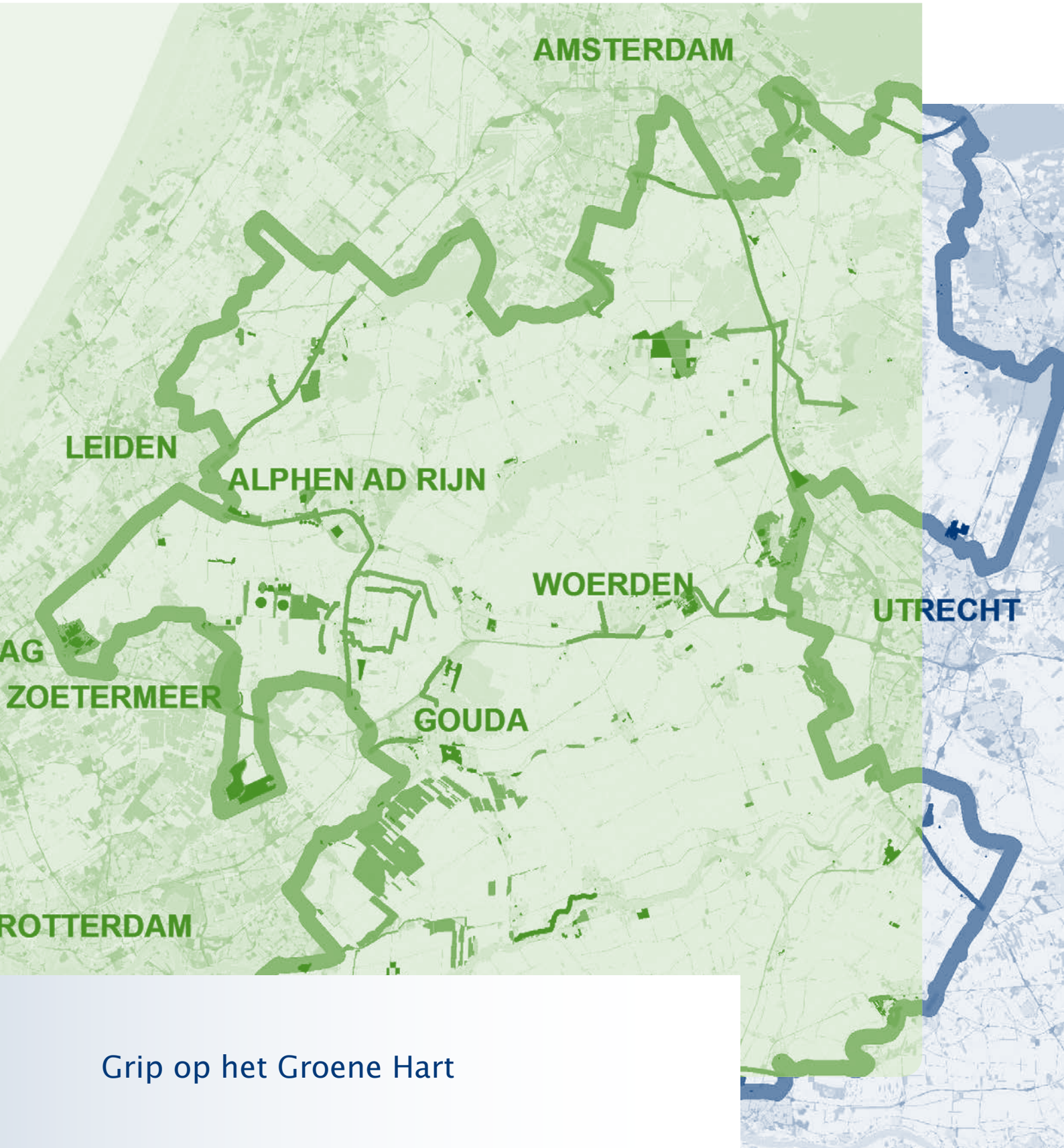




randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Grip op het Groene Hart

Grip op het Groene Hart

Vervolgonderzoek

Amsterdam, augustus 2013



Voorwoord

*Mijn wereld is voor jou ontworpen
voorbij de steden en voorbij de dorpen
in 't eenzaamste van het polderland
wonen wij samen, in een groen verband
(‘Voor jou ontworpen’ - Henk Kooijman)¹*

Het is zeer aangenaam om in het Groene Hart te zijn. In contrast met de ring van omliggende steden onderscheidt het Groene Hart zich door openheid, rust en stilte. Het veenweidegebied, de vele slootjes en sloten, grote plassen en pittoreske lintbebouwing zijn allemaal karakteristiek voor dit unieke gebied.

Het Groene Hart staat echter onder druk. Er is sprake van conflicterende belangen. Zo komen recreanten er genieten van rust en stilte, maar is economische activiteit ook van belang voor de vitaliteit van het gebied. Vele partijen beconcurreren elkaar om de schaarse ruimte.

In maart 2009 publiceerde de Randstedelijke Rekenkamer het rapport ‘Groene Hart – Een haalbare kaart?’. Daarin concludeerden wij dat - hoewel er belangrijke stappen waren gezet - verdere uitwerking van het gezamenlijke Groene Hart-beleid nodig was. Het belang daarvan is sindsdien alleen maar toegenomen, nu het Rijk het Groene Hart niet meer als Rijkstaak beschouwt en de verantwoordelijkheid voor de bescherming en versterking van het Groene Hart bij de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland heeft gelegd. Reden te meer om te onderzoeken op welke wijze de provincies gevolg hebben gegeven aan onze aanbevelingen uit 2009.

Ons onderzoek wijst uit dat de drie provincies de overgenomen aanbevelingen uit het vorige onderzoek onvoldoende hebben opgevolgd. Wij constateren dat de grip op het Groene Hart nu onvoldoende is gewaarborgd. Een goede bescherming van het Groene Hart is nog altijd een ‘haalbare kaart’. Echter: dat vergt de nodige aandacht en actie van de drie provincies.

Wij danken alle geïnterviewden hartelijk voor hun medewerking aan dit onderzoek. In het bijzonder bedanken wij Theo Jansen (www.fotowerken.nl) voor de foto's en Ronny Lassche (EduGIS/Vrije Universiteit) voor de kaart van het Groene Hart op de omslag.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Vincent van Stipdonk (projectleider), Loes van den Broek (onderzoeker), Dharma Tjiam (onderzoeker) en Gerth Molenaar (directielid).

dr. ir. Ans Hoenderdos – Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer.

¹ Henk Kooijman (2009) *Waar ik ook ben, ik draag mijn weiland mee. Het Groene Hart in 654 gedichten*, Uitgeverij Toth.

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	5
Reactie Gedeputeerde Staten	11
Nawoord Rekenkamer	13
1. Aanleiding en achtergrond.....	19
1.1 Aanleiding.....	19
1.2 Achtergrond: Rijksbeleid	19
2. Probleemstelling, onderzoeksvragen en afbakening	21
2.1 Probleemstelling.....	21
2.2 Onderzoeksvragen	21
2.3 Onderzoeksmethode	23
2.4 Afbakening	23
2.5 Leeswijzer	24
3. Besluitvorming	25
3.1 Behandeling rapport in 2009	25
4. Organisatie.....	27
4.1 Continuering interprovinciale samenwerking	27
5. Beleidsontwikkeling.....	31
5.1 Uitwerking en gebruik kernkwaliteiten.....	31
5.2 Provinciale belangen in structuurvisie Utrecht	34
5.3 Evaluatie verankering Voorloper in structuurvisies en verordeningen	36
5.4 Uitwerking gebiedsgerichte beleidsstrategieën in structuurvisies.....	39
6. Beleidsuitvoering	47
6.1 Belangenafweging bij besluiten over Groene Hart.....	47
6.1.1 Casus Hoef en Haag	47
6.1.2 Casus Windmolens aan de randen van het Groene Hart	50
6.1.3 Casus Glastuinbouw Nieuwkoop	53
6.2 (Financiële) prikkels voor Groene Hart-beleid	56
6.3 Inventarisatie geldende bestemmingsplannen Noord-Holland	57
6.4 Nagaan nieuwe bestemmingsplannen in lijn met structuurvisie	59
6.5 Verplichting gebruik Kwaliteitsatlas.....	62
7. Beleidsverantwoording	65
7.1 Monitorsysteem Groene Hart	65
7.2 Inzicht in beoogde effecten	68
7.3 Inzicht in actuele gegevens.....	71

8. Financiering	75
8.1 Overzicht investeringsbehoefte icoonprojecten	75
BIJLAGE A Rapport "Het Groene Hart - Een haalbare kaart? Conclusies en aanbevelingen.....	79
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen.....	83
BIJLAGE C Lijst van geïnterviewde en/of geraadpleegde personen	87

Conclusies en aanbevelingen

In 2009 onderzocht de Rekenkamer welke ruimtelijke ontwikkelingen zich in het Groene Hart hebben voorgedaan en welke aandachtspunten voor het Groene Hart-beleid kunnen worden afgeleid uit eerder onderzoek. Dat resulteerde in het rapport “Groene Hart – Een haalbare kaart?” met elf aanbevelingen (zie bijlage A). Het huidige onderzoek gaat na hoe deze aanbevelingen zijn uitgevoerd door de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Sinds het vorige onderzoek is de context van het Groene Hart sterk gewijzigd: het Groene Hart is niet langer Nationaal Landschap, waardoor de zorg voor het Groene Hart – en dan met name de coördinatie van het Groene Hart-beleid – meer dan voorheen op de provincies is komen te rusten. De provincies hebben het gezamenlijke Groene Hart-beleid gehandhaafd.

Dit onderzoek heeft het volgende doel:

Met de uitkomsten van het onderzoek willen we PS handvatten bieden om het Groene Hart-beleid verder te verbeteren en effectiever te maken. Daarvoor maakt de Rekenkamer inzichtelijk hoe de provincie gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek ‘Groene Hart – een haalbare kaart?’ (2009) en hoe het nu gaat met het Groene Hart-beleid en de uitwerking daarvan.

De centrale onderzoeksvraag is:

Op welke wijze is gevolg gegeven aan de in 2009 overgenomen aanbevelingen en hoe is het Groene Hart-beleid momenteel vormgegeven en uitgewerkt?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in 14 deelvragen (zie hoofdstuk 2). Deze vragen zijn afgeleid uit de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek uit 2009.

Net als het vorige onderzoek, richt dit onderzoek zich op het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies. Het onderzoek brengt niet in kaart welk sectoraal beleid van het Rijk of de provincies van invloed is op de ontwikkelingen in het Groene Hart. Ook is het van belang op te merken dat het vervolgonderzoek niet beoogt een volledig beeld te geven van het Groene Hart-beleid of de effectiviteit daarvan, maar nagaat in hoeverre de aanbevelingen van het onderzoek uit 2009 daadwerkelijk zijn opgepakt.

Conclusies

De algemene conclusie van dit vervolgonderzoek is als volgt:

Algemene conclusie

De provincies hebben onvoldoende grip op het gezamenlijke Groene Hart. De provincies hebben weliswaar ingespeeld op de gewijzigde context van het Groene Hart, maar daarbij tot op heden onvoldoende gevolg gegeven aan de aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport van maart 2009.

Toelichting

Sinds 2009 is de context van het Groene Hart sterk gewijzigd. Zo is het Groene Hart geen Nationaal Landschap meer en zijn belangrijke financieringsbronnen van het Rijk (met name het Investeringsbudget Landelijk Gebied)

afgebouwd of gestopt. De provincies hebben desondanks het gezamenlijke Groene Hart-beleid gehandhaafd. Verder heeft de stuurgroep Groene Hart recent verbreding gezocht en gevonden met andere bestuursorganen en daarmee het potentiële draagvlak van het Groene Hart-beleid verbreed. Daarbij is gekozen voor een focus op drie thema's (Water, Bodem en Gebruik; Ontwikkelen met Groene Hart-kwaliteit; en Kansen voor Recreatie & Toerisme). Daarnaast wordt uiteraard ook via sectoraal beleid ten aanzien van bijvoorbeeld landbouw en regionale economie, water, infrastructuur en mobiliteit, natuur en recreatie gewerkt aan verschillende zaken die (kunnen) bijdragen aan een vitaal Groene Hart. Echter: voor het integrale en gezamenlijke Groene Hart-beleid waarop dit vervolgonderzoek (net als het onderzoek uit 2009) zich richt, geldt dat dit nauwelijks verder is uitgewerkt, en dat de sturing en controle op dat beleid beperkt zijn.

Deze algemene conclusie wordt uitgewerkt in twee deelconclusies:

Deelconclusie 1: *Het gezamenlijke Groene Hart-beleid is nauwelijks verder uitgewerkt*

De provincies hebben sinds het vorige Rekenkameronderzoek twee belangrijke elementen uit de Voorloper Groene Hart vrijwel niet verder uitgewerkt. Het gaat om de kernkwaliteiten van het Groene Hart, die niet nader zijn omschreven, en om een strategie voor de deelgebieden.

Tussen de provincies is daarnaast sprake van verschil in systematiek bij de uitwerking van de Voorloper in de structuurvisies en verordeningen, en dit verschil kan sinds de evaluatie hiervan in 2010 groter zijn geworden. Zo hebben de provincies elk een eigen ruimtelijk kwaliteitsinstrument gemaakt. Hierdoor bestaat het risico dat de uitvoering van het Groene Hart-beleid zodanig uiteen gaat lopen tussen de provincies, dat de realisatie van de gezamenlijke beleidsdoelen voor het Groene Hart gevaar loopt.

Toelichting

In 2009 hebben de drie provincies in de zogenaamde Voorloper Groene Hart gezamenlijk Groene Hart-beleid opgesteld, met als te bewaken kernkwaliteiten Landschappelijke diversiteit, Veenweidekarakter, Openheid en Rust & Stille. Zowel voor deze kernkwaliteiten als voor de gebiedsgerichte strategieën geldt dat het beleid van GS was deze dusdanig uit te werken dat de kwaliteit van ruimtelijke plannen kan worden beoordeeld. De kernkwaliteiten zijn – zoals de Rekenkamer ook in 2009 concludeerde – echter (nog altijd) niet concreet genoeg uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen beoordelen, waardoor onduidelijk is wanneer een ruimtelijk plan leidt tot aantasting van een van de kernkwaliteiten. (*bevinding 3*) Ook de gebiedsgerichte strategieën voor de deelgebieden zijn niet of nauwelijks uitgewerkt. Dat geldt zowel voor de oorspronkelijke deelgebieden, als voor de nieuwe indeling van deelgebieden die de provincies inmiddels hanteren. (*bevinding 5*) De provincies hebben het beleid uit de Voorloper verder elk op eigen wijze uitgewerkt. Elke provincie heeft een eigen ruimtelijk kwaliteitsinstrument ontwikkeld. Daarnaast zijn er zowel in inhoud als in systematiek verschillen tussen de structuurvisies en verordeningen van de provincies. Doordat belangrijke gezamenlijke elementen van het Groene Hart-beleid, zoals begrippenkader en Kwaliteitsatlas niet consequent gebruikt worden – en niemand expliciet controleert of de provincies in hun beleid uit elkaar lopen - is de mogelijkheid reëel dat deze verschillen groter worden. (*bevinding 4b*) Door de keuze van elke provincie voor een eigen systematiek, eigen begrippen en eigen instrumenten, bestaat het risico dat de verschillen in uitvoering van het Groene Hart-beleid zo groot worden dat het moeilijk wordt de gezamenlijke doelen te realiseren.

Deelconclusie 2a: *Beperkte sturing en controle op Groene Hart-beleid.*

Bij het vorige onderzoek hebben de provincies aangegeven de Kwaliteitsatlas een belangrijke plaats toe te kennen bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid. De Kwaliteitsatlas heeft echter niet de door de provincie beoogde verplichtende werking gekregen; net zo min als de eigen ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten van de provincies.

Door het ontbreken van een duidelijke systematiek met concrete doelen en daaraan gekoppelde kernindicatoren voor het Groene Hart biedt de effectmonitor onvoldoende steun om (de voortgang van) het Groene Hart-beleid te kunnen sturen en controleren. De voortgangsrapportages bieden geen goed inzicht in de (geraamde) kosten van de iconprojecten. De effectmonitor en de jaarlijkse voortgangsrapportages worden tot nu toe niet door PS besproken.

Deelconclusie 2b: (specifiek voor Noord-Holland)

De provincie Noord-Holland heeft niet conform het amendement daartoe geïnventariseerd of de in 2009 geldende bestemmingsplannen met betrekking tot het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie. PS zijn nog niet geïnformeerd over de alternatieve invulling die aan het amendement is gegeven en of de provincie hiermee afdoende in staat is om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden.

Toelichting op deelconclusie 2a

De instrumenten om te kunnen sturen zijn onvoldoende geborgd

De provincies hebben aan de Kwaliteitsatlas (een website) een belangrijke rol in de uitvoering van het Groene Hart-beleid toegekend. Zo zouden via deze website de kernkwaliteiten worden uitgewerkt. Het gebruik van de Kwaliteitsatlas (en de daarin uitgewerkte kernkwaliteiten) zou vanwege deze belangrijke rol verplicht gesteld worden. De provincies hebben de Kwaliteitsatlas geen verplichtend karakter gegeven, deze wordt in de praktijk nauwelijks gebruikt (hooguit als inspiratiebron) en de kernkwaliteiten zijn er niet verder in uitgewerkt. Daarbij hebben de kwaliteitsinstrumenten geen verplichtend karakter gekregen waardoor de provincies niet op de kernkwaliteiten van het Groene Hart kunnen sturen. *(bevinding 8)*

Het zicht op de effecten van het beleid is gebrekkig

De effectmonitor Groene Hart beoogt PS en andere betrokkenen te informeren over de effecten van het Groene Hart-beleid. De Rekenkamer beoordeelt de kwaliteit van de effectmonitor 2012 als onvoldoende. Zo is niet altijd helder wat met gebruikte begrippen wordt bedoeld, doordat termen als thema's, (kern)indicatoren en doelen door elkaar worden gebruikt. De kernindicatoren uit de monitor zijn relevant voor het Groene Hart-beleid, al wordt niet altijd een directe relatie gelegd met de kernkwaliteiten. Op de kernkwaliteit Rust & Stilte wordt geheel niet ingegaan.

In de monitor ontbreekt verder vaak een duidelijke koppeling tussen doelen en effectindicatoren. Hierdoor geeft de monitor over het algemeen geen goed beeld van de realisatie van de gestelde doelen. Doordat ervoor is gekozen de monitor voornamelijk te vullen op basis van reeds bestaande informatiebronnen en monitoringsystemen, is niet voor alle doelen en indicatoren (relevante) informatie beschikbaar. *(bevinding 9b)*

Een belangrijke voorwaarde voor een kwalitatief goede effectmonitor is het SMART formuleren van doelen. Ook in dit opzicht is het Groene Hart-beleid niet goed uitgewerkt. De Rekenkamer is zich er van bewust dat ruimtelijke kwaliteit mogelijk niet volledig in gekwantificeerde doelen valt te vatten. Maar op dit moment zijn de meeste doelen niet SMART geformuleerd, terwijl de effectmonitor daarvoor wel goede handvatten biedt. De Rekenkamer acht het wenselijk dat onderscheid wordt gemaakt naar doelen die SMART geformuleerd kunnen worden en doelen die op een meer kwalitatieve manier geoperationaliseerd zouden moeten worden.

De controle op het beleid is gebrekkig

PS hebben niet beoordeeld of de monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene-Hart beleid de beoogde effecten heeft. De verschenen effectmonitoren zijn door PS voor kennisgeving aangenomen of geheel niet besproken. Via de voortgangsrapportages over het Groene Hart worden PS niet geïnformeerd over de (geraamde) kosten van de icoonprojecten, projecten die volgens de drie provincies essentieel zijn voor het Groene Hart. Ook de voortgangsrapportages over het Groene Hart worden door de drie Provinciale Staten niet inhoudelijk besproken. *(bevinding 9a)*

Op het niveau van GS wordt nog altijd samengewerkt in de stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart. Per 19 juni 2013 is met het symposium Vliegende Start gemarkeerd dat deze stuurgroep per die datum is uitgebreid met drie lokale bestuurders (een burgemeester, een dijkgraaf en een wethouder). Op niveau van Provinciale Staten bestaat sinds begin 2011 echter geen samenwerking en afstemming meer voor het Groene Hart-beleid. *(bevinding 1)*

Toelichting op deelconclusie 2b (specifiek voor Noord-Holland)

De provincie Noord-Holland heeft niet conform het amendement geïnventariseerd of de in 2009 geldende bestemmingsplannen met betrekking tot het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie. In plaats daarvan toetst de provincie voor alle nieuwe ruimtelijke projecten en nieuwe bestemmingsplannen of de provinciale belangen ten aanzien van het Groene Hart in het geding zijn. De provincie geeft aan dat wanneer ontwikkelingen als onwenselijk worden beoordeeld, zij via overleg, zienswijzen of aanwijzingen zal ingrijpen. PS zijn nog niet geïnformeerd over deze alternatieve invulling aan het amendement en of de provincie hiermee afdoende in staat is om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. *(bevinding 7a)*

Aanbevelingen

Ervan uitgaande dat de drie provincies nog altijd gezamenlijk Groene Hart-beleid willen nastreven, komt de Rekenkamer op basis van de hiervoor gepresenteerde (deel)conclusies tot de volgende aanbevelingen aan de Provinciale Staten van Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht:

Aanbeveling 1

Zorg voor een verdere inhoudelijke uitwerking van het gezamenlijke Groene Hart-beleid en benut hierbij de bestaande regionale en sectorale initiatieven.

Herijk wat de gezamenlijke elementen en doelen van het Groene Hart-beleid zijn en werk deze vervolgens inhoudelijk nader uit. Maak daarbij onderscheid naar doelen die SMART geformuleerd kunnen worden en doelen die op een meer kwalitatieve manier geoperationaliseerd moeten worden. Maak voor de uitwerking maximaal gebruik van de *bestaande* instrumenten (zoals de Kwaliteitsatlas, de indeling in deelgebieden, de provinciale adviseur ruimtelijke kwaliteit, de effectmonitor en voortgangsrapportages) en benut hierbij de bestaande regionale en sectorale initiatieven. Stel bij deze uitwerking vast wat gedaan moet en kan worden om verschillen tussen provincies in het Groene Hart-beleid beperkt en beheersbaar te maken en te houden. Zorg voor een methodiek om de voortgang en de realisatie van zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve doelen goed te kunnen volgen.

Aanbeveling 2a

Verbeter de sturing op het Groene Hart-beleid en rapporteer op hoofdlijnen over de voortgang en effecten van het gehele Groene Hart-beleid.

Wanneer duidelijk is wat de gezamenlijke elementen en doelen van het beleid zijn en hoe deze (zo goed mogelijk) geoperationaliseerd kunnen worden, kan worden bezien of de juiste informatie al beschikbaar is om de voortgang te volgen. Beoordeel of de voortgangsrapportages en effectmonitor voldoende inzicht bieden, verbeter deze instrumenten waar nodig en gebruik deze vervolgens als controle- en sturingsinstrument. Overweeg hiervoor opnieuw een interprovinciale Statenwerkgroep in te stellen.

Aanbeveling 2b (aan Provinciale Staten van Noord-Holland)

Besprek met GS de alternatieve invulling die is gegeven aan het amendement dat GS opdroeg te inventariseren of de in 2009 geldende bestemmingsplannen met betrekking tot het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie, en beoordeel hierbij of de belangen van het Groene Hart hiermee voldoende geborgd zijn.

Aanbeveling 3

Ga na of de ondersteuning van het gezamenlijke Groene Hart-beleid (zoals door het programmabureau en het kwaliteitsteam) met de huidige middelen voldoende is waargemaakt en kan worden waargemaakt, of stel anders de doelen of de beschikbare middelen bij.

Gelet op het feit dat het budget van het programmabureau Groene Hart per 2013 is gehalveerd ten opzichte van 2010, en het feit dat het onafhankelijke kwaliteitsteam per 2013 geen budget en ondersteuning meer ontvangt, is het verstandig expliciet na te gaan of de huidige gezamenlijke doelen realistisch zijn met de nu beschikbare middelen. Indien deze taken meer projectmatig of intern in de respectievelijke provincies vervuld moeten gaan worden (waarbij de verschillende provinciale Managementteams meer taken van het programmabureau zouden gaan vervullen en de drie provinciale adviseurs ruimtelijke kwaliteit deels taken van het kwaliteitsteam zouden gaan vervullen) kan dit afbreuk doen aan de gezamenlijkheid van de uitvoering en ondersteuning van het beleid (los van de vraag of intern de nodige ruimte of capaciteit is of wordt vrijgemaakt om deze taken te gaan vervullen).



Reactie Gedeputeerde Staten

Op de volgende bladzijden vindt u de reactie van de Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart, namens de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.

Groene Hart

NATIONAAL LANDSCHAP



provincie Utrecht



Provincie Noord-Holland



Provincie Zuid-Holland

12 juli 2013, Utrecht

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw dr. Ir. A. Hoenderdos-Metselaar MBA
Dhr. Drs. A. Wiggers
Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Onderwerp: Bestuurlijke wederhoorreactie conceptrapport Grip op het Groene Hart

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar en heer Wiggers,

Per e-mail van 20 juni 2013 heeft u ons het conceptrapport 'Grip op het Groene Hart' toegezonden, met het verzoek om in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de in het rapport geformuleerde conclusies en aanbevelingen van de Randstedelijke Rekenkamer. Uw rapport is de neerslag van het vervolgonderzoek op het in 2009 door uw Rekenkamer gepubliceerde onderzoek 'Het Groene Hart: Een haalbare kaart?'. In uw rapport geeft u antwoord op de volgende centrale onderzoeksvraag: "op welke wijze is gevolg gegeven aan de in 2009 overgenomen aanbevelingen en hoe is het Groene Hart-beleid momenteel vormgegeven en uitgewerkt?".

Uw algemene conclusie luidt dat de provincies onvoldoende grip hebben op het gezamenlijke Groene Hart. De provincies hebben volgens u weliswaar ingespeeld op de gewijzigde context van het Groene Hart, maar daarbij tot op heden onvoldoende gevolg gegeven aan de aanbevelingen uit het Rekenkamerrapport van maart 2009. Deze algemene conclusie delen wij niet. Wij zijn van mening dat er nergens bij grensoverschrijdende Nationale Landschappen zo intensief door provincies en met andere partijen wordt samengewerkt wordt als in het Groene Hart. En dat terwijl het kabinet tussen 2009 en nu besloten heeft deze categorie helemaal te schrappen en er dus formeel geen Nationale Landschappen meer zijn.

Wij onderschrijven wel het feit dat niet alle aanbevelingen zijn opgevolgd op de manier zoals het u in 2009 voor ogen stond. Toch, menen wij dat wij voldoende grip hebben op het gezamenlijke Groene Hart, juist door in te spelen op de actualiteit en niet vast te houden aan de werkelijkheid ten tijde van het schrijven van de Voorloper Groene Hart. De doelen voor het Groene Hart zijn namelijk op meerdere manieren te bereiken. De provincies hebben met de verwerking van de Voorloper Groene Hart in de drie provinciale ruimtelijke structuurvisies en de doorvertaling naar de ruimtelijke verordeningen, gezorgd voor een stevig gezamenlijk ruimtelijk beleid ten aanzien van het Groene Hart en inbedding in het generieke beleid van de provincies. Daarmee zijn er weliswaar uiterlijke verschillen in de uitwerking, maar doordat alle drie de provincies allen de Voorloper voor ogen hebben gehouden, is het effect in het Groene Hart hetzelfde.

In deelconclusie 1 stelt u dat het gezamenlijke Groene Hart-beleid nauwelijks verder is uitgewerkt. Het gaat u daarbij om het verder uitwerken van de kernkwaliteiten van het Groene Hart en om het

verder uitwerken van een strategie voor de deelgebieden. Uw bijbehorende aanbeveling is te zorgen voor een verdere inhoudelijke uitwerking van het gezamenlijke Groene Hart-beleid.

Doordat wij steeds de Voorloper Groene Hart voor ogen hebben gehad en gezamenlijk werken aan uitvoering via de Stuurgroep Groene Hart, hebben wij geen redenen om aan te nemen dat sinds de vaststelling van de Voorloper Groene Hart en de drie provinciale ruimtelijke structuurvisies beleid en uitvoering in de drie provincies dusdanig uiteen zijn gaan lopen dat de gezamenlijke doelen daarmee onder druk zijn komen te staan. Wij constateren dat u dat ook niet heeft vastgesteld.

Ten aanzien van de kernkwaliteiten zijn wij van oordeel dat in de door de drie provincies gebruikte ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten deze voldoende zijn uitgewerkt. Het gaat om de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie in Noord-Holland, de Kwaliteitskaart in Zuid-Holland en de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen in Utrecht.

De verdere uitwerking van een strategie voor de deelgebieden hebben we opgepakt in zowel de kwaliteitsinstrumenten, als in de structuurvisies. Hierbij zijn keuzes gemaakt die passen bij het generieke beleid van de afzonderlijke provincies, die er soms toe leiden dat hierbij andere deelgebieden zijn aangehouden, maar dit heeft ons inziens niet geleid tot andere gebiedsstrategieën. Concluderend zien wij geen aanleiding voor uw aanbeveling voor verdere inhoudelijke uitwerking van ons gezamenlijke Groene Hart-beleid of herijken van de gezamenlijke elementen en doelen van het Groene Hart-beleid, zoals u in de toelichting aangeeft. De doelen zijn immers vastgelegd in de Voorloper en verankerd in de drie provinciale structuurvisies. Deze doelen passen nog steeds bij hetgeen wij gezamenlijk doen in het Groene Hart. Wat wel verandert zijn de opgaven die bij deze doelen horen. Daar willen wij op blijven anticiperen. Dat doen wij steeds weer en op dit moment via de nieuw, en breder, samengestelde Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart.

In deelconclusie 2a constateert u dat er een beperkte sturing en controle is op het Groene Hart-beleid. Hier doelt u op de Kwaliteitsatlas en op de Effectmonitor en de voortgangsrapportage. Uw bijbehorende aanbeveling 2a is om de sturing op het Groene Hart-beleid te verbeteren en op hoofdlijnen te rapporteren over de voortgang en effecten van het gehele Groene Hart-beleid.

Ten aanzien van de Kwaliteitsatlas geeft u aan dat deze niet de door de provincies beoogde verplichtende werking heeft gekregen, net zo min als de eigen ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten van de provincies. U doelt hiermee op de reactie van de Stuurgroep op uw onderzoek van 2009.

In deze brief staat inderdaad de reactie dat via het instrumentarium van de Wro de (juridische) borging en wijze van toepassing van de kwaliteitsatlas zal moeten worden geregeld. Dit wordt daarna echter wel genuanceerd conform de Voorloper Groene Hart waarin staat "De Kwaliteitsatlas wordt geen bindend, maar een inspirerend instrument met de bestaande (en toekomstige) kaders. De planologische doorwerking vindt plaats in structuurvisies en bestemmingsplannen."

Op basis hiervan hebben de provincies het opnemen van een beeldkwaliteitsplan, respectievelijk een beeldkwaliteitsparagraaf verplicht gesteld. De ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten zijn als hulpmiddel en inspiratie beschikbaar en worden in de praktijk daarvoor goed gebruikt.

Wij willen benadrukken, dat wij naast deze instrumenten indien nodig, ook (ambtelijk) vooroverleg en onze formele correctieve bevoegdheden inzetten voor de ruimtelijke kwaliteit in het Groene Hart.

