikgemaakt van algemene literatuur over de voor- en nadelen van de gebiedsgerichte benadering en de taken en mogelijkheden van de provincie daarbinnen. In de documentenanalyse is ook aandacht voor de meer algemene discussie over de plaats en rol van de provincie binnen het bestuurlijke krachtenveld.

Interviews

Om vast te stellen wat in de praktijk de mogelijkheden en onmogelijkheden voor de provincies zijn om geformuleerde doelen te bereiken, zijn we te rade gegaan bij een aantal betrokkenen. In totaal hebben negen gesprekken plaatsgevonden met de volgende personen:

- een lid van de stuurgroep;
- een lid van het managementteam;
- de oud-directeur van het programmabureau;
- de programmamanager van het programmabureau;
- een lid van het programmabureau;
- de voorzitter van het Woerdens Beraad;
- een vertegenwoordiger van het Groene Hart Kloppend Hart;
- een vertegenwoordiger van Milieudefensie;
- een vertegenwoordiger van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

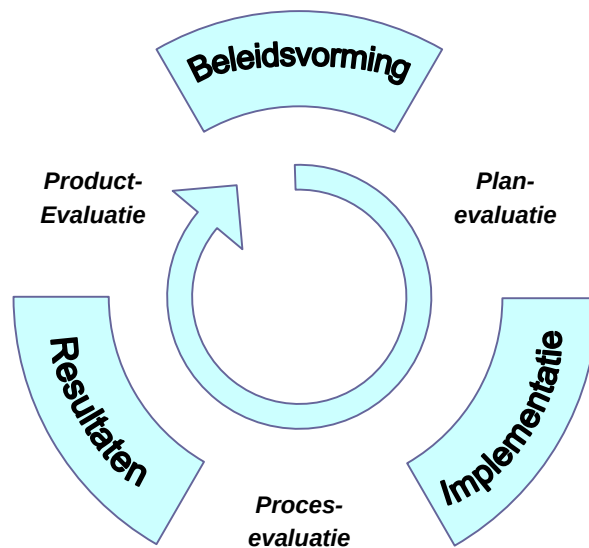
Analyse en rapportage

In deze fase is het verzamelde materiaal in relatie tot elkaar geplaatst en zijn de onderzoeksvragen beantwoord.

1.4 Analyse kader

Om de onderzoeksvragen met betrekking tot de stand van zaken (deel 1) te beantwoorden, maken we gebruik van de beleidscyclus. Overheidsbeleid ontvouwt zich aan de hand van een aantal fasen die samen de beleidscyclus vormen:

Figuur 1.1 De beleidscyclus



Door de verschillende fasen van beleid onder de loep te nemen kan een beeld worden gevormd over het verloop van de beleidsvorming, de uitvoering en de bereikte resultaten. Elke fase kan worden opgedeeld in een aantal elementen, die het uitgangspunt vormen voor een beleidsanalyse. In de volgende tabel wordt hiervan een overzicht gegeven, toegespitst op het Groene Hart:

Tabel 1.1 Analyse kader Groene Hart

Fase in beleidscyclus	Analysecriterium
Beleidsvorming	<ul style="list-style-type: none"> - Is er een duidelijke visie? - Is er een duidelijke strategische doelstelling geformuleerd? - Zijn de uitgangspunten van de Nota Ruimte of het Rijksprogramma Groene Hart in het Uitvoeringsprogramma Groene Hart vertaald in concrete doelstellingen? - Worden de doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma door alle partijen onderschreven? - Zijn er afspraken gemaakt over (strategische) sturing, regie en inspanningsverplichtingen en zijn deze vastgelegd (in een convenant)?
	<i>Is het plan geëvalueerd?</i>
Implementatie	<ul style="list-style-type: none"> - Zijn de doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma vertaald naar het uitvoerend niveau? - Zijn er voor de uitvoering probleemeigenaren benoemd en zijn hiermee prestatieafspraken gemaakt? - Welke middelen worden ingezet bij de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma? - Welke knelpunten doen zich voor in de verschillende fasen van het proces? - In welk opzicht verschilt de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma?
	<i>Is het proces geëvalueerd?</i>
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe waarderen betrokkenen het Uitvoeringsprogramma? - Heeft het Uitvoeringsprogramma al concrete resultaten voortgebracht? - Welke positieve en negatieve effecten kunnen worden onderscheiden? - Wat kan aan het Uitvoeringsprogramma worden verbeterd? - Zijn de resultaten teruggekoppeld? - Heeft aan de hand van de resultaten bijstelling van het Uitvoeringsprogramma plaatsgevonden?
	<i>Is het effect geëvalueerd?</i>

Aan de hand van bovenstaand analysekader kunnen de verschillende fasen in de beleidscyclus van het Groene Hart worden bekeken en de eerder geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord. Dit doen we in de hoofdstukken 4 en 5.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksvragen hebben betrekking op alle in paragraaf 1.4 geschetste fases. We bespreken ze in de hoofdstukken 5 en 6. In hoofdstukken 2, 3 en 4 zetten we kort het Groene Hart-beleid uiteen en schetsen we het algemene en ruimtelijke kader waarbinnen het Groene Hart-beleid is geplaatst. Ten slotte geven we in het laatste hoofdstuk de belangrijkste conclusies met hieraan gekoppeld aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

2 DE PROVINCIE IN HET BINNENLANDS BESTUUR

Bij verreweg de meeste maatschappelijke opgaven zijn verschillende overheidsinstanties, functionele instellingen of maatschappelijke organisaties betrokken. Voor vrijwel alle majeure sociale, ruimtelijke of bestuurlijke beleidsdossiers geldt dat verschillende bestuurslagen erbij betrokken zijn en dat dit voor de effectiviteit en efficiëntie van het beleid ook wenselijk is.

In dit hoofdstuk gaan we eerst kort in op (recente) ontwikkelingen in de inrichting van het binnenlands bestuur. Het gaat hier om ontwikkelingen in de bestuurlijke constellatie in het algemeen. Thema's die hierbij centraal staan zijn de veranderende rol van de provincie (van beleidsmaker en toezicht-houder naar (mede)uitvoerder), schaalvergroting, onderlinge samenwerking en bestuurlijke drukte.

2.1 Veranderende rol: van beleidsmaker naar (mede)uitvoerder

Een belangrijke ontwikkeling die een aantal jaar geleden is ingezet, heeft betrekking op de taakopvatting van de provincie. Als middenbestuur tussen het rijk en de lokale overheden neemt de provincie een bijzondere positie in. Ten opzichte van de lokale overheden en het maatschappelijk middenveld had ze tot voor kort (voornamelijk) een toezichthoudende functie, terwijl de rijksoverheid op haar beurt toeziet op de provincie.

De veranderende rolopvatting van de provincie, met een ommezwaai van het formuleren van beleid naar het (helpen) uitvoeren van beleid, vereist een andere manier van denken en werken. Provincies moeten keuzes durven maken: men moet terughoudendheid betrachten wanneer een andere overheid beter in staat is een bepaalde taak uit te oefenen. Waar de relatie tussen de provincie enerzijds en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld anderzijds er vroeger in de eerste plaats een was van opdrachtgever en opdrachtnemer, kenmerkt deze zich tegenwoordig steeds vaker als een partnerrelatie. Hierbij wordt niet gedacht in termen van bevoegdheden, maar staan het doel en de wijze waarop men dit gezamenlijk denkt te bereiken centraal.

Deze nieuwe rol brengt met zich mee dat grotere risico's moeten worden genomen. Bij de uitvoering van grootschalige projecten zijn veel belangen en vaak grote uitgaven gemoeid. In tegenstelling tot vroeger is daarbij steeds vaker een projectmatige aanpak vereist, terwijl men van oudsher gewend is procesmatig te werken. Voorbeelden van dergelijke grootschalige projecten zijn de IJsseldelta in Overijssel, de Blauwe Stad in Groningen (zie voor beide projecten hoofdstuk 3) en natuurlijk het Groene Hart (zie verder hoofdstuk 4).

2.2 Centraal of decentraal?

Een van de uitgangspunten van het kabinetsbeleid is dat decentraal moet worden bestuurd als het kan, en centraal als het moet. Decentrale overheden moeten met andere woorden meer beleidsvrijheid krijgen wanneer de materie dit toelaat. Tegelijkertijd zijn er beleidsvragen die moeten worden beantwoord met een aanpak van rijkswege.

Uit onderzoek¹ komt naar voren dat driekwart van de overheidsfunctionarissen de stelling onderschrijft dat verantwoordelijkheden bij voorkeur zo decentraal mogelijk moeten worden belegd. Met name provincie- en gemeentefunctionarissen vinden dit erg belangrijk: bij gemeenten gaat het om 84 procent, bij de provincies 81 procent. Twee derde van de overheidsfunctionarissen vindt echter dat het rijk zich op veel beleidsterreinen steeds meer als 'baas' opstelt. Een ruime meerderheid vindt de aan het rijk af te leggen verantwoording (zeer) beperkend voor de lokale beleidsvrijheid.

2.3 Schaalvergroting of samenwerking?

De discussie over schaalvergroting of -verkleining is al decennialang gaande, waarbij sprake lijkt van een golfbeweging. Provincies onderhouden nauwe banden met elkaar. Een voorbeeld van een (geformaliseerd) verband is het IPO, waarvan alle provincies deel uitmaken. Daarnaast werken veel provincies ook samen in kleiner verband, geformaliseerd of op ad hoc-basis. Deze samenwerking zien we in het noorden tussen de drie noordelijke provincies, in het zuiden van het land en natuurlijk in de Randstad. Of deze samenwerking uiteindelijk zal leiden tot opschaling is nog de vraag. Inwoners van een provincie identificeren zich vaak sterk met de provincie en zitten niet altijd op een fusie met een andere provincie te wachten. Het voordeel van (intensivering van) samenwerkingsrelaties is dat men gebruik kan maken van elkaars kennis en deskundigheid zonder de eigen identiteit te hoeven opgeven. Daarbij kan in de huidige situatie in wisselende samenstellingen worden samengewerkt, waarbij men de samenstelling kan laten bepalen door de inhoud in plaats van door geografische grenzen.

2.4 Bestuurlijke drukte en Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Samenwerking speelt in de huidige bestuurlijke constellatie dus in toenemende mate een rol. Voor de gewenste samenwerking en afstemming tussen de verschillende overheden, vormt de grondwet een belangrijk

¹ Ter Beek, H. & Jansen, M. (2006). *Interbestuurlijke verhoudingen*. Onderzoek naar ontwikkelingen binnen de interbestuurlijke verhoudingen t.b.v. de jaarlijkse Trendnota Binnenlands Bestuur, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

fundament, omdat daarin de posities van alle bestuurslagen zijn verankerd. Verder zijn er voor de meeste beleidsterreinen ook aanvullende afspraken gemaakt over 'wie wat doet'.