Met onze voortgangsrapportage en Effectmonitor Groene Hart hebben wij twee instrumenten ontwikkeld waar veel vergelijkbare gebieden in Nederland niet over kunnen beschikken. Waar wij in de toekomst mogelijkheden zien voor verbetering zullen wij zeker niet nalaten deze door te voeren, om Provinciale Staten op een zo goed mogelijke manier te informeren over de resultaten van (de uitvoering van) ons beleid in het Groene Hart. Belangrijk uitgangspunt daarbij blijft, dat we waar mogelijk uitgaan van bestaande, reeds beschikbare informatie. Dat niet ingegaan wordt op de kernkwaliteit rust & stilte komt ook daardoor: een geschikte effectindicator voor rust en stilte kon niet worden samengesteld uit de beschikbare informatie.

Ten aanzien van de begrippen merken wij op, dat de term 'thema' wordt gebruikt om in de voortgangsrapportage aan te geven binnen welk thema maatregelen vallen. In de Effectmonitor kan inderdaad nog meer eenduidigheid worden aangebracht in het gebruik van de termen.

Het klopt dat de Effectmonitor niet volledig is. Dit wordt veroorzaakt door hetgeen hiervoor is uitgelegd. Wij zijn echter van mening, dat op basis van wat in de monitor staat, een goed beeld ontstaat, waarmee de provincies een (bestuurlijke) discussie kunnen voeren over de effectiviteit van de gestelde doelen voor het Groene Hart. Wij zullen ons blijven inzetten voor de verdere verbetering van de voortgangsrapportage en Effectmonitor.

Als Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart zijn wij ons bewust van het belang van gezamenlijke sturing. Verbetering hiervan zien wij als een continu proces, waarin wij indien nodig stappen zullen zetten. Dat kunt u ook aflezen aan de recente wijziging van de Stuurgroep.

Dat de Effectmonitor en de jaarlijkse voortgangsrapportages tot nu toe niet door Provinciale Staten (PS) worden besproken is uiteraard een keuze van PS zelf. PS bepaalt de eigen agenda.

In deelconclusie 2b tenslotte, constateert u dat de provincie Noord-Holland niet conform het daartoe strekkend amendement uit 2009 heeft geïnventariseerd of de in 2009 geldende bestemmingsplannen met betrekking tot het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie, en over de alternatieve invulling van het amendement PS nog niet geïnformeerd heeft. Uw bijbehorende aanbeveling 2b is specifiek gericht aan Provinciale Staten van Noord-Holland.

Een met het amendement beoogde inventarisatie is niet zinvol gebleken, omdat het vastgestelde - en door de provincie goedgekeurde - bestemmingsplannen waren en de provincie niet meer op de goedkeuring kon terugkomen. De bestemmingsplannen waren onherroepelijk. Een inpassingsplan zou theoretisch misschien wel mogelijk zijn, maar dat zware middel wordt alleen in bijzondere gevallen toegepast.

Het met de inventarisatie beoogde effect wordt – uiteindelijk - echter wel bereikt. Ten eerste vanwege de borging van de ruimtelijke kwaliteit in onze regelgeving, onze formele bevoegdheden bij het beoordelen van plannen en het ambtelijk vooroverleg. Ten tweede omdat gemeenten sowieso de verplichting hebben om bestemmingsplannen binnen een bepaalde termijn aan de ruimtelijke verordening van de provincie aan te passen. In de meeste gevallen geldt als uiterste datum 1 juli 2013. Er is nagegaan welke bestemmingsplannen in het N-H-deel van het Groene Hart in 2009 vigeerden, welke bestemmingsplannen sedertdien zijn gewijzigd en voor welke bestemmingsplannen wijzigingen in procedure zijn. Het blijkt dat een groot deel van de bestemmingsplannen is gewijzigd of op afzienbare termijn wordt gewijzigd. GS van Noord-Holland zullen Provinciale Staten van Noord-Holland hierover informeren.

Uw aanbeveling 3 is om na te gaan of de ondersteuning van het gezamenlijke Groene Hart-beleid met de huidige middelen voldoende is waargemaakt en kan worden waargemaakt, of anders de doelen of de beschikbare middelen bij te stellen. Deze aanbeveling onderschrijven wij en voeren wij al actief uit. Wij bekijken regelmatig of doelen en middelen nog in balans zijn en overleggen dit in de Stuurgroep.

Concluderend delen wij uw algemene conclusie en uw deelconclusies 1 en 2a niet. Deelconclusie 2b delen wij wel, maar met de hiervoor aangegeven kanttekeningen. Ten aanzien van uw aanbevelingen onderschrijven wij de aanbevelingen 1 en 2a niet, nemen wij aanbeveling 2b over en voeren wij aanbeveling 3 al uit.

Tot slot willen wij u bedanken voor het gedegen onderzoek dat u heeft uitgevoerd en de informatie die dit onderzoek heeft opgeleverd.

Hoogachtend,
namens de Colleges van Gedeputeerde Staten van de drie Groene Hart-provincies,

Mr. J.F. (Han) Weber
Voorzitter Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart



Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt de Colleges van Gedeputeerde Staten van de drie Groene Hart-provincies voor de reactie die zij via de voorzitter van de Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart hebben gegeven. De reactie geeft de Rekenkamer aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Coördinatie van het beleid (deelconclusie 1)

GS stellen dat er geen reden is om aan te nemen dat het beleid van de provincies zo uiteen is gaan lopen dat de gezamenlijke doelen onder druk zijn komen te staan. GS geven echter niet aan dat zij er zeker van zijn dat dit niet is gebeurd. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat elke provincie een eigen uitwerking heeft gemaakt van het Groene Hart-beleid en dat niet expliciet wordt nagegaan of het beleid per provincie uiteen loopt.

Uitwerking van het beleid (deelconclusie 1)

GS stellen dat de kernkwaliteiten voldoende zijn uitgewerkt in de verschillende provinciale ruimtelijke kwaliteitsinstrumenten. De Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat de kernkwaliteiten nauwelijks verder zijn uitgewerkt en dat deze door elke provincie *op eigen wijze* worden gebruikt voor de verschillende kwaliteitsinstrumenten, waarvan het gebruik overigens ook niet verplicht is gesteld. Eenduidige en consequente toepassing van de kernkwaliteiten, die wezenlijk zijn voor het Groene Hart, is hiermee niet geborgd.

De Rekenkamer constateert dat GS erkennen dat de provincies elk met andere deelgebieden zijn gaan werken, maar dat GS daarbij stellen dat dit niet heeft geleid tot andere gebiedsstrategieën. De Rekenkamer heeft moeten constateren dat deze strategieën nog altijd niet of nauwelijks zijn uitgewerkt.

Sturing op het beleid (deelconclusie 2a)

GS stellen dat de verplichtstelling van de Kwaliteitsatlas genuanceerd zou moeten worden. Het gaat de Rekenkamer niet om (de verplichtingstelling van) de Kwaliteitsatlas *an sich*. Het gaat er om dat de kernkwaliteiten zodanig uitgewerkt en verankerd worden dat daarmee de kwaliteit van ruimtelijke plannen beoordeeld en geborgd wordt. De provincies hebben hiervoor destijds zelf aangegeven dit via de Kwaliteitsatlas te willen doen, en deze daartoe verplicht te willen stellen.² Indien de provincies dit elk via hun eigen ruimtelijke kwaliteitsinstrument willen doen, dienen deze instrumenten verplicht te worden en dienen de kernkwaliteiten daarin door elke provincie op vergelijkbare wijze te worden uitgewerkt, om een eenduidige en consequente toepassing van de kernkwaliteiten te borgen. Dat is nu niet het geval.

Zoals GS in hun reactie terecht stellen, hebben de provincies wel een beeldkwaliteitsplan, respectievelijk een beeldkwaliteitsparagraaf, verplicht gesteld. De Rekenkamer heeft echter moeten constateren dat met de uiteenlopende vorm en inhoud van die instrumenten het *gezamenlijke* Groene Hart-beleid onvoldoende is geborgd.

² In de bestuurlijke reactie op de toenmalige aanbeveling 8 (betreffende de verplichtstelling van het gebruik van de kwaliteitsatlas) stelden GS destijds duidelijk: "Uw aanbeveling (conclusie 8) er op toe te zien dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verbindend karakter krijgt door dit in een provinciale verordening vast te leggen onderschrijven wij en is als zodanig ook vastgelegd in de Voorloper." (zie Randstedelijke Rekenkamer, Het Groene Hart – een haalbare kaart?, 2009, p.78).

Controle op het beleid (deelconclusies 2a en 2b)

De Rekenkamer stelt verheugd vast dat GS met betrekking tot de voortgangsrapportage en effectmonitor aangeven zich in te zetten voor verdere verbetering van deze instrumenten. De Rekenkamer adviseert PS in overleg met GS vast te stellen welke verbeteringen nodig zijn om de instrumenten voldoende inzicht te laten bieden.

De Rekenkamer ziet zowel de noodzaak als de mogelijkheid om – zonder inzet van substantiële extra middelen – deze instrumenten van voldoende kwaliteit te maken. Zo stelt de Rekenkamer verheugd vast dat GS eenduidiger termen willen gaan hanteren in de effectmonitor. Verdere verbetering is mogelijk door de monitor en voortgangsrapportages op te bouwen met een duidelijkere systematiek van concrete doelen en kernindicatoren, met een onderscheid tussen doelen die SMART geformuleerd kunnen worden en doelen die op een meer kwalitatieve manier geoperationaliseerd moeten worden.

Mocht van een kernkwaliteit of doel geen informatie beschikbaar zijn - zoals GS aangeven dat het geval zou zijn bij kernkwaliteit Rust & Stilte - dan is het van belang dat expliciet aan te geven, en te verkennen of het wenselijk is aanvullende informatie te verzamelen.

Het is aan PS zelf of zij de monitoren en voortgangsrapportages (en de kwaliteit daarvan) bespreken. Wij raden PS aan dit voortaan te doen, om op termijn te komen tot een *bruikbaar* en *gebruikt* stuurinstrument.

De Rekenkamer constateert overigens dat GS in de reactie niet ingaan op de conclusie dat PS via de voortgangsrapportages niet worden geïnformeerd over de kosten van de icoonprojecten.

Wat betreft de reactie van GS over deelconclusie 2b adviseren wij PS van Noord-Holland om (conform aanbeveling 2b) de alternatieve invulling die is gegeven aan het amendement te bespreken met GS, en te beoordelen of daarmee de belangen van het Groene Hart voldoende geborgd zijn.

De Rekenkamer ziet de reactie van PS op het onderzoek met belangstelling tegemoet.



HOOFDSTUK 1

Aanleiding en achtergrond

1.1 Aanleiding

De Rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door de provincie gevoerde bestuur. Het doel van de Rekenkamer is om door middel van de onderzoeken het provinciale bestuur te verbeteren. Daartoe doet zij aanbevelingen die PS en GS kunnen overnemen. Om inzicht te bieden in hoe de aanbevelingen zijn geïmplementeerd en welke verbeteringen zijn bereikt, kan de Rekenkamer vervolgonderzoek doen. Bij vervolgonderzoek wordt nagegaan wat er sinds de publicatie van het onderzoek is gebeurd en of het provinciaal bestuur op het onderzochte thema is verbeterd.

Voor dit vervolgonderzoek is gekozen om de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Het Groene Hart – Een haalbare kaart?', dat de Randstedelijke Rekenkamer in maart 2009 heeft gepubliceerd, onder de loep te nemen. De reden om voor dit vervolgonderzoek te kiezen, is de blijvende actualiteit van het onderwerp. Sinds het vorige onderzoek is de context van het Groene Hart sterk gewijzigd: zo is het Groene Hart niet langer Nationaal Landschap, waardoor de zorg voor het Groene Hart – en dan met name de coördinatie van het Groene Hart-beleid – meer dan voorheen bij de provincies is komen te liggen. Het onderzoek van de Rekenkamer naar het Groene Hart dateert daarnaast van 2009, zodat er voldoende tijd is geweest de overgenomen aanbevelingen te implementeren.

In het onderzoek 'Het Groene Hart – Een haalbare kaart?' ging de Randstedelijke Rekenkamer na welke ruimtelijke ontwikkelingen zich in het Groene Hart hadden voorgedaan en welke aandachtspunten voor het Groene Hart-beleid konden worden afgeleid uit eerder onderzoek naar het Groene Hart-beleid. De inzichten uit deze analyse waren geclusterd in de volgende thema's:

1. Organisatie
2. Beleidsontwikkeling
3. Beleidsuitvoering
4. Beleidsverantwoording
5. Financiering
6. Draagvlak

Het rapport 'Het Groene Hart – Een haalbare kaart?' beschreef voor elk van deze thema's de situatie en de aandachtspunten voor de toekomst. Deze zijn samengevat in conclusies en aanbevelingen (zie bijlage A).

1.2 Achtergrond: Rijksbeleid

De afgelopen jaren is het ruimtelijk beleid van het Rijk ingrijpend veranderd. In de Nota Ruimte (2006) is de sturingsvisie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' geïntroduceerd.³ Provincies en gemeenten hebben

³ De Nota Ruimte is op 27 april 2004 door het kabinet gepresenteerd. Op 27 februari 2006 is deze parlementair behandeld en daarna verschenen in het Staatsblad.

daarmee, binnen de kaders van de nationale doelen, meer ruimte gekregen voor eigen keuzes bij de ruimtelijke inrichting.

Nota Ruimte

In de Nota Ruimte had het Rijk het Groene Hart aangewezen als Nationaal Landschap en de begrenzing van het Groene Hart vastgesteld. De Rijksdoelen voor het Groene Hart werden vastgelegd in een Groene Hart-brief (2006). Op verzoek van het Rijk namen de betrokken provincies (Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland) vanaf 2005 de regie over de uitwerking van het Groene Hart-beleid op zich. Dat leidde in eerste instantie tot drie door de provincies gezamenlijk opgestelde documenten: de Balans van het Groene Hart (2005), het Ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart (2005) en het Uitvoeringsplan voor het Groene Hart (2006). Ook richtten de provincies een programmabureau op, dat functioneert onder de verantwoordelijkheid van een bestuurlijke stuurgroep van drie gedeputeerden. De stuurgroep Groene Hart stelde in 2009 een Voorloper Groene Hart op, met als doel een gezamenlijke bouwsteen te hebben voor de provinciale structuurvisies. Ook werd een interprovinciale Statenwerkgroep Groene Hart ingesteld.

Decentralisatie

In 2012 heeft het Rijk de ambities voor het landelijk gebied geherformuleerd. Het nieuwe Rijksbeleid is uitgewerkt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), die in de plaats komt van (onder meer) de Nota Ruimte. Een beleidskeuze in de SVIR is de verdere decentralisatie van voorheen nationale ruimtelijke belangen. Waar het Rijk in het verleden 20 Nationale Landschappen had aangewezen, komen deze te vervallen. Het beleid ten aanzien van landschap is niet langer een Rijksverantwoordelijkheid. Dat laat het Rijk over aan de provincies.⁴ Dit is ook zichtbaar in de beleidslijn uit de SVIR voor de Zuidvleugel. In de SVIR wordt het Groene Hart beschouwd als onderdeel van de Zuidvleugel. Onder de nationale belangen die de SVIR noemt voor de Zuidvleugel, wordt het Groene Hart niet genoemd (SVIR, pp. 75-77). Het Ontwikkelingsprogramma Groene Hart en de vitaliteit van het Groene Hart uit de realisatieparagraaf van de Nota Ruimte zijn vervallen uit het rijksbeleid, net als de snelwegpanorama's (bijlage 2, p. 110). De provincies kunnen zelf kiezen of zij het Groene Hart (en andere voormalige Nationale Landschappen) willen blijven beschermen.

Het besluit van het Rijk om het Groene Hart niet meer als nationaal landschap te beschouwen is voor de Stichting Groene Hart aanleiding geweest om het Groene Randstad Manifest op te stellen. Stichting Groene Hart is een belangenorganisatie die het karakter van het Groene Hart wil behouden. Het Manifest is gepubliceerd op 20 augustus 2012. In het Manifest wordt ervoor gepleit het Groene Hart de status als nationaal landschap terug te geven en dat het Rijk permanente ondersteuning blijft geven aan het Groene Hart. Het Manifest is medeondertekend door bijna 100 instellingen op het gebied van natuur, cultuur en landschap.⁵

Dat het Rijk het Groene Hart-beleid niet meer tot haar taken rekent, hoeft geen directe beleidsmatige consequenties voor de provincies te hebben. Zij hebben namelijk hun eigen Groene Hart-beleid uitgewerkt in structuurvisies, die zelfbindend zijn voor de provincie. Als structuurvisies niet worden gewijzigd, blijft het bestaande beleid geldig.

⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, (2012), *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, p. 55.

⁵ www.groenehart.info.



HOOFDSTUK 2

Probleemstelling, onderzoeksvragen en afbakening

2.1 Probleemstelling

In het rapport 'Groene Hart – Een haalbare kaart?' van de Rekenkamer stond de vraag centraal welke aandachtspunten voor het destijds geldende Groene Hart-beleid konden worden geïdentificeerd uit eerdere onderzoeken naar het Groene Hart-beleid (zie bijlage A voor de conclusies en aanbevelingen uit dat onderzoek).

Het onderzoek dat de Randstedelijke Rekenkamer nu heeft uitgevoerd is geen op zichzelf staand onderzoek, maar een vervolg op het onderzoek uit 2009. De probleemstelling bestaat uit de volgende doelstelling en vraagstelling:

Doelstelling:

Met de uitkomsten van het onderzoek willen we PS handvatten bieden om het Groene Hart-beleid verder te verbeteren en effectiever te maken. Daarvoor maakt de Rekenkamer inzichtelijk hoe de provincie gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van het onderzoek 'Groene Hart – Een haalbare kaart?' (2009) en hoe het nu gaat met het Groene Hart-beleid en de uitwerking daarvan.

Vraagstelling:

Op welke wijze is gevolg gegeven aan de in 2009 overgenomen aanbevelingen en hoe is het Groene Hart-beleid momenteel vormgegeven en uitgewerkt?

2.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling richt zich op de mate waarin opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport 'Groene Hart – Een haalbare kaart?' (2009). In dit vervolgonderzoek is per aanbeveling nagegaan in welke mate en hoe er daadwerkelijk invulling is gegeven aan de aanbevelingen. De Rekenkamer wil in dit vervolgonderzoek bij sommige aanbevelingen een stap verder gaan dan inzicht geven in de mate waarin de provincies de aanbevelingen hebben opgevolgd. Daarom zijn ook onderzoeksvragen geformuleerd die voortkomen uit de conclusies van het vorige onderzoek uit 2009, in aanvulling op de onderzoeksvragen die direct zijn afgeleid van de aanbevelingen. De onderzoeksvragen zijn genummerd en gecategoriseerd overeenkomstig de aanbevelingen uit het vorige onderzoek, zodat de relatie tussen dit vervolgonderzoek en het vorige rapport gemakkelijk kan worden gelegd.⁶ De achtergrond bij de onderzoeksvragen komt waar nodig aan bod bij de beantwoording van de vragen.

⁶ De aanbevelingen uit het vorige onderzoek staan in bijlage A.

De onderstaande onderzoeksvragen staan centraal in dit vervolgonderzoek:

Algemeen: Hoe is het rapport in 2009 behandeld, wat waren de reacties op de aanbevelingen en welke zijn overgenomen in elk van de drie provincies?

I. Organisatie

1. *Is de interprovinciale samenwerking op het niveau van zowel PS als GS gecontinueerd?*
2. *N.v.t.: bij conclusie 2 in het rapport uit 2009 is door de Rekenkamer geen aanbeveling gedaan.*

II. Beleidsontwikkeling

3. *Is in overleg met de stuurgroep Groene Hart een uiterlijke termijn vastgesteld waarop de kernkwaliteiten voldoende concreet zijn uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen beoordelen?*
4. a) *Zijn de provinciale belangen van de provincie Utrecht met betrekking tot het Groene Hart expliciet in de provinciale structuurvisie vastgelegd?*
4. b) *Zijn de volgende punten op een daarvoor geschikt moment geëvalueerd?:*
 - (1) *Hoe de drie provincies de Voorloper Groene Hart hebben verankerd in hun structuurvisies en provinciale verordeningen;*
 - (2) *Of zich verschillen voordoen in de systematiek die de provincies hanteren bij het verankeren van de Voorloper Groene Hart;*
 - (3) *Of er beleidsinhoudelijke verschillen bestaan in de wijze waarop de betrokken provincies het Groene Hart-beleid binnen hun provincie uitwerken;*
 - (4) *Of eventuele verschillen tussen provincies risico's met zich meebrengen voor de realisatie van het Groene Hart-beleid.*
5. *Zijn de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper uitgewerkt in de structuurvisies?*

III. Beleidsuitvoering

6. a) *Is er een afweging gemaakt van verschillende belangen bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting van gebieden binnen het Groene Hart? Hebben GS hierbij inzichtelijk gemaakt welke gevolgen verschillende keuzes hebben voor (de kernkwaliteiten van) het Groene Hart?*
6. b) *Is overwogen welke (financiële) prikkels kunnen worden ingezet bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid om te stimuleren dat andere partijen beslissingen nemen die in lijn zijn met het Groene Hart-beleid?*
7. a) *Hebben GS van de provincie Noord-Holland geïnventariseerd of de in 2009 geldende bestemmingsplannen m.b.t. het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie? Is naar aanleiding van deze inventarisatie bediscussieerd of en, zo ja, welke Wro-instrumenten de provincie moet inzetten om het Groene Hart-beleid zo goed mogelijk te effectueren?*
7. b) *Is bij nieuwe bestemmingsplannen m.b.t. het Groene Hart nagegaan of deze in lijn zijn met de structuurvisie? Hebben GS PS geïnformeerd indien een nieuw bestemmingsplan niet in lijn is met de structuurvisie? Is bediscussieerd welk(e) Wro-instrument(en) de provincie moet inzetten om het Groene Hart-beleid zo goed mogelijk te effectueren?*

IV. Beleidsverantwoording

8. *Is erop toegezien dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verplichtend karakter heeft gekregen door dit in een provinciale verordening vast te leggen?*
9. *Is het monitorsysteem spoedig – na maart 2009 – afgerond? Is beoordeeld of deze monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft? Indien uit de beoordeling blijkt dat de monitor onvoldoende inzicht biedt, is dan aan de stuurgroep Groene Hart gevraagd om aanvullende informatie te verzamelen en zijn voldoende financiële middelen beschikbaar gesteld om dit mogelijk te maken?*

V. Financiering

10. *N.v.t.: bij conclusie 10 in het rapport uit 2009 is door de Rekenkamer geen aanbeveling gedaan.*
11. *Bevatten de voortgangsrapportages een overzicht van de totale investeringsbehoefte van de icoonprojecten?*

VI. Draagvlak

12. *N.v.t.: bij conclusie 12 in het rapport uit 2009 is door de Rekenkamer geen aanbeveling gedaan.*

2.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari – augustus 2013 in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

De informatie voor dit onderzoek is verzameld uit documenten en interviews. Bijlagen B en C bevatten overzichten van geraadpleegde documenten respectievelijk de geïnterviewde en/of geraadpleegde personen.

2.4 Afbakening

De conclusies en aanbevelingen van het rapport 'Groene Hart – Een haalbare kaart?' van de Rekenkamer uit 2009 vormen de basis voor dit vervolgonderzoek. Zoals bij het vorige onderzoek richt ook dit onderzoek zich op het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Het vervolgonderzoek gaat op enkele punten ook in op verschillen die zich tussen de provincies (kunnen) voordoen bij de 'vertaling' van het gezamenlijke Groene Hart-beleid naar provinciaal beleid.

Daarnaast richt het vervolgonderzoek zich op het integrale beleid dat wordt ontwikkeld voor het Groene Hart. Het onderzoek brengt niet in kaart welk sectoraal beleid van het Rijk of de provincie van invloed is op de ontwikkelingen in het Groene Hart.⁷ Dit betekent bijvoorbeeld dat niet wordt onderzocht hoe het rijksbeleid en

⁷ Met integraal beleid wordt bedoeld op beleid dat is gericht op het Groene Hart als geheel en waarin het Groene Hart centraal staat. Met sectoraal beleid wordt bedoeld op beleid dat is gericht op de afzonderlijke ruimtegebruiksfuncties (zoals landbouwbeleid, waterbeleid, transportbeleid, natuurbeleid, etc.) en waarin een bepaald knelpunt centraal staat (bijvoorbeeld het oplossen van de fileproblematiek of het voorkomen van wateroverlast).

wijzigingen daarvan van invloed zijn of zijn geweest op het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies, of op het Groene Hart zelf.

Ten slotte is het van belang op te merken dat het vervolgonderzoek niet beoogt een volledig beeld te geven van het Groene Hart-beleid, maar erop is gericht om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van het onderzoek uit 2009 daadwerkelijk zijn opgepakt. Het vervolgonderzoek bestrijkt daarmee de periode vanaf publicatie van het vorige onderzoek (maart 2009) en gaat niet in op eerdere ontwikkelingen. Daarnaast heeft het vervolgonderzoek niet het doel om een oordeel te vormen over de effectiviteit van het Groene Hart-beleid.

2.5 Leeswijzer

De bevindingen zijn hieronder gepresenteerd aan de hand van de onderzoeksvragen. Deze zijn een-op-een afgeleid van de aanbevelingen uit het vorige onderzoek en ook overeenkomstig genummerd, gecategoriseerd en gepresenteerd, zodat de relatie tussen dit vervolgonderzoek en het vorige rapport gemakkelijk kan worden gelegd. Dit heeft tot gevolg dat dit rapport geen 'lopend' totaaloverzicht schetst van hoe het Groene Hart-beleid momenteel is opgezet, (juridisch) is vormgeven en wordt toegepast. Verder komt een aantal onderwerpen bij meerdere vragen aan de orde (zo komt de Kwaliteitsatlas bijvoorbeeld aan bod onder vragen 3, 4a en 8). Bij toetsende vragen zijn criteria gepresenteerd aan de hand waarvan getoetst wordt. Waar nodig wordt de vraag kort geïntroduceerd.



HOOFDSTUK 3

Besluitvorming

3.1 Behandeling rapport in 2009

De Rekenkamer heeft allereerst geïnventariseerd hoe het rapport 'Groene Hart – een haalbare kaart?' is ontvangen in de commissies en in PS van de drie provincies. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

Algemeen: Hoe is het rapport in 2009 behandeld?

- a. *Wat was de reactie van de Commissie op de aanbevelingen? En wat was de reactie van PS op de aanbevelingen?*
- b. *Welke aanbevelingen zijn overgenomen door PS? En in welke mate zijn de aanbevelingen overgenomen door PS?*
- c. *Wat was de reactie van GS op de behandeling van het rapport in PS?*

Bevindingen bij algemene onderzoeksvraag

In de bestuurlijke reactie op het rapport heeft de stuurgroep namens de drie Gedeputeerde Staten ingestemd met de aanbevelingen, met uitzondering van aanbeveling 7a (inventariseren of huidige bestemmingsplannen van gemeenten in lijn zijn met de provinciale structuurvisie). Provinciale Staten van Utrecht en Zuid-Holland hebben dit gevolgd. Provinciale Staten van Noord-Holland hebben alle aanbevelingen expliciet overgenomen, inclusief aanbeveling 7a door middel van een unaniem aangenomen amendement.

Toelichting

De stuurgroep Groene Hart heeft in 2009 namens de drie Gedeputeerde Staten (GS) een bestuurlijke reactie opgesteld.⁸ Daarin is per aanbeveling aangegeven op welke wijze zij daar invulling aan wil geven. Aanbeveling 7a (inventariseren of huidige bestemmingsplannen van gemeenten in lijn zijn met de provinciale structuurvisie) wordt als enige niet onderschreven, omdat de investering volgens de stuurgroep niet opweegt tegen het te behalen resultaat. Met de overige aanbevelingen stemt de stuurgroep in. Ten aanzien van aanbeveling 4b (evalueren hoe de Voorloper is verankerd in provinciale structuurvisies en verordeningen) wordt daarbij opgemerkt dat de stuurgroep liever een stap verder wil gaan door ook in een vroegtijdig stadium al afstemming tussen de provinciale structuurvisies te laten plaatsvinden.

In Utrecht is het rapport op 18 mei 2009 besproken in de commissie Ruimte, Groen en Water. De commissie vraagt opheldering over de werkwijze en procedure van de interprovinciale werkgroep in relatie tot de drie Provinciale Staten (PS). De gedeputeerde zegt hierover dat PS zelf bepalen welke ruimte aan de interprovinciale

⁸ De stuurgroep Groene Hart bestaat uit gedeputeerden van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht die bestuurlijk overleg hebben over het Groene Hart. Deze groep is opgericht om de besluitvorming te versnellen. De stuurgroep overlegt met het rijk en met vertegenwoordigers van samenwerkingspartners zoals het Groene Hart Pact, het Woerdens Beraad, Groene Hart Kloppend Hart en de waterschappen.

werkgroep wordt gegeven, en dat het een goede zaak is dat niet alleen GS maar ook de PS van de drie provincies elkaar spreken om te voorkomen dat er versnipperd beleid tot stand komt.

Verder geeft de gedeputeerde aan dat (nadere) definiëring van kernkwaliteiten vooral in 2010 bij de thematische herziening van de structuurvisie moeten worden geregeld. Eén Statenlid geeft aan dat haar fractie aanbeveling 7b (het toetsen van ieder bestemmingsplan aan de provinciale structuurvisie) steunt. Hier wordt echter geen conclusie aan verbonden. Het rapport is niet meer behandeld in PS. Formeel hebben PS geen besluit genomen over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer, maar uit de commissiebehandeling van het rapport blijkt dat de commissie impliciet heeft ingestemd met alle aanbevelingen, met uitzondering van aanbeveling 7a.

In Zuid-Holland is het rapport op 17 juni 2009 besproken in de commissie Groen, Water en Milieu (GWM). De commissie is positief over het rapport en de aanbevelingen. In de vergadering wordt de Rekenkamer gevraagd om toelichting op aanbeveling 9 (over het verzamelen van aanvullende informatie indien de monitor onvoldoende informatie geeft over de effecten van het Groene Hart-beleid). Hierover zegt de gedeputeerde dat de toetsingspunten om het effect in kaart te brengen duidelijk moeten zijn, maar dat dit niet eenvoudig is. Naar aanleiding van de vraag hoe de provincies op één lijn komen bij het veiligstellen van de kwaliteit van het Groene Hart, antwoordt de gedeputeerde dat alle provincies de resultaten van de Voorloper verwerken in hun structuurvisies. Daarnaast zegt hij toe de toetsingspunten (o.a. het doel en de indicatoren) van de kernkwaliteiten SMART te definiëren en interprovinciaal vast te stellen, zodat monitoren van het Groene Hart-beleid mogelijk wordt.

De commissieleden willen van GS eerst een overzicht hoe en op welke termijn de aanbevelingen worden doorgevoerd, voordat ze een besluit nemen over de aanbevelingen. Zo willen ze meer informatie over waarom door GS niet wordt meegegaan in aanbeveling 7a om bestaande bestemmingsplannen te onderzoeken. De gedeputeerde zegt daarop toe in het najaar van 2009 te komen met de lijst met uitgewerkte aanbevelingen. Op 25 september 2009 stuurde de gedeputeerde de lijst met uitgewerkte aanbevelingen naar de commissie GWM. Hierin staat bij aanbeveling 7a dat deze niet is overgenomen omdat de investering niet opweegt tegen het uiteindelijke resultaat. In de vergadering van 28 oktober 2009 is deze lijst voor kennisgeving aangenomen. Het rapport is niet meer behandeld in PS. Formeel hebben PS geen besluit genomen over het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer, maar uit de behandeling van het rapport blijkt dat de commissie impliciet heeft ingestemd met alle aanbevelingen, met uitzondering van aanbeveling 7a.