Het kan zijn dat in de loop der tijd een (te) ingewikkelde en onoverzichtelijke bestuurlijke constellatie is ontstaan die negatief uitwerkt op de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en die afbreuk doet aan de transparantie van het overheidsbestuur. Er kunnen politieke en bestuurlijke verschillen van inzicht bestaan over visie en beleid en ook in de vertaalslag naar de uitvoering kan er ruis optreden, bijvoorbeeld als voor de betrokken overheden onvoldoende duidelijk is wie welke verantwoordelijkheden heeft en/of welke rol dient te vervullen. Daarnaast kan ook de vraag hoe beleidsvoornemens worden bekostigd, aanleiding geven tot discussies. Dit fenomeen wordt ook wel bestuurlijke drukte genoemd.

In het eerdergenoemde onderzoek naar de interbestuurlijke verhoudingen in Nederland (RegioPlan 2006) werd het fenomeen bestuurlijke drukte door overheidsfunctionarissen massaal herkend. Provinciale respondenten spanden daarbij de kroon met bijna negentig procent. Verder bleek de helft van de bevroegden van mening dat de interbestuurlijke verhoudingen de laatste jaren zijn verslechterd. De structuur van de interbestuurlijke verhoudingen wordt gezien als belangrijkste oorzaak van de bestuurlijke drukte. Een andere belangrijke oorzaak blijkt de bestuursstijl. Maar bijvoorbeeld ook concurrentie tussen regio's en provincies speelt een rol, of historisch gegroeide, niet altijd even logische geografische grenzen en de 'lappendeken' aan hulpfuncties en gemeenschappelijke regelingen.

Kabinet, provincies en gemeenten hebben daarom geconstateerd dat het zinvol is goede omgangsregels te hanteren bij de onvermijdelijke samenwerking en afstemming. Op 11 februari 2005 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het IPO en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet gezamenlijk de zogenoemde Code Interbestuurlijke Verhoudingen aangeboden aan de betrokken bestuurders en volksvertegenwoordigers. Zij spreken daarmee uit de volgende uitgangspunten te hanteren bij de onderlinge samenwerking en afstemming:

- Het probleem moet centraal worden gesteld.
- Er moet worden gestreefd naar een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken.
- Er moet worden gestreefd naar beleidsvrijheid voor decentrale overheden in bestuurlijke en financiële zin.

3 RUIMTELIJK BELEID

De ontwikkelingen in de bestuurlijke constellatie hebben vanzelfsprekend ook hun uitwerking op het gebied van ruimtelijk beleid en de ruimtelijke ontwikkeling. Hierna bespreken we de belangrijkste actuele ontwikkelingen. Ook komen twee voorbeelden van planologische projecten aan bod, waarin voor de provincie een centrale rol is weggelegd.

3.1 Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

In de 'Nota Ruimte'¹ kiest het kabinet voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift hiermee van 'het stellen van beperkingen' naar 'het stimuleren van ontwikkelingen'. In de nota legt het kabinet naar eigen zeggen meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'. Het ruimtelijk planbureau² definieert ontwikkelingsplanologie als 'een gebiedsgerichte beleidspraktijk die inspeelt op de maatschappelijke dynamiek, die verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, steunt op een actieve inbreng van belanghebbenden en aandacht besteedt aan de daadwerkelijk uitvoering'. Centraal staat hierbij dat de ontwikkelingsplanologie gericht moet zijn op het realiseren van innovaties. Inhoudelijke vernieuwingen staan voorop: procesvernieuwingen zijn hier dienstbaar aan.

Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen. Meer en meer gaat de overheid zich opstellen als partner in plaats van als toezichthouder (zie ook paragraaf 2.1) hetgeen aansluit bij de zich ontwikkelende 'civil society', waarin de overheid meer en meer een van de spelers is. Conform het adagium 'decentraal wanneer het kan, centraal wanneer het moet' (zie ook paragraaf 2.2), worden beperkingen aan ruimtelijke ontwikkeling alleen gesteld door het rijk wanneer het nationaal belang in het geding is. Het kabinet stuurt op de hoofddoelen en niet, zoals in het verleden gebruikelijk, op de daarvan afgeleide instrumenten of voorschriften. Dit betekent dat in tegenstelling tot de laatste decennia niet de regels en middelen centraal staan, maar de doelen. Hoe aan deze doelen invulling wordt gegeven, wordt overgelaten aan de decentrale overheden. Hiermee wil het kabinet het toepassen van ontwikkelingsplanologie bij het rijk, de decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen

¹ Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ. (2004). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.

² Dammers, E, Verwest, F. Staffhorst, B. & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Ruimtelijk Planbureau. Den Haag.

stimuleren. Dit doet zij onder meer door het scheppen van voorwaarden, zowel in de wet- en regelgeving als in de bestuurspraktijk.

De Raad voor het Landelijk Gebied heeft in opdracht van het IPO onderzocht hoe de provincie het beste met gebiedsontwikkeling kan omgaan.³ De Raad benadrukt in haar aanbevelingen het belang van het beschikken over de juiste competenties. Daarbij moet de provincie zich steeds afvragen of zij de aangewezen persoon is om de regie te voeren of dat deze beter aan een andere partner kan worden overgedragen. Ook benadrukt ze het belang van heldere communicatie, besluitvaardigheid en resultaatgerichtheid.

Nieuwe Wro

Rijk, provincies en gemeenten leggen in ruimtelijke plannen vast hoe Nederland er nu en in de toekomst gaat uitzien. De Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) regelt hoe deze plannen tot stand komen en worden gewijzigd.⁴ De taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen zijn in de Wro omschreven. De huidige Wro stamt uit 1965 en is sindsdien al vele malen herzien. Sinds 1999 wordt gewerkt aan een nieuwe wet. De nieuwe Wro wordt naar verwachting per 1 juli 2008 van kracht.

De nieuwe Wro past in een ontwikkeling die is ingezet met de Nota Ruimte onder het vorige kabinet. De nieuwe Wro voorziet in kortere en snellere procedures, gaat ervan uit dat verantwoordelijkheden op het juiste niveau liggen en is meer uitvoeringsgericht. Het is de bedoeling dat met de nieuwe wet duidelijker wordt wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten gemeentelijke bestemmingsplannen actueler worden en moeten gemeenten beter gaan toezien op ruimtelijke ontwikkelingen (handhaving).

Structuurvisie

Ten opzichte van de oude wetgeving verandert er een aantal zaken met betrekking tot sturing. Rijk, provincies en gemeenten stellen straks een structuurvisie op, een beleidsdocument (op strategisch niveau) over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Deze structuurvisies vervangen de huidige planologische kernbeslissing (rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente).

De visie moet de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid bevatten. Ook moet worden aangegeven hoe men verwacht dat beleid te gaan uitvoeren. De structuurvisie werkt juridisch gezien niet door richting andere overheden, maar bindt wel het overheidsorgaan dat de visie vaststelt. In de Wro zijn de hiervoor geldende procedures vastgelegd.

³ Raad voor het Landelijk Gebied. (2007). *Achter open deuren. Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Publicatie RLG 07/05.

⁴ <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=23941#b23948>.

Bestemmingsplan, aanwijzing, inpassingsplan en beheersverordening

Beleidsdoelen uit de structuurvisie worden gerealiseerd in het *bestemmingsplan*, wat in principe wordt opgesteld door de gemeente. Het rijk en de provincie kunnen hiervoor de kaders stellen waarbinnen de gemeente zich kan bewegen.

Het bestemmingsplan wordt in de nieuwe Wro ge(her)positioneerd als het centrale instrument binnen de ruimtelijke ordening voor de gemeente. Een van de veranderingen ten opzichte van de huidige Wro is dat het bestemmingsplan verplicht wordt voor het gehele gemeentelijke grondgebied, terwijl die verplichting in de huidige Wro alleen geldt voor het gebied buiten de bebouwde kom. Verder is niet langer sprake van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie.

Wel kunnen provincies en rijk in een bestemmingsplanprocedure een *aanwijzing* geven. Een aanwijzing kan door de provincie of rijk worden gebruikt wanneer men iets voor één specifieke situatie wil regelen ('pro-actief'). De gemeente moet dan het bestemmingsplan aanpassen met inachtneming van de bij de aanwijzing gegeven voorschriften. Een aanwijzing kan ook tijdens de bestemmingsplanprocedure worden gegeven, wanneer een bepaald deel van het plan in strijd is met een geëxpliciteerd provinciaal of nationaal belang ('reactief').

Het primaat van de bestemmingsplanbevoegdheid ligt op gemeentelijk niveau. Alleen wanneer provinciale of nationale belangen dit vereisen, kunnen provincies gebruikmaken van de bevoegdheid een *inpassingsplan* in te stellen. Dit kan worden vergeleken met het bestemmingsplan voor gemeenten.

Wanneer er geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien in een gebied kunnen gemeenten kiezen om in plaats van een bestemmingsplan een *beheersverordening* te maken. De beheersverordening legt de ruimtelijke situatie, zoals die op dat moment is, vast.

Om hun actualiteitswaarde te behouden moeten bestemmingsplannen en beheersverordeningen elke tien jaar opnieuw worden vastgesteld. Doen gemeenten dit niet, dan worden ze gesanctioneerd. De gemeente mag dan geen leges heffen terzake van door de gemeente verstrekte diensten die betrekking hebben op het betreffende plan. Ambtenaren die belast zijn met de handhaving krijgen hiervoor in de nieuwe wet meer bevoegdheden.

3.2 Voorbeelden van projecten

Verschillende majeure projecten zijn de laatste jaren van de grond gekomen, waarbij voor de provincie als bestuurslaag een belangrijke rol is weggelegd. Twee hiervan worden hierna kort besproken. In het volgende hoofdstuk komt Het Groene Hart, onderwerp van de studie, uitgebreid aan bod.

De Blauwe Stad⁵

In Oost-Groningen is de Blauwe Stad in wording. De stad, die wordt gebouwd in het Oldambt, op poldergebied dat vroeger aan de Waddenzee toebehoorde, heeft als de stad is gerealiseerd (naar verwachting in 2011) een grote metamorfose doorgemaakt. Landbouwgrond moet dan hebben plaatsgemaakt voor een natuurgebied bestaande uit een meer en bebossing, recreatievoorzieningen en woonzones met luxe woonvoorzieningen. Het is de bedoeling hiermee kapitaalkrachtige bewoners naar het Oldambt te lokken en de uitstroom van hoger opgeleiden een halt toe te roepen. De verwachting is dat er vierhonderd banen bijkomen door de aanleg, voorzieningen en de bijbehorende economische activiteiten en daarnaast structureel vierhonderd extra banen als gevolg van het positieve effect van de Blauwe Stad op het vestigingsmilieu.