In Noord-Holland is het rapport op 14 september 2009 uitgebreid besproken in de commissie Ruimtelijke Ordening en Grondbeleid. De commissieleden spraken hun waardering uit voor het rapport. In antwoord op vragen over (het niet overnemen van) aanbeveling 7a stelde de gedeputeerde dat dit duur is en veel capaciteit kost. In de vergadering van PS op 7 december 2009 is vervolgens gediscussieerd over de vraag of PS aanbeveling 7a - in tegenstelling tot de reactie van GS op het rapport – wel willen overnemen. Omdat in Noord-Holland het aantal bestemmingsplannen met betrekking tot het Groene Hart beperkt is, zijn PS het niet eens met de redenering van GS dat het te veel tijd en geld zou kosten en niet zou opwegen tegen de voordelen. Tijdens de PS vergadering van 7 december 2009 heeft de gedeputeerde de intentie uitgesproken om aanbeveling 7a over te nemen. Uiteindelijk is in deze vergadering unaniem een amendement aangenomen voor het overnemen van alle aanbevelingen, inclusief aanbeveling 7a.



HOOFDSTUK 4

Organisatie

4.1 Continuering interprovinciale samenwerking

Vraag 1: Is de interprovinciale samenwerking op het niveau van zowel PS als GS gecontinueerd?

- *criterium 1a: Er bestaat een formeel vastgelegde samenwerking tussen Gedeputeerde Staten van de drie provincies voor het Groene Hart-beleid.*
- *criterium 1b: Er bestaat een formeel vastgelegde samenwerking tussen Provinciale Staten van de drie provincies voor het Groene Hart-beleid.*

Introductie

Uit het vorige onderzoek bleek dat de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, na de overdracht van de regie over het Groene Hart door het Rijk, de organisatie voor de ontwikkeling en uitvoering van het Groene Hart-beleid opnieuw hebben vormgegeven. Zo is een stuurgroep van gedeputeerden uit de drie provincies opgericht. Afstemming tussen de drie provincies was noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de beleidskaders uit de Voorloper in de afzonderlijke provincies eenduidig zouden worden uitgewerkt en toegepast. Om die reden achtte de Rekenkamer het van belang dat de interprovinciale samenwerking op het niveau van GS én PS zou worden voortgezet.

Bevindingen bij vraag 1

GS van de drie provincies werken in de stuurgroep Groene Hart samen aan het Groene Hart-beleid. De stuurgroep wordt ondersteund door het programmabureau Groene Hart, waarvan het budget in 2013 met 50% is verminderd ten opzichte van 2010. Tussen de Provinciale Staten van de drie provincies bestaat sinds begin 2011 de facto geen formele samenwerking en afstemming meer voor het Groene Hart-beleid.

Toelichting

- *criterium 1a: Er bestaat een formeel vastgelegde samenwerking tussen Gedeputeerde Staten van de drie provincies voor het Groene Hart-beleid.*

GS van de drie provincies werken formeel samen in de stuurgroep Groene Hart. De organisatie van het Groene Hart-beleid op het niveau van GS en de ambtelijke ondersteuning is nog grotendeels vergelijkbaar met de situatie in 2009. Naast de stuurgroep is er een managementteam en zijn er programmacoördinatoren. De stuurgroep Groene Hart wordt ambtelijk ondersteund door het programmabureau Groene Hart, gefinancierd door de drie provincies. Op de invulling van de ondersteuning is echter fors bezuinigd. Zo is per 1 januari 2013 het budget van het programmabureau verminderd met 50% ten opzichte van 2010.⁹

⁹ Programmabureau Groene Hart (2013), realisatie 2008-2010 en begroting 2011-2012. Het programmabureau geeft in een interview (11 februari 2013) aan dat de korting van 40% op het ILG budget een belangrijke oorzaak is en dat de bezuiniging

De stuurgroep en het programmabureau werken gezamenlijk het Groene Hart-beleid uit. Dit beleid staat onder meer beschreven in het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013. Het managementteam bestaat uit de verantwoordelijke afdelingshoofden van de drie provincies en de directeur van het programmabureau Groene Hart. De verantwoordelijke afdelingshoofden hebben hun taken deels gedelegeerd naar betrokken teamleiders.¹⁰ De programmacoördinatoren coördineren binnen hun provincie de projecten die in het kader van het Groene Hart-beleid worden uitgevoerd en zorgen voor de afstemming van het Groene Hart-beleid met het beleid van andere sectoren. Ook vervullen zij een rol bij het voorbereiden van vergaderingen van het managementteam en de stuurgroep Groene Hart. De programmacoördinatoren en het programmabureau Groene Hart voeren regelmatig overleg om op Groene Hart-niveau zaken af te stemmen.¹¹

De stuurgroep bestaat in de bestuursperiode 2011-2015 uit drie gedeputeerden, van elke provincie één. Tot de Provinciale Statenverkiezingen in 2011 was een vierde gedeputeerde voorzitter, geleverd door de provincie Zuid-Holland. Hier is vanaf gestapt omdat deze constructie een te grote belasting betekende voor de provincie Zuid-Holland en omdat het met drie gedeputeerden eenvoudiger is om vergaderingen in te plannen.

De stuurgroep heeft geen formele beslissingsbevoegdheid. De stuurgroep dient vooral 'agendasettend' te zijn door vast te stellen wat de belangrijke onderwerpen zijn in het Groene Hart, die vervolgens moeten doorwerken in prioriteitstelling van de provincies. De uitvoering van beleid en projecten ligt bij de provincies. De stuurgroep stuurt niet in die uitvoering.¹²

In juni 2012 is voorgesteld de stuurgroep uit te breiden met bestuurders van waterschappen en gemeenten om zo de krachten te bundelen nadat de rijksopdracht voor het Groene Hart was weggefallen.¹³ De tweede helft van 2012 is gewerkt aan het verkennen en bespreken van de mogelijkheden hiervoor. Volgens een aantal betrokkenen is daar relatief veel tijd in gestoken, waardoor minder tijd en aandacht uitging naar inhoudelijke sturing.¹⁴ In de stuurgroepvergadering van 6 december 2012 bleek dat geen overeenstemming kon worden bereikt over de financiering. De waterschappen wilden niet bijdragen aan financiering van structurele kosten (zoals het programmabureau). Daarnaast bleek het betrekken van de ruim 50 gemeenten ingewikkeld. Het was lastig zoveel partijen op een lijn te krijgen en om gemeenten te vinden die op een duidelijk mandaat van de andere gemeenten konden rekenen.¹⁵

Op 14 maart 2013 is gekozen voor een nieuwe samenstelling en werkwijze van de stuurgroep. De stuurgroep zal bestaan uit zes leden en krijgt vorm door drie bestuurlijke duo's te formeren. De bestuurlijke duo's bestaan uit een gedeputeerde en een bestuurder van een gemeente of waterschap. Elk duo richt zich op één van de volgende drie thema's:

1. Water, Bodem en Gebruik
2. Ontwikkelen met Groene Hart-kwaliteit
3. Kansen voor Recreatie & Toerisme

gevolgen heeft voor de bezetting van het programmabureau, voor het Kwaliteitsteam en voor projectbudgetten. Uit de voortgangsrapportage 2011 blijkt dat ook het project Merk & Marketing (een van de dragers van het Groene Hart) financieel onder druk staat (zie, pp.12 en 13).

¹⁰ Programmabureau Groene Hart, feitelijke reactie, 29 mei 2013.

¹¹ Randstedelijke Rekenkamer (2009), Het Groene Hart - Een haalbare kaart?, p. 36.

¹² Programmabureau Groene Hart, interviews, 11 en 12 februari 2013.

¹³ Programmabureau Groene Hart (2012), concept-samenwerkingsagenda Groene Hart, 11 juni 2012.

¹⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013; Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 februari 2013

¹⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013 en Programmabureau Groene Hart, bijlage 4 bij overleg 14 maart 2013.

Daarnaast richten alle zes leden zich op afstemming tussen deze thema's. Op 19 juni 2013 heeft een formele oprichtingsbijeenkoms plaatsgevonden.¹⁶

- *criterium 1b: Er bestaat een formeel vastgelegde samenwerking tussen Provinciale Staten van de drie provincies voor het Groene Hart-beleid.*

Van 2007 tot 2011 bestond er een interprovinciale statenwerkgroep Structuurvisie Voorloper Groene Hart. Deze werkgroep, bestaande uit Statenleden van de drie provincies, heeft met de stuurgroep Groene Hart meegedacht over de kaders voor een gezamenlijk Groene Hart-beleid. Dit heeft geresulteerd in het opstellen van de Voorloper Groene Hart, de gezamenlijke bouwsteen voor de afzonderlijke *structuurvisies*. De werkgroep zou in stand blijven totdat de Voorloper in de structuurvisies is verwerkt.¹⁷

Op 26 augustus 2009 heeft de stuurgroep gevraagd of de werkgroep weer als klankbord- en adviesgroep wil dienen om te helpen bij de vertaling van de Voorloper in de structuurvisies.¹⁸ Op 5 november 2009 bespreekt de werkgroep of zij haar taken wil voortzetten. De voorzitter meldt in de vergadering dat vanuit de provincies de bereidheid en de wens bestaan om met deze werkgroep door te gaan en uit het verslag blijkt dat de werkgroep nog zal blijven voortbestaan. Volgens de voorzitter is sprake van een klankbordgroep – dus zonder politiek mandaat - waarvan de leden de besproken onderwerpen doorgeleiden naar de eigen commissies en PS voor formele besluitvorming.¹⁹ De werkgroep heeft daarop gewerkt aan de vertaling van de Voorloper in de structuurvisies.²⁰

Op 27 januari 2011 heeft de stuurgroep een brief gestuurd aan de interprovinciale statenwerkgroep. Daarin wordt beknopt gerapporteerd over de resultaten van de evaluatie naar de wijze waarop de Voorloper Groene Hart is verankerd in de structuurvisies en provinciale verordeningen.²¹ De stuurgroep geeft aan dat de werkgroep een zinvolle klankbord- en adviesfunctie heeft vervuld ten aanzien van de implementatie van de Voorloper en dat zij geen reden ziet voor vervolgacties.²² De werkgroep heeft hierop niet gereageerd.

Volgens het programmabureau was het de bedoeling dat de werkgroep decharge werd verleend nadat de Voorloper was vertaald in de structuurvisies, maar is de werkgroep nooit officieel opgeheven: het opheffen heeft op 16 februari 2011 op de agenda gestaan van de werkgroep, maar bij gebrek aan genoeg agendapunten is die vergadering niet doorgedaan.²³ Daarna is de werkgroep nooit meer bijeengekomen. De facto bestaat de werkgroep dus niet meer.

De meningen lopen uiteen of het een gemis is dat de werkgroep niet meer bestaat. In zowel Noord-Holland als in Zuid-Holland is de betrokkenheid bij het Groene Hart van PS minder geworden volgens betrokken ambtenaren. Dat is volgens hen verklaarbaar doordat de kaders gesteld zijn en het nu vooral een zaak van uitvoering is.²⁴ In

¹⁶ Programmabureau Groene Hart, bijlage 4 bij overleg 14 maart 2013.

¹⁷ Randstedelijke Rekenkamer (2009), Het Groene Hart - Een haalbare kaart?, p. 36.

¹⁸ Stuurgroep Groene Hart, brief, Voortzetting werkgroep Voorloper Groene Hart, 26 augustus 2009.

¹⁹ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013; Interprovinciale Statenwerkgroep Groene Hart, verslag vergadering 5 november 2009.

²⁰ De Rekenkamer kan, doordat er geen compleet archief met verslagen van de werkgroep bestaat, niet beschrijven hoe de werkgroep precies heeft geopereerd.

²¹ Zie hiervoor verder de bevindingen bij vraag 4b in dit Rekenkamerrapport.

²² Stuurgroep Groene Hart, brief, Beleid en Regelgeving Groene Hart, 11 januari 2011.

²³ Provincie Zuid-Holland, verslag commissievergadering GWM, 9 februari 2011.

²⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013 en provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 19 februari 2013.

Utrecht wordt van ambtelijke zijde aangegeven dat de betrokkenheid van PS zeker niet minder is geworden en dat het Groene Hart door de nationale uitstraling wat meer aandacht krijgt dan andere landschappen in de provincie.²⁵

²⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.



HOOFDSTUK 5

Beleidsontwikkeling

5.1 Uitwerking en gebruik kernkwaliteiten

Vraag 3: Is in overleg met de stuurgroep Groene Hart een uiterlijke termijn vastgesteld waarop de kernkwaliteiten voldoende concreet zijn uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen beoordelen? Zijn de kernkwaliteiten verder uitgewerkt, en worden zij gebruikt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te beoordelen?

- *Criterion 3a: De uiterlijke termijn waarop de kernkwaliteiten voldoende concreet zijn uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen beoordelen, is vastgesteld in overleg met de stuurgroep.*
- *Criterion 3b: Per kernkwaliteit is in de Kwaliteitsatlas nader omschreven wat daarmee wordt bedoeld.*
- *Criterion 3c: De in de Kwaliteitsatlas uitgewerkte kernkwaliteiten worden aantoonbaar gebruikt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen in het Groene Hart te beoordelen.*

Introductie

Zoals in de Voorloper Groene Hart zelf staat geschreven, heeft de Voorloper een hoog abstractieniveau.²⁶ De vier kernkwaliteiten van het Groene Hart, zoals genoemd in de Voorloper, zijn: Landschappelijke diversiteit, Veenweidekarakter, Openheid en Rust & Stilte. De Rekenkamer concludeerde in 2009 dat de kernkwaliteiten niet concreet genoeg zijn uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen meten, waardoor onduidelijk is wanneer een ruimtelijk plan leidt tot aantasting van een van de kernkwaliteiten.²⁷ Daarom is destijds aanbevolen in overleg met de stuurgroep Groene Hart te bepalen op welke termijn de concretisering van de kernkwaliteiten uiterlijk gereed zal zijn. De provincies hebben bij het vorige onderzoek van de Rekenkamer aangegeven de kernkwaliteiten verder uit te werken via gebiedsgerichte uitgangspunten en concrete voorbeelden in de Kwaliteitsatlas (een website die wordt beheerd door het programmabureau Groene Hart).²⁸

²⁶ Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2009), Het Groene Hart, icoon van Nederland; Voorloper 2009-2020, p. 3.

²⁷ Over de kernkwaliteiten staat in de Voorloper het volgende: "Kernkwaliteiten vormen de specifieke (potentiële) sterkte van het Groene Hart. Voor de drie provincies zijn de kernkwaliteiten vertrekpunt voor de inrichting en ontwikkeling van gebieden in het Groene Hart. De mate van verandering moet telkens worden getoetst aan de waarde die de kernkwaliteiten ter plekke hebben. Daarmee zijn de kernkwaliteiten vooral toetsings- en afwegingskader voor veranderingen in het bestaande landschap." (p.9)

²⁸ www.kwaliteitsatlas.nl

Bevindingen bij vraag 3

Er is geen uiterlijke termijn vastgesteld voor de concrete uitwerking van de kernkwaliteiten.

In de Kwaliteitsatlas zijn de vier kernkwaliteiten niet nader omschreven ten opzichte van de beschrijvingen uit de Voorloper. Daarmee zijn – zoals de Rekenkamer ook in 2009 concludeerde - de kernkwaliteiten (nog altijd) niet concreet genoeg uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen beoordelen, waardoor onduidelijk is wanneer een ruimtelijk plan leidt tot aantasting van een van de kernkwaliteiten.

De drie provincies gebruiken de Kwaliteitsatlas niet voor de beoordeling van ruimtelijke plannen. De provincies hebben alle drie een eigen ruimtelijk kwaliteitsinstrument (Leidraad, Kwaliteitsgids, gebiedsprofielen) gemaakt.

Elke provincie heeft de kernkwaliteiten op eigen wijze gebruikt voor haar kwaliteitsinstrument. De kwaliteitsinstrumenten zijn daarbij niet bedoeld om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te beoordelen, maar dienen als inspiratiebron en/of als factor om rekening mee te houden. In verschillende interviews is aangegeven dat de Kwaliteitsatlas weinig wordt gebruikt en dat de bezoekersaantallen van deze website tegenvallen.

Ook het onafhankelijke Kwaliteitsteam Groene Hart gebruikt de kernkwaliteiten niet in haar advisering. Overigens is ten tijde van dit onderzoek onduidelijk of en hoe het Kwaliteitsteam doorgaat, aangezien haar budget per 2013 tot nul is teruggebracht.

Toelichting

- *Criterion 3a: De uiterlijke termijn waarop de kernkwaliteiten voldoende concreet zijn uitgewerkt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen te kunnen beoordelen, is vastgesteld in overleg met de stuurgroep.*

Uit interviews met de drie provincies en het programmabureau Groene Hart is gebleken dat de betrokken partijen geen termijn hebben afgesproken voor de uitwerking van de kernkwaliteiten.²⁹

- *Criterion 3b: Per kernkwaliteit is in de Kwaliteitsatlas nader omschreven wat daarmee wordt bedoeld.*

De omschrijvingen per [kernkwaliteit in de Kwaliteitsatlas](#) zijn grotendeels gelijk aan hetgeen daarover reeds in de Voorloper was opgenomen.³⁰

Landschappelijke diversiteit: De Kwaliteitsatlas noemt landschappelijke diversiteit een belangrijke kernkwaliteit van het Groene Hart. Daarom onderscheidt de Kwaliteitsatlas [13 deelgebieden](#) in het Groene Hart die verschillen in bodem, ontstaansgeschiedenis, huidig gebruik en verschijningsvorm. Ook is binnen elk deelgebied sprake van diversiteit, zoals contrasten tussen droog-nat, hoog-laag, bebouwd-onbebouwd, open-dicht, rust-drukte, groot-klein en natuur-cultuur. De Kwaliteitsatlas noemt verder kleinschalige en grootschalige elementen zoals dijken, molens en bebouwingslinten, die kenmerkend kunnen zijn voor een deelgebied. Landschappelijke diversiteit wordt mede bepaald door de andere kernkwaliteiten. In de Kwaliteitsatlas is voor elk deelgebied een kaart gemaakt waarin landschapstypen en zogeheten linten (bijvoorbeeld rivierlint of kanaal) in het betreffende gebied zijn weergegeven, maar hiermee is volgens de Rekenkamer de kernkwaliteit landschappelijke diversiteit nauwelijks verder uitgewerkt.³¹

²⁹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijke interview, 7 februari 2013; Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 februari 2013; Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013; Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

³⁰ Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2009), Voorloper Groene Hart, pp. 9-10; www.kwaliteitsatlas.nl.

³¹ www.kwaliteitsatlas.nl/opgaven/

Veenweidekarakter: Karakteristiek voor de veenweidegebieden in het Groene Hart zijn volgens de Kwaliteitsatlas de smalle kavels met veel sloten, de kades, dijken, lintdorpen, oude dorpskernen, kronkelende veenriviertjes, openheid, vee, (weide)vogels, met hier en daar rietlanden, en moeras.³²

Openheid: Openheid wordt in de Kwaliteitsatlas omschreven als 'zicht op de horizon'. Hoge gebouwen, windmolens en bossen kunnen het gevoel van openheid snel aantasten. Openheid is ook karakteristiek voor veenweidegebieden.

Rust en stilte: De kernkwaliteit rust en stilte is niet verder uitgewerkt in de Kwaliteitsatlas. Er wordt vooral aangegeven dat rust en stilte in het Groene Hart van belang is als tegenhanger voor het leven in de grote stad.

- *Criterion 3c: De in de Kwaliteitsatlas uitgewerkte kernkwaliteiten worden aantoonbaar gebruikt om de kwaliteit van ruimtelijke plannen in het Groene Hart te beoordelen.*

De Kwaliteitsatlas is tot stand gekomen op initiatief van het programmabureau Groene Hart.³³ In de Voorloper Groene Hart staat dat de Kwaliteitsatlas vooral als inspiratiebron dient. Gelet op de opzet en de teksten op de website lijkt de Kwaliteitsatlas daar inderdaad voor bedoeld te zijn. Er is een overzicht met voorbeelden van ruimtelijke kwaliteit waar organisaties 'inspiratie uit kunnen halen'. Daarbij is met icoontjes aangegeven welke kernkwaliteiten bij het betreffende project aan de orde zijn, maar in de beschrijving van de projecten wordt over het algemeen niet uitgewerkt hoe de kernkwaliteiten een rol (moeten) spelen.

Verder is er een kennisbank met beleidsplannen en ruimtelijke plannen voor het Groene Hart. Via de website kan ook advies van een Kwaliteitsteam Groene Hart worden ingewonnen. Het Kwaliteitsteam Groene Hart bestaat uit vier onafhankelijke experts die inhoudelijke adviezen geven over ruimtelijke kwaliteit.

In verschillende interviews is aangegeven dat de Kwaliteitsatlas weinig wordt gebruikt en dat de bezoekersaantallen van de website tegenvallen. De provincies gebruiken de Kwaliteitsatlas niet; ze hebben elk een eigen document dat als basis dient voor de bescherming van landschappelijke kwaliteit.

Noord-Holland hanteert de Leidraad Cultuurhistorie voor de bescherming van landschappelijke kwaliteit. De Leidraad is tegelijkertijd met de Voorloper ontwikkeld. Om die reden zijn de kernkwaliteiten van het Groene Hart, zoals verwoord in de Voorloper, niet een-op-een vertaald in de Leidraad.³⁴ In de verordening van de provincie staat dat bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe of uitbreiding van verstedelijking in het landelijk gebied, rekening moeten houden met landschapskwaliteiten en –kenmerken zoals vastgelegd in de Leidraad.³⁵ De Rekenkamer merkt op dat 'rekening houden met' een vrijblijvende formulering is, waardoor de naleving van dit voorschrift onvoldoende te controleren is door de provincie. Een gemeente kan altijd stellen dat zij rekening heeft gehouden met de Leidraad, ook als dat in een bestemmingsplan niet zichtbaar is of is gemaakt.

De provincie Utrecht heeft een Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen opgesteld. Bij de Kwaliteitsgids zijn gebiedskaternen voor alle Utrechtse landschappen gemaakt, waarin de kenmerken van dat landschap zijn beschreven. Er is een apart gebiedskatern voor het Groene Hart gemaakt. In dat Gebiedskatern wordt een relatie

³² Het tegengaan van bodemdaling mede doordat veen verdwijnt, is een belangrijk doel van het Groene Hart-beleid.

³³ Kwaliteitsteam Groene Hart, interview, 4 maart 2013.

³⁴ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 februari 2013.

³⁵ Provincie Noord-Holland (2011), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (inclusief 1^e herziening 23 mei 2011 en inclusief GS besluit wijziging begrenzing EHS e.a.), 15 november 2011, artikel 15.

gelegd tussen de kenmerken van het landschap en de kernkwaliteiten van het Groene Hart.³⁶ De provincie heeft aangegeven de in de Kwaliteitsatlas uitgewerkte kernkwaliteiten niet te gebruiken om plannen te beoordelen.³⁷ Wel vraagt de provincie gemeenten en initiatiefnemers bij ontwikkelingen gebruik te maken van de Kwaliteitsgids.³⁸

In de ruimtelijke verordening uit 2010 had de provincie Zuid-Holland opgenomen dat gemeenten de Kwaliteitskaart als inspiratiebron konden gebruiken. Inmiddels is dat veranderd. De kernkwaliteiten van het Groene Hart zijn opgenomen op een kwaliteitskaart in de structuurvisie van de provincie. De kwaliteitskaart bevat 17 kwaliteiten, waarin ook de kernkwaliteiten voor het Groene Hart zijn verwerkt. Voor eveneens 17 deelgebieden van de provincie worden in de periode 2011-2014 gebiedsprofielen opgesteld, waarin de kwaliteiten op gebiedsniveau verder zijn uitgewerkt. De provincie vraagt gemeenten bij het opstellen van ruimtelijke plannen rekening te houden met de kwaliteiten van de Kwaliteitskaart en de gebiedsprofielen daarbij als inspiratiebron te gebruiken.³⁹

Het Kwaliteitsteam Groene Hart heeft een eigen essay getiteld 'Vergezicht' gemaakt, dat wordt gebruikt als referentiekader bij zijn adviezen. Volgens het Kwaliteitsteam zijn de vier hoofdpunten uit het essay terug te vinden in de Voorloper. Het Kwaliteitsteam gebruikt de Kwaliteitsatlas niet en de kernkwaliteiten uit de Voorloper zijn geen criteria bij zijn advisering.⁴⁰ Overigens is ten tijde van dit onderzoek onduidelijk of en hoe het Kwaliteitsteam doorgaat, want per 2013 is namelijk geen budget en ook geen ondersteuning meer beschikbaar voor het Kwaliteitsteam.⁴¹

5.2 Provinciale belangen in structuurvisie Utrecht

Vraag 4a: Zijn de provinciale belangen van de provincie Utrecht met betrekking tot het Groene Hart expliciet in de provinciale structuurvisie vastgelegd?

- *criterium 4a: De doelen van het Groene Hart-beleid en het behoud en versterking van de kernkwaliteiten van het Groene Hart (zoals omschreven in de Voorloper) zijn expliciet als provinciaal belang in de provinciale structuurvisie óf in een door PS vastgestelde Nota provinciaal belang vastgesteld.*

Introductie

De provincie Utrecht heeft er bij de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 voor gekozen om het streekplan 2005-2015 beleidsneutraal om te zetten in een provinciale Structuurvisie 2005-2015. Gevolg van deze keuze is dat de Voorloper Groene Hart in 2009 niet is verwerkt in deze structuurvisie. In het vorige onderzoek heeft de Rekenkamer daarom aangegeven dat de provincie werd beperkt in haar mogelijkheden om te sturen op de realisatie van het Groene Hart-beleid. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro op 1 juli 2008 zijn de provincies verplicht een provinciale structuurvisie op te stellen, als referentiekader voor het handelen van de provincie op ruimtelijk terrein. In de structuurvisie dienen de provinciale ruimtelijke belangen te zijn vastgelegd.

³⁶ Provincie Utrecht (2011), Kwaliteitsgids Utrechtse landschappen – Gebiedskatern Groene Hart, p. 106.

³⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013. Nb: De provincie Utrecht heeft wel de kernkwaliteiten van het Groene Hart als provinciaal belang opgenomen in de structuurvisie (zie onderzoeksvraag 4).

³⁸ Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, februari 2013, p. 71.

³⁹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

⁴⁰ Kwaliteitsteam Groene Hart, interview, 4 maart 2013.

⁴¹ Verslag vergadering stuurgroep 6 december 2012 en Kwaliteitsteam Groene Hart, interview, 4 maart 2013; telefonische informatie programmabureau Groene Hart, 2 mei 2013.

Gemeenten moeten bij het opstellen van hun bestemmingsplannen rekening houden met de structuurvisie. In dit vervolgonderzoek is de Rekenkamer nagegaan of de provincie de doelen uit de Voorloper inmiddels wel verwerkt heeft in de structuurvisie.

Bevindingen bij vraag 4a

De provincie Utrecht heeft de toepassing van de kernkwaliteiten in het Groene Hart voor haar eigen grondgebied expliciet als provinciaal belang in de provinciale structuurvisie opgenomen.

Toelichting

PS van de provincie Utrecht hebben op 4 februari 2013 de (nieuwe) Structuurvisie 2013-2028 vastgesteld. In de Kadernota Ruimte die voorafgaand aan de structuurvisie is opgesteld, staat dat de provincie ervoor kiest de provinciale belangen in de structuurvisie zelf op te nemen. Om de naleving van provinciale belangen te bevorderen, worden zij opgenomen in de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie. En, afhankelijk van de sturingsfilosofie bij een bepaald belang, ook in de provinciale ruimtelijke verordening.⁴²

In de structuurvisie staat dat de provincie de volgende kernkwaliteiten van het landschap Groene Hart wil behouden en versterken: Openheid, (Veen)weidekarakter (incl. strokenverkaveling, lintbebouwing etc.), Landschappelijke diversiteit en Rust & stilte. Het gaat om de vier kernkwaliteiten die zijn benoemd in de Voorloper Groene Hart.

De provincie geeft in de structuurvisie aan dat bij ontwikkelingen in het landschap van het Groene Hart het versterken van de diversiteit op het schaalniveau van de twee verschillende typen landschap centraal staat. Het gaat om 'zones' langs rivieren en 'velden' (vlakke open landschappen). De kernkwaliteiten dienen gerespecteerd en benut te worden om de contrasten tussen de beide typen landschap te behouden en te versterken. De provincie vraagt daarom om zorgvuldig om te gaan met de rust en openheid van de landschappen, en dynamiek te concentreren in de rivierzones. In het hoofdstuk 'Uitvoering' van de structuurvisie komt dit niet expliciet terug. De provincie geeft daarin wel aan het gebruik van de Kwaliteitsgids te stimuleren.⁴³

In de structuurvisie staat dat het provinciaal belang 'behouden en versterken van de kernkwaliteiten van het landschap' is. Het Groene Hart is een van de Utrechtse landschappen. Voor een uitgebreidere beschrijving en handvatten voor het omgaan van kernkwaliteiten wordt verwezen naar de Kwaliteitsgids voor de Utrechtse Landschappen. In het gebiedskatern voor het Groene Hart van de Kwaliteitsgids wordt een relatie gelegd tussen de kenmerken van het landschap en de kernkwaliteiten van het Groene Hart. De Kwaliteitsgids beoogt inspiratie en houvast te geven voor het omgaan met ontwikkelingen, om zo de kernkwaliteiten in de toekomst te waarborgen.⁴⁴ De provincie vraagt gemeenten en initiatiefnemers bij ontwikkelingen gebruik te maken van de Kwaliteitsgids.⁴⁵

⁴² Provincie Utrecht (2010), Kadernota Ruimte, p. 5.

⁴³ Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 104.

⁴⁴ OKRA Landschapsarchitecten BV (2010), Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen, Katern Groene Hart (in opdracht van provincie Utrecht), p. 6.

⁴⁵ Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, februari 2013, p. 72. Bij de behandeling van vraag 3 in dit Rekenkamerrapport is het gebruik van de Kwaliteitsgids nader beschreven.

5.3 Evaluatie verankering Voorloper in structuurvisies en verordeningen

Vraag 4b: Zijn de volgende punten op een daarvoor geschikt moment geëvalueerd?:

- (1) Hoe de drie provincies de Voorloper Groene Hart hebben verankerd in hun structuurvisies en provinciale verordeningen;
 - (2) Of zich verschillen voordoen in de systematiek die de provincies hanteren bij het verankeren van de Voorloper Groene Hart;
 - (3) Of er beleidsinhoudelijke verschillen bestaan in de wijze waarop de betrokken provincies het Groene Hart-beleid binnen hun provincie uitwerken;
 - (4) Of eventuele verschillen tussen provincies risico's met zich meebrengen voor de realisatie van het Groene Hart-beleid.
- Criterium 4b: Er is onder de verantwoordelijkheid van de drie provincies samen een evaluatie uitgevoerd waarin op de vier bovengenoemde punten is ingegaan.

Introductie

De Voorloper Groene Hart is bedoeld om de drie provincies samen te laten sturen op de ontwikkeling van het Groene Hart. Daarom is het van belang dat de provincies de Voorloper op vergelijkbare wijze hebben opgenomen in hun structuurvisie, maar ook in hun ruimtelijke verordening (zie onderstaande kader met achtergrondinformatie over de werking van de Wro). Verschillen zouden niet moeten leiden tot risico's voor de realisatie van het gezamenlijke Groene Hart-beleid. De Rekenkamer heeft daarom aanbevolen dat de vier bovengenoemde punten op een daarvoor geschikt moment geëvalueerd worden.

Achtergrondinformatie Provinciale ruimtelijke taken en bevoegdheden

Krachtens de Wet ruimtelijke ordening (Wro) moeten provincies een provinciale structuurvisie opstellen, als referentiekader voor het handelen van de provincie bij de uitoefening van haar taken en bevoegdheden op ruimtelijk terrein. In de structuurvisie dienen de provinciale ruimtelijke belangen te zijn vastgelegd. Gemeenten worden geacht bij het opstellen van hun bestemmingsplannen rekening houden met de structuurvisie. De structuurvisie is alleen juridisch bindend voor de provincie zelf. Als de provincie wil afdwingen dat gemeenten de 'echt belangrijke' provinciale belangen uit de structuurvisie waarborgen, dan is van belang dat de provincie deze belangen in de verordening heeft opgenomen. De verordening is een normstellende bevoegdheid van de provincie om regels over de inhoud van bestemmingsplannen van gemeenten te stellen.

Naast het opstellen van een structuurvisie en een verordening heeft de provincie diverse mogelijkheden om haar provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening in bestemmingsplannen veilig te stellen, namelijk:

1. overleg bij het voorontwerp van het bestemmingsplan;
2. het indienen van een zienswijze bij een ontwerp bestemmingsplan;
3. het indienen van beroep nadat het bestemmingsplan door de gemeenteraad is vastgesteld;
4. het geven van een proactieve of reactieve aanwijzing;
5. de bevoegdheid om bestemmingsplannen of delen daarvan vast te stellen of te wijzigen (inpassingsplan).

Bevindingen bij vraag 4b

Op een daarvoor geschikt moment - namelijk in 2010 - is een evaluatie uitgevoerd door het programmabureau Groene Hart, met als kernconclusie dat het Voorloperbeleid op hoofdlijnen goed is overgenomen in de drie provinciale structuurvisies en verordeningen. Uit de evaluatie blijkt verder dat er verschillen bestaan in de gekozen systematiek en dat bij vijf onderwerpen de verordeningen niet op eenduidige wijze zijn uitgewerkt. De stuurgroep oordeelde dat deze verschillen geen dusdanige risico's met zich meebrachten dat nadere actie nodig was.

Sinds de evaluatie uit 2010 heeft elke provincie de structuurvisie en ruimtelijke verordening aangepast. Het is volgens de Rekenkamer mogelijk dat door die aanpassingen tussen de provincies meer verschillen in het Groene Hart-beleid zijn ontstaan. Door de keuze van elke provincie voor een eigen systematiek, eigen begrippen en eigen instrumenten, bestaat het risico dat de verschillen in uitvoering van het Groene Hart-beleid zo groot worden dat het moeilijk wordt de gezamenlijke doelen te realiseren.

Toelichting

Ad 1 en 2: Is geëvalueerd hoe de drie provincies de Voorloper Groene Hart hebben verankerd in hun structuurvisies en provinciale verordeningen? En is geëvalueerd of zich verschillen voordoen in de systematiek die de provincies hanteren bij het verankeren van de Voorloper Groene Hart?

Het programmabureau Groene Hart heeft in 2010 een evaluatie uitgevoerd.⁴⁶ De stuurgroep heeft de Interprovinciale Statenwerkgroep op 27 januari 2011 beknopt geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie.⁴⁷ Voor een evaluatie op dit moment is gekozen, zodat de werkgroep in de toenmalige samenstelling haar oordeel kon vellen over de verwerking van de Voorloper in structuurvisies en verordeningen. In maart 2011 vonden namelijk Statenverkiezingen plaats.

In deze evaluatie staat dat het Voorloperbeleid op hoofdlijnen in alle drie de structuurvisies op een goede wijze is overgenomen. In de evaluatie staat geen expliciete uitspraak over verankering van de Voorloper in de structuurvisie en eventuele verschillen daartussen, al is dat wel af te leiden uit de bewoordingen 'op hoofdlijnen'. Ook stelt de evaluatie dat de doelen van de Voorloper in de ruimtelijke verordeningen worden geborgd, zij het niet op dezelfde wijze of in dezelfde bewoordingen.⁴⁸ Volgens de evaluatie hebben de drie provincies de Voorloper dus verankerd in hun verordening, maar zijn er wel verschillen in de gekozen systematiek. Reden is het verschil in sturingsfilosofie dat de drie provincies in hun verordeningen hanteren.⁴⁹

Ad 3 en 4: Is geëvalueerd of er beleidsinhoudelijke verschillen bestaan in de wijze waarop de betrokken provincies het Groene Hart-beleid binnen hun provincie uitwerken en of eventuele verschillen risico's met zich meebrengen voor de realisatie van het Groene Hart-beleid?

De provincies hebben aangegeven te hechten aan eenduidige regelgeving tussen de drie provincies. Uit de evaluatie blijkt dat van vijf onderwerpen de eenduidigheid tussen de drie verordeningen nog lijkt te kunnen worden verbeterd.

⁴⁶ Programmabureau Groene Hart (2010), Gezamenlijke regelgeving Groene Hart: een analyse (Bijlage 5b bij agenda stuurgroep Groene Hart, 1 december 2010).

⁴⁷ Stuurgroep Groene Hart (2011), Beleid en regelgeving Groene Hart, 27 januari 2011 (brief aan Interprovinciale Statenwerkgroep Groene Hart).

⁴⁸ Programmabureau Groene Hart (2010), Gezamenlijke regelgeving Groene Hart: een analyse (Bijlage 5b bij agenda stuurgroep Groene Hart, 1 december 2010), p.1.

⁴⁹ Programmabureau Groene Hart mede namens de gezamenlijke provincies (2013), Feitelijke wederhoorreactie Grip op het Groene Hart vervolgonderzoek.

1. Kernkwaliteiten:
 - a. de vereisten voor beeldkwaliteitsplannen in overeenkomstige situaties zowel qua ruimtelijke activiteit als qua gebied;
 - b. de criteria waaraan moet worden voldaan voor een beeldkwaliteitsplan.
2. Bodemdaling: meer gelijklopende borging van het verbod op ruwvoederteelt/maïs.
3. Migratiesaldo nul: eenduidige verwijzing naar regels voor migratiesaldo nul-beleid.
4. Landbouw: afstemming nodig op de volgende aandachtspunten: regeling bouwblokken en oppervlakte bedrijfsbebouwing, intensieve veehouderij, nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven, ontwikkelingen bij agrarische bedrijven waarbij een beeldkwaliteitsparagraaf vereist is.
5. Bouwen buiten de contour: eenduidige definities en regelgeving.⁵⁰

Of de verschillen risico's opleveren voor het Groene Hart-beleid, is niet expliciet aangegeven in de evaluatie. De stuurgroep Groene Hart heeft in het resultaat van de evaluatie echter geen reden voor vervolgactie gezien. Belangrijk was volgens de stuurgroep dat de "uitstraling vooral moest zijn dat betekenisvolle stappen zijn gezet bij de gelijkschakeling van verordeningsteksten".⁵¹ Dit beeld komt volgens de stuurgroep goed naar voren in de brief over de gezamenlijke regelgeving, die aan de Interprovinciale Statenwerkgroep is gestuurd.⁵² In de brief staat verder dat op ambtelijk niveau bij de belangrijke Groene Hart-onderwerpen gevolgd zal worden hoe de verordeningen zich ontwikkelen en dat waar nodig en mogelijk nog meer afstemming zal plaatsvinden.⁵³ Basis voor dit standpunt is een notitie van het programmabureau aan de stuurgroep, die is opgesteld na overleg met de gedeputeerden Ruimtelijke Ordening van de drie provincies. In de notitie staat dat de verschillen tussen de drie provincies beperkt zijn. Het belangrijkste verschil betrof het bouwen buiten de rode contour (in Noord-Holland wordt de term bestaand bebouwd gebied gebruikt). Niet alleen zouden de teksten gelijkgetrokken moeten worden, ook werd een "gelijksturende strategie" gewenst geacht.⁵⁴ Deze opmerking is niet overgenomen door de stuurgroep. Het programmabureau heeft aangegeven dat de stuurgroep een andere afweging heeft gemaakt⁵⁵ (en dus een gelijksturende strategie niet nodig acht).

Kortom, er is geëvalueerd of er beleidsinhoudelijke verschillen bestaan in de wijze waarop de provincies het Groene Hart-beleid uitwerken. Gelet op de wens voor een 'gelijksturende strategie' voor het bouwen buiten rode contouren/bestaand bebouwd gebied, lijkt dit thema als mogelijk risico voor de realisatie van het Groene Hart-beleid te worden gezien; in elk geval door het programmabureau.

Overigens was eind 2012 het voornemen dat de Voorloper zou worden geactualiseerd. Dit is door de stuurgroep Groene Hart aangekondigd in het werkdocument 'Samen aan de Slag' van 20 november 2012.⁵⁶ Het programmabureau heeft naar aanleiding daarvan ambtelijk bij de provincies getoetst of er behoefte was om de Voorloper te actualiseren. De drie provincies vonden de Voorloper echter nog voldoende actueel.⁵⁷ Daarop is met

⁵⁰ Programmabureau Groene Hart (2010), Gezamenlijke regelgeving Groene Hart: een analyse (Bijlage 5b bij agenda stuurgroep 1 december 2010); Programmabureau Groene Hart (2011), Ruimtelijke verordeningen (Bijlage 11 bij agenda stuurgroep 19 januari 2011).

⁵¹ Verslag vergadering stuurgroep Groene Hart, 19 januari 2011.

⁵² Verslag vergadering stuurgroep Groene Hart, 19 januari 2011.

⁵³ Stuurgroep Groene Hart (2011), Beleid en regelgeving Groene Hart, 27 januari 2011 (brief aan Interprovinciale Statenwerkgroep Groene Hart).

⁵⁴ Programmabureau Groene Hart (2011), Ruimtelijke verordeningen (Bijlage 11 bij agenda stuurgroep 19 januari 2011).

⁵⁵ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

⁵⁶ Het werkdocument 'Samen aan de Slag' is niet vastgesteld door de stuurgroep. Bron: Programmabureau Groene Hart, interview, 12 februari 2013.

⁵⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.

de provincies afgesproken dat er geen nieuwe Voorloper wordt gemaakt maar dat waar nodig de veranderde omstandigheden in de structuurvisies zullen worden verwerkt.⁵⁸

Sinds de evaluatie uit 2010 heeft elke provincie de structuurvisie en de ruimtelijke verordening aangepast. In Tabel 1 staat wanneer deze aanpassingen hebben plaatsgevonden. In verschillende interviews is aangegeven dat niemand expliciet bijhoudt of door die aanpassingen verschillen tussen de provincies in het Groene Hart-beleid zijn ontstaan.⁵⁹ Er is geen nieuwe evaluatie uitgevoerd. Volgens het programmabureau zou het goed zijn met enige regelmaat in de stuurgroep te agenderen of er verschillen ontstaan, dat zou de provincies helpen elkaar 'scherp' te houden.⁶⁰

Tabel 1 Aanpassingen in structuurvisies en verordeningen

	Zuid-Holland	Utrecht	Noord-Holland
Structuurvisie	Op 30 januari 2013 is de 'Actualisering 2012' van de structuurvisie vastgesteld door PS.	Op 4 februari 2013 is een nieuwe structuurvisie vastgesteld door PS.	Op 21 juni 2010 is de structuurvisie vastgesteld door PS. De eerste herziening van de structuurvisie was op 23 mei 2011.
Verordening	Op 2 juli 2010 is de verordening Ruimte vastgesteld door PS. Volgens afspraak wordt de structuurvisie jaarlijks geactualiseerd. Op 30 januari 2013 is de actualisering vastgesteld door PS.	Op 4 februari 2013 is de verordening vastgesteld door PS.	Op 21 juni 2010 is de provinciale ruimtelijke verordening (PRVS) vastgesteld door PS. De eerste herziening van de PRVS was op 23 mei 2011. Op 17 december 2012 is de laatste wijziging van de verordening vastgesteld door PS.

5.4 Uitwerking gebiedsgerichte beleidsstrategieën in structuurvisies

Vraag 5: Zijn de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper uitgewerkt in de structuurvisies?

- *criterium 5a: De deelgebieden van het Groene Hart en hun specifieke kwaliteiten worden expliciet vermeld in de provinciale structuurvisie, indien het deelgebied geheel of gedeeltelijk in de betreffende provincie ligt.*
- *criterium 5b: Per deelgebied is in de provinciale structuurvisie omschreven wat de kernelementen zijn van de strategie om de specifieke kwaliteiten van dat gebied te kunnen behouden c.q. versterken.*

Introductie

Uit het vorige Rekenkameronderzoek bleek dat regionale sturing bij de deelgebieden in het Groene Hart ontbrak.

⁵⁸ Programmabureau Groene Hart, interview, 12 februari 2013.

⁵⁹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013; Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 februari 2013; en Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

⁶⁰ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

De stuurgroep achtte een gebiedsgerichte benadering nodig om behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke diversiteit van het Groene Hart mogelijk te maken. Om die reden zijn in de Voorloper vijf deelgebieden in het Groene Hart onderscheiden, waarvoor een gebiedsgerichte beleidsstrategie zou moeten worden ontwikkeld. De Voorloper heeft echter geen wettelijke status. Daarom achtte de Rekenkamer het gewenst dat de gebiedsgerichte beleidsstrategieën zouden worden uitgewerkt in de structuurvisie.

Achtergrondinformatie: de vijf deelgebieden uit de Voorloper.⁶¹

1. De Waarden en de Venen. Hiervoor geldt een strategie van behoud en herstel van openheid, van rust en stilte en van het veenweidekarakter, zonder daarmee 'het gebied op slot te zetten'. De belangrijkste drager van deze landschappen is de landbouw. Het ruimtelijk beleid is daarom gericht op het faciliteren van schaalvergroting, innovatie en versterking van de landbouwstructuur. Vanwege de openheid van deze gebieden biedt het beleid geen ruimte voor grootschalige ontwikkelingen zoals omvangrijke bossen en nieuwe locaties voor grote windturbines. Het tegengaan en saneren van verrommeling heeft prioriteit. Nieuwe (agrarische) bebouwing in bebouwingslinten is onder voorwaarden mogelijk. Dit deelgebied is ook kwetsbaar voor bodemdaling. Deze bodemdaling moet worden afgeremd.
2. Diepe droogmakerijen. In het Groene Hart liggen verschillende diepe droogmakerijen met een wateropgave. Via gebiedsprocessen wordt geprobeerd met de betrokken partijen tot maatwerkoplossingen te komen voor deze wateropgave. In de Voorloper worden de namen van de volgende droogmakerijen genoemd: In Zuid-Holland gaat het om de polder Nieuwkoop, de Middelburg-Tempelpolder, de Polder Noordplas/Hazerswoudsche droogmakerij, de Eendrachtspolder, de Tweemanspolder, de Zoetermeerse meerpolder en de Driemanspolder. In Noord-Holland gaat het om het Horstermeer, de Haarlemmermeer en de Bovenkerkerpolder. In Utrecht gaat het om Groot Mijdrecht en de Bethunepolder.
3. Groene Ruggengraat. Dit is een robuuste ecologische verbindingzone van de Zeeuwse Delta tot het Lauwersmeergebied. De precieze invulling van de Groene Ruggengraat is afhankelijk van de natuurdoelstellingen, van de mogelijkheden vanuit een duurzaam waterbeheer en van de kernkwaliteit rust en stilte in het gebied waar de Groene Ruggengraat doorheen loopt. Er moet ruimte zijn voor extensieve vormen van recreatie. Door de bezuinigingen van het Rijk op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het icoonproject Groene Ruggengraat inmiddels gestopt.⁶² Delen van de Groene Ruggengraat zullen overigens via andere programma's (bijvoorbeeld Natura 2000) toch worden gerealiseerd.
4. Metropolitane landschappen. Dit zijn landschappen in het noordwesten en noordoosten van het Groene Hart. De grote diversiteit in deze gebieden is een belangrijke kernkwaliteit. De landbouw is er kleinschaliger en meer divers; de relatie met de steden is sterker. De opgave hier is om de landschappen te beschermen en het gebied tegelijkertijd aantrekkelijk te maken als recreatief uitloopgebied. Ontwikkelingen die het recreatieve gebruik beperken, worden geweerd. De Groene Hart-provincies willen het potentieel voor streekproducten benutten door te investeren in het verkorten van agro-ketens en het bevorderen van regionale voedsleconomie. Buiten de rode contouren is geen verstedelijking mogelijk. Onder strenge voorwaarden is alleen in beperkte mate ruimte mogelijk voor bijzondere woonmilieus als landgoederen en waterwonen.

⁶¹ Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2009), Het Groene Hart, icoon van Nederland: Voorloper 2009-2020, pp. 27-29.

⁶² Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart i.o.(2013), Effectenmonitor 2012/Voortgangsrapportage 2011 Groene Hart en Westelijke Veenweiden, januari 2013, pp. 10 en 29.

5. Transformatiezones. Dit betreft de Oude Rijnzone, de A2-corrider en Vianen-Oost, gebieden in het Groene Hart waar een op herstel van de kernkwaliteiten gerichte transformatiestrategie wordt toegepast. Het verleggen of verruimen van rode contouren is bespreekbaar. Bebouwing is mogelijk, mits inpasbaar in het Groene Hart en als wordt voldaan aan de criteria van de kernkwaliteiten. De kernkwaliteit openheid wordt behouden/bevorderd door zogeheten vensters, onder andere bij Bodegraven.

Nb. In de Kwaliteitsatlas worden overigens niet 5 maar [13 deelgebieden](#) onderscheiden (zie in dit rapport de bevindingen bij vraag 3). Het programmabureau heeft toegelicht dat de 5 deelgebieden in de Voorloper vooral ingaan op de beleidsstrategie van deze gebieden, maar dat de kernkwaliteiten binnen deze gebieden kunnen verschillen. Daarom zijn in de Kwaliteitsatlas meer deelgebieden onderscheiden, elk met eigen kwaliteiten en opgaven.⁶³

Bevindingen bij vraag 5

In de nieuwe structuurvisie van de provincie Utrecht zijn de deelgebieden en hun specifieke kwaliteiten niet expliciet vermeld. Kernelementen van een strategie per deelgebied zijn dan ook niet terug te vinden in de structuurvisie.

In de structuurvisie van de provincie Zuid-Holland zijn drie van de vijf deelgebieden uit de Voorloper expliciet vermeld. Voor één deelgebied (metropolitane landschappen) hanteert de provincie overigens een andere term, namelijk provinciale landschappen. Specifieke kwaliteiten van deze deelgebieden worden niet genoemd, net zo min als de kernelementen van de strategie per deelgebied. In het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie is de strategie ook niet terug te vinden.

De provincie Noord-Holland noemt alle deelgebieden uit de Voorloper expliciet in de structuurvisie. Bij twee van de drie deelgebieden die (ook) in Noord-Holland liggen, heeft de provincie kernelementen van een strategie geformuleerd, die overeenkomen met de tekst hierover uit de Voorloper.

NB: in de Voorloper waren 5 deelgebieden onderscheiden waarvoor gebiedsgerichte beleidsstrategieën ontwikkeld moesten worden. Echter, omdat de kernkwaliteiten binnen deze 5 gebieden kunnen verschillen, worden in de Kwaliteitsatlas inmiddels 13 deelgebieden onderscheiden, met elk hun eigen kwaliteiten en opgaven.

Toelichting

Hierna wordt beschreven hoe de drie provincies de beleidsstrategieën voor de vijf deelgebieden hebben uitgewerkt in hun structuurvisie.

Utrecht

De provincie Utrecht had het Streekplan 2005-2015 in juni 2008 beleidsneutraal omgezet in een structuurvisie. Het verschijnen van de Voorloper Groene Hart in februari 2009 was mede aanleiding voor een partiële herziening van de structuurvisie voor de nationale landschappen. Met de vaststelling van de nieuwe structuurvisie in februari 2013 is de partiële herziening vervallen. In de partiële herziening had de provincie voor drie van de vijf deelgebieden de kernkwaliteiten uitgewerkt en aangegeven wat de opgaven zijn. Het gaat om de droogmakerijen, de metropolitane landschappen en de Waarden en Venen.⁶⁴ De Rekenkamer constateert dat de omschrijvingen

⁶³ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

⁶⁴ Provincie Utrecht (2010), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015: Partiële herziening Nationale Landschappen, pp. 15-16 en 20.

in de partiële herziening geen kernelementen van de strategie bevatten voor het behoud of versterking van de specifieke kwaliteiten van deze gebieden.

Over de Groene Ruggengraat stond in de partiële herziening dat deze als Natte As reeds is opgenomen in de structuurvisie. Op dat moment bestond de Groene Ruggengraat nog als icoonproject. Voor transformatiezones betekende het beleid uit de Voorloper Groene Hart een grote aanpassing van het beleid uit de structuurvisie. In de partiële herziening stond daarom dat deze gebieden deel zouden gaan uitmaken van de afweging die in een integrale herziening van de structuurvisie wordt gemaakt.⁶⁵

In 2013 is de structuurvisie integraal herzien. In deze nieuwe Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 zijn de drie deelgebieden – in vergelijking met de partiële herziening van de vorige structuurvisie – volgens de provincie onder een andere naam gehandhaafd.⁶⁶ De Rekenkamer constateert dat de deelgebieden uit de Voorloper Groene Hart in elk geval niet meer herkenbaar zijn terug te vinden in de structuurvisie. De provincie noemt wel een aantal locaties die mogelijk onderdeel uitmaken van deze deelgebieden, maar deze worden niet uitdrukkelijk met het Groene Hart-beleid in verband gebracht. Er is geen strategie per deelgebied in de structuurvisie opgenomen.⁶⁷

Per deelgebied constateert de Rekenkamer nog het volgende:

Ad 1 Waarden en Venen: Dit deelgebied wordt niet expliciet genoemd in de structuurvisie. De provincie heeft aangegeven dat dit deelgebied is samengevoegd met het deelgebied Diepe droogmakerijen, omdat deze gebieden ruimtelijk niet onderscheidend genoeg waren.⁶⁸

Ad 2 Diepe droogmakerijen: Over de twee diepe droogmakerijen in de provincie Utrecht, Groot-Mijdrecht Noord en Bethunepolder, wordt niets expliciet genoemd in de structuurvisie. In algemene zin zegt de provincie over droogmakerijen dat deze tot de 'Velden' behoren, vlakke open landschappen met vergezichten tot aan de horizon.⁶⁹

Ad 3 Groene Ruggengraat: Dit project is gestopt (zie de achtergrondinformatie over de vijf deelgebieden op pagina 40 en 41). De provincie heeft over dit project dan ook niets in de structuurvisie opgenomen.

Ad 4 Metropolitane landschappen: Dit deelgebied wordt niet expliciet genoemd in de structuurvisie. De provincie heeft aangegeven dat de metropolitane landschappen nu deel uitmaken van het thema recreatiezone.⁷⁰

Ad 5 Transformatiezones: Van de drie transformatiezones uit de Voorloper liggen Vianen-oost en de A2-corridor geheel in Utrecht en de Oude Rijnzone (Woerden-Bodegraven) gedeeltelijk. Over een integrale afweging, zoals genoemd bij de partiële herziening in 2010 van de Structuurvisie 2005-2015, is in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 niets terug te vinden. De eerste twee transformatiezones worden in het geheel niet genoemd in de structuurvisie. Over de Oude Rijnzone staat in de structuurvisie dat deze ruimte moet bieden voor een breed scala aan functies. Er wordt niets geschreven over een transformatiestrategie.

⁶⁵ Provincie Utrecht (2010), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015: Partiële herziening Nationale Landschappen, p. 14.

⁶⁶ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.

⁶⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.

⁶⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.

⁶⁹ Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, p. 66.

⁷⁰ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.

Zuid-Holland

De provincie heeft aangegeven de Voorloper vaak niet letterlijk, maar wel qua strekking te hebben gevolgd bij het opstellen van de structuurvisie. De structuurvisie is geordend per opgave. De deelgebieden uit de Voorloper komen daarom niet altijd onder het kopje Groene Hart terug in de structuurvisie.⁷¹

De provincie Zuid-Holland noemt drie van de vijf deelgebieden expliciet in de tot en met 2012 geactualiseerde structuurvisie en geeft aan waar in Zuid-Holland deze gebieden liggen. Het gaat om de diepe droogmakerijen, de Groene Ruggengraat en de metropolitane landschappen. Over de Groene Ruggengraat meldt de provincie in de Actualisering 2012 dat het stopzetten van dat project en - meer algemeen - de herijking van de Ecologische Hoofdstructuur, in een aparte herziening in 2013 worden meegenomen.⁷² De provincie gaat ook in op transformatiegebieden, maar noemt daarbij niet de Oude Rijnzone, die in de Voorloper is opgenomen. De provincie heeft in de structuurvisie geen kernelementen van de strategie beschreven waarmee de kwaliteiten van deze gebieden behouden c.q. versterkt worden. De provincie heeft aangegeven dat het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie eerder de plek voor het beschrijven van strategieën is dan de structuurvisie zelf.⁷³ De Rekenkamer heeft in het uitvoeringsprogramma (door de provincie uitvoeringsagenda genoemd) echter geen strategieën voor de deelgebieden aangetroffen.⁷⁴

Per deelgebied constateert de Rekenkamer het volgende:

Ad 1 Waarden en Venen: Dit deelgebied wordt niet expliciet genoemd in de (geactualiseerde) structuurvisie.

De provincie noemt wel de veenweidegebieden Alblasserwaard, Krimpenerwaard, Gouwe Wiericke en de Venen/Nieuwkoop. Dat zijn agrarische landschappen, waar moet worden ingespeeld op bodemdaling. De provincie wil dit tot stand brengen via integrale gebiedsprocessen met betrokkenheid en draagvlak van de streek. Melkveehouderijen vormen de kurk waarop grootschalige veenweidegebieden drijven. De provincie wil om die reden rekening houden met rendabele agrarische bedrijfsvoering bij het nemen van maatregelen. Een belangrijk instrument is structuurverbetering via kavelruil. De provincie stelt verder beperkingen aan maïs- en ruwvoederteelt in veenweidegebieden die kwetsbaar zijn voor bodemdaling.⁷⁵

Ad 2 Diepe droogmakerijen: In de structuurvisie worden de Middelburg – Tempelpolder en de Polder Nieuwkoop genoemd als diepe droogmakerijen met een urgente wateropgave. In beide polders laat de provincie onderzoeken of een andere peilopzet in combinatie met functieverandering de wateropgave kan oplossen. Ook in de Polder Noordplas werkt de provincie aan een functiewijziging in verband met een urgente wateropgave. De andere polders uit de Voorloper worden niet genoemd. Voor de droogmakerijen heeft de provincie een ambitie geformuleerd. De droogmakerij moet als eenheid herkenbaar blijven, de ringdijk of ringvaart moet behouden blijven, nieuwe ontwikkelingen dienen vormgegeven te worden als 'eigentijdse objecten' en dienen te passen bij de opzet van de droogmakerij.⁷⁶

Ad 3 Groene Ruggengraat: De provincie Zuid-Holland heeft in de structuurvisie de Groene Ruggengraat als robuuste ecologische verbinding en iconoproject van het Groene Hart gehandhaafd. Begrenzing van de Groene

⁷¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

⁷² Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), p.86.

⁷³ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

⁷⁴ Provincie Zuid-Holland (2010), Uitvoeringsagenda structuurvisie 2010-2020, 2 juli 2010. Geactualiseerd op 29 februari 2012.

⁷⁵ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), november 2012, pp.76 -77.

⁷⁶ Provincie Zuid- Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), november 2012, p.46.

Ruggengraat dient plaats te vinden via gebiedsprocessen. De precieze invulling van de functies in de Groene Ruggengraat is nog niet bekend. Het project dient in 2018 te zijn gerealiseerd.⁷⁷

Ad 4 Metropolitane landschappen: De provincie gebruikt de term provinciale landschappen voor de metropolitane landschappen uit de Voorloper.⁷⁸ De provincie heeft drie provinciale landschappen benoemd die ook in het Groene Hart liggen: Hollands Plassengebied, Wijk en Wouden en Bentwoud – Rottemeren. Het accent bij deze landschappen ligt op integrale bescherming en gebiedsontwikkeling. Verbetering van de toegankelijkheid van deze landschappen, de ontwikkeling van natuur en recreatie en het tegengaan van verrommeling staan voorop. Tegelijkertijd moet landbouw een duurzaam economisch perspectief worden gegeven.⁷⁹

Ad 5: Transformatiezones: In de structuurvisie staat een aantal transformatiegebieden.⁸⁰ De Oude Rijnzone, een transformatiezone in het Groene Hart, wordt daar niet expliciet bij genoemd. In plaats daarvan heeft de provincie de Oude Rijnzone benoemd tot Integraal Ruimtelijk Project (IRP). De provincie heeft in de structuurvisie geen strategie voor dit gebied uitgewerkt. Wel bevat bijlage 6.6 een korte beschrijving van het gebied.

De provincie Zuid-Holland kiest voor een tweeledige sturing: op ruimtelijke functies en op ruimtelijke kwaliteiten. De provincie heeft daarom een functiekaart en een kwaliteitskaart. Op de functiekaart staan locatie, omvang en begrenzing van ruimtelijke functies. Met de kwaliteitskaart wordt beoogd dat alle ontwikkelingen bijdragen aan versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

De kwaliteitskaart is een onderdeel van een nog verder uit te werken kwaliteitskader voor ruimtelijke kwaliteit, dat werkzaam gaat zijn op verschillende schalen. Het kader wordt gevormd door de kwaliteitskaart (provinciale schaal), gebiedsprofielen (regionale schaal) en beeldkwaliteitsparagrafen (lokale schaal).⁸¹ De provincie gaat in totaal 17 gebiedsprofielen opstellen, waarvan een aantal relevant is voor het Groene Hart: Hollands Plassengebied, Alblasserwaard – Vijfheerenlanden, Wijk en Wouden (meest westelijke deel van het Groene Hart), Krimpenerwaard, Gouwe Wiericke, Boskoop, Bentwoud – Rottemeren en Oude Rijnzone.⁸² Deze gebiedsprofielen komen niet overeen met de vijf deelgebieden uit de Voorloper. Voor Zuid-Holland komen ze wel overeen met de deelgebieden die in de Kwaliteitsatlas worden genoemd. In de structuurvisie wordt expliciet verwezen naar de deelgebieden van het Groene Hart in de Kwaliteitsatlas.⁸³

Noord-Holland

De provincie noemt de vijf deelgebieden uit de Voorloper Groene Hart expliciet in de structuurvisie.⁸⁴ Daarbij geeft de provincie niet aan welke van de vijf deelgebieden geheel of gedeeltelijk in de provincie liggen. Uit de Voorloper blijkt dat drie deelgebieden in Noord-Holland liggen. Voor de Groene Ruggengraat en de metropolitane landschappen heeft de provincie kernelementen van de strategie geformuleerd voor de ontwikkeling van deze gebieden. Deze komen redelijk overeen met de tekst hierover uit de Voorloper. De Rekenkamer merkt voor alle duidelijkheid op dat de structuurvisie van de provincie Noord-Holland ouder is dan het besluit om het iconoproject Groene Ruggengraat stop te zetten.

⁷⁷ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), november p.87.

⁷⁸ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

⁷⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), november, pp. 91-92.

⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), november, p. 34.

⁸¹ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012), november, p. 26.

⁸² Provincie Zuid-Holland (2012), Start gebiedsprofielen (onderdeel van de kwaliteitskaart), januari 2012.

⁸³ Provincie Zuid-Holland (2010), Structuurvisie 2010-2020, 2010, p. 72.

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid (herzien), mei 2011, p. 127.