Organisatie en rol provincie Groningen

Na een aantal jaren van voorbereiding wordt in 1997 groen licht gegeven aan het project. Het project kenmerkt zich onder meer door de organisatorische innovatie. De streek wordt in een vroeg stadium en uitgebreider dan in het verleden gebruikelijk was bij het planproces betrokken. Provincie, gemeenten en bouwbedrijven werken nauw samen in een projectgroep en een stuurgroep en in de verschillende georganiseerde bijeenkomsten worden private partijen en de bevolking in de gelegenheid gesteld van de plannen kennis te nemen en hierop te reageren. De reacties worden vervolgens meegenomen in een volgend idee of ontwerp dat verder wordt uitgewerkt.

Belangrijke onderdelen van het uitvoeringsprogramma zijn de grondverwerving en de financiering. De provincie speelt hierin een belangrijke rol. Zo financiert de provincie de grondaankoop en de planvorming vóór met behulp van leningen op de kapitaalmarkt, wat zij tegen een lagere rente kan doen dan de bouwbedrijven. Hiermee kan al in een vroeg stadium grond worden aangekocht, namelijk op het moment dat er met bouwbedrijven een intentieverklaring tot samenwerking wordt getekend, wat bouwbedrijven vertrouwen geeft in het project dat ze aangaan.

IJsseldelta⁶

Project IJsseldelta is de verzamelnaam voor twee grote projecten op het grondgebied van de gemeente Kampen: IJsseldelta-Zuid en het Nationaal Landschap IJsseldelta.

IJsseldelta-Zuid gaat over de toekomst van het gebied ten zuiden van Kampen. In dit gebied komt een aantal grote ontwikkelingen samen: de toekomstige bypass van de IJssel, de Hanzelijn, de uitbreiding van de stad en de verbreding van de N50. Het Nationaal Landschap IJsseldelta bestaat uit

⁵ Dammers, E, Verwest, F., Staffhorst B. & Verschoor, W. (2004). *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Ruimtelijk Planbureau. Den Haag.

⁶ http://www.kampen.nl/default/projecten/ijsseldelta/ijsseldelta/id_9199.

verschillende polders, het rivierenland van de IJssel en het Zwarte Water, met de daaraan gelegen oude stads- en dorpskernen en het Zwarte Meer. De IJsseldelta is één van de door het rijk aangewezen Nationale Landschappen. De opgave voor deze Nationale Landschappen is het behouden, duurzaam beheren en waar mogelijk versterken van de bijzondere kwaliteiten.

Organisatie en rol provincie Overijssel

Project IJsseldelta wordt aangestuurd door de provincie Overijssel. De provincie heeft samen met de gemeenten Kampen, Zwolle en Zwartewaterland en met burgers en maatschappelijke organisaties een ontwikkelingsprogramma opgesteld. Het proces is zodanig ingericht dat partijen 'verleid' werden mee te gaan in een nieuw plan. Uit verschillende scenario's is met lokale partijen één optimale oplossing gevonden voor de ingrepen in het gebied. Door het samenwerken van de publieke partijen in de regio met betrekking tot het zuidelijke gedeelte van de IJsseldelta is een voorstel ontstaan waar iedere partij zich in kan vinden. Het ontwikkelingsprogramma is inmiddels afgerond en uitgewerkt in concrete afspraken voor de uitvoering, waarmee begin dit jaar is gestart. Het project wordt naar verwachting in 2013 afgerond.⁷

⁷ Bestuurlijk Kernteam Nationaal Landschap IJsseldelta. (2006). *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap IJsseldelta*. Deel II Uitvoeringsprogramma 2006-2013.

4 HET GROENE HART

Eén van de meest omvangrijke ruimtelijke programma's is het Groene Hart, onderwerp van dit onderzoek. In dit hoofdstuk gaan we in op het Rijksprogramma Groene Hart. We beschrijven de doelstellingen van het Rijksprogramma en de projecten en thema's die in dit kader worden uitgevoerd.

4.1 Het Groene Hart

Het Groene Hart wordt omschreven als het rustgevend middelpunt van de deltametropool.¹ Een gebied dat ruimte biedt voor rust en recreatie aan haar zeshonderd duizend inwoners en de zes miljoen inwoners van de Randstad. 'Rust, ruimte en groen' zijn ook de steekwoorden waarin de overheid het Groene Hart in de toekomst verder wil ontwikkelen. De begrenzing van het Groene Hart is vastgesteld in de Nota Ruimte.

Figuur 4.1 Overzichtskaart Groene Hart



Bron: Website Groene Hart

¹ Ministerie van LNV (2004). *Groene Hart, rustgevend middelpunt van de Deltametropool*.

De openheid, het verkavelingspatroon, het veenweidegebied en het cultureel en militair erfgoed zijn enkele kernkwaliteiten van het Groene Hart. Vanwege de cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten bezit het Groene Hart de status van Nationaal Landschap. Dit betekent dat er extra aandacht is voor de kwaliteiten in het gebied en dat er om deze kwaliteiten te behouden en te versterken, extra financiële middelen worden vrijgemaakt.

Naast een Nationaal Landschap is het Groene Hart ook een Rijksprogramma. Dit betekent dat de inzet van het rijk in dit gebied gecoördineerd plaatsvindt en dat het rijk besluiten neemt over ontwikkelingen rond wonen, werken, infrastructuur, natuur en landschap. Het rijk doet dit samen met betrokken partijen als provincies, gemeenten en belangenorganisaties. Het ministerie van VROM heeft de regierol. De doelstellingen van het Rijksprogramma komen in dit hoofdstuk aan bod. Daaropvolgend schetsen we de rol die de provincies hebben bij de ontwikkeling van het Groene Hart.

4.2 Doelstellingen Rijksprogramma

De inhoudelijke doelstellingen voor het Rijksprogramma Groene Hart staan beschreven in de Nota Ruimte, Agenda Vitaal Platteland, Pieken in de Delta, Nota Mobiliteit en Actieplan Ruimte en Cultuur.

Voor het Groene Hart zijn de volgende negen doelstellingen geformuleerd:²

1. Duurzaam behoud van de kwaliteiten in de veenweidegebieden. Er zijn scherpe en robuuste keuzen nodig om de kwaliteiten van het veenweidelandschap duurzaam te behouden. Voor het beheer is behoud van grondgebonden veeteelt een voorwaarde.
2. Goede samenhang tussen de ontwikkeling van het Nationaal Landschap Het Groene Hart en de ontwikkeling van het Nationaal Landschap de Stelling van Amsterdam (gebaseerd op de internationale richtlijnen voor het Werelderfgoed) en van het Nationaal Landschap de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de ontwikkeling van de Natte As.
3. Behoud en versterking van de economische vitaliteit van het gebied. Dit vraagt om de ontwikkeling van nieuwe economische dragers.
4. Benutting van de kansen die het water biedt. De deelstroomgebiedsvisies moeten worden uitgevoerd en potenties kunnen worden benut in onder andere de Natte As.
5. Oplossing van de steeds urgenter wordende wateropgave door onder andere benutting van functiecombinaties.
6. Integratie en snelle uitvoering van de lopende strategische Groene Hart-projecten.

Daarnaast worden in de Nota Ruimte voor Nationale Landschappen de volgende doelstellingen genoemd:

7. Behoud, beheer en, waar mogelijk, versterking van de kwaliteiten van de nationale landschappen. Daartoe zijn in de Nota Ruimte per Nationaal

² Ministerie van VROM (2004). *Nota Ruimte*.

Landschap kernkwaliteiten geformuleerd die door de betrokken provincies moeten worden uitgewerkt.

8. Toename van de toeristisch-recreatieve betekenis (in samenhang met de kwaliteiten).
9. 'Ja-mitsregime' voor ruimtelijke ontwikkelingen: ontwikkelingen zijn mogelijk mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt en binnen ruimtelijke kaders zoals migratiesaldo nul (alleen bouwen voor eigen behoefte) en geen grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen.

Deze negen doelstellingen zijn vervolgens in het Rijksprogramma vertaald naar acht projecten en twee thema's. Door uit te gaan van samenhang in de ruimtelijke opgaven zorgt het Rijksprogramma voor synergie tussen de projecten. Bovendien kan op alle niveaus voor afstemming worden gezorgd: tussen departementen, tussen rijk en provincies en tussen provincies en andere partijen.

4.3 Projecten en thema's

De volgende acht projecten en twee thema's worden in het kader van het Rijksprogramma uitgevoerd en geven daarmee invulling aan doelen zoals beschreven in de Nota Ruimte:

1. Nationaal Landschap Groene Hart
2. Nationaal Landschap Nieuwe Hollandse Waterlinie
3. Nationaal Landschap Stelling van Amsterdam
4. Westelijke Veenweidegebieden
5. Natte As
6. Transformatiezone (Aphen-Leiden, Oude Rijnzone)
7. Rijn-Gouwelijk-Oost
8. Routeontwerp A12
9. Water
10. Toekomstgebonden landbouw

Onder het eerste project, Nationaal Landschap Groene Hart, is een aantal andere projecten ondergebracht. Het gaat om de projecten 4 tot en met 8. De projecten 2 en 3, Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam, hebben een zelfstandige projectorganisatie.

In het plan van aanpak³ van het Rijksprogramma Groene Hart staat beschreven wat het rijk van de provincies verwacht: 'De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht zullen in opdracht van het rijk en in overleg met andere betrokkenen een 'Ontwikkelingsprogramma Groene Hart' opstellen dat uitwerking geeft aan het ontwikkelingsperspectief Groene Hart.' De vraag is in hoeverre provincies en de betrokken projectorganisaties er in de huidige

³ Ministerie van LNV (2004). *Groene Hart, rustgevend middelpunt van de Deltametropool*.

opzet in slagen de rijksdoelstellingen te realiseren. In de volgende hoofdstukken zal hierop verder worden ingegaan.

5 ROL VAN DE PROVINCIE: BELEIDSVORMING

In dit hoofdstuk beschrijven we de manier waarop de provincies vorm en inhoud geven aan hun taak: regie in ontwikkeling van het Groene Hart. De nadruk ligt in dit hoofdstuk bij de eerste fase in de beleidscyclus: de agenda en beleidsvorming. Daarbij zijn de volgende vragen relevant:

- Is er een duidelijke visie? (paragraaf 5.1)
- Is er een duidelijke strategische doelstelling geformuleerd? (paragraaf 5.1)
- Zijn de uitgangspunten van de Nota Ruimte of het Rijksprogramma Groene Hart in het Uitvoeringsprogramma Groene Hart vertaald in concrete doelstellingen? (paragraaf 5.1)
- Worden de doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma door alle partijen onderschreven? (paragraaf 5.1)
- Hoe is de organisatie van de uitvoering vormgegeven? (paragraaf 5.2)
- Zijn er afspraken gemaakt over (strategische) sturing, regie en inspanningsverplichtingen en zijn deze vastgelegd (in een convenant)? (paragraaf 5.2)

5.1 Visie en doelstellingen

Van visievorming naar Uitvoeringsplan

‘Een landschappelijk mooi, ecologisch waardevol en economisch vitaal Groene Hart waarin het voor inwoners en recreanten goed toeven is.’ Onder dit motto werken de provincies gezamenlijk, verenigd in de Stuurgroep Groene Hart, aan de in de Nota Ruimte geformuleerde opgave. Het is de visie samengevat in één zin.

De provincies hebben hun visie en ambities in drie bestuurlijke werkdocumenten weergegeven: Balans van het Groene Hart (maart 2005), Ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart (november 2005) en Uitvoeringsplan voor het Groene Hart (mei 2006).

De naam van het eerste werkdocument geeft aan waar dit document om draait: de balans wordt opgemaakt. Wat is de huidige stand van zaken en wat is de opgave? Met de Balans van het Groene Hart nodigden de provincies het rijk en andere partners uit om een gesprek aan te gaan over op welke manier de opgave het best kan worden uitgevoerd.

Dit gesprek, in de vorm van zogenaamde werkplaatsen, is een van de belangrijkste bronnen voor het totstandkomen van het Ontwikkelingsprogramma waarin het perspectief voor de lange termijn is beschreven. In dit document geven de drie provincies uitwerking aan het Rijksprogramma voor het Groene Hart. De projecten uit het Rijksprogramma worden in het Ontwikkelingsprogramma geïncorporeerd, in een aantal gevallen door ze integraal op te nemen en soms door de condities voor uitvoering te scheppen. In het Ontwikkelingsprogramma worden zogenaamde icoonprojecten benoemd, projecten die van essentieel belang zijn voor het slagen van het

Groene Hart-beleid vanwege hun ruimtelijke betekenis of vanwege het mobiliseren van het netwerk dat nodig is voor de uitvoering. Op de icoonprojecten komen we later in dit hoofdstuk terug.

Als laatste in de reeks bestuurlijke werkdocumenten verscheen het Uitvoeringsplan waarin beschreven is hoe het uitvoeringsproces eruit ziet: de uitvoering van de projecten en het programmamanagement. Bestuurlijke en financiële afspraken werden in deze fase gemaakt.

Slotakkoord beleidsfase: het Uitvoeringsprogramma

De drie werkdocumenten stonden aan de basis van het Uitvoeringsprogramma¹ van de provincies dat in februari 2007 is verschenen. Hiermee geven de provincies antwoord op het verzoek van het kabinet om een samenhangend maatregelenpakket.

Het Uitvoeringsprogramma bestaat uit een ontwikkelingsperspectief dat de richting schetst waarin het Groene Hart zich kan ontwikkelen. Het gaat hier nadrukkelijk om een perspectief en niet om een plan waarin concrete eindbeelden zijn opgenomen. Voor de uitvoering zijn vier accenten geformuleerd:

1. *Het Groene Hart nationaal en internationaal op de kaart*

Het verbeteren van de bekendheid met de kwaliteit van het landschap, onder meer door de bereikbaarheid en toegankelijkheid te vergroten en door de toeristische en recreatieve mogelijkheden beter in de markt te zetten.

2. *Wonen en werken met Groene Hart-kwaliteit*

Het zodanig vormgeven en inpassen van nieuwe woon- en werkfuncties dat deze bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit, de betekenis voor het stedelijk netwerk van de Randstad en de sociaal-economische vitaliteit van het Groene Hart zelf.

3. *Transitie van de veenweidegebieden*

Het in samenhang benaderen van alle opgaven die bijdragen aan de karakteristiek en de vitaliteit van deze landschappen (waaronder in elk geval de waterhuishouding, de landbouw, de natuur, de leefbaarheid, de cultuurhistorische en de toeristisch-recreatieve structuur).

4. *Een nieuwe toekomst voor de droogmakerijen*

Het ontwikkelen van ruimtelijke strategieën die recht doen aan de positie van de droogmakerijen in het aan te passen watersysteem en hun kansen in het stedelijke netwerk.

Het Uitvoeringsprogramma is in december 2006 unaniem door de drie provinciebesturen goedgekeurd en daarmee definitief vastgesteld. In februari

¹ Stuurgroep Groene Hart (februari 2007). *Het Groene Hart icoon van Nederland*. Uitvoeringsprogramma 2007-2013.

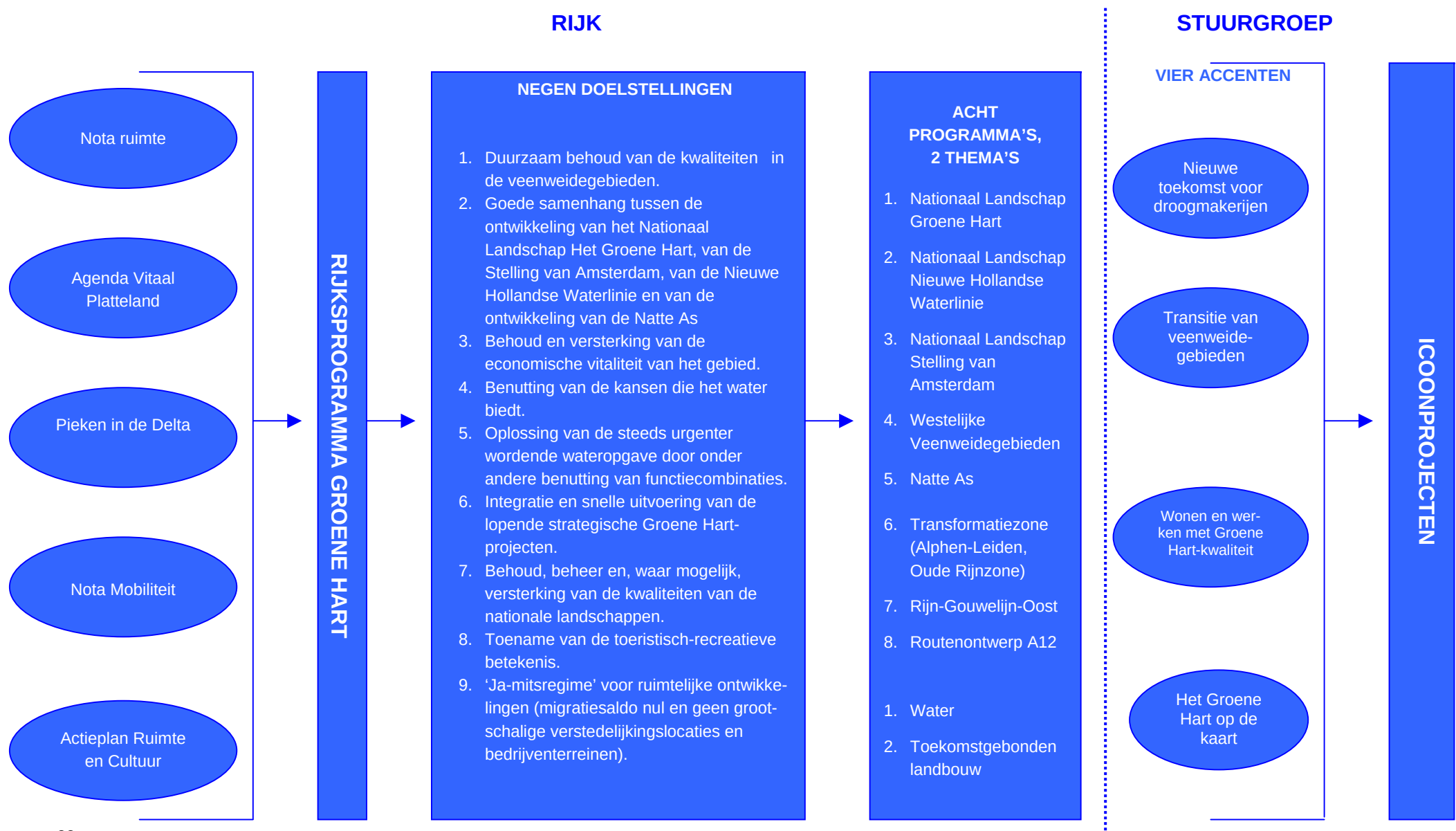
2007 hebben de minister van VROM, gemeenten in het gebied, de vier grote steden, en twee waterschappen hun handtekening gezet onder het zogenaamde Groene Hart Manifest. Op deze manier hebben zij hun betrokkenheid bij de ontwikkeling en het behoud van het gebied vastgelegd. Hiermee hebben alle betrokken partijen de doelstellingen van het Uitvoeringsprogramma onderschreven.

Vertaling naar concrete projecten voor de uitvoering

Het is de bedoeling dat provincies en gemeenten uiteindelijk via hun streek- en bestemmingsplannen gaan zorgen voor de realisatie van het ontwikkelingsperspectief. De algemene doelstelling moet daar worden geconcretiseerd. Het Uitvoeringsprogramma is regionaal en uitvoeringsgericht: er wordt ingezet op onderwerpen die bovenlokaal zijn en om investeringen vragen. Om het algemeen perspectief te concretiseren wordt ingezet op een aantal kansrijke projecten die ook een voorbeeldfunctie hebben. Deze projecten worden icoonprojecten genoemd. Wanneer projecten deze zogenaamde icoonstatus hebben, krijgen ze extra bestuurlijke aandacht van de drie provincies. Overigens is de lijst icoonprojecten geen statische lijst: er kunnen regelmatig projecten aan worden toegevoegd of aan worden onttrokken. In het Uitvoeringsprogramma worden de volgende tien icoonprojecten en hun bestuurlijke trekkers benoemd:

1. Strategie voor Merk en Marketing (Stuurgroep Groene Hart)
2. Recreatief Routenetwerk (Stuurgroep Groene Hart)
3. Groene Uitweg (Provincie Noord-Holland)
4. Oude Rijnzone (Provincie Zuid-Holland)
5. Venster Bodegraven-Woerden (Stuurgroep Groene Hart)
6. Natte As (Stuurgroep Groene Hart)
7. De Venen (Provincie Utrecht)
8. Krimpenerwaard (Provincie Zuid-Holland)
9. Horstermeerpolder (Provincie Noord-Holland)
10. Groot Mijdrecht-Noord (Provincie Utrecht)