Per deelgebied constateert de Rekenkamer het volgende:

Ad 1 Waarden en Venen: Uit de Voorloper blijkt dat dit deelgebied niet in Noord-Holland ligt.⁸⁵

Ad 2 Diepe droogmakerijen: De Voorloper Groene Hart noemt drie diepe droogmakerijen op het grondgebied van Noord-Holland waarvoor een gebiedsstrategie moet worden uitgewerkt: de Horstermeerpolder, de Haarlemmermeerpolder en de Bovenkerkepolder. De provincie heeft in haar structuurvisie alleen de Horstermeerpolder expliciet opgenomen. In deze polder vindt een integrale gebiedsontwikkeling plaats. Doel van het project is de aanleg van een overwegend nat natuurgebied aan de rand van de polder waar ook waterberging kan plaatsvinden.⁸⁶

Ad 3 Groene Ruggengraat: De provincie geeft aan dat het ruimtelijk beleid van de drie Groene Hart-provincies wordt gericht op de realisatie van de Groene Ruggengraat.⁸⁷ Voor de natuurdoelen wordt dat beleid gericht op een aansluitend tracé, waarbij de gebieden die kwetsbaar zijn voor bodemdaling zoveel mogelijk binnen de begrenzing van het gebied worden opgenomen. Na lokalisering wordt de natuurfunctie opgenomen in de provinciale structuurvisie. Bij de inrichting van het tracé worden de kernkwaliteiten gerespecteerd.⁸⁸

Ad 4 Metropolitane landschappen: In de structuurvisie beschouwt de provincie alle landelijke gebied rondom Amsterdam als metropolitane landschappen, dus ook de gebieden in het Groene Hart. Deze landschappen dienen zich te ontwikkelen tot recreatief uitloopegebied van de stad. De provincie gaat uit van een intensieve inrichting van de gebieden dicht bij de steden en een extensievere inrichting op grotere afstand van de stad. De landbouw, als 'drager' van de metropolitane landschappen, sluit aan op de behoeften van de stedeling, onder meer door kleinschalige productie en de levering van streekproducten.⁸⁹ De provincie heeft voor de verschillende landschappen ontwikkelingsperspectieven tot 2040 opgesteld.⁹⁰ De inhoud van deze ontwikkelingsperspectieven is niet expliciet beschreven in de structuurvisie.

Ad 5 Transformatiezones: Geen van de drie transformatiezones die in de Voorloper zijn benoemd, ligt op het grondgebied van Noord-Holland.

⁸⁵ Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2009), Het Groene Hart, icoon van Nederland; Voorloper 2009-2020, p. 35.

⁸⁶ Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid (herzien), mei 2011, p. 45.

⁸⁷ Dit project is inmiddels stopgezet na de rijksbezuinigingen op de ILG-middelen in 2010.

⁸⁸ Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid (herzien), mei 2011, p. 129.

⁸⁹ Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid (herzien), mei 2011, pp. 39-40.

⁹⁰ Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid (herzien), mei 2011, p. 125.



HOOFDSTUK 6

Beleidsuitvoering

6.1 Belangenafweging bij besluiten over Groene Hart

Vraag 6a: Is er een afweging gemaakt van verschillende belangen bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting van gebieden binnen het Groene Hart? Hebben GS hierbij inzichtelijk gemaakt welke gevolgen verschillende keuzes hebben voor (de kernkwaliteiten van) het Groene Hart?

Doordat ruimte in het Groene Hart schaars is, leggen verschillende sectoren claims op deze ruimte. Uiteindelijk is het een politieke keuze welk belang prioriteit krijgt en hoe het Groene Hart wordt ingericht. De Rekenkamer heeft in het vorige onderzoek aangegeven het belangrijk te vinden dat de provincies zich ervan bewust zijn dat beslissingen kunnen worden genomen die niet passen binnen het provinciale Groene Hart-beleid, aangezien de Groene Hart-belangen en kernkwaliteiten minder tastbaar zijn. De provincies dienen ervoor te zorgen dat het Groene Hart met de kernkwaliteiten en het Groene Hart-belang in de afwegingen worden betrokken. De Rekenkamer heeft voor de beantwoording van deze vraag ter illustratie drie voorbeelden van ruimtelijke plannen / projecten beschreven. Hierbij hebben wij ons gericht op PS-voorstellen en –besluiten en op de vraag hoe daarbij afwegingen met betrekking tot het Groene Hart-belang (de kernkwaliteiten) zijn gemaakt.

We behandelen hieronder achtereenvolgens de casussen Hoef en Haag (Utrecht), Windmolens (Zuid-Holland) en Glastuinbouw (Zuid-Holland en Noord-Holland). De Rekenkamer verbindt aan deze illustratieve casussen geen oordeel en wil laten zien hoe afwegingen met betrekking tot het Groene Hart-belang al dan niet expliciet een rol hebben gespeeld in deze drie casussen. De Rekenkamer stelt vast dat in elke casus een beslissing is genomen die invloed heeft op het Groene Hart en dat dit in twee van de drie gevallen een bewuste keuze was.

6.1.1 Casus Hoef en Haag

Hoef en Haag is een polder in de gemeente Vianen, ten oosten van de A27, in het Groene Hart. Naast deze polder is het bedrijventerrein Gaasperwaard in ontwikkeling. De gemeente wil in deze polder 1.800 woningen laten bouwen en werkt daarvoor samen met een consortium van grondeigenaren (AM, Bouwfonds en LEKSTEDewonen).⁹¹

⁹¹ www.vianen.nl en www.hoefenhaag.nl

Afbeelding 1 De polder Hoef en Haag⁹²



In de Voorloper was Vianen-Oost (waar Gaasperwaard en Hoef en Haag liggen) benoemd als transformatiezone, als zoekgebied waar bebouwing mogelijk was. Het verleggen en/of verruimen van de rode contouren in transformatiezones was bespreekbaar, met als voorwaarden dat bebouwing inpasbaar moest zijn in het Groene Hart en dat de situering van de bebouwing moest voldoen aan de criteria van de kernkwaliteiten.⁹³

De Structuurvisie 2005-2015, die geldig was toen de Voorloper verscheen, maakte woningbouw in Vianen-Oost niet mogelijk. De polder Hoef en Haag lag buiten de rode contour.⁹⁴

De Voorloper Groene Hart verscheen in februari 2009. Een maand later, in maart 2009, bespreekt de Statencommissie Ruimte, Groen en Water (RGW) de (concept) Eindbalans Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 van de Noordvleugel (NV) Utrecht.⁹⁵ In deze Ontwikkelingsvisie wordt ruim aandacht besteed aan de woningbouwopgave voor de regio. Het grootste deel van deze opgave kan worden opgelost in bestaand

⁹² Bron: www.hoefenhaag.nl / bewonersavond sfeerbeelden 4-2-2011

⁹³ Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2009), Het Groene Hart, icoon van Nederland: Voorloper 2009-2020, p. 29.

⁹⁴ Provincie Utrecht: Webkaart rode contour op www.provincie-utrecht.nl

⁹⁵ Noordvleugel (NV) Utrecht is een samenwerkingsverband van de gemeente Utrecht, de regio Amersfoort, de provincie Utrecht, de gemeente Amersfoort, gemeente Hilversum, Bestuur Regio Utrecht en Gewest Gooi- en Vechtstreek.

bebouwd gebied en door nieuwe woningen in Almere. Maar volgens de NV Utrecht is dat niet voldoende. Daarom voorziet de Ontwikkelingsvisie ook in een aantal nieuwe woningbouwlocaties. Eén van deze locaties is de Kromme Rijn/Lekzone, waartoe ook Vianen-Oost behoort.⁹⁶

Bij de bespreking van de Ontwikkelingsvisie in de commissie RGW komt de vraag aan de orde of verdere verstedelijking wel wenselijk is, met name in waardevolle landschappen. Als binnen bestaand bebouwd gebied onvoldoende ruimte is, zou dat volgens een aantal partijen niet automatisch moeten betekenen dat er gebouwd gaat worden in het buitengebied. De Ontwikkelingsvisie zou de deur openen voor nieuwe uitleglocaties, terwijl ook het neerwaarts bijstellen van de bouwambities bespreekbaar moet zijn. In de bespreking is geen aandacht besteed aan het Groene Hart-beleid. GS geven aan dat de Ontwikkelingsvisie 'nog niet bebouwing op locatieniveau mogelijk maakt, maar wel de richting aangeeft waar de partijen naar toe willen'.⁹⁷ PS hebben vervolgens besloten de Ontwikkelingsvisie aan te merken als belangrijke bouwsteen voor de nieuwe provinciale structuurvisie.⁹⁸

In 2010 begon het proces naar de nieuwe Structuurvisie 2013-2028. Vooruitlopend daarop vond nog een partiële herziening van de Structuurvisie 2005-2015 plaats, speciaal gericht op de Nationale Landschappen. De transformatiezones uit de Voorloper (waartoe dus ook Vianen-oost behoorde) kwamen niet terug in de partiële herziening. Deze gebieden zouden bij de afweging over de integrale herziening van de structuurvisie worden betrokken.⁹⁹

In de aanloop naar de Structuurvisie 2013-2028 hebben PS Utrecht in 2010 eerst een Kadernota Ruimte vastgesteld, met daarin de hoofdlijnen en beleidsrichtingen voor de structuurvisie. In de Kadernota staat dat de provincie inzet op binnenstedelijke ontwikkeling, in combinatie met versterking van de kwaliteit van het landelijk gebied.¹⁰⁰ Ook onderschrijft de provincie de ambities uit de Ontwikkelingsvisie van de NV Utrecht. De uitbreidingslocaties uit de Ontwikkelingsvisie, waaronder de Kromme Rijn/Lekzone, worden als 'grotere uitbreiding' opgenomen in de structuurvisie. In de structuurvisie zal verder nog worden uitgewerkt hoe de provincie rekening gaat houden met het migratiesaldo nul principe in de Nationale Landschappen.¹⁰¹

De commissie RGW bespreekt de Kadernota op 6 december 2010. Naar aanleiding van opmerkingen van enkele partijen geven GS aan dat over de bouwlocaties uit de Ontwikkelingsvisie van de NV Utrecht nog zal worden gesproken en dat daarbij kritisch naar de noodzaak van deze locaties zal worden gekeken.¹⁰² Er wordt niet aangegeven wanneer of waar dat gesprek zou plaatsvinden. PS hebben de Kadernota op 13 december 2010 vastgesteld. Tijdens de vergadering hebben enkele partijen vraagtekens gezet bij de wenselijkheid van nieuwe uitbreidingslocaties, overigens zonder daarbij specifiek in te gaan op het Groene Hart. In antwoord daarop hebben GS erop gewezen dat PS de Ontwikkelingsvisie als bouwsteen voor de structuurvisie hebben vastgesteld.¹⁰³

⁹⁶ NV Utrecht (2009), Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans), p. 29.

⁹⁷ Provincie Utrecht (2009), Verslag Statencommissie RGW 23 maart 2009, pp. 16-22.

⁹⁸ Provincie Utrecht (2009), Statenvoorstel Concept-Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans), PS2009RGW06; verslag PS 23 maart 2009.

⁹⁹ Provincie Utrecht (2010), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015: Partiële herziening Nationale Landschappen, p. 14.

¹⁰⁰ Provincie Utrecht (2010), Kadernota Ruimte, p. 18.

¹⁰¹ Provincie Utrecht (2010), Kadernota Ruimte, pp. 19 en 22.

¹⁰² Provincie Utrecht (2010), verslag Statencommissie RGW 6 december 2010, p. 15.

¹⁰³ Provincie Utrecht (2010), verslag PS 13 december 2010, p. 25.

Het Kwaliteitsteam Groene Hart heeft in november 2011 een advies over Hoef en Haag uitgebracht aan de gemeente Vianen. Hoewel de adviesaanvraag van de gemeente ging over de uitwerking van het masterplan voor Hoef en Haag, heeft het Kwaliteitsteam aanleiding gezien een kritische opmerking te maken over de afweging om Hoef en Haag als een potentiële bouwlocatie aan te wijzen. Het Kwaliteitsteam stelt onder meer de vraag of 'juist het landschap van het Groene Hart buiten de rode contouren ruimte moet bieden' om de druk op het stedelijk gebied te verminderen. Volgens het Kwaliteitsteam ligt het om deze en om andere redenen minder voor de hand om Hoef en Haag als geschikte woningbouwlocatie te bestempelen.¹⁰⁴

De ontwerp Structuurvisie 2013-2028 is begin 2013 gereed. In de structuurvisie staat dat de zoeklocatie (voor woningbouw) Kromme Rijn/Lekzone voor een deel is ingevuld. Uit de bijbehorende kaart 'wonen en werken' blijkt het om de locatie Hoef en Haag te gaan.¹⁰⁵

Tijdens de bespreking van de ontwerp-Structuurvisie in de commissie RGW op 21 januari 2013 komt onder meer de wenselijkheid van de ontwikkeling van Hoef en Haag aan de orde, al wordt daarbij niet specifiek ingegaan op het feit dat dit een deel van het Groene Hart betreft. Partijen die kritisch zijn, geven aan dat verdichting, eventueel in combinatie met de locatie Rijnenburg, in de huidige woningmarkt voldoende is voor de woningbehoefte. Bouwen in Hoef en Haag is dan niet nodig. Andere partijen en GS wijzen op de afspraken voor woningbouw die eerder in de Ontwikkelingsvisie van de NV Utrecht zijn gemaakt, namelijk dat op een beperkt aantal uitbreidingslocaties mag worden gebouwd.¹⁰⁶

PS stellen op 4 februari 2013 de Structuurvisie 2013-2028 vast. Hoef en Haag is daarmee aangewezen als toekomstige woonlocatie.

De casus Hoef en Haag laat de potentiële spanning zien tussen de doelen van het Groene Hart-beleid en de woningbouwopgave voor de regio Utrecht. De Rekenkamer constateert dat het Groene Hart-beleid tijdens de verschillende stappen in de besluitvorming niet zichtbaar in de afweging over Hoef en Haag is betrokken.

6.1.2 Casus Windmolens aan de randen van het Groene Hart

In de Voorloper Groene Hart (2009) staat dat door toevoeging van windmolens het gevoel van openheid snel kan worden aangetast en dat in metropolitane landschappen nieuwe locaties voor grote windturbines niet aanvaardbaar zijn.

De provincie Zuid-Holland heeft in 2003 de nota Wervel opgesteld, waarin staat dat Zuid-Holland in 2010 met windmolens een vermogen van 250 megawatt wil genereren. In de nota is opgenomen dat aan de rand van het Groene Hart windmolens kunnen worden opgesteld.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Kwaliteitsteam Groene Hart (2011), Advies Hoef en Haag, gemeente Vianen.

¹⁰⁵ Provincie Utrecht (2013), Provinciale Structuurvisie 2013-2028, p. 42 + kaart 5.

¹⁰⁶ Provincie Utrecht (2013), verslag Statencommissie RGW, 21 januari 2013.

¹⁰⁷ Provincie Zuid-Holland (2003), nota Wervel ruimtelijke visie windenergie, 22 oktober 2003.

Afbeelding 2 Windmolen in het Groene Hart¹⁰⁸



In 2009 heeft Zuid-Holland met het Rijk afgesproken om 720 megawatt te realiseren in 2020.¹⁰⁹ In december 2012 is dit verhoogd naar 730 megawatt.

Nota Wervelender

Omdat PS de realisatie van windmolens wilden versnellen en discussies over locaties wilden verminderen, is in 2010 de ontwerpnota Wervelender opgesteld als herziening van de nota Wervel uit 2003. De provincie wil 'scherper' aangeven waar windmolens wel en niet gewenst zijn. In de ontwerpnota Wervelender staat – net als in de nota Wervel uit 2003 - dat plaatsing van windmolens aan de randen van het Groene Hart mogelijk is.¹¹⁰

Tijdens de inspraakperiode van de ontwerpnota worden diverse zienswijzen ingediend tegen plaatsing aan de randen van het Groene Hart. Terwijl de ontwerpnota de inspraakprocedure doorloopt, bespreken PS op 2 juli 2010 de nieuwe structuurvisie. Hierin is - conform de ontwerpnota Wervelender – aangegeven dat plaatsing van windmolens aan de randen van het Groene Hart mogelijk is. Op 2 juli 2010 hebben PS de structuurvisie geamendeerd zodat deze plaatsing aan de randen van het Groene Hart niet toelaat. In het amendement wordt dit als volgt toegelicht: "Om ongewenste ontwikkelingen in de randen van het Groene Hart te voorkomen, wordt met dit amendement bescherming geboden totdat de Nota Wervelender wordt vastgesteld. Bij vaststelling daarvan kan de plaatsingsvisie – al dan niet gewijzigd – in de structuurvisie worden opgenomen." Vervolgens hebben PS

¹⁰⁸ Bron: Theo Janssen Fotowerken, <http://www.fotowerken.nl>

¹⁰⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Agenda Ruimte, november 2012.

¹¹⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), verslag PS 2 juli 2012.

aan het Kwaliteitsteam Groene Hart gevraagd hoe met windmolens aan de randen van het Groene Hart moet worden omgegaan, zodat hierover uitsluitel kan worden gegeven in de definitieve nota Wervelender.¹¹¹

GS hebben kort daarna advies gevraagd aan de provinciale adviseur ruimtelijke kwaliteit (PARK) over de plaatsing van windmolens op drie locaties, waaronder de randen van het Groene Hart. In oktober hebben GS advies gevraagd aan de provinciale adviescommissie leefomgevingskwaliteit (PAL) over de ontwerpnota Wervelender, onder andere ook over de plaatsing van windmolens aan de rand van het Groene Hart.

Het advies van het Kwaliteitsteam Groene Hart is om windmolens niet toe te staan aan de randen van het Groene Hart. Het team stelt dat plaatsing bij verstedelijkte randen onmogelijk is vanwege de beperkingen uit oogpunt van techniek en veiligheid en dat windmolens ook niet moeten worden toegestaan aan groene randen, onder andere vanwege de grote visuele invloed op het 'lege' landschap van het Groene Hart. Hier is indirect een link gelegd met de kernkwaliteit 'openheid' van het Groene Hart.¹¹²

GS geven richting PS aan dat het Kwaliteitsteam haar advies ten onrechte heeft gebaseerd op windmolens van 5 megawatt vermogen en een ashoogte van 125 meter. Omdat volgens GS in de Nota Wervelender is uitgegaan van windmolens van 3 megawatt vermogen en een ashoogte van 100 meter zijn er volgens GS andere mogelijkheden om turbines in te passen in het landschap.¹¹³

De PARK geeft in zijn advies aan dat de ruimtelijke kwaliteit van het Groene Hart van 'veel meer en belangrijke factoren' afhankelijk is dan de samenstelling van de horizon. Volgens hem is er geen sprake van diskwalificatie van de kernkwaliteiten van het Groene Hart als windmolens op of buiten de grenzen van het Groene Hart geplaatst zijn conform de aanwezige fysieke, waarneembare en topografische eigenschappen.¹¹⁴ De PARK verduidelijkt in zijn advies niet welke kernkwaliteiten hij bedoelt.

Het advies van de PAL ondersteunt de visie van de PARK dat de fysieke kenmerken van het landschap bepalend zijn voor plaatsing van windmolens. Aan de randen van het Groene Hart dient plaatsing volgens de PAL niet mogelijk te zijn wanneer dit afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit. De PAL gaat in het advies niet in op de kernkwaliteiten van het Groene Hart.

Op 26 januari 2011 bespreken PS de nota Wervelender, in combinatie met de adviezen van het Kwaliteitsteam, de PARK en de PAL. PS stellen tijdens deze vergadering de nota Wervelender vast, waarin is opgenomen dat "waar plaatsingsgebied en Nationaal Landschap aan elkaar grenzen, plaatsing van windturbines onder voorwaarden mogelijk is aan weerszijden van de begrenzing. Hier is een nadere beoordeling en afweging aan de orde op basis van maatwerk. Opstellingen moeten in deze randzones qua situering, aantal turbines en ashoogte ruimtelijk inpasbaar zijn en de kernkwaliteiten van het landschap niet onevenredig aantasten. Hierbij wordt uitgegaan van de fysieke, waarneembare topografische eigenschappen van het landschap. Voor de nadere beoordeling en afweging is een onafhankelijk ruimtelijk kwaliteitsadvies vereist, gevolgd door een besluit van Provinciale Staten." In de nota Wervelender zijn drie soorten windmolenlocaties opgenomen, namelijk 17 gewenste locaties (waarvan 0 in of bij Groene Hart), 39 studielocaties (waarvan 16 in of bij het Groene Hart) en 22 gerealiseerde opstellingen die kunnen worden opgeschaald (2 daarvan in het Groene Hart).¹¹⁵

¹¹¹ Kwaliteitsteam Groene Hart (2010), advies nota Wervelender.

¹¹² Kwaliteitsteam Groene Hart (2010), advies nota Wervelender.

¹¹³ Provincie Zuid-Holland (2011), GS voordracht aan PS, 26 januari 2011.

¹¹⁴ Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit in Zuid-Holland (2010), Advies wind in Zicht!, september 2010.

¹¹⁵ Provincie Zuid-Holland (2011), nota Wervelender, 26 januari 2011.

In de PS vergadering is niet gesproken over de kernkwaliteiten van het Groene Hart, maar is door verschillende partijen wel gesproken over de mate van aantasting van het open landschap door windmolens. Openheid is een van de vier kernkwaliteiten van het Groene Hart.

Locatiebepaling

In oktober 2011 heeft het externe adviesbureau H+N+S Landschapsarchitecten advies uitgebracht over de locaties uit de Nota Wervelender. Voor het Groene Hart is uitgegaan van windmolens met een ashoogte van maximaal 80 meter.¹¹⁶ In dit advies zijn de kernkwaliteiten van het Groene Hart, zoals deze in de Voorloper zijn omschreven, meegewogen in het oordeel per locatie. De PARK sluit zich bij dit advies aan. Het Kwaliteitsteam geeft als reactie dat zij blijft bij haar eerdere advies.

Mede op basis van het advies van H+N+S besluiten PS op 25 april 2012 om 11 studielocaties uit de Nota Wervelender te laten vervallen (waarvan 10 in of bij het Groene Hart), 19 studielocaties om te zetten in gewenste locaties (5 in of bij het Groene Hart) en één nieuwe gewenste locatie toe te voegen (een locatie aan de rand van het Groene Hart). In deze PS vergadering komt opnieuw de kernkwaliteit 'openheid' aan bod in relatie tot de plaatsingslocaties.

In de PS vergadering van 30 januari 2013 is de Actualisering 2012 Provinciale Structuurvisie vastgesteld. In dezelfde vergadering is de nota Wervelender ingetrokken, omdat het windenergiebeleid nu – zonder wezenlijke wijzigingen met betrekking tot het Groene Hart - is vastgelegd in de structuurvisie en de windenergielocaties zijn opgenomen in de Verordening Ruimte. Het locatiebesluit van PS van 25 april 2012 is hierin verwerkt. In de structuurvisie is de kernkwaliteit 'openheid' beschreven waarbij wordt gesteld dat windmolens het gevoel van openheid kunnen aantasten. In de discussie over de Actualisering van de structuurvisie is gesproken over windmolenbeleid en de locatie van windmolens, maar daarbij is geen aandacht besteed aan de kernkwaliteiten van het Groene Hart.

De casus Windmolens illustreert de spanning tussen de kernkwaliteiten van het Groene Hart en het opwekken van duurzame energie door het plaatsen van windmolens. Deze spanning blijkt uit het verschil in de adviezen van de drie betrokken experts. De Rekenkamer constateert dat het Groene Hart-beleid in de besluitvorming zichtbaar maar niet doorslaggevend is in de besluitvorming over windmolens.

6.1.3 Casus Glastuinbouw Nieuwkoop

De Greenport Aalsmeer is één van de zes Greenports in Nederland. Het is een greenport voor sierteelt (bloemen en planten), met in het hart de bloemenveiling van Aalsmeer. In de Greenport Aalsmeer werken overheden samen met het bedrijfsleven. De betrokken overheden zijn de provincie Noord-Holland, stadsregio Amsterdam en de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Haarlemmermeer, Kaag en Braassem, Uithoorn en Nieuwkoop.¹¹⁷

¹¹⁶ H+N+S Landschapsarchitecten (2011), Windenergie en Nationale Landschappen onderzoek naar studielocaties nota Wervelender, oktober 2011.

¹¹⁷ www.greenport-aalsmeer.nl.

Afbeelding 3 Glastuinbouw in het Groene Hart¹¹⁸



De glastuinbouw in de gemeente Nieuwkoop maakt dus deel uit van de Greenport Aalsmeer. In 2009 besloot de gemeente Nieuwkoop het glastuinbouwgebied de Noordse Buurt te transformeren tot een natuurgebied, waarin ook gewoond kan (blijven) worden. Gekoppeld aan deze plannen zijn de uitbreiding van het glastuinbouwgebied Nieuw Amstel met 59 hectare (Nieuw Amstel Oost II) en de bouw van 430 woningen in verschillende kernen van de gemeente. Het nieuwe glastuinbouwgebied moet ruimte bieden aan tuinders uit de Noordse Buurt die hun bedrijf willen voortzetten. De woningen zijn volgens de gemeente nodig voor het financieren van de transformatie van de Noordse Buurt in natuur. Door de inzet van GS van de provincie Zuid-Holland krijgt het project verschillende subsidies van in totaal € 17,3 miljoen.¹¹⁹ De gemeente heeft ook plannen voor verdere uitbreiding van het glastuinbouwgebied met de locatie Nieuw Amstel Oost III (86,3 hectare).¹²⁰

Behalve Nieuw Amstel Oost kent de Greenport nog een andere grote uitbreidingslocatie: PrimAviera in de gemeente Haarlemmermeer. Volgens de Greenport Aalsmeer is de ontwikkeling van beide locaties nodig om - naast de actuele behoefte - ruimte te bieden voor het oplossen van een aanzienlijke herstructureringsopgave. Ook is de verwachting dat bedrijven willen uitbreiden als de economie aantrekt.¹²¹

PS Zuid-Holland stemden op 9 september 2009 in met de provinciale structuurvisie voor de Noordse Buurt. De structuurvisie maakte de transformatie van de Noordse Buurt in natuur mogelijk, onder gelijktijdige uitbreiding van

¹¹⁸ Bron: Theo Janssen Fotowerken, <http://www.fotowerken.nl/fotowerken/>

¹¹⁹ www.nieuwkoop.nl.

¹²⁰ Gemeente Nieuwkoop (2011), Raadsvoorstel Inrichtingsvisie Nieuw Amstel Oost, 15 december 2011 (p. 3).

¹²¹ Greenport Aalsmeer (2012), Samenwerken aan een bloeiend perspectief; visie en strategie Greenport Aalsmeer 2013-2030, p. 20.

de glastuinbouwlocatie Nieuw Amstel met 59 hectare en het aanpassen van de rode contouren bij vijf kernen om de bouw van 330 woningen mogelijk te maken. Voor nog eens 100 woningen moet ruimte worden gezocht. Uit de functiekaart blijkt dat de uitbreiding de locatie Nieuw Amstel Oost II betreft. De locatie Nieuw Amstel Oost III is op dat moment door de provincie nog niet aangeduid als locatie voor glastuinbouw.

Het Groene Hart-beleid komt regelmatig aan de orde bij de overwegingen van PS in 2009. De meeste partijen achten de plannen per saldo goed voor het Groene Hart, hoewel zij moeite hebben met de omvang en het ruimtebeslag van de woningbouw die nodig is om de transformatie naar natuur in de Noordse Buurt mogelijk te maken. Zo wordt opgemerkt dat de omvang van de woningbouw niet in overeenstemming is met het migratiesaldo nul principe voor het Groene Hart. Een partij geeft aan dat uitbreiding van de glastuinbouw in Nieuw Amstel Oost, die het verdwijnen van de glastuinbouw in de Noordse Buurt compenseert, tegelijk geregeld moet worden omdat een apart voorstel hiervoor strijdig zou zijn met het Groene Hart-beleid: 'Nu is het een totaalpakket ter verbetering van de landschappelijke kwaliteit in het Groene Hart'. Het pleidooi van Stichting Groene Hart om wel nieuwe natuur te ontwikkelen maar niet de bijbehorende woningbouw, wordt echter te gemakkelijk gevonden. Een motie om de omvang van de woningbouw te beperken, wordt verworpen.¹²²

Voor een deel gelijktijdig met de totstandkoming van de structuurvisie Noordse Buurt werkte de provincie Zuid-Holland aan de uitwerking van de totale opgave voor de glastuinbouw. In het coalitieakkoord 2007-2001 was het behoud van 5.800 hectare netto 'teeltareaal' voor de glastuinbouw afgesproken. PS hadden in juni 2007 GS via een motie opgedragen te zoeken naar duurzame locaties voor glastuinbouw, ter compensatie van ruimte die verloren gaat door herstructurering, sanering e.d. De verwachting was dat het beschikbare areaal voor glastuinbouw zonder maatregelen zou dalen tot 5.000 hectare.¹²³

In de structuurvisie is vastgelegd dat de provincie een deel van de opgave voor glastuinbouw buiten Zuid-Holland zal moeten oplossen. De provincie heeft daarover afspraken gemaakt met de provincie Noord-Holland. Zo zal Noord-Holland onderzoeken of de locatie PrimAviera in Haarlemmermeer verder vergroot kan worden ten behoeve van Zuid-Hollandse siertelers. Op de structuurvisie kaart van Noord-Holland is bij deze locatie een strategische reserve opgenomen.¹²⁴

Voor een ander deel van de opgave voor glastuinbouw dient de provincie binnen de eigen grenzen nieuwe locaties te vinden. De provincie zet ook in op herstructurering, maar verwacht dat de daarmee te behalen ruimtewinst te klein is om de opgave volledig op te lossen. Eén van de nieuwe locaties die wordt voorgesteld is Nieuw Amstel Oost III. Door geconcentreerd in te zetten op ontwikkeling in dit gebied, kan een ander gebied in het Groene Hart worden ontzien. GS schatten in dat voor deze locatie in het Groene Hart het meeste draagvlak bestaat bij de gemeente. Er wordt geen afweging gemaakt of een nieuwe glastuinbouwlocatie in het Groene Hart nodig is.¹²⁵

PS stemmen op 10 november 2010 in met het voorstel om voor Nieuw Amstel Oost III (en voor drie andere locaties) een herziening van de structuurvisie voor te bereiden, en de rest van de opgave voor de glastuinbouw via herstructurering en in Noord-Holland te op te lossen. In de bespreking in de commissie Mobiliteit, Kennis en Economie (MKE) voorafgaand aan dit besluit zetten verschillende partijen vraagtekens bij de noodzaak van

¹²² Provincie Zuid-Holland, verslag PS 9 september 2009 (pp. 18587-18602).

¹²³ Provincie Zuid-Holland (2010), Gewijzigde voordracht compensatiegebieden glastuinbouw, p. 2, (toelichting).

¹²⁴ Provincie Zuid-Holland (2010), Gewijzigde voordracht compensatiegebieden glastuinbouw, p. 7, (toelichting).