Figuur 5.1 Visies, doelstellingen, programma's en projecten



5.2 Organisatiestructuur en samenwerking

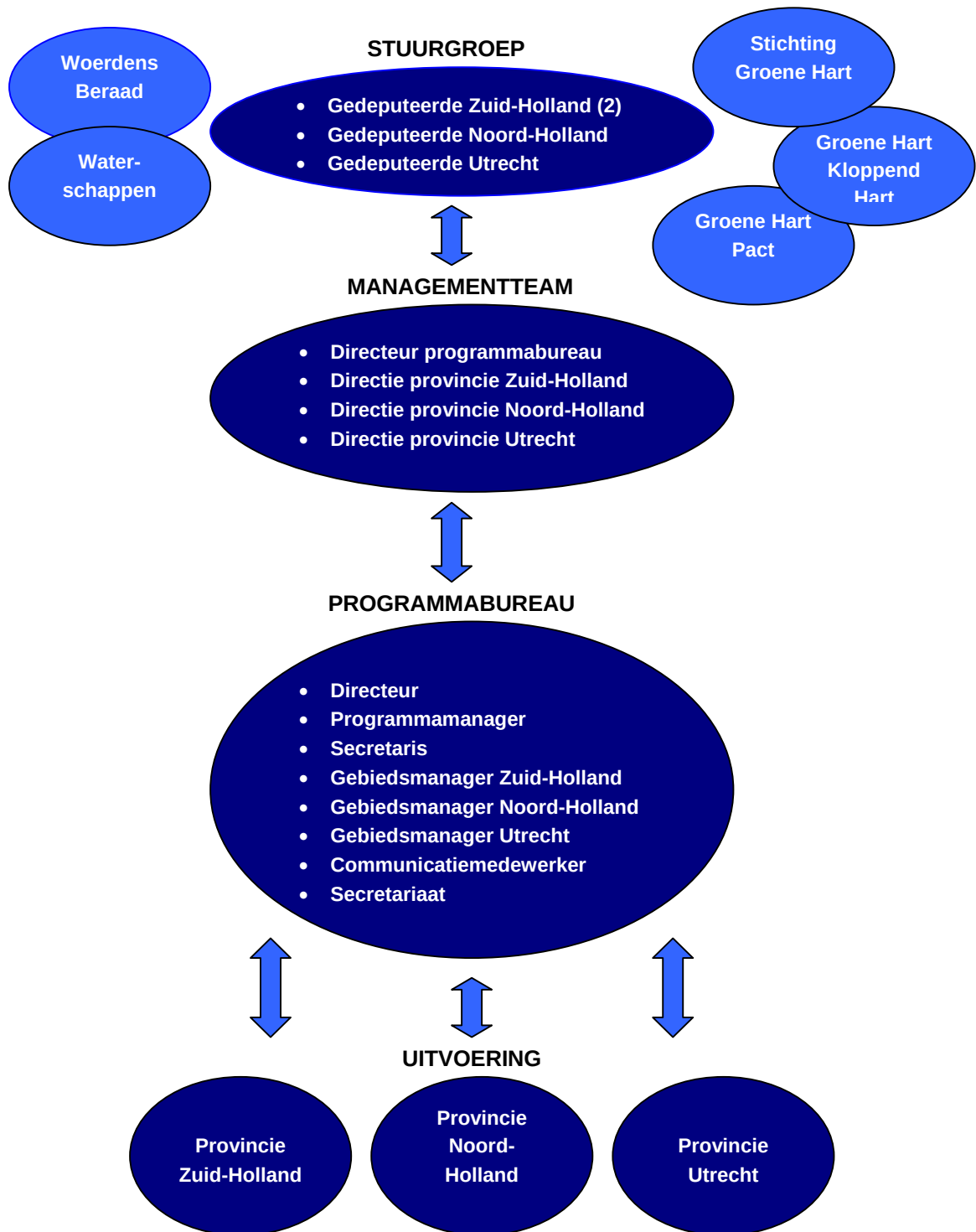
De samenwerking tussen de provincies inzake het Groene Hart vindt plaats in de Stuurgroep Groene Hart. De provincies geven daarin uitwerking aan de lijnen die zijn geschetst in het Rijksprogramma Groene Hart. In de uitvoering van het programma speelt het rijk de rol van opdrachtgever, zijn de provincies de opdrachtnemers en zijn alle andere partijen samenwerkingpartners. Maar wie zijn deze samenwerkingpartners? En hoe is de organisatie rondom het Groene Hart geregeld?

Wat vooraf ging aan de huidige organisatie

Voor 2004 bestond het Bestuurlijk Platform Groene Hart waarin niet alleen rijk, provincies en gemeenten waren vertegenwoordigd, maar ook de waterschappen en maatschappelijke organisaties als de ANWB, de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie (WLTO), Stichting Natuur en Milieu en de gezamenlijke kamers van Koophandel. Het Bestuurlijk Platform was gericht op overleg en afstemming van het eigen beleid van de organisaties. Verschillende betrokkenen in het Groene Hart zijn van mening dat het Bestuurlijk Platform niet goed functioneerde en teveel weg had van het poldermodel.

In lijn met de nieuwe sturingsfilosofie van de Nota Ruimte heeft het rijk in 2004 aan de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht gevraagd of zij de regie willen nemen over het Groene Hart. Daarop is in juni 2004 de intentieverklaring 'Doorpakken in het Groene Hart' getekend waarmee de provincies zich ten doel stellen tot afrekenbare afspraken te komen om het beleid uit de Nota Ruimte voor het Groene Hart succesvol uit te voeren. Het Bestuurlijk Platform Groene Hart werd opgeheven en een nieuwe organisatie werd vormgegeven. Gedurende de voorbereiding van het Uitvoeringsprogramma zijn nieuwe samenwerkingsvormen op gang gekomen. Om de samenwerking tussen alle partijen te bezegelen, hebben de stuurgroep Groene Hart, het rijk, het Woerdens Beraad, het Groene Hart Pact, de vier grote steden, Groene Hart, Kloppend Hart en de waterschappen in begin 2007 een procesconvenant ondertekend.

Figuur 5.2 Organogram organisatie Groene Hart-beleid



Stuurgroep Groene Hart

De nieuwe organisatie is projectmatig opgebouwd en bestaat uit een stuurgroep, een managementteam en een programmabureau. De stuurgroep bestaat uit vier gedeputeerden van de drie provincies; van de provincie Zuid-

Holland hebben twee provinciebestuurders zitting in de stuurgroep. De stuurgroep wordt ondersteund door het programmabureau. De drie directeurs van de provincies vormen samen het managementteam van het programma Groene Hart, met de directeur van het programmabureau als voorzitter. Het managementteam vormt de schakel tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie. De vertaalslag naar de ambtelijke organisatie blijkt niet eenvoudig, wat te maken heeft met de structuur van de provinciale organisatie. Deze is traditioneel per beleidsveld georganiseerd, wat een integrale, thematische aanpak bemoeilijkt. Daarbij kent de provincie geen traditie van projectmatig werken en heeft men tijd nodig zich deze werkwijze eigen te maken. Een complicerende factor is het feit dat de provincies naast de Groene Hart-agenda ieder hun eigen agenda hebben. Wanneer op bestuurlijk niveau sprake is van een gemeenschappelijke missie, betekent dit niet automatisch dat hiervan ook op ambtelijk niveau sprake is. Het feit dat de uitvoering in feite op drie verschillende locaties plaatsvindt, bemoeilijkt de coördinatie ervan.

Woerdens Beraad

Het Woerdens Beraad is het overleg van vertegenwoordigers van de zes intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het Groene Hart: Bestuur Regio Utrecht, Gewest Gooi en Vechtstreek, Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland, Regio Zuid-Holland Zuid, Rijnstreekberaad en Samenwerking Utrecht-West. Hiermee vertegenwoordigt het Woerdens Beraad alle 59 gemeenten in het Groene Hart, zodat de gemeenten gezamenlijk hun belangen met betrekking tot de toekomst van het Groene Hart kunnen behartigen.

In juni 2005 is de Bestuursovereenkomst Woerdens Beraad getekend waarmee het Woerdens Beraad formeel werd opgericht. Het doel van het Woerdens Beraad is de samenwerking tussen gemeenten in het Groene Hart te versterken, en het gemeentelijk geluid effectief in te brengen in de beleidsvorming rond het Groene Hart.² Het Woerdens Beraad richt zich met name op de volgende vier thema's:

- 1 de toekomst van de landbouw en het veenweidegebied;
- 2 de relatie stad-land: binnen het Groene Hart en in relatie tot de Randstad;
- 3 de ontwikkelingspotentie van het Groene Hart;
- 4 de financiën: noodzaak van inzet van voldoende geld ten behoeve van het Groene Hart.

Het Groene Hart Pact

Het Groene Hart Pact is een coalitie van zeven maatschappelijke organisaties die alle dezelfde visie hebben op de toekomst van het Groene Hart. Die zeven zijn: de Kamers van Koophandel, de ANWB, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, Land en Tuinbouworganisatie LTO-Noord, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen NEPROM en de Milieufederaties. Het doel van de gezamenlijke partijen is het versterken van

² Woerdens Beraad (2006). *Jaarverslag 2006. Krachtenbundeling van alle Groene Hart-gemeenten!*

de kernkwaliteiten in het nationaal landschap Groene Hart.³

Het Groene Hart Pact heeft een aantal samenwerkingsdoelen geformuleerd:

- 1 Het Pact biedt een platform voor het delen van een gemeenschappelijke visie en agenda voor het Groene Hart, als inbreng in het Uitvoeringsprogramma Groene Hart.
- 2 Het pact bundelt diverse initiatieven en projecten van maatschappelijke partijen.
- 3 De deelnemende organisaties nemen ieder hun eigen verantwoordelijkheid in de communicatie over het Groene Hart;
- 4 Het platform vervult een waakhondfunctie, door bijvoorbeeld de realisatie van het Uitvoeringsprogramma te monitoren/auditen.

Groene Hart Kloppend Hart

Het Groene Hart Kloppend Hart is een recreatief, toeristisch platform waarin diverse agrarische verenigingen, samenwerkingsverbanden en organisaties die nu al recreatieve activiteiten in het Groene Hart uitvoeren of aanbieden, zijn vertegenwoordigd. Naast agrarische natuurverenigingen zijn ook organisaties als ANWB, LTO en Recron deelnemer aan dit samenwerkingsverband. Groene Hart Kloppend Hart heeft zichzelf ten doel gesteld meer bezoekers langer dan 24 uur in het Groene Hart te houden en het herhalingsbezoek te bevorderen.⁴

Waterschappen

Water speelt een belangrijke rol in het Groene Hart. De waterschappen hebben dan ook een belangrijke rol in bijna alle gebiedsgerichte iconen. De waterschappen hebben zich ook verenigd en treden onder één gezamenlijke voorzitter naar buiten.

Stichting Groene Hart

Dit is een particuliere stichting van personen die zich inzetten voor het Groene Hart. Het doel van de stichting is het behouden van het karakter van het Groene Hart, met al zijn cultuur-, natuur- landschaps- en natuurwaarden. Door de uitgave van diverse publicaties, het verrichten van onderzoek en het organiseren van congressen, tentoonstellingen, excursies en manifestaties wil de stichting dit doel bereiken.

5.3 Bevindingen

Tot slot geven we in deze paragraaf onze bevindingen over de eerste fase uit de beleidscyclus weer: de beeldvorming.

³ Groene Hart Pact (oktober 2005). *Nationaal Landschap Groene Hart: economisch vitaal, landschappelijk aantrekkelijk en ecologisch waardevol.*

⁴ www.ghkh.nl.

Visie

De visie voor het Groene Hart-beleid luidt: 'een landschappelijk mooi, ecologisch waardevol en economisch vitaal Groene Hart waarin het voor inwoners en recreanten goed toeven is.'

Doelstellingen

Deze visie is vertaald in vier uitvoeringsaccenten die geen concrete eindbeelden weergeven, maar een ontwikkelingsrichting aangeven. De doelstellingen voor het Groene Hart zijn hierdoor niet duidelijk en concreet te noemen. Weliswaar zijn er icoonprojecten benoemd die de vertaling van de doelstellingen wat concreter moeten maken, maar deze iconen zijn niet dekkend voor het gehele gebied.

Organisatie

In het Uitvoeringsprogramma wordt sterk ingezet op de samenwerking van overheid en private partijen in het Groene Hart. Gevolg is dat er veel partijen betrokken zijn bij het Groene Hart, maar het is de vraag hoeveel invloed zij op de uitvoering hebben.

Voor het Groene Hart is een gestructureerde organisatie opgezet met een stuurgroep, een managementteam en een programmabureau. De vertaalslag naar de ambtelijke organisatie blijkt niet eenvoudig. Enerzijds komt dit door de traditionele structuur van de provincies die is georganiseerd rondom verschillende thema's, wat een integrale, thematische aanpak bemoeilijkt. Anderzijds hebben de provincies tijd nodig om zich het projectmatig werken eigen te maken. Bovendien hebben de provincies naast hun Groene Hart-agenda ieder hun eigen agenda.

6 ROL VAN DE PROVINCIE: UITVOERING EN RESULTAAT

De volgende stap in de cyclus is de implementatie. Hoe en met welke middelen gaan de provincies aan de slag? En welke resultaten hebben ze tot op heden geboekt?

Onderstaande vragen zijn in deze fase aan de orde:

- Zijn de doelstellingen in het Uitvoeringsprogramma vertaald naar het uitvoerend niveau? (paragraaf 6.1)
- Zijn er (per icoonproject) probleemeigenaren benoemd en zijn hiermee prestatieafspraken gemaakt? (paragraaf 6.2)
- Welke middelen worden ingezet bij de uitvoering van het programma? (paragraaf 6.3)
- Is (of wordt) de uitvoeringsfase geëvalueerd? (paragraaf 6.4)
- Wat is er tot op heden bereikt? (paragraaf 6.5)
- Welke knelpunten doen zich voor in de verschillende fasen van het proces? (paragraaf 6.6)

We pretenderen nadrukkelijk niet het proces te evalueren. De paragraaf heeft primair tot doel een beeld te geven van de plaats waar men nu 'staat' in het uitvoeringsproces.

6.1 Vertaling Uitvoeringsprogramma naar werkplannen

Om een document als het Uitvoeringsprogramma te kunnen toepassen in de praktijk, dient een vertaalslag te worden gemaakt. Dit betekent dat het beleidsstuk, dat het Uitvoeringsprogramma in haar huidige vorm is, door de provincies moet worden uitgewerkt in een werkplan. Het werkplan moet concrete projectvoorstellen gaan bevatten, waarin de projecten operationeel moeten worden gemaakt met een concrete fasering van de uitvoering en toetsbare doelen en indicatoren op basis waarvan kan worden gestuurd. Een dergelijk werkplan is er nog niet. De reden voor de vertraging is volgens een van de gesprekspartners onder meer het feit dat het programma lastig te vertalen is, omdat de doelen algemeen zijn beschreven. De provincies zijn hiermee inmiddels gezamenlijk gestart en er zijn afspraken met het rijk (ministerie van LNV) over de termijn waarop het werkplan er moet liggen. De verwachting is dat eind oktober 2007 een gezamenlijk werkplan gereed is.

6.2 Benoeming probleemeigenaren per icoonproject

Een van de voorwaarden voor een geslaagde uitvoering is de benoeming van probleemeigenaren of trekkers. In het Uitvoeringsprogramma Groene Hart is dit per icoonproject gedaan:

Tabel 6.1 De icoonprojecten en hun trekkers

Icoonproject		Trekker
1.	Strategie voor Merk en Marketing	Stuurgroep Groene Hart
2.	Recreatief Routenetwerk	Stuurgroep Groene Hart
3.	Groene Uitweg	Provincie Noord-Holland
4.	Oude Rijnzone	Provincie Zuid-Holland
5.	Venster Bodegraven-Woerden	Stuurgroep Groene Hart
6.	Natte As	Stuurgroep Groene Hart
7.	De Venen	Provincie Utrecht
8.	Krimpenerwaard	Provincie Zuid-Holland
9.	Horstermeerpolder	Provincie Noord-Holland
10.	Groot-Mijdrecht Noord	Provincie Utrecht

Het Uitvoeringsprogramma bestaat uit een ontwikkelingsperspectief met vier uitvoeringsaccenten, een aantal icoonprojecten, plus een set afspraken over de gemeenschappelijk aansturing. Om het uitvoeringsproces vruchtbaar te laten zijn, is samenwerking een eerste voorwaarde. Alle betrokken partijen werken samen met eigen middelen aan een gemeenschappelijk resultaat. Dat gebeurt op programmaniveau en op projectniveau.

Voor een deel van de projecten geldt dat één provincie verantwoordelijk is voor het project. Voor andere projecten (zoals de Natte As en Nationaal Landschap Groene Hart) is men gezamenlijk probleemeigenaar. Voor de meeste gebiedsgerichte iconen zijn daarnaast al coalities gesloten, meestal in de vorm van een stuurgroep of gebiedscommissie. Bij sommige iconen is men echter nog niet zover. Hoewel de icoonprojecten een belangrijke aanjagende functie hebben, is de belangrijkste opgave het sturen van de ruimte in meer algemene zin. Een opvallend feit is dat in het Uitvoeringsprogramma geen uitspraken worden gedaan over het behoud van de groene ruimte.

6.3 Inzet middelen

Provincies hebben verschillende middelen tot hun beschikking die zij kunnen inzetten bij de uitvoering van hun taak.

Financiële middelen

De totale raming van het programma Groene Hart komt op 1,76 miljard euro tot 2013. Dit bedrag is volgens het programmabureau nodig om de iconen, kandidaat-iconen en potentiële iconen uit te voeren. Een belangrijk deel van de investeringen is afkomstig uit het Investeringsfonds Landelijk Gebied (ILG),

waarin het rijk zijn investeringen in het landelijk gebied heeft gebundeld. Een klein deel hiervan is expliciet gekoppeld aan het Groene Hart (het budget Nationale Landschappen). Daarnaast wordt een deel van de reguliere ILG-middelen voor Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland in het Groene Hart geïnvesteerd. Ook kan een beroep worden gedaan op het Fonds Economische Structuurversterking (FES) van de Nota Ruimte, waarvan een deel kan worden aangewend voor het Groene Hart. Daarnaast wordt van de Europese Unie een bijdrage verwacht, onder meer via het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het tweede Provinciale Omgevingsplan (POP-II) en Interreg (stimuleringsprogramma van de EU). Provincies moeten daarnaast putten uit de eigen middelen. Financiële arrangementen op projectniveau kunnen de investeringsmiddelen verder aanvullen. Het huidige financieringslandschap is versnipperd, en voortdurend aan verandering onderhevig, wat het erg afhankelijk en daarmee kwetsbaar maakt van de waan van de dag.

Rijk en provincies zijn een inspanningsverplichting aangegaan om allereerst een dekking van één miljard euro te realiseren (700 miljoen rijksgeuld en 300 miljoen regionaal geld). De 700 miljoen euro was door het rijk toegezegd, maar als gevolg van de val van het kabinet werd deze toezegging weer teruggedraaid. Inmiddels is in totaal 650 miljoen euro voor de kortere termijn beschikbaar. Voor aanvullende financiering moeten de provincies in de toekomst dus nog inspanningen leveren. De stuurgroep heeft aangegeven zich hier sterk voor te gaan maken en ook van het rijk, de afzonderlijke provincies, de icoonpartners en de Groene Hart-partners (publiek en privaat) verwacht men inspanningen op dit vlak.

Het programmabureau benadrukt in het Uitvoeringsprogramma dat met de uitvoering niet hoeft te worden gewacht totdat de financiering volledig rond is. Met sommige projecten kan al worden gestart. Dit gebeurt bijvoorbeeld al met het icoon Krimpenerwaard. Een aantal iconen is echter afhankelijk van het structureel worden van gelden voor de stad-landrelatie waarover het rijk gaat, van FES-middelen of van een bijdrage uit de algemene middelen van het rijk.

Planologisch-juridische middelen

De realisatie van het Uitvoeringsprogramma moet plaats gaan vinden via het principe van integrale gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is de praktische toepassing van ontwikkelingsplanologie. Bij gebiedsontwikkeling wordt bekeken hoe de kwaliteit van de ruimte kan worden verbeterd door rekening te houden met de invloed die verschillende activiteiten in die ruimte op elkaar hebben. Deze activiteiten worden vastgelegd in gebiedsontwikkelingsplannen. Deze plannen kunnen leiden tot aanpassing van de streekplannen. In de Oude Rijnzone heeft een dergelijke herziening onlangs plaatsgevonden.

Provincies kunnen ook gebruikmaken van een aanwijzing waaraan de gemeenten in het betreffende gebied zich moeten houden. In de praktijk wordt hiervan weinig gebruikgemaakt. Dit kan ten koste gaan van de Groene Hart-

doelstellingen, omdat het voor gemeenten loont om woningen te bouwen (hoe meer huizen en inwoners, hoe meer geld uit het gemeentefonds en hoe meer OZB-inkomsten). Of de doelstellingen in de praktijk ook daadwerkelijk gevaar lopen is niet duidelijk: hierover verschillen de betrokkenen van mening. Ook het rijk kan gebruikmaken van een aanwijzing als men iets voor een specifieke situatie wil regelen. Volgens sommige betrokkenen (zowel binnen als buiten de provincie) maakt het rijk te weinig gebruik van haar bevoegdheden om te sturen, waardoor provincies en gemeenten hun gang kunnen gaan.

Met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verdwijnt het streekplan en komt de structuurvisie hiervoor in de plaats. Het Uitvoeringsprogramma ziet hierin een kans om toe te werken naar één structuurvisie voor het Groene Hart. Daarnaast biedt de nieuwe Wro instrumenten die de uitvoering efficiënter maken.

Een instrument dat de provincies in de toekomst handvatten moet bieden bij de gebiedsontwikkeling in het Groene Hart is de (nog in ontwikkeling zijnde) kwaliteitsatlas. De kwaliteitsatlas wordt ontwikkeld door de stuurgroep Groene Hart en heeft tot doel de kwaliteiten van het Groene Hart in beeld te brengen, te laten zien welke kwaliteiten worden nagestreefd en te illustreren waar deze uit kunnen bestaan. De atlas komt niet op papier beschikbaar, maar zal bestaan uit een interactief platform op internet. De interactiviteit bestaat eruit dat in principe iedereen informatie kan toevoegen of op de site kan zetten. Een toezichthouder beoordeelt of projecten aan de criteria voor kwaliteit voldoen. Wat onder kwaliteit wordt verstaan, bepaalt de stuurgroep in samenspraak met de partners in het veld. Bestuurders, projectontwikkelaars, burgers, architecten en anderen kunnen de kwaliteitsatlas gebruiken bij het tot stand brengen van bouwprojecten, dorps-, stads-, en landschapsontwikkeling. Om de sturende functie te borgen, wordt ze verankerd in de structuurvisie.