¹²⁵ Provincie Zuid-Holland (2010), Gewijzigde voordracht compensatiegebieden glastuinbouw, p. 10 (toelichting).

nieuwe locaties voor glastuinbouw. Enkele partijen stellen hierbij de wenselijkheid van nieuwe glastuinbouw in Nationale Landschappen, waaronder het Groene Hart, aan de orde.¹²⁶ GS waarschuwen dat Noord-Holland de medewerking kan opzeggen als Zuid-Holland niet bereid is zelf een bijdrage te leveren.¹²⁷ Tijdens de behandeling in PS stelt een partij dat het Groene Hart juist wordt ontzien door het voorstel.¹²⁸

Nieuw Amstel Oost III is als nieuwe glastuinbouwlocatie opgenomen in Actualisatie 2011 van de structuurvisie, die op 29 februari 2012 door PS is vastgesteld.¹²⁹ Tijdens de bespreking van de Actualisatie 2011 in de commissie Ruimte en Leefomgeving stellen verschillende partijen als voorwaarde voor Nieuw Amstel Oost III dat eerst Nieuw Amstel Oost I en II ontwikkeld moeten worden, hetgeen in de Actualisatie nog niet als voorwaarde is opgenomen. Zij maken zich zorgen over het tempo van herstructurering en sanering van bestaande glastuinbouw. Verder vragen zij zich af of er binnen afzienbare termijn wel voldoende behoefte gaat ontstaan voor de ontwikkeling van Nieuw Amstel Oost III. Een partij doet de suggestie Nieuw Amstel Oost III nog niet als glastuinbouwlocatie, maar als reserveringslocatie aan te wijzen. Dat deze locatie in het Groene Hart ligt, is tijdens de bespreking geen punt van afweging. In antwoord op de zorgpunten geven GS aan dat het gebruik van de SER-ladder (eerst herstructureren, dan nieuwbouw) voldoende waarborgen biedt om te sturen bij de ontwikkeling van nieuwe glastuinbouw.¹³⁰

Bij de behandeling in PS op 29 februari 2012 komt opnieuw de vraag aan de orde of het noodzakelijk is om Nieuw Amstel Oost III als nieuwe glastuinbouwlocatie aan te wijzen. Een partij stelt dat Nationale Landschappen, zoals het Groene Hart, beschermd dienen te worden en dat glastuinbouw daarom onwenselijk is. Andere partijen maken zich meer zorgen over het verdwijnen van de druk om te herstructureren, als er nieuwe locaties worden toegestaan. De meerderheid wil zich echter houden aan de bestuurlijke lijn die eind 2010 is ingezet bij het besluit over compensatiegebieden glastuinbouw. Een amendement om de tot dan toe geldende status, 'transformatiegebied, mogelijk te transformeren tot glastuinbouw', te handhaven, wordt verworpen.¹³¹

Deze casus illustreert de potentiële spanning tussen de ontwikkeling van glastuinbouw in het Groene Hart en aspecten van het Groene Hart-beleid. Glastuinbouw dient economische belangen in het Groene Hart, maar maakt het landschap ook minder kenmerkend voor het Groene Hart. De Rekenkamer constateert dat het Groene Hart-beleid tijdens de verschillende stappen in de besluitvorming duidelijk is terug te zien in de afweging om nieuwe glastuinbouw in Nieuwkoop mogelijk te maken.

6.2 (Financiële) prikkels voor Groene Hart-beleid

Vraag 6b: Is overwogen welke (financiële) prikkels kunnen worden ingezet bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid om te stimuleren dat andere partijen beslissingen kunnen nemen die in lijn zijn met het Groene Hart-beleid?

¹²⁶ Provincie Zuid-Holland (2010), Verslag commissie MKE 25 augustus 2010 (p. 15); verslag commissie MKE 20 oktober 2010, p. 40.

¹²⁷ Provincie Zuid-Holland (2010), Verslag commissie MKE 25 augustus 2010, p. 18.

¹²⁸ Provincie Zuid-Holland (2010), Verslag PS 10 november 2010, p. 19066.

¹²⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie en Verordening Ruimte (Actualisatie 2011), p. 55.

¹³⁰ Provincie Zuid-Holland (2012), Verslag commissie RenL, 1 februari 2012, pp 16-19.

¹³¹ Provincie Zuid-Holland (2012), Verslag PS 29 februari 2012, pp. 19523 – 19563. Het gaat om amendement 335/6440.

Bevindingen bij vraag 6b

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat een formele afweging of besluitvorming heeft plaatsgevonden over de vraag welke (financiële) prikkels kunnen worden ingezet bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid. Geen van de drie provincies werkt met dergelijke prikkels: er bestaan geen provinciale (financiële) stimuleringsregelingen specifiek voor (de uitvoering van) het Groene Hart-beleid.

Toelichting

Geen van de drie betrokken provincies heeft (financiële) stimuleringsregelingen specifiek voor het Groene Hart-beleid. Wel bestaan in de drie provincies sectorale en/of gebiedsgerichte financiële stimuleringsregelingen die doorwerken in of ten dienste van het Groene Hart. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan stimuleringsregelingen in het kader van de Agenda Vitaal Platteland.

6.3 Inventarisatie geldende bestemmingsplannen Noord-Holland

Vraag 7a: Hebben GS van de provincie Noord-Holland geïnventariseerd of de in 2009 geldende bestemmingsplannen m.b.t. het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie? Is naar aanleiding van deze inventarisatie bediscussieerd of en, zo ja, welke Wro-instrument(en) de provincie moet inzetten om het Groene Hart-beleid zo goed mogelijk te effectueren?

criterium 7a1: De provincie Noord-Holland is voor de in 2009 geldende bestemmingsplannen die geheel of gedeeltelijk in het Groene Hart liggen, nagegaan of deze in lijn waren met de structuurvisie.

criterium 7a2: Indien een bestemmingsplan niet in lijn was met de structuurvisie, is de provincie nagegaan welke informatie en/of formele Wro-instrumenten die de provincie tot haar beschikking heeft, zij in wil zetten en heeft dit/deze instrument(en) ook daadwerkelijk ingezet.

Introductie

Bij het verschijnen van het vorige onderzoek in 2009 hadden de provincies niet geïnventariseerd of de toenmalige bestemmingsplannen in lijn waren met het Groene Hart-beleid uit de structuurvisie. De Rekenkamer heeft toen aanbevolen deze inventarisatie alsnog uit te voeren (aanbeveling 7a). In de bestuurlijke reactie die de stuurgroep namens de drie provincies heeft gestuurd, is aangegeven dat zij deze aanbeveling niet onderschrijven.¹³² PS van Noord-Holland hebben echter unaniem een amendement aangenomen voor het overnemen van alle aanbevelingen, inclusief aanbeveling 7a, en daarmee besloten dat deze inventarisatie toch moet worden uitgevoerd.¹³³

¹³² Stuurgroep Groene Hart (2009), Reactie op conceptrapport Randstedelijke Rekenkamer.

¹³³ Provincie Noord-Holland (2009), Notulen PS Noord-Holland 7 december 2009.

Bevindingen bij vraag 7a

De provincie Noord-Holland heeft niet conform het amendement geïnventariseerd of de in 2009 geldende bestemmingsplannen met betrekking tot het Groene Hart in lijn waren met de structuurvisie. In plaats daarvan toetst de provincie voor alle nieuwe ruimtelijke projecten en nieuwe bestemmingsplannen of de provinciale belangen ten aanzien van het Groene Hart in het geding zijn. De provincie geeft aan dat wanneer ontwikkelingen als onwenselijk worden beoordeeld, zij via overleg, zienswijzen of aanwijzingen zal ingrijpen. PS zijn nog niet geïnformeerd over deze alternatieve invulling aan het amendement en of de provincie hiermee afdoende in staat is om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden.

Toelichting

De vraag is welke mogelijkheden de provincie heeft om nieuwe ruimtelijke projecten, die niet in lijn zijn met het provinciale beleid voor het Groene Hart, tegen te houden. De looptijd van bestemmingsplannen en de provinciale ruimtelijke verordening is doorgaans niet gelijk. Het kan dus regelmatig voorkomen dat een vigerend bestemmingsplan conform het oude provinciale ruimtelijke beleid was, maar door wijziging van de provinciale structuurvisie en verordening niet meer in lijn is met het nieuwe provinciale ruimtelijke beleid. Het is dan niet eenvoudig om ruimtelijke projecten die volgens het vigerende bestemmingsplan wel mogelijk zijn, maar niet in lijn zijn met het nieuwe provinciale beleid, tegen te gaan. Dit was in 2009 aanleiding voor de Rekenkamer om de aanbeveling te doen om onder de toen vigerende bestemmingsplannen m.b.t. het Groene Hart te inventariseren of zij in lijn waren met de structuurvisie.

Een instrument dat de provincie tot haar beschikking heeft om ongewenste nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen tegen te houden, is het inpassingsplan. Dit instrument kan worden ingezet bij zwaarwegende provinciale belangen en als sprake is van een onwillige gemeente.¹³⁴ Voorafgaand aan een inpassingsplan kan de provincie een voorbereidingsbesluit nemen, waarin ontwikkelingen die strijdig zijn met het te maken inpassingsplan onmogelijk worden gemaakt. Een inpassingsplan is in dit soort situaties een zeer zwaar instrument. De provincie zal zorgvuldig te werk moeten gaan als zij dit instrument wil inzetten.

Een andere mogelijkheid is dat de gemeenten het bestemmingsplan in lijn brengen met het provinciale beleid. In artikel 44 van de meest recente ruimtelijke verordening (inwerkingtreding op 3 november 2010) heeft de provincie Noord-Holland geregeld hoeveel tijd gemeenten daarvoor krijgen:

1. Bestemmingsplannen die vóór 1 juli 2003 onherroepelijk zijn geworden, moeten op 1 juli 2013 zijn aangepast.
2. Bestemmingsplannen die na 1 juli 2003 onherroepelijk zijn geworden, moeten vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening zijn aangepast.

De provincie maakt dus onderscheid tussen bestemmingsplannen die op 1 juli 2013 ouder dan 10 jaar zijn en bestemmingsplannen die op 1 juli 2013 nog geen 10 jaar oud zijn. Dit onderscheid sluit aan bij de Wro, waarin staat dat bestemmingsplannen elke 10 jaar geactualiseerd dienen te worden.

Het onderscheid is van belang in geval er plannen voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn, waarbij de provinciale belangen in het Groene Hart in het geding zijn, maar waarin bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast aan de bepalingen in de provinciale verordening.

¹³⁴ Provincie Noord-Holland (2013), e-mail 12 juni 2013.

Bij bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar biedt de Wro (art. 3.1, lid 4) ruimte: op basis van dat artikel wordt het bestemmingsplan als verouderd beschouwd. Besluiten op vergunningaanvragen (voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen) dienen te worden aangehouden totdat een nieuw besluit over het bestemmingsplan is genomen.¹³⁵ In de bestemmingsplanprocedure kan de provincie haar gebruikelijke instrumenten (overleg, zienswijze, aanwijzing) inzetten om de provinciale belangen te waarborgen.

Op basis van de verordening zelf kunnen bij deze categorie bestemmingsplannen vergunningaanvragen voor nieuwe ontwikkelingen zelfs geweigerd worden indien zij in strijd zijn met de verordening. Als een bestemmingsplan na het verstrijken van de aanpassingstermijn nog niet in overeenstemming is gebracht met de verordening, moeten vanaf dat moment alle vergunningaanvragen worden geweigerd. Belanghebbenden kunnen dan geen rechten meer ontleen aan bepalingen in het bestemmingsplan, die strijdig zijn met de verordening.¹³⁶

Bij bestemmingsplannen die na 1 juli 2003 onherroepelijk zijn geworden (en dus jonger dan 10 jaar) ligt dat lastiger. Gemeenten hebben vanaf de datum van inwerkingtreding van de verordening op 3 november 2010 nog vijf jaar om deze bestemmingsplannen aan te passen. De provincie zal zwaarwegende belangen moeten hebben om gemeenten te dwingen het bestemmingsplan sneller te wijzigen of zelf een inpassingsplan te gaan maken, want deze acties staan op gespannen voet met de bepalingen in de eigen provinciale ruimtelijke verordening. Dit geeft de gemeente een sterk argument, als zij beroep zou instellen bij de Raad van State.

6.4 Nagaan nieuwe bestemmingsplannen in lijn met structuurvisie

Vraag 7b: Is bij nieuwe bestemmingsplannen (sinds 2009) m.b.t. het Groene Hart nagegaan of deze in lijn zijn met de structuurvisie? Hebben GS PS geïnformeerd indien een nieuw bestemmingsplan niet in lijn is met de structuurvisie? Is bediscussieerd welk(e) Wro-instrument(en) de provincie moet inzetten om het Groene Hart-beleid zo goed mogelijk te effectueren?

- *Criterium 7b1: De provincie heeft – sinds 2009 – voorafgaand aan de vaststelling van bestemmingsplannen door geheel of gedeeltelijk in het Groene Hart liggende gemeenten, het provinciaal belang met betrekking tot het Groene Hart en de bestemmingsplannen bij de gemeenten kenbaar gemaakt.*
- *Criterium 7b2: De provincie heeft – sinds 2009 – bij nieuwe/gewijzigde bestemmingsplannen stelselmatig beoordeeld of deze overeenkomen met het provinciaal belang met betrekking tot het Groene Hart en dit niet schaden.*
- *Criterium 7b3: Indien een bestemmingsplan niet aansluit bij het provinciaal belang met betrekking tot het Groene Hart heeft de provincie overwogen om gebruik te maken van één of meerdere tot haar beschikking staande Wro-instrumenten en dit/deze instrument(en) ook daadwerkelijk ingezet.*

¹³⁵ Memorie van Toelichting Wro, paragraaf 3.6.

¹³⁶ Memorie van Toelichting Wro, paragraaf 4.3.10.

Bevindingen bij vraag 7b

Door het vaststellen van de structuurvisies hebben de drie provincies in algemene zin kenbaar gemaakt wat het provinciaal belang met betrekking tot het Groene Hart is.

De provincies Utrecht en Zuid-Holland beoordelen niet stelselmatig bij nieuwe bestemmingsplannen of deze overeenkomen met het provinciaal belang met betrekking tot het Groene Hart. De provincie Utrecht heeft alleen een voorschrift dat gemeenten in hun bestemmingsplan rekening moeten houden met het Groene Hart-beleid en de kernkwaliteiten van het Groene Hart, maar maakt geen inhoudelijke beoordeling. Zuid-Holland beoordeelt alleen bestemmingsplannen die prioritaire belangen van de provincie raken. Het Groene Hart en, meer algemeen het buitengebied, behoren niet tot de prioritaire provinciale belangen. Noord-Holland heeft een uitgebreide beoordeling van bestemmingsplannen voor het buitengebied, waaronder het Groene Hart.

Alle drie de provincies hebben aangegeven in de geest van de Wro de nadruk te leggen op vooroverleg. In Noord-Holland en met name in Utrecht heeft zich dit vertaald in een klein aantal zienswijzen. Voor Noord-Holland is een klein aantal zienswijzen ook niet onlogisch, omdat het Noord-Hollandse deel van het Groene Hart relatief klein is. Zuid-Holland heeft ondanks dezelfde filosofie het instrument zienswijze aanzienlijk vaker ingezet.

Toelichting

In het vorige onderzoek hebben de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland gemeld eind 2009 de structuurvisie vast te stellen. Daarin zou de Voorloper Groene Hart worden verwerkt. De provincie Utrecht had het bestaande streekplan beleidsneutraal omgezet in een structuurvisie.¹³⁷ De Voorloper was daarin niet verwerkt. In 2010 is de structuurvisie in Utrecht partieel herzien voor de Nationale Landschappen. Uit de evaluatie die het programmabureau Groene Hart verrichtte in 2010 (zie ook beantwoording vraag 4b) blijkt dat het Voorloperbeleid op hoofdlijnen goed is overgenomen in de structuurvisies. Hoe 'hard' het Voorloperbeleid als provinciaal belang in de structuurvisies is opgenomen, staat niet in de evaluatie. In Utrecht is het provinciaal belang m.b.t. het Groene Hart opnieuw vastgelegd in de Structuurvisie 2013-2028.

Met het vaststellen van de structuurvisies en de daaraan gekoppelde publicatie hebben de provincies in algemene zin de provinciale belangen met betrekking tot het Groene Hart kenbaar gemaakt aan gemeenten.

Voor een beknopt overzicht van de provinciale ruimtelijke taken en bevoegdheden verwijzen wij naar de achtergrondinformatie die bij vraag 4b is gepresenteerd. Hieronder wordt per provincie aangegeven welke werkwijze zij hanteert als een gemeente het voornemen voor een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan heeft.

Utrecht

De provincie heeft regulier ambtelijk overleg met gemeenten over de ruimtelijke ordening. In dat overleg wordt volgens de provincie het Groene Hart nadrukkelijk onder de aandacht gebracht. Door deze werkwijze wordt volgens de provincie al in het voorontwerp van het bestemmingsplan rekening gehouden met de provinciale belangen en is inzet van Wro-instrumenten niet nodig.¹³⁸

De provincie heeft aangegeven van gemeenten te verlangen dat zij, bij een bestemmingsplan dat (deels) het Groene Hart betreft, in de zogeheten beleidsbeschrijving van het bestemmingsplan het Groene Hart-beleid en de kernkwaliteiten noemen en daarmee rekening houden. De provincie beoordeelt de kwaliteit van deze beleidsbeschrijving niet.

¹³⁷ Randstedelijke Rekenkamer (2009), Het Groene Hart – een haalbare kaart?, p. 48.

¹³⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 25 februari 2013.

In een enkel geval heeft de provincie een zienswijze ingediend bij een wijziging van een bestemmingsplan in het Groene Hart. Het ging dan om relatief kleine zaken, zoals een woning die te ver naar achteren was geplaatst en de locatie van een bouwka­vel dat teveel de openheid van het landschap aantastte.

Zuid-Holland

De provincie heeft sinds 1 april 2012 een nieuwe werkwijze voor de beoordeling van bestemmingsplannen (en andere ruimtelijke plannen). De provincie heeft een aantal belangen benoemd die zij prioritair acht:¹³⁹

1. Kantoren
 2. Transformatiegebieden
 3. Reserveringen voor (provinciale) (vaar)wegen, regionale vervoersverbindingen, windturbines, leidingen
- Het Groene Hart, of meer algemeen het buitengebied, behoort niet tot de prioritaire belangen.

Gemeenten dienen op een e-formulier aan te geven of bij een nieuw of gewijzigd bestemmingsplan mogelijk spanning bestaat met een van deze prioritaire provinciale belangen. In die gevallen beoordeelt de provincie of het bestemmingsplan voldoet aan het provinciaal beleid. In de andere gevallen gaat de provincie er van uit dat er geen provinciaal belang mee gemoeid is of dat de gemeente niet in strijd handelt met het provinciaal belang en wordt het belang niet verder beoordeeld. De provincie toetst bestemmingsplannen nog wel steekproefsgewijs. Bijvoorbeeld als er een relatie is met provinciale projecten, bij plannen die tijdens het periodieke overleg met een gemeente aan de orde zijn geweest of na een signaal uit de samenleving.¹⁴⁰ De Rekenkamer constateert dat bestemmingsplannen in het Groene Hart niet speciaal in de steekproef worden opgenomen.

De provincie heeft twee keer per jaar regulier overleg met elke gemeente over ruimtelijke ontwikkelingen. Als een gemeente een interessant plan heeft waarmee een provinciaal belang is gemoeid, volgt de provincie de planvorming.¹⁴¹ In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat de provincies in overeenstemming met de Wro de nadruk leggen op het vooraf overleggen over bestemmingsplannen, in plaats van achteraf beoordelen en toetsen.¹⁴² De provincie heeft sinds 2009 101 maal een zienswijze ingediend bij een bestemmingsplan dat betrekking had op een gemeente in het Groene Hart. Verder heeft de provincie twee reactieve aanwijzingen gegeven.¹⁴³

Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft aangegeven elk nieuw of gewijzigd bestemmingsplan te beoordelen. Plannen binnen bestaand bebouwd gebied en zonder provinciaal belang ondergaan een lichte toets. Plannen voor het buitengebied ('buiten bestaand bebouwd gebied') geeft de provincie extra aandacht. Het gaat dan ook om plannen in het Groene Hart. Een plan wordt beoordeeld aan de hand van de criteria in de verordening. De provincie kan de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) om advies vragen over het effect van plannen op de ruimtelijke kwaliteit.¹⁴⁴

¹³⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), Bekendmaking nieuwe werkwijze beoordeling ruimtelijke plannen (brief), 3 april 2012.

¹⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2012), Bekendmaking nieuwe werkwijze beoordeling ruimtelijke plannen (brief), 3 april 2012; provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

¹⁴¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

¹⁴² Programmabureau Groene Hart, mede namens de drie provincies (2013), Feitelijke wederhoorreactie Grip op het Groene Hart.

¹⁴³ Provincie Zuid-Holland, e-mails, 7 mei en 8 mei 2013.

¹⁴⁴ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 februari 2013.

Een zienswijze wordt ingediend als een bestemmingsplan in strijd is met de verordening. De provincie heeft sinds 2009 driemaal een zienswijze ingediend bij een bestemmingsplan dat betrekking had op een deel van het Groene Hart. In twee (andere) gevallen heeft de provincie beroep bij de Raad van State aangetekend tegen een bestemmingsplan. Het komt ook voor dat de provincie een zienswijze indient om de rechten te behouden. Bijvoorbeeld als een plan in behandeling is bij de ARO. De zienswijze kan daarna weer worden ingetrokken. De provincie probeert overigens zoveel mogelijk in het informele vooroverleg bij te sturen. Meestal is de provincie al in het voortraject van de planontwikkeling betrokken.¹⁴⁵

6.5 Verplichting gebruik Kwaliteitsatlas

Vraag 8: Is erop toegezien dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verplichtend karakter heeft gekregen door dit in een provinciale verordening vast te leggen? En hebben de provincies de toets van ruimtelijke plannen aan de Kwaliteitsatlas als verplichting in hun verordening opgenomen?

- *criterium 8: De verplichting van het gebruik van de Kwaliteitsatlas bij het opstellen van ruimtelijke plannen is expliciet in de verordening opgenomen.*

Introductie

De provinciale verordening (art. 4.1 Wro) is een belangrijk instrument voor de provincie om te waarborgen dat gemeenten de kaders uit de structuurvisie c.q. de provinciale belangen respecteren. De verordening geeft generieke regels die gelden voor meerdere gevallen. In reactie op het Rekenkameronderzoek in 2009 heeft de stuurgroep gesteld dat de Kwaliteitsatlas een belangrijke rol zal gaan vervullen in de uitvoering van het Groene Hart-beleid. De provincies gaven in februari 2009 in de Voorloper aan dat in hun verordeningen wordt vastgelegd dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een op de Kwaliteitsatlas gebaseerd beeldkwaliteitsplan. De Kwaliteitsatlas heeft op zichzelf echter geen bindende werking. Aangezien de provincies aan de Kwaliteitsatlas een belangrijke rol in de uitvoering van het Groene Hart-beleid hebben toegekend, is in het vorige Rekenkameronderzoek aanbevolen dat deze een verplichtend karakter krijgt.

Bevindingen bij vraag 8

De verplichting van het gebruik van de Kwaliteitsatlas (of de daarin opgenomen kernkwaliteiten) bij opstellen van ruimtelijke plannen is door geen van de drie provincies expliciet in de verordening opgenomen. In de Verordening Ruimte van de provincie Zuid-Holland is vastgelegd dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een beeldkwaliteitsplan, dat is geïnspireerd op de Kwaliteitsatlas. De Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie van de provincie Noord-Holland schrijft een beeldkwaliteitsplan voor, zonder directe link naar de Kwaliteitsatlas. De Provinciale Ruimtelijke Verordening Utrecht verplicht een beeldkwaliteitsparagraaf, maar verwijst niet naar de Kwaliteitsatlas.

Toelichting

In de structuurvisie 2040 van Noord-Holland is opgenomen dat "bij behoud en ontwikkeling van het Groene Hart gebruik wordt gemaakt van de Kwaliteitsatlas. Ten behoeve van de ruimtelijke inrichting en/of opstellen van bestemmingsplannen zijn de kernkwaliteiten in woord en beeld aan de hand van concrete voorbeelden verder

¹⁴⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 11 februari 2013.

uitgewerkt in inrichtingsprincipes. Op deze manier werkt de atlas als inspiratiebron voor burgers, organisaties en overheden bij planontwikkeling bij wonen, werken, natuurontwikkeling en recreëren in het Groene Hart. De atlas is geen planologisch-juridisch bindend instrument. De planologische doorwerking en uitwerking vindt plaats in de prvs.¹⁴⁶ In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie wordt niet verwezen naar de Kwaliteitsatlas en/of de kernkwaliteiten, of de verplichting om ruimtelijke plannen hieraan te toetsen. Wel wordt verwezen naar de kernkwaliteiten die zijn beschreven in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie, welke in bestemmingsplannen binnen het Groene Hart dienen te zijn opgenomen.¹⁴⁷ In de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie staan echter andere kernkwaliteiten, gekoppeld aan type deelgebieden. Oorzaak van dit verschil is dat de Leidraad tegelijkertijd met de Voorloper Groene Hart is ontwikkeld.

In Noord-Holland is een beeldkwaliteitsplan verplicht gesteld voor bestemmingsplannen waarin woningbouw buiten bestaand bebouwd gebied is gepland. Doel is verantwoording af te leggen over de mate waarin veranderingen rekening houden met bestaande kwaliteiten van het gebied.¹⁴⁸ In artikel 15 van de verordening is aangegeven welke elementen in deze toelichting moeten worden verantwoord. Deze elementen zijn niet direct gelinkt aan de kernkwaliteiten van de Kwaliteitsatlas, maar afgeleid uit de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.¹⁴⁹ In de Leidraad staat dat deze met de Kwaliteitsatlas is “afgestemd” en dat voor het Groene Hart de algemene beleidslijnen gelden (generiek beleid) zoals die voor de Nationale Landschappen zijn vastgelegd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie.

In de Structuurvisie van Zuid-Holland 2010 stond dat de kernkwaliteiten voor het Groene Hart door de gezamenlijke Groene Hartgemeenten en -provincies zijn uitgewerkt in de Kwaliteitsatlas Groene Hart en dat deze Kwaliteitsatlas “de inspiratiebron is voor de beeldkwaliteitsplannen bij ruimtelijke ontwikkelingen.”¹⁵⁰ Dit citaat komt niet meer terug in de Structuurvisie 2011.

De Structuurvisie 2011 bevat een kwaliteitskaart met 17 kwaliteiten. De kwaliteitskaart is een hulpmiddel om kwaliteiten van specifieke deelgebieden te beschrijven. Het gebruik van de kwaliteitskaart is niet verplicht.¹⁵¹ Drie van de vier kernkwaliteiten worden beschreven in de kwaliteitskaart. Er wordt duidelijk toegelicht wat wordt verstaan onder landschappelijke diversiteit, veenweidelandschap en rust en stilte. Over de kernkwaliteit ‘openheid’ wordt niet expliciet gesproken. Het gaat in de structuurvisie over ‘overwegend grasland als bodemgebruik’ en de ‘ligging van agrarische bedrijven op ruime afstand van elkaar’. Maar het gaat ook om ‘de mogelijkheid tot ruimtelijke verdichting’. De kernkwaliteit openheid is hierdoor niet geborgd in de Structuurvisie 2011.

In de Verordening Ruimte 2010 van de provincie Zuid-Holland is vastgelegd dat de Kwaliteitsatlas Groene Hart een inspiratiebron is voor de beeldkwaliteitsparagrafen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten zijn verplicht om in de bestemmingsplannen voor gronden binnen het Groene Hart in een beeldkwaliteitsparagraaf aan te geven hoe rekening is gehouden met diverse kwalitatieve aspecten.¹⁵² In de actualisering van de Verordening Ruimte 2011 staat dat alle bestemmingsplannen in het buitengebied een beeldkwaliteitsparagraaf moeten bevatten waarin is aangegeven hoe de ontwikkeling een bijdrage levert aan de ambities die zijn aangeduid op de

¹⁴⁶ Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie 2040.

¹⁴⁷ Provincie Noord-Holland (2011), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie.

¹⁴⁸ Provincie Noord-Holland (2011), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie.

¹⁴⁹ Provincie Noord-Holland (2010), Leidraad Landschap en Cultuurhistorie p. 93-95.

¹⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie.

¹⁵¹ Provincie Zuid-Holland (2010), Provinciale Structuurvisie en ambtelijk interview, 7 februari 2013.

¹⁵² Provincie Zuid-Holland (2010), Verordening Ruimte.

kwaliteitskaart van de provinciale structuurvisie, door de kernkwaliteiten van het gebied te behouden en te versterken.¹⁵³ In de kwaliteitskaart zijn de kernkwaliteiten uit de Kwaliteitsatlas grotendeels verwerkt. Hiermee is vastgelegd dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een op de Kwaliteitsatlas gebaseerd beeldkwaliteitsplan. De provincie controleert overigens alleen het bestaan van een beeldkwaliteitsplan en niet de inhoud daarvan.¹⁵⁴

In de Utrechtse Structuurvisie 2013-2018 en in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Utrecht 2009 wordt niet verwezen naar de Kwaliteitsatlas.¹⁵⁵ Wel staat in de verordening dat het verplicht is een beeldkwaliteitsparagraaf (vergelijkbaar met een beeldkwaliteitsplan) op te stellen voor ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan. Een beeldkwaliteitsparagraaf wordt gedefinieerd als “een onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing dat aangeeft op welke wijze de beoogde ruimtelijke ontwikkeling optimaal in de omgeving wordt ingepast. Basis daarvoor is een analyse van de kwaliteiten van het omringende landschap.” Of die analyse van de kwaliteiten aan de hand van de Kwaliteitsatlas of kernkwaliteiten moet gebeuren, is niet vastgelegd. Naar de kernkwaliteiten wordt wel verwezen, namelijk dat een uitgebreidere beschrijving en handvatten voor het omgaan met de kernkwaliteiten is opgenomen in de Kwaliteitsgids voor de Utrechtse Landschappen. In de structuurvisie staat hierover: ‘Wij vragen gemeenten en initiatiefnemers bij ontwikkelingen hiervan gebruik te maken.’¹⁵⁶ Uit deze formulering blijkt dat er geen verplichting is om de Kwaliteitsgids te gebruiken.

¹⁵³ Provincie Zuid-Holland (2012), Verordening Ruimte, actualisering 2011.

¹⁵⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 februari 2013.

¹⁵⁵ Provincie Utrecht (2009), provinciale ruimtelijke verordening.

¹⁵⁶ Provincie Utrecht (2013), provinciale structuurvisie 2013-2018.

HOOFDSTUK 7

Beleidsverantwoording

7.1 Monitorsysteem Groene Hart

Vraag 9a: Is het monitorsysteem spoedig – na maart 2009 – afgerond? Is beoordeeld of deze monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft? Indien uit de beoordeling blijkt dat de monitor onvoldoende inzicht biedt, is dan aan de stuurgroep Groene Hart gevraagd om aanvullende informatie te verzamelen en zijn voldoende financiële middelen beschikbaar gesteld om dit mogelijk te maken?

- *Criterion 9a: Het monitorsysteem is uiterlijk één jaar na publicatie van het rapport van de Rekenkamer afgerond. Dit wil zeggen dat de criteria en meeteenheden zijn vastgesteld en de schriftelijke rapportage uiterlijk 31 maart 2010 is opgeleverd.*
- *Criterion 9b: Er is een schriftelijke beoordeling waarin aan de hand van een beoordelingskader wordt beoordeeld of de monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft. De monitorrapportage is ter informatie aan PS/Statencommissie in alle drie de provincies aangeboden. PS/Statencommissie van elke provincie hebben de kwaliteit van de monitorrapportage beoordeeld.*
- *Criterion 9c: Indien de conclusie van de beoordeling was dat de monitor onvoldoende inzicht bood in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft, is de – schriftelijk vastgelegde – vraag aan de stuurgroep gesteld om aanvullende informatie te verzamelen en voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen om dit mogelijk te maken.*

Introductie

Door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages wordt verantwoording afgelegd over het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013. De rapportages zijn bedoeld om het Rijk en PS van de drie betrokken provincies te informeren over de voortgang van het beleid en om onderlinge afspraken en afspraken met betrokken partijen periodiek te herijken en actualiseren.¹⁵⁷ Uit het vorige onderzoek bleek dat de Voortgangsrapportage 2007 minder volledig was dan oorspronkelijk bedoeld. De rapportage bevatte bijvoorbeeld geen indicatoren om de voortgang van de doelstellingen ten aanzien van het Groene Hart als geheel te monitoren. Daarover vermeldde de Voortgangsrapportage dat wordt gewerkt aan een methodiek voor het monitoren van de effecten van het Groene Hart-beleid. De Tussentijdse Voortgangsrapportage 2008 vermeldde dat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om een nieuwe monitor te ontwikkelen en dat gebruik zal worden gemaakt van bestaande informatiebronnen en monitoringsystemen. Ook in de Voortgangsrapportage 2009 staat dat bij het opstellen van de monitor alleen met bestaande gegevens en meetnetten is gewerkt. In de Voortgangsrapportage 2010 is hierover geen opmerking gemaakt.