6.4 Monitoring

Een belangrijk element in de beleidscyclus is de evaluatie van de uitvoering. De stuurgroep Groene Hart heeft het voornemen uitgesproken dit jaarlijks te doen met behulp van een monitor. Dit zou betekenen dat de eerste evaluatie aan het einde van 2007 zal plaatsvinden in de vorm van een voortgangsrapportage, waarin de voortgang van de verschillende icoonprojecten is opgenomen. Voor de monitoring wordt zoveel mogelijk aangesloten bij al functionerende systemen (zoals die van het ILG en van provincies zelf). De monitor moet informatie geven over de volgende thema's:

- ruimtelijke kwaliteit;
- voortgang van de projecten;
- voortgang van het uitvoeringsproces;
- financiering;
- de Groene Hart-brede beleidsvoorwaarden voor de uitvoering.

In het programmaplan, dat eind van dit jaar klaar moet zijn, worden onder meer de indicatoren benoemd op basis waarvan de sturing moet gaan plaatsvinden. Voor wat betreft migratiesaldo nul is men bezig met het opzetten van een afzonderlijk monitor. Aan de hand van enquêtes onder gemeenten heeft een nulmeting plaatsgevonden die in september 2007 in de stuurgroep is besproken en waarmee in de toekomst moet worden gestuurd op kwaliteit en vitaliteit. In kwantitatief opzicht dient de monitor als instrument om 'leegloop' te voorkomen, omdat dit ten koste gaat van de kwaliteit en vitaliteit. Van 'vollopen' is volgens het programmabureau namelijk geen sprake.

Ecologische hoofdstructuur

Hoewel hierover geen concrete doelstellingen zijn geformuleerd, is ook de ecologische hoofdstructuur in het kader van het Groene Hart relevant, omdat een deel van het Groene Hart zich in de te realiseren ecologische hoofdstructuur (EHS) bevindt.¹ De EHS is een netwerk van gebieden in Nederland dat moet voorkomen dat planten en dieren in geïsoleerde gebieden uitsterven en dat natuurgebieden hun waarde verliezen. Het uiteindelijke doel is de realisatie van een EHS van 750.000 ha in 2018. In 'De Balans van het Groene Hart' spreekt de stuurgroep van 'een grote opgave om in het Groene Hart de ecologische hoofdstructuur (EHS) te realiseren'. Zo is in het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart voor 6.439 ha functieverandering naar natuur geprogrammeerd, waarvan begin 2005 3.028 ha was verworven. Waar de drie provincies anno 2007 staan, is niet duidelijk: dit wordt voor zover ons bekend niet door de stuurgroep Groene Hart gemonitord.

6.5 Voorlopige resultaten

Een aantal projecten loopt al langere tijd en stamt nog uit de periode van vóór het Uitvoeringsprogramma. Deze projecten worden (voor zover ze niet worden gerekend tot de icoonprojecten) door het programmabureau vanwege hun grote kans van slagen gezien als 'potentiële iconen'. Voorbeelden van dergelijke projecten zijn Landinrichting Amstelland, Landinrichting Vechtstreek en Landinrichting Noorderpark. Het laatste project is sinds 1995 in uitvoering en loopt nog tot 2012. In de Krimpenervaard was men al tien jaar met landinrichting bezig, waarbij het enkele jaren geleden tot een doorbraak kwam en recentelijk kon worden gestart met de uitvoering. In de Oude Rijnzone is er vorig jaar een streekplanherziening geweest en het project heeft een toezegging van ICES-geld (Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking) gekregen.

Projectoverstijgend kunnen we twee resultaten noemen die betrekking hebben op de beleidsvorming en de organisatie rondom het Groene Hart:

¹ Stuurgroep Groene Hart (februari 2005). *De Balans van het Groene Hart*.

Verbeterde organisatiestructuur

Ten opzichte van de periode vóór 2004 heeft een rigoureuze verandering plaatsgevonden in de projectorganisatie. Van een 'poldermodel' waarin alle maatschappelijk en private partijen werden betrokken, is men in de aanloop naar het Uitvoeringsprogramma overgestapt naar een organisatie waarin uitsluitend de drie provincies zijn vertegenwoordigd, onder leiding van een externe programmadirecteur. De reden voor de deze omslag was het slagvaardiger maken van de projectorganisatie. Waar voorheen veel gebruik werd gemaakt van externe deskundigheid, is het programmabureau vanaf dit jaar voorzien van vertegenwoordigers van de provincies (programma-managers). Hiermee zijn er meer Groene Hart-ambassadeurs in de provincie, waarmee men de continuïteit hoopt te waarborgen. Of de huidige aanpak beter werkt moet nog worden gezien, maar de verwachtingen zijn hooggespannen. De meeste betrokkenen zijn van mening dat dit gelukt is. Een deel van het maatschappelijk middenveld voelt zich echter buiten spel gezet.

Versterking maatschappelijk middenveld

Er is (en wordt) in het programma zwaar ingezet op het zelforganiserende vermogen van partijen in het gebied. Er zijn werkplaatsen georganiseerd (in het kader van de Balans van het Groene Hart, waar georganiseerde partijen inspraak konden hebben), wat tot gevolg heeft gehad dat verschillende organisatieverbanden ontstonden. Dit maakte de maatschappelijke en private partijen een krachtige samenwerkings- en gesprekspartner. Het programmabureau heeft het Groene Hart Pact gevraagd mee te denken over de wijze waarop de markt kan inspelen op de strategie van de stuurgroep. Een resultaat hiervan is het initiatief van de NEPROM, die een investeringsstrategie voor het Groene Hart heeft opgesteld. Het plan heeft geleid tot wisselende reacties, maar wordt gezien als een serieuze optie.

6.6 Bevindingen

In deze afsluitende paragraaf bespreken we onze belangrijkste bevindingen.

Van visie naar praktijk

Eind vorig jaar is de beleidsfase van het programma Groene Hart afgerond met de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma. Begin van dit jaar (2007) is gestart met de implementatie van het Uitvoeringsprogramma. Concreet betekent dit dat het Uitvoeringsprogramma wordt vertaald naar de praktijk, dat per afzonderlijk icoon de vervolgacties worden bepaald en dat wordt vastgesteld welke eisen moeten worden gesteld aan de organisatie. Voor sommige iconen is dit inmiddels gebeurd, voor andere moet dit nog gebeuren. Dit heeft in een aantal gevallen te maken met het feit dat men de financiering moet afwachten.

Waarborgen integraliteit

In het Uitvoeringsprogramma worden geen uitspraken gedaan over de wijze waarop het behoud van de groene ruimte kan worden geborgd. De nadruk ligt vooral op de afzonderlijke iconen. Hoewel vier van deze iconen Groene Hart-brede iconen zijn, bestaat het risico dat deze projectmatige aanpak ten koste gaat van de integraliteit. Om de Groene Hart-kwaliteit te bewaken is een kwaliteitsatlas in ontwikkeling. De toekomst moet uitwijzen of deze hierin een functie kan vervullen. Dit geldt eveneens voor monitoren die in meer kwantitatieve zin de ontwikkelingen op het terrein van woningbouw en ecologische hoofdstructuur weergeven.

Taken en verantwoordelijkheden

In het Uitvoeringsprogramma zijn per icoon de probleemeigenaren benoemd. Voor de meeste gebiedsgerichte iconen en projecten zijn daarnaast al coalities gesloten, maar bij sommige iconen is men nog niet zover. Het is van belang dat dit op korte termijn gaat gebeuren. Hierbij verdient de rol van het maatschappelijk middenveld de aandacht. In de beleidsvormingsfase was dit een gesprekspartner, maar had men geen doorslaggevende stem, waardoor een aantal partijen zich gepasseerd voelde. Het is nog onduidelijk of de rol van het maatschappelijk middenveld ook in de uitvoeringsfase hetzelfde blijft, of dat het een grotere rol (en stem) gaat krijgen.

Inzet middelen

De planologisch-juridische middelen die de provincie (en ook het rijk) tot haar beschikking heeft, worden soms ingezet (bijvoorbeeld de herziening van het streekplan), maar volgens sommigen onvoldoende (zo wordt er te weinig gebruikgemaakt van de aanwijzing). Hierdoor zouden de doelstellingen van het Groene Hart gevaar kunnen lopen, omdat 'rood' wordt beloond. Het is dan ook van belang na te gaan of dit inderdaad het geval is en of dus meer gebruik moet worden gemaakt van deze middelen.

De provincies kunnen aanspraak doen op verschillende geldpotjes (ILG, FES, EFRO et cetera), eigen middelen en geld van private partners. Hoewel het positief is dat al deze mogelijkheden er zijn, maakt het de financiering tegelijkertijd erg kwetsbaar. De financiering is hiermee immers versnipperd en gaat gepaard met (tijdrovende) aanvraagprocedures. Daarbij is ze afhankelijk van politieke besluitvorming op verschillende niveaus, wat onzekerheid van het voortbestaan met zich meebrengt. Eén Groene Hart-fonds zou deze kwetsbaarheid kunnen verminderen.

Evaluatie

De uitvoering wordt periodiek (eens per jaar) door de stuurgroep geëvalueerd. Hoe de resultaten worden bijgehouden (in termen van kwantiteit, kwaliteit en vitaliteit) is nog niet bekend. Dit verdient in de toekomst dan ook de aandacht.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit laatste hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit de vorige twee hoofdstukken samen en geven we antwoord op de tweede set onderzoeksvragen:

- Welke thema's lenen zich voor rekenkameronderzoek?
- Welke ordening zit er in de thema's qua impact, acceptatie en onderzoekstechnische uitvoerbaarheid?
- Welke onderzoeken zijn of worden er al gedaan naar deze thema's?

7.1 Thema's en bestaand onderzoek

Beleidsvorming en -uitvoering inzake het Groene Hart blijkt relatief ingewikkeld en niet altijd even transparant. De vertaling van het rijksbeleid in de landelijke nota's naar concrete beleidsinitiatieven loopt via vele schijven en betreft vele actoren in het proces. In de hele cyclus van het Groene Hartbeleid kan onderzoek nuttig zijn. Zowel bij de vertaling van visie naar doelen, bij de toetsbaarheid van die doelen, bij de uitvoeringsorganisatie, bij de doeltreffendheid van ingezette middelen en bij de behaalde resultaten kan rekenkameronderzoek een bijdrage leveren aan het verhogen van de transparantie. In de volgende paragraaf doen wij de rekenkamer enkele voorstellen voor nader onderzoek. Daarbij bevelen wij aan dat de rekenkamer haar aandacht concentreert op onderzoek dat aangeeft of er concrete resultaten worden gehaald door monitoring van grotere, onderliggende doelen. De rekenkamer hoopt met dergelijk onderzoek een zo effectief mogelijke bijdrage te kunnen leveren aan de provinciale inspanningen inzake het Groene Hart. Bovendien zou dergelijk onderzoek een duidelijke aanvulling vormen op het bestaande onderzoek, zoals blijkt uit het onderstaande overzicht.