¹⁵⁷ De verplichte verantwoording aan het rijk is per 2010 vervallen met de decentralisatie van het landschapsbeleid en het daarbij horende ILG-budget. Sindsdien zijn de rapportages alleen gericht aan PS.

De Rekenkamer heeft in het vorige onderzoek aangegeven dat het van belang is dat de effecten van het Groene Hart-beleid goed worden gemonitord, zodat kan worden gesignaleerd of de doelen van het Groene Hart-beleid worden gehaald en of bijsturing noodzakelijk is.

Bevindingen bij vraag 9a

De monitor is na iets meer dan één jaar na publicatie van het rapport van de Rekenkamer afgerond.

Er is geen schriftelijke beoordeling of de effectmonitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft.¹⁵⁸ In Noord-Holland en Utrecht is in PS noch in de Statencommissies gesproken over de effectmonitor. In de provincie Zuid-Holland is in de Statencommissie wel gesproken over de effectmonitor, maar niet over de vraag of de monitor voldoende inzicht biedt. Wel zond de Zuid-Hollandse provinciale werkgroep Groene Hart in februari 2011 een brief aan GS van Zuid-Holland met een korte globale reactie op de monitor 2009 en enkele aanbevelingen voor de volgende monitor. De stuurgroep is niet gevraagd om aanvullende informatie te verzamelen, de monitor wordt gevuld op basis van reeds bestaande gegevens. Ook is geen verzoek voor extra middelen ingediend. Ook de effectmonitor 2012 is door de drie PS-en niet besproken, of voor kennisgeving aangenomen. PS gebruiken de monitoren niet als sturingsinstrument. De voortgangsrapportages over het Groene Hart zijn door de drie PS-en niet inhoudelijk besproken en worden over het algemeen voor kennisgeving aangenomen.

Toelichting

- *criterium 9a: Het monitorsysteem is uiterlijk één jaar na publicatie van het rapport van de Rekenkamer afgerond. Dit wil zeggen dat de criteria en meeteenheden zijn vastgesteld en de schriftelijke rapportage uiterlijk 31 maart 2010 is opgeleverd.*

In de Effectmonitor 2009 is aangegeven dat het ruwe concept van het monitoringprogramma in februari 2010 als losstaand naslagwerk is opgeleverd.¹⁵⁹ Op 29 april 2010 kwam de monitor in de stuurgroep aan de orde en werd geconcludeerd dat deze nog niet volledig is. Op 3 juni 2010 is de effectmonitor Groene Hart 2009 aangeboden aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.¹⁶⁰ De definitieve monitor is dus enkele maanden later dan 31 maart 2010 opgeleverd.

Deze effectmonitor is door het programmabureau opgesteld namens de drie provincies en beschrijft aan de hand van elf kernindicatoren de toestand van het Groene Hart in 2009. De monitor is als uitgangspunt bedoeld voor een vervolgmeting in 2012 waarmee aangegeven kan worden wat het effect van beleid op het Groene Hart is. Er is voor gekozen om de monitor voornamelijk te vullen op basis van reeds bestaande monitorgegevens. Een mogelijk gevolg van die keuze is dat niet voor alle doelen en/of indicatoren relevante informatie beschikbaar is. Omdat het verzamelen van deze gegevens bewerkelijk is – en ruimtelijke ontwikkelingen veelal niet zo snel gaan – wordt de effectmonitor tweejaarlijks uitgebracht. De voortgangsrapportage wordt jaarlijks uitgebracht.¹⁶¹ De

¹⁵⁸ Voor de diverse documenten over monitoring en rapportage worden verschillende termen gehanteerd, zoals effectmonitoring, monitoringprogramma en monitor. In dit rapport wordt verder gesproken over 'de effectmonitor' als het gaat om de rapportage van de effecten die tweejaarlijks moet worden uitgebracht. Daarnaast wordt ieder jaar een voortgangsrapportage uitgebracht.

¹⁵⁹ Programmabureau Groene Hart, Effectmonitoring 2009, juni 2010, p.3.

¹⁶⁰ Rijksoverheid (2010), www.rijksoverheid.nl.

¹⁶¹ Het regeerakkoord 2010 heeft grote gevolgen gehad voor het Groene Hart-beleid. De robuuste ecologische verbindingen zijn geschrapt - waardoor ook het iconoproject Groene Ruggengraat is komen te vervallen – en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is met forse financiële korting gedecentraliseerd. Bij stuurgroep en programmabureau is toen in 2010 de vraag

voortgangsrapportages zijn tot nu toe door de PS-en van de drie provincies nooit inhoudelijk besproken en worden over het algemeen voor kennisgeving aangenomen. In januari 2013 is de effectmonitor 2012 in combinatie met de voortgangsrapportage 2011 uitgebracht.

- *Criterion 9b: Er is een schriftelijke beoordeling waarin aan de hand van een beoordelingskader wordt beoordeeld of de monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft. De monitorrapportage is ter informatie aan PS/Statencommissie in alle drie de provincies aangeboden. PS/Statencommissie van elke provincie hebben de kwaliteit van de monitorrapportage beoordeeld.*
- *Criterion 9c: Indien de conclusie van de beoordeling was dat de monitor onvoldoende inzicht bood in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft, is de – schriftelijk vastgelegde – vraag aan de stuurgroep gesteld om aanvullende informatie te verzamelen en voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen om dit mogelijk te maken.*

In de provincie Noord-Holland is de effectmonitor 2009 niet besproken of beoordeeld. Op 6 september 2010 stond de effectmonitor 2009 bij de commissie Water, Agrarische zaken, Milieu, Economie en Natuur op de C-agenda¹⁶² en is de monitor zonder bespreking 'afgehandeld'. Op 13 september 2010 stond de monitor op de C-agenda bij de commissie Ruimtelijke Ordening en Grondzaken in Noord-Holland, maar in verband met de tijd is het agendapunt verschoven naar de vergadering van 23 september. Die vergadering heeft vervolgens niet plaatsgevonden. In latere vergaderingen komt de monitor niet meer aan de orde.

In de provincie Utrecht is de effectmonitor 2009 naar de commissie Ruimte, Groen en Water gestuurd, maar door een procedurefout is deze niet geagendeerd voor een vergadering van de commissie.¹⁶³

In de provincie Zuid-Holland geven Statenleden van de commissie Groen, Water en Milieu (GWM) op 1 september 2010 aan dat de Voortgangsrapportage Groene Hart 2009 en de Effectmonitor Groene Hart eerst in de interprovinciale werkgroep moeten worden besproken, omdat de indicatoren gezamenlijk moeten worden afgestemd. Er wordt besloten hierover de provinciale werkgroep Groene Hart van Zuid-Holland¹⁶⁴ om advies te vragen. De provinciale werkgroep adviseert om geen interprovinciaal overleg over het Groene Hart te beleggen. Op 27 oktober 2010 neemt de commissie GWM dit advies over en wordt de effectmonitor voor kennisgeving aangenomen.

Op 16 februari 2011 stuurt de Zuid-Hollandse provinciale werkgroep Groene Hart alsnog een brief aan GS van Zuid-Holland met daarin een korte globale reactie op de monitor 2009 en enkele aanbevelingen voor de volgende monitor. Kern van de aanbevelingen was: concreter en smartere formuleren van doelstellingen met nulmeting, weergave van de opzet van de begroting van Zuid-Holland in de stukken van de stuurgroep opnemen en verduidelijking over de aansluiting van de begroting met de plannen van de stuurgroep. Daarnaast wil de werkgroep meer helderheid over verantwoordelijkheden: "De Staten controleren het college van GS en niet de stuurgroep Groene Hart."

opgekomen of voortgangsrapportages nog wel nodig waren, omdat verantwoording naar het Rijk hierdoor niet meer vereist was. Er is besloten om de rapportages toch te handhaven. Uit: Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

¹⁶² Een zogenaamde C-agenda bevat stukken ter kennisname, inclusief stukken die GS aan PS zenden in het kader van de actieve informatieplicht.

¹⁶³ De monitor was door het programmabureau rechtstreeks aan de Statenleden gezonden, waardoor de griffie niet op de hoogte was van het verschijnen en geen bespreking/behandeling heeft ingeroosterd. Toen dit een half jaar later duidelijk werd is de monitor niet alsnog geagendeerd. Bron: Provincie Utrecht, e-mail, 20 maart 2013 en Provincie Utrecht, telefoongesprek, 28 maart 2013.

¹⁶⁴ Deze provinciale werkgroep bestaat uit acht Statenleden van Zuid-Holland.

In antwoord op deze brief sturen GS van Zuid-Holland op 7 juni 2011 een brief aan de commissie Groen en Water van Zuid-Holland. Daarin staat: "Uw brief is ambtelijk besproken met de provincies Noord-Holland en Utrecht en het programmabureau Groene Hart op 28 maart jl. Daarbij is voorgesteld om een aantal zaken gezamenlijk nader uit te werken, zoals het concreter en smarter formulieren van doelstellingen. (...) Door de andere provincies zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst over de monitoring van de Groene Hart parameters. Zo verschillen de provinciale begrotingen van de Groene Hartprovincies onderling en zal er altijd een vertaalslag nodig zijn vanuit de Groene Hart rapportages. Daarnaast is de monitoringopzet afwijkend vanwege het grotere schaalniveau en de randvoorwaarde van het gebruik van bestaande meetgegevens." Door wie en op welke manier een aantal zaken nader wordt uitgewerkt, is niet in de brief toegelicht. In de commissie Groen en Water is deze brief op 15 juni 2011 ter kennisname geagendeerd en niet besproken.

De gecombineerde effectmonitor 2012 en voortgangsrapportage 2011, die in januari 2013 is uitgebracht, is op 13 maart 2013 door de commissie Groen en Water van de provincie Zuid-Holland voor kennisgeving aangenomen. In de provincie Utrecht is de monitor ter kennisname naar alle Statenleden gestuurd en door hen niet geagendeerd.¹⁶⁵ Ook in de provincie Noord-Holland is de effectmonitor niet geagendeerd.¹⁶⁶

7.2 Inzicht in beoogde effecten

Vraag 9b: Biedt de monitor voor het Groene Hart voldoende inzicht in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft? En zijn de indicatoren niet alleen SMART, maar ook 'slim'?

- *Criterium 9d: De monitor voor het Groene Hart bevat een set indicatoren die SMART zijn gedefinieerd en samen een compleet beeld geven van de mate van realisatie van de gestelde doelen ('slim').*

Bevindingen bij vraag 9b

De effectmonitor 2012 biedt inzicht in de mate waarin het Groene Hart-beleid effect heeft. Verder zijn de in de effectmonitor 2012 opgenomen kernindicatoren relevant voor het Groene Hart-beleid. De Rekenkamer constateert echter een aantal tekortkomingen. Soms wordt in de effectmonitor een directe relatie gelegd met de kernkwaliteiten. De kernkwaliteit rust en stilte komt echter niet terug in de effectmonitor, waardoor geen volledig beeld wordt gegeven van het Groene Hart-beleid. Het is niet altijd helder wat met de gebruikte begrippen wordt bedoeld. Zo worden termen als thema's, (kern)indicatoren en doelen door elkaar gebruikt. Doelen zijn meestal relevant voor de overkoepelende 'kernindicator' waaronder zij zijn opgenomen, maar zijn meestal niet SMART geformuleerd en niet voorzien van streefwaarden. De koppeling tussen doelen en effectindicatoren is niet altijd duidelijk. Hierdoor geven de effectindicatoren meestal geen goed beeld van de realisatie van de gestelde doelen. Uit financiële overwegingen is ervoor gekozen de monitor voornamelijk te vullen op basis van bestaande informatiebronnen en monitoringssystemen, met als consequentie dat niet voor alle doelen en indicatoren (relevante) informatie beschikbaar is. Het overzichtshoofdstuk "Stand van zaken van strategische doelen" is op diverse punten niet consistent met de effectmonitor.

¹⁶⁵ Provincie Utrecht, e-mail, 2 april 2013.

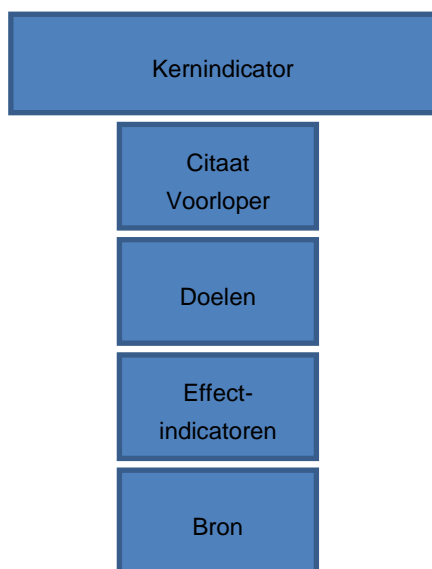
¹⁶⁶ De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat de monitor geagendeerd zou worden voor de vergadering van commissie Ruimte en Milieu op 10 juni (bron: Provincie Noord-Holland, e-mail, 7 mei 2013). Uit de agendastukken blijkt dit niet het geval te zijn.

Toelichting

De Rekenkamer heeft de meest recente monitor beoordeeld, de effectmonitor Groene Hart 2012. De effectmonitor is in een hoofdrapport gecombineerd met de voortgangsmonitor 2011 Groene Hart en Westelijke Veenweiden. In de inleiding wordt geconstateerd: “De rapportage is geen dichtgetimmerd eindproduct maar geeft ruimte voor een gezamenlijke ontwikkeling van wensen en ideeën.” Over het Groene Hart is de algemene conclusie: “De situatie is stabiel en, zoals in de effectmeting over 2009 al gesteld, relatief gunstig.”¹⁶⁷

De effectmonitor 2012 is als volgt opgezet: Er zijn tien kernindicatoren. Per kernindicator is weergegeven wat hierover in de Voorloper is opgenomen en is meestal een aantal doelen weergegeven. Vervolgens is aan de hand van effectindicatoren beschreven wat de toestand is in verschillende jaren en zijn soms veranderingen ten opzichte van de situatie in 2009 weergegeven. Regelmatig wordt informatie gepresenteerd in geografische kaarten. Tot slot is per kernindicator beschreven van welke meetgegevens gebruik is gemaakt. De Rekenkamer heeft deze opbouw schematisch weergegeven in Figuur 1.

Figuur 1. Schematische weergave van informatie per kernindicator in de effectmonitor 2012.



In de monitor zijn de volgende tien kernindicatoren uitgewerkt: Diversiteit landschapstypen, Verrommeling in relatie tot werken en wonen, Bodemdaling, Landbouw, Natuur, Recreatie, Wonen (migratiesaldo nul) en bedrijventerreinen, Water, Leefbaarheid en Beleving. De thema's die deze kernindicatoren aansnijden zijn inhoudelijk relevant voor het Groene Hart-beleid, al wordt daar geen expliciete koppeling mee gelegd.¹⁶⁸ De kernindicatoren worden in het hoofdrapport ook wel strategische doelen genoemd. Dit werkt verwarrend aangezien per kernindicator/strategisch doel, doelen worden geformuleerd. In feite zijn de kernindicatoren thema's. De provinciale werkgroep van Zuid-Holland had over de effectmonitor 2009 reeds opgemerkt dat de

¹⁶⁷ Programmabureau Groene Hart, Effectmonitoring 2012, januari 2013, p. 22.

¹⁶⁸ In de effectmonitor 2009 is aangegeven dat bij de totstandkoming en de keuze van de indicatoren nauw overleg is geweest met de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordeningen en Milieu, maar ook daar is niet toegelicht waarom juist voor deze kernindicatoren is gekozen. Bron: Programmabureau Groene Hart, Effectmonitoring 2009, juni 2010, p. 7.

gehanteerde terminologie niet eenduidig is doordat de begrippen doelstelling en (kern)indicator door elkaar worden gebruikt.¹⁶⁹

Door het gebruik van citaten uit de Voorloper is een relatie gelegd met het Groene Hartbeleid. Zo wordt in drie citaten een directe link gelegd met de kernkwaliteiten. Bij de kernindicator 'Diversiteit Landschappen' wordt gerefereerd aan landschappelijke diversiteit en veenweidegebieden. Bij de kernindicator 'Landbouw' wordt gesproken over open veenweidelandschap. Indirect wordt bij de kernindicator 'Verrommeling in relatie tot werken en wonen' verwezen naar de kernkwaliteiten door de zin: "door de kernkwaliteiten als vertrekpunt voor het beleid te kiezen wordt nieuwe verrommeling voorkomen." De kernkwaliteit rust en stilte komt niet terug in de effectmonitor. Hierdoor geven de kernindicatoren geen volledig beeld van het Groene Hartbeleid.

Per kernindicator zijn één of meerdere doelen weergegeven. Deze doelen zijn meestal relevant voor de betreffende kernindicator. Zo is het doel 'promotie recreatieaanbod' relevant voor de kernindicator 'Recreatie' en kent de kernindicator 'Bedrijventerreinen' doelen als 'verplaatsen bedrijven' en 'tegengaan nieuwe kantoorlocaties'.¹⁷⁰ Voor de kernindicator 'Beleving' worden echter geheel geen doelen geformuleerd (al wordt bij deze indicator wel de bekendheid van het Groene Hart gemeten).

De provinciale werkgroep Groene Hart van Zuid Holland constateerde over de effectmonitor 2009 ook reeds dat doelen concreter en smarter moeten worden geformuleerd.¹⁷¹ De Rekenkamer constateert dat de meeste doelen in de effectmonitor 2012 niet SMART geformuleerd zijn en meestal niet zijn voorzien van streefwaarden. In de effectmonitor 2012 zijn de doelen vaak omschreven in algemene termen als versterken, anticiperen, bundelen, zorgen voor... et cetera. Twee doelen zijn in feite termen zonder richting: voor de kernindicator 'Water' zijn onder meer 'waterkwaliteit' en 'wateropgave' als doelen benoemd. Doordat doelen algemeen of zonder richting zijn omschreven, is niet duidelijk wat precies bereikt moet worden en wanneer.

De doelen zijn uitgewerkt in effectindicatoren. Deze effectindicatoren geven soms een beeld van de mate van realisatie van de gestelde doelen. Dit is dan uitgewerkt in tabellen, omschrijvingen of geografische kaarten. Zo kent de kernindicator 'Leefbaarheid' het doel 'behoud leefbare dorpen' en is vervolgens met een kaart aangegeven of de leefbaarheid is toe- of afgenomen.

Echter, meestal geven effectindicatoren geen goed beeld van de realisatie van de gestelde doelen. Vaak is de koppeling met de doelen niet duidelijk. Voor de kernindicator 'Wonen (migratiesaldo-nul) en bedrijventerreinen' zijn bijvoorbeeld doelen geformuleerd als 'verplaatsen bedrijven' en 'realisatie nieuwe bedrijventerreinen met kwaliteit', maar meet de gebruikte effectindicator alleen hoeveel hectare bedrijventerrein wordt uitgegeven. Dit geeft geen beeld van de mate van realisatie van het gestelde doel. Ook komen niet alle doelen (duidelijk) terug in de metingen. Uit financiële overwegingen is ervoor gekozen de monitor voornamelijk te vullen op basis van bestaande informatiebronnen en monitoringsystemen. De Rekenkamer gaf in 2009 in conclusie 9 van het onderzoek naar het Groene Hart al aan te betwijfelen of bestaande systemen voldoende informatie zullen opleveren om te kunnen vaststellen of het gevoerde Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft. De Rekenkamer constateert nu dat voor de effectmonitor 2012 niet voor alle doelen en indicatoren (relevante) informatie beschikbaar is. Zo kent de kernindicator 'Landbouw' doelen als 'bundelen glastuinbouw' en 'behoud vitale landbouwsector door vernieuwing', maar gaan de effectindicatoren niet op die doelen in.

¹⁶⁹ Provincie Zuid-Holland Werkgroep Groene Hart, brief aan GS Zuid-Holland, 16 februari 2011.

¹⁷⁰ De kernindicator 'Wonen (migratiesaldo nul) en bedrijventerreinen' is in de effectmonitor gesplitst in kernindicator 'Wonen' en kernindicator 'Bedrijventerreinen'.

¹⁷¹ Provincie Zuid-Holland Werkgroep Groene Hart, brief aan GS Zuid-Holland, 16 februari 2011.

Voor iedere effectindicator is de bron van de informatie in de effectmonitor weergegeven. Hierbij is beschreven van welke organisatie de gepresenteerde informatie afkomstig is en zo mogelijk welk meetsysteem is gehanteerd.

In het hoofdrapport wordt in het hoofdstuk 'Stand van zaken Strategische doelen' een overzicht van de effectmonitor 2012 gepresenteerd. Dit overzicht is niet consistent met de effectmonitor. Effectindicatoren uit dit overzicht komen niet altijd overeen met effectindicatoren uit de effectmonitor. Voor de kernindicator 'Verrommeling' is in het overzicht de effectindicator 'aantal nieuwe grote elementen (windmolens etc.)' opgenomen, met een beoordeling van deze kernindicator. In de effectmonitor staat echter dat "deze kernindicator niet ingaat op verrommeling als gevolg van grootschalige projecten zoals windmolens."¹⁷² Voor de kernindicator 'Bodemdaling' staat in het overzicht bij de effectindicator 'areaal gebied met maatregelen' bij de meting van 2009 'opgave 27500 hectare' en bij de meting van 2011 '10 hectare in uitvoering'. In de monitor komt deze opgave niet terug en wordt bij de meting van 2011 aangegeven dat er 12 hectare in uitvoering is gerealiseerd. De tekst op dit onderdeel in de monitor kan duidelijker.

7.3 Inzicht in actuele gegevens

Op 14 januari 2013 heeft de Statencommissie Ruimte en Milieu van Noord-Holland tijdens de bespreking van de opzet van dit vervolgonderzoek gevraagd om meer kwantitatieve gegevens over bijvoorbeeld het aantal woningen, natuur- en bedrijventerreinen of de waterkwaliteit en de beheerkosten. In antwoord hierop heeft de Rekenkamer tijdens die vergadering verwezen naar hoofdstuk 2 van het eerdere rapport: '[Groene Hart - Een haalbare kaart?](#)', waarin aan de hand van gegevens vanaf de jaren vijftig tot een paar jaar geleden is aangegeven hoe het met het Groene Hart gaat.¹⁷³ Tevens is aangegeven dat de Rekenkamer een update zou kunnen geven van deze kwantitatieve gegevens over onder andere de grenzen van het Groene Hart en de openheid van het Groene Hart voor wat betreft de woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur, landbouw, natuur- en recreatiegebieden en de verrommeling, mits dit geen onevenredige onderzoeksinspanning vergt.

Daarop is de Rekenkamer nagegaan of het mogelijk is om binnen beperkte tijd en budget een update te maken van geplande woningbouw en bedrijventerreinen in het Groene Hart, zoals opgenomen in een geografische kaart in het Rekenkamerrapport uit 2009.¹⁷⁴ Helaas bleek het bureau dat de kaart destijds voor de Rekenkamer maakte, de gegevens sinds 2010 niet meer te hebben bijgehouden. Het Ministerie van VROM wilde het onderhoud van het digitale kaartbestand, waarin alle ruimtelijke plannen van Nederland worden weergegeven, niet langer als enige financieren.

In januari 2013, kort na de vergadering van de commissie Ruimte en Milieu, publiceerde het programmabureau Groene Hart de effectmonitor 2012, waarin voor diverse gegevens (actuele) cijfers worden gepresenteerd over het Groene Hart.¹⁷⁵ Een voorbeeld hiervan is hieronder weergegeven als Figuur 2.

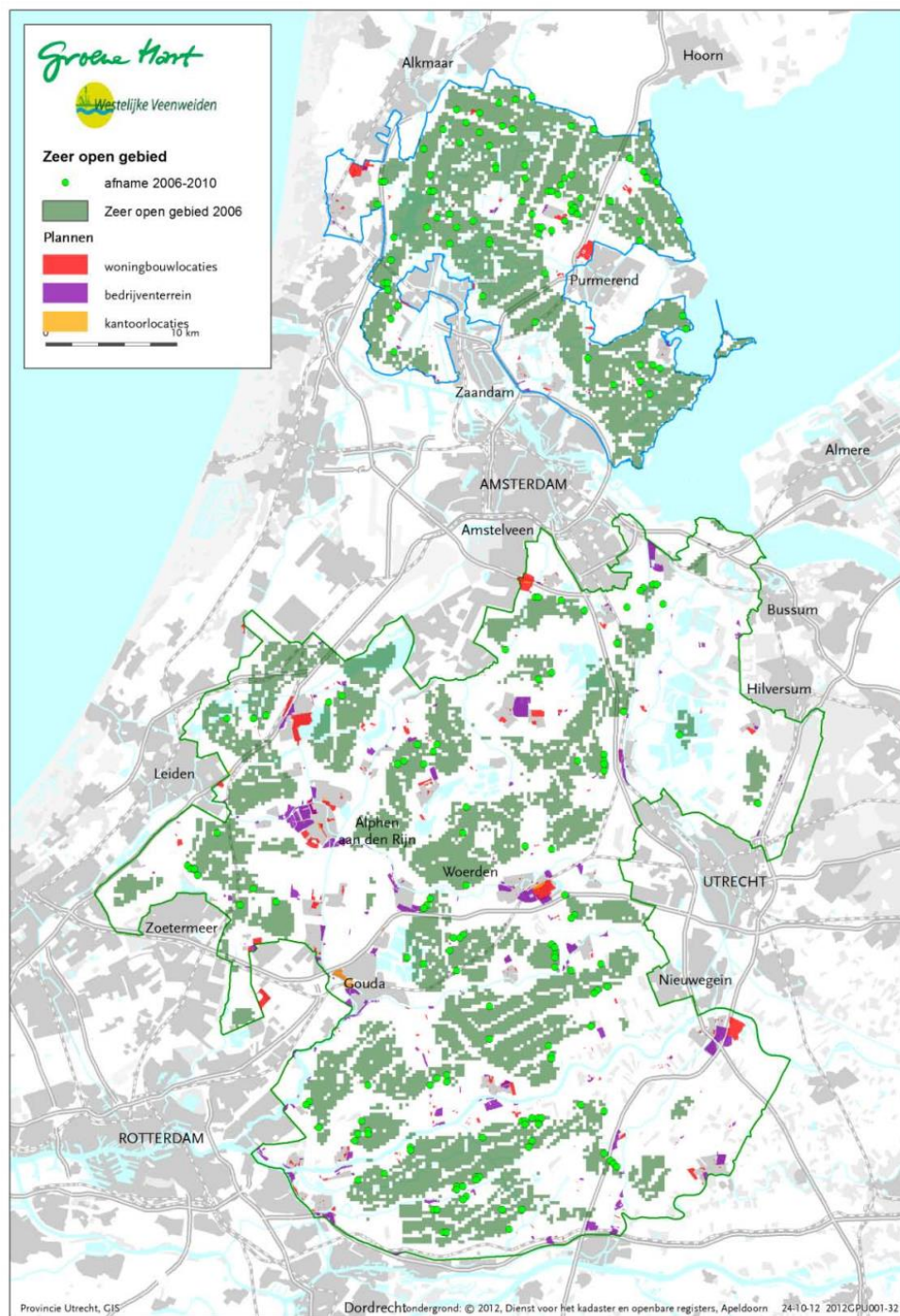
¹⁷² Programmabureau Groene Hart, Effectmonitoring 2012, januari 2013, p. 48.

¹⁷³ Zie: http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/WSMdocument/198/Eindrapport_Groene_Hart/.

¹⁷⁴ Zie figuur 8 "Geplande woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen in het Groene Hart (periode 2008 – 2020)", in: Randstedelijke Rekenkamer (2009) Het Groene Hart – Een haalbare kaart, p. 25.

¹⁷⁵ Zie: http://www.groene-hart.nl/Mediatheek/Rapporten+en+publicaties/downloads_getfilem.aspx?id=270268.

Figuur 2. Ligging zeer open gebieden, gebieden met afname in openheid en nieuwe woningbouwlocaties en locaties bedrijventerreinen.¹⁷⁶



¹⁷⁶ Bron: Stuurgroep Nationaal Landschap i.o. , Effectenmonitor 2012 / Voortgangsrapportage 2011, p. 45.

Zoals hierboven in paragraaf 7.1 is aangegeven, is de effectmonitor 2012 op 13 maart 2013 door de commissie Groen en Water van de provincie Zuid-Holland voor kennisgeving aangenomen. In de provincie Utrecht is de monitor ter kennisname naar alle Statenleden gestuurd en niet geagendeerd. In de provincie Noord-Holland is de effectmonitor ter kennisgeving aan de commissie Ruimte en Milieu gezonden voor de vergadering van 10 juni 2013.

De Rekenkamer beveelt aan om voor wat betreft de behoefte aan meer kwantitatief inzicht in hoe het Groene Hart ervoor staat eerst (alsnog) de effectmonitor te bespreken en vast te stellen of deze monitor voldoende inzicht biedt. In overleg met de stuurgroep Groene Hart kunnen desgewenst afspraken gemaakt worden om meer of andere gegevens aan de monitor toe te voegen.



HOOFDSTUK 8

Financiering

8.1 Overzicht investeringsbehoefte icoonprojecten

Vraag 11: Bevatten de voortgangsrapportages een overzicht van de totale investeringsbehoefte van de icoonprojecten?

- *Criterion 11a: De voortgangsrapportages bevatten een overzicht van de totale investeringsbehoefte van de icoonprojecten.*
- *Criterion 11b: Indien er geen investeringsbehoefte wordt genoemd bij een icoonproject, wordt aangegeven waarom de investeringsbehoefte niet wordt genoemd.*

Introductie

De provincies hebben de uitwerking van hun gezamenlijke Groene Hart-beleid gekoppeld aan icoonprojecten en andere gebiedsgerichte projecten. Icoonprojecten zijn projecten die volgens de provincies essentieel zijn voor het Groene Hart-beleid vanwege hun ruimtelijke betekenis of vanwege het mobiliseren van het netwerk dat nodig is voor de uitvoering. Zij hebben een voorbeeld- of aanjaagfunctie voor het hele Groene Hart.¹⁷⁷

Achtergrondinformatie: beschrijving icoonprojecten

In het Uitvoeringsprogramma 2007-2013 zijn tien icoonprojecten voor het Groene Hart benoemd. In de Voorloper is Schelluinen – West als elfde project toegevoegd¹⁷⁸:

- Strategie voor Merk en Marketing. Dit moet leiden tot één sterke merknaam Groene Hart (de stuurgroep is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Recreatief routenetwerk. Dit project richt zich op het realiseren van een samenhangend netwerk van recreatieve routes op het niveau van het Groene Hart als geheel (de stuurgroep is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Groene Uitweg. Het open gebied tussen Amsterdam en Bussum dat een duurzaam open en groene buffer moet worden die recreatief aantrekkelijk is (provincie Noord-Holland is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Oude Rijnzone (West). Dit is een transformatiezone tussen Leiden en Bodegraven (provincie Zuid-Holland is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Venster Bodegraven – Woerden. Dit project moet leiden tot een hoogwaardige overgang tussen enerzijds het stedelijk gebied van Bodegraven en Woerden en anderzijds de openheid van het Venster, een beeldbepalend panorama op het veenweidelandschap vanaf de rijksweg (snelwegpanorama), (de provincies Zuid-Holland en Utrecht zijn bestuurlijk verantwoordelijk).

¹⁷⁷ Stuurgroep Groene Hart (2007), Het Groene Hart icoon van Nederland, Uitvoeringsprogramma 2007-2013, p. 9.