Bestaand onderzoek inzake het Groene Hart:

In 2006 heeft RIGO Research en Advies in opdracht van Milieudefensie en de Milieufederaties van Zuid-Holland en Utrecht onderzoek uitgevoerd naar de bouwopgave bij een 'migratiesaldo nul-scenario' in het Groene Hart. De onderzoekers concluderen dat gemeenten in het Groene Hart minder woningen hoeven te bouwen dan is aangegeven in de Groene Hart-brief van het rijk. In die brief wordt uitgegaan van een opgave van 35.700 woningen. RIGO becijfert dat in de periode 2006-2020 maximaal 28.000 woningen nodig zijn.

RIGO voerde in 2006 in opdracht van Milieudefensie ook een onderzoek uit naar de daadwerkelijke bouw van woningen in drie Groene Hart-gemeenten. RIGO constateert dat er meer wordt gebouwd dan noodzakelijk gegeven het uitgangspunt van 'migratiesaldo nul'. RIGO concludeert dat de provincies hun coördinerende taak inzake woningbouw in het Nationale Landschap niet (voldoende) vervullen.

In 2006 publiceerde de VROM-inspectie het rapport 'Beschermd werking bestemmingsplannen'. Uit dit onderzoek naar de beschermende werking van bestemmingsplannen in het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart, blijkt dat dertig procent van de bestemmingsplannen is verouderd. Ook blijkt dat bij nieuwe bestemmingsplannen oude overtredingen niet goed kunnen worden aangepakt. Gemeenten maken steeds meer werk van het toezicht op overtredingen, maar het daadwerkelijk handhavend optreden blijft vaak nog achterwege. De delen van het Groene Hart die in Noord-Holland en Utrecht liggen, zijn niet in het onderzoek betrokken. De VROM-Inspectie is bezig met aanvullend onderzoek naar de situatie in Noord-Holland en Utrecht.

In 2005 heeft STOGO Onderzoek en Advies in opdracht van Milieudefensie onderzoek gedaan naar de aanleg van een regionaal bedrijventerrein in Woerden. De onderzoekers concluderen dat het aanleggen van nieuwe bedrijventerreinen niet noodzakelijk is, omdat er voldoende ruimte is op verouderde terreinen in Woerden en op verouderde en geplande bedrijventerreinen in het nabij gelegen Utrecht-West (buiten het Groene Hart). Omdat het plan de jaren erna onder vuur bleef liggen (ook van bewoners, onder meer verenigd in stichting Groene Hart) is het in 2007 definitief geschrapt.

In 2005 publiceerde het Ruimtelijk Planbureau (RPB) 'Het gedeelde land van de Randstad, ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart'. Het RPB stelt hierin de vraag of het huidige, hoofdzakelijk generieke, beleid om cultuurhistorische kwaliteiten van het Groene Hart – in bepaalde gebieden – te behouden, recht kan doen aan de diversiteit van en dynamiek in het Groene Hart, en dus de voortgaande versnippering kan tegengaan. Om de belangrijke kwaliteiten te beschermen en de open ruimte daadwerkelijk open te houden, is het zaak het gebied niet langer als een eenheid te beschouwen. Het beleid zou juist moeten aansluiten op het lagere schaalniveau van de deelgebieden, die zo van elkaar verschillen. Het beleid moet rekening houden met de mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het gebied en met de uitbreiding van de huidige functies. Het Groene Hart is immers niet alleen een landschap met cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten, maar ook een gebied met een belangrijke economische en een woonfunctie. Het is misschien beter ook het begrip Groene Hart los te laten, aldus het RPB.

Uit het onderzoek komt naar voren dat onduidelijkheid bestaat over beleid en resultaten op de belangrijke thema's wonen en werken (bouwen voor behoefte en bedrijventerreinen). Het Ruimtelijk Planbureau lijkt daarom al de handdoek in de ring te werpen. Er is derhalve duidelijk behoefte aan heldere monitoring van resultaten waardoor juist ook op de overkoepelende doelen als behoud van ruimte en natuur helderheid ontstaat.

In de volgende paragraaf presenteren we aanbevelingen voor onderzoek. In een afsluitende paragraaf gaan we kort in op de impact, acceptatie en uitvoerbaarheid van dergelijk onderzoek.

7.2 Aanbevelingen voor toekomstig rekenkameronderzoek

Hieronder wordt een aantal aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen hebben betrekking op de projectorganisatie, de inzet van middelen en, met name, het evalueren van doelstellingen.

Projectorganisatie

De provincies zijn momenteel samen bezig met het vertalen van het Uitvoeringsprogramma naar een werkdocument, dat aan de basis staat van de uitvoering. De uitvoering vindt, in tegenstelling tot de beleidsvorming en de coördinatie, plaats in de afzonderlijke provincies. Het is de vraag of in het licht van effectiviteit en doelmatigheid, dit de meest aangewezen uitvoeringsstructuur is. Daarbij verschillen provincies in de competenties die zij bezitten op het terrein van projectmatig werken. Ook de structuur van de ambtelijke organisatie (en daarmee de projectaansturing) verschilt per provincie. Om gericht te kunnen investeren moet helder zijn waar de provincies in dit opzicht staan en wat de zwakke plekken zijn.

Aanbeveling 1

Onderzoek of de uitvoering van het programma Groene Hart in de huidige vorm effectief en doelmatig is, of dat de organisatie van de uitvoering beter op andere wijze kan worden vormgegeven (bijvoorbeeld in de vorm van een uitvoeringsorganisatie)

Inzet financiële middelen

In het kader van het programma Groene Hart kan gebruik worden gemaakt van verschillende fondsen en wordt een beroep gedaan op financiering door private partners. Hoewel dit enerzijds positief is, is de financiering hiermee erg versnipperd, wat deze kwetsbaar maakt. Er kan worden overwogen (een deel van) de middelen te bundelen in een Groene Hart-fonds, bijvoorbeeld door middel van een koppeling van Nota Ruimte-middelen en middelen van private partijen.

Aanbeveling 2

Onderzoek of doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering kunnen worden verbeterd met de instelling van een Groene Hart-fonds.

Plan- en procesevaluatie

De doelen in het Rijksprogramma worden, via verschillende tussenstappen, vertaald in een werkplan. Dit werkplan dient als basis voor de uitvoering van de projecten. Of met dit werkplan de rijksdoelstellingen kunnen worden behaald, kan nu nog niet worden bepaald. Wanneer het werkplan beschikbaar is, kan met een planevaluatie worden nagegaan of de vertaling van de

rijksdoelstellingen op de juiste wijze heeft plaatsgevonden of dat deze moet worden bijgesteld. Nadat de uitvoering is gestart kan vervolgens met een procesevaluatie worden nagegaan of de achterliggende rijksdoelen in de praktijk ook daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Aanbeveling 3

Voer een planevaluatie uit, waarin wordt nagegaan in hoeverre sprake is van een juiste vertaling van de rijksdoelen naar een uitvoerbaar werkplan. Voer vervolgens een procesevaluatie uit waarbij wordt nagegaan of de uitvoering verloopt conform dit werkplan.

Evaluatie voortgang doelstellingen

In het Uitvoeringsprogramma nemen de losse, afzonderlijke projecten een belangrijke positie in. Er worden echter geen concrete uitspraken gedaan over het totale behoud van de open ruimte (integraliteit). In feite gaat het om twee zaken: er mag niet te veel worden gebouwd én er mag geen groen verloren gaan. In het licht van de bebouwing in het Groene Hart hebben wij vernomen dat de drie provincies samen een monitor in het leven hebben geroepen om het migratiesaldo te bepalen. Dit doen zij in de vorm van een enquête die wordt uitgezet bij de Groene Hart-gemeenten. Hoe de monitor precies is vormgegeven, wat de kwaliteit ervan is en wat de eerste uitkomsten zijn, is bij het verschijnen van deze rapportage nog niet duidelijk.

Het behoud van groen hangt daarnaast nauw samen met de ecologische hoofdstructuur (EHS, zie ook hoofdstuk 6). Het ministerie van LNV heeft met de provincies in de ILG-overeenkomsten afzonderlijke afspraken gemaakt om in de periode van 2007-2013 in totaal 19.927 ha grond ten behoeve van de EHS te verwerven en tussen 2013 en 2018 nog eens 3.900 ha.¹ Voor de delen van het Groene Hart die binnen deze ecologische hoofdstructuur vallen, is het interessant na te gaan of men op de goede weg is. Het ligt voor de hand hierbij aan te sluiten bij de registratie die plaatsvindt in het kader van de ILG-evaluaties: het ministerie van LNV heeft alle provincies in dit kader gevraagd een overzicht te geven van de stand van zaken met betrekking tot de EHS.² Hiermee komen we tot de volgende twee aanbevelingen:

Aanbeveling 4

Ga na wat de stand van zaken is met betrekking tot de monitor voor migratiesaldo nul. Wat zijn de resultaten en hoe volledig en betrouwbaar zijn deze?

¹ Ministerie van LNV. (februari 2007). *Lijst van vragen over bestuursovereenkomsten ILG*.

² Zie: Spelregels EHS, versie 29 mei 2007.

Aanbeveling 5

Ga na wat de stand van zaken is met betrekking tot de realisatie van de EHS in het Groene Hart in termen van hectaren, afgaande op de afspraken die hierover zijn gemaakt met het rijk in het kader van de ILG-gelden en evalueer periodiek de voortgang.

7.3 Impact, acceptatie en uitvoerbaarheid

In de vorige paragraaf hebben we vier voorstellen gedaan voor rekenkameronderzoek. Wij denken dat alle vier de opties goed uitvoerbaar zijn en dat het belang van deze onderzoeken op breed draagvlak onder de betrokken partijen kunnen rekenen. De impact van het onderzoek in termen van belasting voor en onrust in de organisatie achten wij gering. De maatschappelijke impact hangt vanzelfsprekend samen met de uitkomsten van het onderzoek en is daarom moeilijk voorspelbaar. Het rekenkameronderzoek zal er op gericht zijn het beleid en de doelstellingen aan te scherpen zodat het maatschappelijk effect duidelijker zichtbaar wordt.

Bijlage

Gesprekspartners

Mevrouw B. Beekvelt, Provincie Noord-Holland
Mevrouw B. Ferwerda, Groene Hart, kloppend hart
De heer G. van der Hoef, oud-directeur Programmabureau Groene Hart
De heer F. Koen, Woerdens Beraad
De heer J. van Meijgaarden, Provincie Zuid-Holland
Mevrouw J. Oostijen, Programmabureau Groene Hart
De heer W. Verhaak, Milieudefensie
De heer P. Visser, Provincie Noord-Holland (stuurgroep Groene Hart)
De Heer H. Wierenga, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