¹⁷⁸ Stuurgroep Groene Hart (2007), Het Groene Hart icoon van Nederland, Uitvoeringsprogramma 2007-2013, pp. 23-33. Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2009), Het Groene Hart icoon van Nederland, Voorloper 2009-2020, pp. 36-37.

- Groene Ruggengraat.¹⁷⁹ Het gaat om een integrale ruimtelijke inrichting van de natste delen van het Groene Hart. Dit project is inmiddels stopgezet na de rijksbezuinigingen op het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2010.
- De Venen. Dit project moet leiden tot realisatie van 3.500 hectare nieuwe natuurgebieden, aan te vullen met ca. 600 hectare robuuste verbinding met omringende natuurgebieden (provincie Utrecht is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Krimpenerwaard. Dit gaat om herinrichting waarbij het grondgebruik het waterpeil volgt. Hierover zijn afspraken gemaakt in het zogeheten Veenweidepact (provincie Zuid-Holland is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Horstermeerpolder. Dit is een diepe droogmakerij middenin het laaggelegen veengebied van de Vechtstreek (en onderdeel van het projectgebied Groene Uitweg). De voor bodemdaling meest kwetsbare delen van het gebied worden ingericht als waterrijk natuur- en recreatielandschap en de minder gevoelige gronden als open landschap voor grondgebonden landbouw (de provincie Noord-Holland is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Groot – Mijdrecht Noord. Deze polder/diepe droogmakerij ligt in het noorden van het projectgebied De Venen en zal vanwege de bodemdaling van karakter moeten veranderen. Landbouw wordt geleidelijk onmogelijk. Doel is te komen tot de aanpak van de waterproblematiek en de realisatie van de ecologische hoofdstructuur in samenhang met landschap, cultuurhistorie, wonen, werken en recreëren (de provincie Utrecht is bestuurlijk verantwoordelijk).
- Schelluinen – West. Dit gaat om de ontwikkeling van een transport- en logistiek centrum, het realiseren en exploiteren van een aantal regionale vrachtwagenparkeerplaatsen en het herontwikkelen van vertreklocaties in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden op een zodanige wijze dat hier kwaliteitswinst wordt behaald in termen van groen en landschap (de provincie Zuid-Holland is bestuurlijk verantwoordelijk).

Elke provincie is verantwoordelijk voor het bijeenbrengen van de financiering voor de icoonprojecten die door die provincie worden getrokken. De drie provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het bijeenbrengen van de financiering van de icoonprojecten die (onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de stuurgroep) door het programmabureau Groene Hart worden getrokken en moeten daar dan ook onderling afspraken over maken.

In de Voortgangsrapportage 2007 is voor € 690 miljoen een concrete invulling gegeven aan de investeringsbehoefte voor de icoonprojecten. Uit de Voortgangsrapportage blijkt dat de concrete invulling van de investeringsbehoefte afwijkt van de ruwe schatting uit het Uitvoeringsprogramma. De Voortgangsrapportage gaf destijds echter geen aangepast en volledig beeld van de volledige investeringsbehoefte voor enkele van de icoonprojecten waarvoor nog beslissingen moesten worden genomen.¹⁸⁰

Indien de Voortgangsrapportage geen volledig beeld geeft van de investeringsbehoefte, is ook niet duidelijk hoeveel financiering nog bijeengebracht moet worden om alle icoonprojecten te kunnen uitvoeren. Dit heeft een aantal gevolgen:

- Wanneer PS beslissingen moeten nemen over de verdere uitwerking van het beleid uit het Uitvoeringsprogramma Groene Hart beschikken zij zo niet over een zo volledig mogelijk beeld van de nog benodigde financiering.
- Het programmabureau Groene Hart constateert in de Voortgangsrapportage 2007 dat onvoldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak één van de belangrijkste risico's is voor de voortgang van de icoonprojecten. Voor de Oude Rijnzone wordt dit bijvoorbeeld als volgt omschreven: "...het draagvlak is

¹⁷⁹ Dit project heette aanvankelijk Natte As. De Groene Ruggengraat is overigens ook een van de vijf deelgebieden uit de Voorloper.

¹⁸⁰ Randstedelijke Rekenkamer (2009), Het Groene Hart – Een haalbare kaart?, pp. 70-71.

vooral bij gemeenten vanwege onzekerheid over financiering nog dun. Dit draagvlak is essentieel om te kunnen starten.”¹⁸¹

Voor zowel PS als voor de voortgang van de icoonprojecten is het dus van belang dat het inzicht in de investeringsbehoefte zo volledig mogelijk is.

Bevindingen bij vraag 11

De voortgangsrapportages bevatten geen overzicht van de totale investeringsbehoefte van de icoonprojecten. In de rapportages zelf wordt niet toegelicht waarom de investeringsbehoefte niet wordt genoemd. Als reden is tijdens het onderzoek opgegeven dat de cijfers door voortdurende bijstellingen onvergelijkbaar werden, zodat overzichten alleen maar onduidelijkheid zou geven. De meeste icoonprojecten staan (financieel) onder druk.

Toelichting

In tabel 2 is per icoonproject aangegeven of de investeringsbehoefte in de voortgangsrapportages voor 2008, 2009, 2010 en 2011 is opgenomen. Alleen in de voortgangsrapportages over 2008 en 2009 is de investeringsbehoefte per project opgenomen. In de voortgangsrapportages – met uitzondering van die over 2008 – is de investeringsbehoefte tot en met 2013 weergegeven, al hebben de projecten ook na 2013 een investeringsbehoefte.¹⁸² Volgens het programmabureau is gekozen voor 2013 als eindjaar omdat het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de belangrijkste geldbron van het Groene Hart-beleid, liep van 2007 tot 2013.¹⁸³

Uit tabel 2 blijkt dat bij een aantal icoonprojecten, met name de Oude Rijnzone en Groot-Mijdrecht Noord, er grote verschillen zijn in de investeringsbehoefte (tot en met 2013) volgens de Voortgangsrapportage 2008 en de Voortgangsrapportage 2009. Het programmabureau heeft aangegeven dat dit vermoedelijk wordt veroorzaakt door het vlottrekken van deze projecten in de tussenliggende periode.¹⁸⁴

In de voortgangsrapportages 2010 en 2011 ontbreekt de investeringsbehoefte per icoonproject. In de rapportage 2010 wordt aangegeven dat dit een bewuste keuze is, maar wordt die keuze niet toegelicht.¹⁸⁵ Het programmabureau geeft desgevraagd als reden voor deze keuze de decentralisatie van het landschapsbeleid met het daarbij horende ILG-budget, waarmee de jaarlijkse verantwoordingsplicht naar het Rijk is komen te vervallen. De noodzaak om over de investeringsbehoefte per icoonproject te rapporteren was daarmee volgens het programmabureau weg.¹⁸⁶ In plaats daarvan is gekozen om alleen inzicht te verschaffen in de totale investeringsomvang in het Groene Hart, uitgesplitst naar financieringsbron (Rijk, provincie, derden en EU) en doel.¹⁸⁷ In aanvulling daarop is in de feitelijke wederhoorreactie aangegeven dat in de icoonprojecten veelal gebiedsprocessen speelden, waarbij de investeringsbehoefte in ontwikkeling was en de investerings-/projectbegrotingen bijna jaarlijks werden bijgesteld. Ook is aangegeven dat - vanwege de steeds groter

¹⁸¹ Randstedelijke Rekenkamer (2009), Het Groene Hart – Een haalbare kaart?, p. 74.

¹⁸² In de voortgangsrapportage over 2008 is zowel de totale behoefte als de behoefte tot 2013 opgenomen. Omwille van de leesbaarheid vergelijkbaarheid met 2009 heeft de Rekenkamer in haar tabel alleen de investeringsbehoefte tot 2013 gepresenteerd.

¹⁸³ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

¹⁸⁴ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

¹⁸⁵ Stuurgroep Groene Hart (2011), Voortgangsrapportage 2010 Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013/Uitvoeringsprogramma Westelijke Veenweiden 2009-2015, najaar 2011, p. 6.

¹⁸⁶ Programmabureau Groene Hart, interview, 11 februari 2013.

¹⁸⁷ Stuurgroep Groene Hart (2011), Voortgangsrapportage 2010 Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013/Uitvoeringsprogramma Westelijke Veenweiden 2009-2015, najaar 2011 p. 6.

wordende onvergelijkbaarheid van cijfers, en daarmee ook onduidelijkheid in het overzicht - is besloten deze informatie achterwege te laten in de voortgangsrapportage en te focussen op de voortgang in prestaties.¹⁸⁸ Toch wordt – zonder duidelijke financiële onderbouwing– in de voortgangsrapportage geconstateerd dat de meeste icoonprojecten (financieel) onder druk staan. In een vooruitblik op de icoonprojecten (en Westelijke Veenweidenprojecten) noemt de stuurgroep de kijk op de toekomst 'gelaten'. Bij de meeste icoonprojecten worden knelpunten verwacht, die vooral worden veroorzaakt door rijksbezuinigingen op het ILG-budget en de Nota Ruimte-middelen. Daarnaast spelen stagnatie van de economie en de woningmarkt een rol, evenals tijdrovende procedures en draagvlak.¹⁸⁹ Over het icoonproject Merk en Marketing rapporteert de stuurgroep dat het lastig is voldoende middelen te vinden in het huidige klimaat van bezuinigingen.¹⁹⁰

Tabel 2 Investeringsbehoefte t./m. 2013 per icoonproject o.b.v. voortgangsrapportages 2008, 2009, 2010 en 2011

	2008 ¹⁹¹	2009 ¹⁹²	2010 ¹⁹³	2011
Strategie voor Merk en Marketing	€ 4,1 mln.	€ 4,1 mln.	Onbekend*	Onbekend*
Recreatief Routenetwerk	€ 106,1 mln.	€ 104,9 mln.	Onbekend	Onbekend
Groene Uitweg	€ 284,6 mln.	€ 307,3 mln.	Onbekend	Onbekend
Oude Rijnzone (West)	€ 2,0 mln.	€ 493,4 mln.	Onbekend	Onbekend
Venster Bodegraven – Woerden	€ 0,3 mln.	€ 1,2 mln.	Onbekend	Onbekend
Groene Ruggengraat	€ 104,9 mln.	€ 103,3 mln.	Onbekend	Project is gestopt
De Venen	€ 146,9 mln.	€ 152,3 mln.	Onbekend	Onbekend
Krimpenerwaard	€ 128,6 mln.	€ 127,8 mln.	Onbekend	Onbekend
Horstermeerpolder	€ 21,2 mln.	Samengevoegd met de Groene Uitweg ¹⁹⁴	Onbekend	Onbekend
Groot Mijdrecht – Noord	€ 0,6 mln.	€ 35,5 mln.	Onbekend	Onbekend
Schelluinen – West	€ 54 mln.	€ 39,0 mln.	Onbekend	Onbekend
Totaal	€ 853,3 mln.	€ 1368,8 mln.	Onbekend ¹⁹⁵	Onbekend ¹⁹⁶

* In 2010 en 2011 is ervoor gekozen in de rapportages alleen inzicht te verschaffen in de totale investeringsomvang in het Groene Hart, zonder uitsplitsing naar project.

¹⁸⁸ Programmabureau Groene Hart mede namens drie provincies (2013), Feitelijke wederhoorreactie Grip op het Groene Hart vervolgonderzoek.

¹⁸⁹ Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart i.o. (2013), Effectenmonitor 2012, Voortgangsrapportage 2011 Groene Hart en Westelijke Veenweiden, pp. 10-11.

¹⁹⁰ Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart i.o. (2013), Effectenmonitor 2012, Voortgangsrapportage 2011 Groene Hart en Westelijke Veenweiden, pp. 13.

¹⁹¹ Stuurgroep Groene Hart van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht (2009), Het Groene Hart ambitieus en gedreven, voortgangsrapportage 2008, p. 33.

¹⁹² Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2010), Het Groene Hart duurzaam en ondernemend, voortgangsrapportage 2009, p. 33.

¹⁹³ Stuurgroep Groene Hart van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht (2011), Voortgangsrapportage 2010: Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013, Uitvoeringsprogramma Westelijke Veenweiden 2009-2015 over de periode 1 januari 2010 tot en met 31 december 2010, najaar 2011, p. 6.

¹⁹⁴ Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2010), Het Groene Hart duurzaam en ondernemend, voortgangsrapportage 2009, juni 2010, p. 3.

¹⁹⁵ Stuurgroep Groene Hart van de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht, Voortgangsrapportage 2010: Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013, Uitvoeringsprogramma Westelijke Veenweiden 2009-2015 over de periode 1 januari 2010 tot en met 31 december 2010, najaar 2011, p. 40.

¹⁹⁶ Stuurgroep Nationaal Landschap Groene Hart i.o. (2013), Effectenmonitor 2012 en Voortgangsrapportage 2011 Groene Hart en Westelijke Veenweiden, januari 2013, p. 19.



BIJLAGE A

Rapport "Het Groene Hart - Een haalbare kaart?"

Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenkamerrapport 'Het Groene Hart – Een haalbare kaart?' (16 maart 2009) bevatte de volgende conclusies en aanbevelingen:

Organisatie

1 Conclusie

De verantwoordelijkheid voor uitvoering van het Groene Hart-beleid is door het Rijk overgedragen aan de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De besturing van het Groene Hart-beleid is vereenvoudigd, maar is nog altijd complex. Dit is echter onvermijdelijk, omdat daar verschillende overheden en maatschappelijke organisaties bij betrokken zijn. Met de huidige organisatie van het Groene Hart-beleid zijn inmiddels de eerste resultaten geboekt: in de stuurgroep Groene Hart hebben gedeputeerden van de drie provincies overeenstemming bereikt over onderwerpen die in alle drie de provincies van groot belang zijn. Ook op het niveau van PS vindt afstemming tussen de betrokken drie provincies plaats. De samenwerking tussen de drie provincies zal de komende jaren worden voortgezet.

Aanbeveling

Continueer de interprovinciale samenwerking op het niveau van PS (de interprovinciale werkgroep Voorloper Structuurvisie Groene Hart) en GS (de stuurgroep Groene Hart). Deze aanbeveling is opgenomen om het belang van interprovinciale samenwerking te benadrukken, ook al is reeds duidelijk dat deze samenwerking wordt voortgezet.

2 Conclusie

Zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau zijn veranderingen in de organisatiestructuur doorgevoerd, waardoor de afstemming tussen beleidssectoren is verbeterd ten opzichte van de situatie in het verleden. De organisatie is nu zo ingericht dat goede afstemming op nationaal en provinciaal niveau mogelijk is.

Geen aanbeveling

Beleidsontwikkeling

3 Conclusie

In de Voorloper zijn de kernkwaliteiten van het Groene Hart benoemd. Om te kunnen toetsen welke gevolgen ruimtelijke plannen hebben voor de kernkwaliteiten, is een concrete uitwerking van die kernkwaliteiten noodzakelijk. De drie provincies ontwikkelen gezamenlijk een Kwaliteitsatlas om de kernkwaliteiten te concretiseren. De Kwaliteitsatlas is een interactieve website die met beelden laat zien hoe de kernkwaliteiten er in het veld uitzien en wanneer sprake is van aantasting daarvan. De website wordt in maart 2009 gelanceerd, maar bevat dan nog niet de precieze concretisering van de kernkwaliteiten. Het is onduidelijk wanneer de kernkwaliteiten in de Kwaliteitsatlas concreet genoeg zullen zijn uitgewerkt om ruimtelijke plannen daaraan te kunnen toetsen.

Aanbeveling

Stel in overleg met de stuurgroep Groene Hart de uiterlijke termijn vast waarop de kernkwaliteiten voldoende concreet zijn uitgewerkt om ruimtelijke plannen daaraan te kunnen toetsen.

4 Conclusie

De Voorloper bevat de kaders voor het beleid dat de drie provincies ten aanzien van het Groene Hart zullen gaan voeren. Binnen de provincies moet dit beleid vervolgens verder worden uitgewerkt en worden verankerd in PSV's en provinciale verordeningen. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland stellen op dit moment een PSV op waarin de

Voorloper wordt verwerkt. De provincie Utrecht is in deze statenperiode niet voornemens een nieuwe PSV op te stellen. Hierdoor wordt het provinciale belang met betrekking tot het Groene Hart vooralsnog niet expliciet in de PSV vastgelegd.

Aanbevelingen

- 4.a PS van de provincie Utrecht: Leg de provinciale belangen met betrekking tot het Groene Hart expliciet in de PSV vast. Hiervoor hoeft geen nieuwe PSV worden opgesteld, maar kan worden volstaan met een aanpassing van de huidige PSV.
- 4.b PS van alle provincies: Evalueer op een daarvoor geschikt moment: (1) hoe de drie provincies de Voorloper Groene Hart hebben verankerd in hun PSV's en provinciale verordeningen; (2) of zich verschillen voordoen in de systematiek die de provincies hanteren bij het verankeren van de Voorloper Groene Hart; (3) of er beleidsinhoudelijke verschillen bestaan in de wijze waarop de betrokken provincies het Groene Hart-beleid binnen hun provincie uitwerken; en (4) of eventuele verschillen tussen provincies risico's met zich meebrengen voor de realisatie van het Groene Hart-beleid.

5 Conclusie

In de Voorloper is invulling gegeven aan het Groene Hart-beleid op gebiedsniveau. In het Groene Hart worden vijf deelgebieden onderscheiden en voor elk van deze deelgebieden is een gebiedsgerichte beleidsstrategie ontwikkeld.

Aanbeveling

Zorg dat de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper worden uitgewerkt in de PSV's.

Beleidsuitvoering

6 Conclusie

De rol van provincies en gemeenten is ook in de toekomst in hoge mate bepalend voor de ontwikkelingen in het Groene Hart. Politieke keuzes bepalen hoe de ruimte wordt ingericht en welke belangen daarbij prioriteit krijgen. Bij de besluitvorming over de inrichting van ruimte spelen (financiële) prikkels en de vraag wie de grond in handen heeft een belangrijke rol. Om de doelstellingen van het Groene Hart-beleid te kunnen realiseren, is het belangrijk dat de provincies ervoor zorgen dat het Groene Hart voldoende prioriteit krijgt in de besluitvorming.

Aanbevelingen

- 6.a Maak bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting van gebieden binnen het Groene Hart een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen. Vraag GS om u daarbij te ondersteunen door inzichtelijk te maken welke gevolgen verschillende keuzes hebben voor (de kernkwaliteiten van) het Groene Hart.
- 6.b Overweeg welke (financiële) prikkels u bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid kunt inzetten om te stimuleren dat andere partijen beslissingen nemen die in lijn zijn met het provinciale Groene Hart-beleid.

7 Conclusie

De provincie beschikt over instrumenten om invloed uit te oefenen op gemeentelijke bestemmingsplannen. Ondanks de beschikbaarheid van deze instrumenten grijpt de provincie niet altijd in bij ontwikkelingen die in strijd zijn met de Groene Hart-doelen.

Aanbeveling

Maak goed gebruik van de instrumenten die de Wro biedt om het Groene Hart te beschermen:

- 7.a Vraag GS te inventariseren of de huidige bestemmingsplannen van gemeenten in het Groene Hart in lijn zijn met de PSV. Bediscussieer naar aanleiding van deze inventarisatie of en, zo ja, welke Wro-instrumenten de provincie moet inzetten om het Groene Hart te beschermen.
- 7.b Vraag GS bij elk nieuw bestemmingsplan na te gaan of dit in lijn is met de PSV en u te informeren wanneer dit niet het geval is. Bediscussieer vervolgens welke Wro-instrumenten de provincie moet inzetten om het Groene Hart te beschermen.

8 Conclusie

De Kwaliteitsatlas zal een belangrijke rol in de uitvoering van het Groene Hart-beleid gaan vervullen. Hierin moet

duidelijk worden hoe de benoemde 'kernkwaliteiten' in de praktijk zullen fungeren. De Kwaliteitsatlas heeft op zichzelf geen bindende werking en dient via provinciale verordeningen een verplichtend karakter te krijgen. De provincies zijn van plan in hun verordeningen vast te leggen dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een op de Kwaliteitsatlas gebaseerd beeldkwaliteitplan.

Aanbeveling

Zie erop toe dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verplichtend karakter krijgt door dit in een provinciale verordening vast te leggen.

Beleidsverantwoording

9 Conclusie

De Voortgangsrapportage maakt het mogelijk de voortgang van de icoonprojecten te monitoren, maar biedt geen inzicht in de effecten van het Groene Hart-beleid. Momenteel wordt gewerkt aan een methodiek om ook de effecten van het beleid meetbaar te maken. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie uit bestaande monitors. De Rekenkamer betwijfelt echter of bestaande systemen voldoende informatie zullen opleveren om te kunnen vaststellen of het gevoerde Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft.

Aanbeveling

Vraag de stuurgroep Groene Hart het monitorsysteem spoedig af te ronden en beoordeel of deze monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft. Mocht de monitor onvoldoende informatie over de effecten van het Groene Hart-beleid opleveren, vraag dan de stuurgroep Groene Hart om aanvullende informatie te verzamelen en stel voldoende financiële middelen beschikbaar om dit mogelijk te maken.

Financiering

10 Conclusie

De financieringsstructuur voor projecten in het landelijk gebied is vereenvoudigd en meer gericht op de maatschappelijke opgave doordat op rijksniveau een groot aantal budgetten is gebundeld in het ILG.

Geen aanbeveling

11 Conclusie

De Voortgangsrapportage 2007 biedt inzicht in de investeringsbehoefte en de reeds beschikbaar gestelde financiële middelen voor de uitvoering van icoonprojecten. Voor enkele projecten bevat de voortgangsrapportage geen volledig beeld van de investeringsbehoefte, omdat deze afhankelijk is van beslissingen die nog moeten worden genomen. Hierdoor is onduidelijk hoeveel financiële middelen in totaal benodigd zijn voor uitvoering van de icoonprojecten en is derhalve ook niet bekend hoeveel financiële middelen in de komende jaren nog verworven moeten worden.

Aanbeveling

Vraag de stuurgroep Groene Hart in de volgende voortgangsrapportages een overzicht op te nemen van de totale investeringsbehoefte van de icoonprojecten. Hierbij dient een zo realistisch mogelijke schatting te worden gemaakt van de kosten voor die fasen van de icoonprojecten waarvoor de besluitvorming nog moet plaatsvinden.

Draagvlak

12 Conclusie

Hoewel het belang van het Groene Hart niet ter discussie staat bij de betrokken partijen, bestaat soms onvoldoende draagvlak voor onderdelen van het Groene Hart-beleid. Om het draagvlak voor het Groene Hart-beleid te vergroten, wordt onder andere het icoonproject 'Strategie voor merk en marketing' uitgevoerd. Ook zijn bij enkele andere icoonprojecten maatregelen benoemd om te voorkomen dat deze vertraging oplopen als gevolg van een gebrek aan draagvlak.

Geen aanbeveling



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Provinciale documenten

- Provincie Noord-Holland (2009), Notulen PS Noord-Holland, 7 december 2009.
- Provincie Noord-Holland (2010), Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.
- Provincie Noord-Holland (2011), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie.
- Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie 2040.
- Provincie Noord-Holland (2011), Structuurvisie Noord-Holland 2040: Kwaliteit door veelzijdigheid (herzien), mei 2011.
- Provincie Utrecht (2009), Kadernota Ruimte.
- Provincie Utrecht (2009), Provinciale Ruimtelijke Verordening.
- Provincie Utrecht (2009), Verslag Statencommissie RGW 23 maart 2009.
- Provincie Utrecht (2009), Statenvoorstel Concept-ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans).
- Provincie Utrecht (2009), Verslag PS 23 maart 2009.
- Provincie Utrecht (2010), Verslag PS 13 december 2010.
- Provincie Utrecht (2010), Kadernota Ruimte.
- Provincie Utrecht (2010), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015: Partiële herziening Nationale Landschappen.
- Provincie Utrecht (2010), Verslag Statencommissie RGW 6 december 2010.
- Provincie Utrecht (2011), Kwaliteitsgids Utrechtse landschappen – Gebiedskatern Groene Hart.
- Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028.
- Provincie Utrecht (2013), Verslag Statencommissie RGW 21 januari 2013.
- Provincie Zuid-Holland (2003), nota Wervel ruimtelijke visie windenergie, 22 oktober 2003.
- Provincie Zuid-Holland (2009), Verslag PS 9 september 2009.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Gewijzigde voordracht compensatiegebieden glastuinbouw.
- Provincie Zuid-Holland (2010), verslag PS 2 juli 2012.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Verslag Statencommissie MKE, 25 augustus 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Kwaliteitsteam Groene Hart advies nota Wervelender, oktober 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Verslag Statencommissie MKE, 20 oktober 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Verslag PS, 10 november 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Structuurvisie 2010-2020.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Uitvoeringsagenda structuurvisie 2010-2020, 2 juli 2010. Geactualiseerd op 29 februari 2012.
- Provincie Zuid-Holland (2010), Verordening Ruimte.
- Provincie Zuid-Holland (2011), GS voordracht aan PS, 26 januari 2011.
- Provincie Zuid-Holland (2011), brief, Werkgroep Groene Hart aan GS Zuid-Holland, 16 februari 2011.
- Provincie Zuid-Holland, Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (2010), Advies wind in Zicht!, september 2010.
- Provincie Zuid-Holland (2011), nota Wervelender, 26 januari 2011.
- Provincie Zuid-Holland (2011), Verslag Statencommissie GWM, 9 februari 2011.

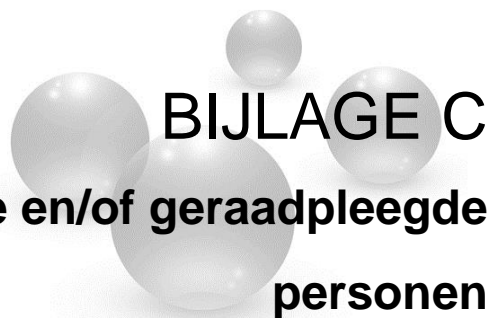
- Provincie Zuid-Holland (2012), Verslag Statencommissie RenL, 1 februari 2012.
- Provincie Zuid-Holland (2012), Verslag PS 29 februari 2012.
- Provincie Zuid-Holland (2012), brief, Bekendmaking nieuwe werkwijze beoordeling ruimtelijke plannen.
- Provincie Zuid-Holland (2012), Start gebiedsprofielen (onderdeel van de kwaliteitskaart).
- Provincie Zuid-Holland (2012), Verordening Ruimte, actualisering 2011.
- Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Agenda Ruimte, november 2012.
- Provincie Zuid-Holland (2012), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2011).
- Provincie Zuid-Holland (2013), Visie op Zuid-Holland: Provinciale Structuurvisie (actualisatie 2012).

Overige documenten

- Gemeente Nieuwkoop (2011), Raadsvoorstel Inrichtingsvisie Nieuw Amstel Oost, 15 december 2011.
- Greenport Aalsmeer (2012), Samenwerken aan een bloeiend perspectief; visie en strategie Greenport Aalsmeer 2013-2030.
- H+N+S Landschapsarchitecten (2011), Windenergie en Nationale Landschappen onderzoek naar studielocaties nota Wervelender, oktober 2011.
- Interprovinciale Statenwerkgroep Groene Hart (2009), verslag vergadering 5 november 2009.
- Kooijman, H. (2009), Waar ik ook ben, ik draag mijn weiland mee. Het Groene Hart in 654 gedichten. Uitgeverij THOTH, Bussum.
- Kwaliteitsteam Groene Hart (2011), Advies Hoef en Haag, gemeente Vianen.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, leefbaar en veilig.
- NV Utrecht (2009), Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 (Eindbalans).
- OKRA Landschapsarchitecten BV (2010), Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen, Katern Groene Hart.
- Programmabureau Groene Hart (2010), Effectmonitoring 2009.
- Programmabureau Groene Hart (2010), Gezamenlijke regelgeving Groene Hart: een analyse.
- Programmabureau Groene Hart (2011), Ruimtelijke verordeningen.
- Programmabureau Groene Hart (2011), Voortgangsrapportage 2010 Groene Hart en Westelijke Veenweiden.
- Programmabureau Groene Hart (2012), concept-samenwerkingsagenda Groene Hart, 11 juni 2012.
- Programmabureau Groene Hart (2013), Bijlage 4 bij overleg 14 maart 2013.
- Programmabureau Groene Hart (2013), realisatie 2008-2010 en begroting 2011-2012.
- Programmabureau Groene Hart (2013), Effectmonitoring 2012, Voortgangsrapportage 2011 Groene Hart en Westelijke Veenweiden.
- Randstedelijke Rekenkamer (2009), Het Groene Hart – Een haalbare kaart?
- Stuurgroep Groene Hart (2007), Uitvoeringsprogramma 2007-2013, Het Groene Hart icoon van Nederland
- Stuurgroep Groene Hart (2009), brief, Voortzetting werkgroep Voorloper Groene Hart, 26 augustus 2009.
- Stuurgroep Groene Hart (2009), Voorloper 2009-2020, Het Groene Hart, icoon van Nederland.
- Stuurgroep Groene Hart (2009), Reactie op conceptrapport Randstedelijke Rekenkamer.
- Stuurgroep Groene Hart (2009), Voortgangsrapportage 2008, Het Groene Hart ambitieus en gedreven.
- Stuurgroep Groene Hart (2010), Voortgangsrapportage 2009, Het Groene Hart duurzaam en ondernemend.
- Stuurgroep Groene Hart (2011), brief, Beleid en Regelgeving Groene Hart, 11 januari 2011.
- Stuurgroep Groene Hart (2011), verslag vergadering Groene Hart, 19 januari 2011.

Websites

- Kwaliteitsatlas (2012 en 2013), www.kwaliteitsatlas.nl
- Stichting Groene Hart (2013), www.groenehart.info
- Programmabureau Groene Hart (2013), www.groene-hart.nl
- Rijksoverheid (2012), www.rijksoverheid.nl
- Casus Hoef en Haag: www.vianen.nl / www.hoefenhaag.nl
- Greenport Aalsmeer (casus glastuinbouw): www.greenport-aalsmeer.nl
- Gemeente Nieuwkoop (casus glastuinbouw): www.nieuwkoop.nl



BIJLAGE C

Lijst van geïnterviewde en/of geraadpleegde personen

Programmabureau Groene Hart

- Mevrouw M. Fellingner, programmamanager (tot 15 januari 2013)
- De heer G. Kamperman, medewerker
- De heer P. van Steensel, directeur

Kwaliteitsteam Groene Hart

- De heer J. Bosch, voorzitter
- De heer H. van Helden, secretaris
- De heer P. Jannink, lid
- De heer F. van de Schans, lid

Provincie Noord-Holland

- De heer J. Bond, gedeputeerde
- De heer A. Stavenuiter, coördinator Groene Hart
- Mevrouw N. Takkenberg, commissiegriffier Ruimte & Milieu
- De heer P. Veldhuis, beleidsmedewerker Ruimtelijke Inrichting

Provincie Utrecht

- De heer B. Krol, gedeputeerde
- De heer H. Kentie, provinciale RO-contactpersoon voor enkele gemeenten in het Groene Hart
- De heer H. Schoen, adjunct-griffier Provinciale Staten
- Mevrouw C. Raijmaekers, strategisch planoloog
- Mevrouw T. Wiegman, provinciaal coördinator Groene Hart

Provincie Zuid-Holland

- De heer H. Weber, gedeputeerde
- De heer B. Fisser, coördinator Groene Hart
- De heer R. de Jongh, commissiegriffier Groen & Water
- De heer B. Verschoor, beleidsmedewerker Windenergie
- De heer R. de Waard, beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening
- De heer J. van Loon, beleidsadviseur Ruimte

An aerial photograph of Den Haag, Netherlands, showing a dense urban grid and green spaces. The text 'DEN HA' is overlaid on the right side of the image.

DEN HA

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
Fax 020 - 58 18 586

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl