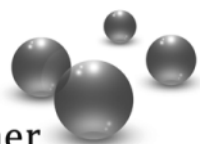


# Het Groene Hart – Een haalbare kaart?

Amsterdam, maart 2009

*randstedelijke* rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland





“Het Groene Hart – Een haalbare kaart?”. In de toekomst presenteren wij u graag een rapport met achter de titel een uitroepteken in plaats van een vraagteken. Ons onderzoek, waarvan het resultaat nu voor u ligt, maakt echter duidelijk dat er nog een aantal grote uitdagingen ligt voor het Groene Hart. Deze uitdagingen zijn niet nieuw. Doordat ruimte in het Groene Hart schaars is, wordt al jaren druk uitgeoefend op het gebied. Het is aan het Rijk, de provincies en de gemeenten om een goede balans te vinden tussen enerzijds de wens het gebied open te houden en anderzijds de behoefte aan bijvoorbeeld nieuwe woningen en bedrijventerreinen. Bij de inrichting van het Groene Hart zijn vele partijen betrokken met ieder hun eigen belangen. Al met al een complexe situatie.

Dermate complex, dat in het verleden meerdere onderzoeken zijn gedaan naar het beleid omtrent het Groene Hart. Wij hebben in dit rapport op een rij gezet welke inzichten naar voren kwamen uit eerdere onderzoeken en welke aandachtspunten daaruit kunnen worden afgeleid voor het huidige Groene Hart-beleid, voorafgegaan door een overzicht van de historische ontwikkeling van het Groene Hart.

Uit ons onderzoek blijkt dat in de afgelopen jaren het nodige is verbeterd en dat de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland bij het realiseren van het Groene Hart-beleid al belangrijke stappen hebben gezet. Zo zijn de drie provincies erin geslaagd gezamenlijk de kaders voor het Groene Hart-beleid vast te leggen en beschikken zij over juridische instrumenten om het Groene Hart te kunnen beschermen. Ook lanceren de provincies op 26 maart 2009 de Kwaliteitsatlas, een website die met beelden de kernkwaliteiten van het Groene Hart illustreert en die in de loop van de tijd steeds verder uitgebreid zal worden. Hiermee kunnen de provincies invloed uitoefenen op de ruimtelijke inrichting van het Groene Hart.

Een mooie vooruitgang, maar daarmee zijn de drie provincies er nog niet. De grootste uitdagingen liggen volgens ons in de verdere uitwerking van bovenstaande punten. Nu de provincies de kaders voor het Groene Hart-beleid hebben vastgelegd, is het belangrijk dat zij deze kaders de komende jaren verder uitwerken en kiezen voor een eenduidige aanpak, ook bij de uitvoering ervan. Daarnaast zullen de provincies de juridische instrumenten, waarover zij beschikken, moeten inzetten wanneer dat nodig is om zo de doelen van het Groene Hart-beleid te bereiken. Met betrekking tot de Kwaliteitsatlas concluderen wij dat deze weliswaar steeds verder zal worden uitgewerkt, maar dat niet duidelijk is wanneer de kernkwaliteiten concreet genoeg zullen zijn om er ruimtelijke plannen aan te kunnen toetsen.

Ten slotte staan de provincies voor de uitdaging om bij de besluitvorming over inrichting van gebieden binnen het Groene Hart een zorgvuldige afweging te maken van de verschillende belangen. Het is aan Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten ervoor te zorgen dat het Groene Hart daarbij voldoende prioriteit krijgt.

Wij willen graag alle geïnterviewden hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Graag bedanken we in het bijzonder het programmabureau Groene Hart voor de prettige samenwerking gedurende het onderzoek.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drs. Mirjam van het Loo (projectleider), drs. Annelies Eggebeen (onderzoeker), drs. Linda Voetee (onderzoeker) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

Dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA  
Bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

---



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting .....</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding .....	13
1.2 Probleemstelling .....	14
1.3 Onderzoeksmethode .....	14
1.4 Afbakening .....	15
1.5 Leeswijzer .....	15
<b>2. Historische ontwikkeling van het Groene Hart.....</b>	<b>17</b>
2.1 Het Groene Hart is kleiner geworden .....	17
2.2 Binnen de grenzen van het Groene Hart is de openheid van het landschap afgenomen.....	19
<b>3. Inzichten uit eerdere onderzoeken naar het voormalige Groene Hart-beleid .....</b>	<b>27</b>
3.1 Inzichten uit eerdere onderzoeken .....	27
3.2 Clustering van inzichten in thema's .....	32
<b>4. Organisatie .....</b>	<b>35</b>
4.1 Wat is de huidige situatie?.....	35
4.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?.....	38
<b>5. Beleidsontwikkeling .....</b>	<b>41</b>
5.1 Wat is de huidige situatie?.....	41
5.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?.....	49
<b>6. Beleidsuitvoering.....</b>	<b>53</b>
6.1 Wat is de huidige situatie?.....	53
6.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?.....	61
<b>7. Beleidsverantwoording .....</b>	<b>65</b>
7.1 Wat is de huidige situatie?.....	65
7.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?.....	66
<b>8. Financiering.....</b>	<b>69</b>
8.1 Wat is de huidige situatie?.....	69
8.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?.....	71
<b>9. Draagvlak.....</b>	<b>73</b>
9.1 Wat is de huidige situatie?.....	73
9.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?.....	75

<b>Reactie Gedeputeerde Staten .....</b>	<b>77</b>
<b>Nawoord Rekenkamer.....</b>	<b>81</b>
<b>Bijlage A: Lijst van geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>83</b>
<b>Bijlage B: Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen .....</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage C: Lijst van gebruikte afkortingen .....</b>	<b>89</b>

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzocht welke ruimtelijke ontwikkelingen zich in de afgelopen decennia in het Groene Hart hebben voorgedaan en welke aandachtspunten voor het huidige Groene Hart-beleid kunnen worden afgeleid uit eerder onderzoek naar het Groene Hart-beleid. Hieronder vindt u een samenvatting van de resultaten van het onderzoek.

Wat betreft de ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart, is duidelijk geworden dat de grenzen van het Groene Hart in de afgelopen decennia door het Rijk enkele malen zijn aangepast. Hierdoor is het grondgebied van het Groene Hart in omvang afgenomen. Ook is de openheid van het landschap binnen de grenzen van het Groene Hart afgenomen. Sinds halverwege de jaren negentig is deze ontwikkeling in het Groene Hart langzamer gegaan dan in andere delen van Nederland.

Het Groene Hart is regelmatig onderwerp van onderzoek. De Rekenkamer heeft diverse onderzoeken bestudeerd en geanalyseerd welke inzichten uit die onderzoeken relevant zijn voor het huidige Groene Hart-beleid. Deze inzichten zijn vervolgens geclusterd in de volgende zes thema's:

- organisatie
- beleidsontwikkeling
- beleidsuitvoering
- beleidsverantwoording
- financiering
- draagvlak

Dit rapport beschrijft voor elk van deze thema's wat de huidige situatie is en welke aandachtspunten er voor de toekomst zijn. Hieronder worden de conclusies en aanbevelingen met betrekking tot deze thema's samengevat.

**Organisatie.** In het verleden is geconstateerd dat de besturing van het Groene Hart-beleid te complex en te vrijblijvend was georganiseerd en dat interdepartementale regie ontbrak. Met het overdragen van de verantwoordelijkheid van het Rijk naar de provincies zijn veranderingen doorgevoerd in de organisatiestructuur. De besturing is hiermee vereenvoudigd, maar desalniettemin nog steeds complex. Op het niveau van zowel Provinciale Staten (PS) als Gedeputeerde Staten (GS) vindt afstemming plaats tussen de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland over onderwerpen met betrekking tot het Groene Hart die in alledrie de provincies spelen. Ook is meer aandacht voor de afstemming van het Groene Hart-beleid met het beleid van andere sectoren. De Rekenkamer beveelt aan de interprovinciale samenwerking te continueren.

**Beleidsontwikkeling.** Eerder onderzoek maakt duidelijk dat de beleidsopgave in het verleden onvoldoende specifiek was gedefinieerd. De stuurgroep Groene Hart, waarin de drie provincies zijn vertegenwoordigd, heeft de beleidsopgave voor het Groene Hart vastgelegd in een Uitvoeringsprogramma voor de periode 2007-2013. De kernkwaliteiten van het Groene Hart zijn benoemd in de Voorloper Groene Hart die de gezamenlijke bouwsteen voor de drie provinciale structuurvisies (PSV's) vormt. De Rekenkamer concludeert dat de kernkwaliteiten in de Voorloper nog onvoldoende concreet zijn uitgewerkt om ruimtelijke plannen daaraan te kunnen toetsen. Om de kernkwaliteiten te concretiseren, ontwikkelen de provincies een interactieve Kwaliteitsatlas die gaat beschrijven hoe de kernkwaliteiten er in het veld uit zien en wanneer sprake is van aantasting daarvan. Deze website wordt naar verwachting in maart 2009 gelanceerd. Het is onduidelijk wanneer de kernkwaliteiten in de Kwaliteitsatlas concreet genoeg zullen zijn uitgewerkt om ruimtelijke plannen daaraan te kunnen toetsen. De Rekenkamer

beveelt aan, in overleg met de stuurgroep Groene Hart, vast te stellen op welke termijn dit uiterlijk zal zijn gerealiseerd.

Daarnaast is in eerder onderzoek geconstateerd dat de beleidsopgave onvoldoende gezaghebbend was gedefinieerd. Voor de provincies is het, om de doelstellingen van het Groene Hart-beleid te kunnen realiseren, belangrijk dat het beleid wordt verankerd in de PSV's. De provincies Noord- en Zuid-Holland zijn momenteel bezig met het opstellen van een PSV waarin de Voorloper wordt verwerkt. De provincie Utrecht is niet van plan in deze statenperiode een nieuwe PSV op te stellen. Hierdoor legt deze provincie het provinciale belang met betrekking tot het Groene Hart vooralsnog niet expliciet in de PSV vast. De Rekenkamer beveelt de provincie Utrecht aan dit wel te doen. De Rekenkamer beveelt daarnaast aan om vervolgens na te gaan of de drie provincies de Voorloper adequaat in hun PSV's hebben verwerkt, of zich daarin provinciale verschillen voordoen, en, zo ja, welke gevolgen dat heeft.

Ten slotte is uit eerder onderzoek gebleken dat de voor deelgebieden benoemde kwaliteiten niet altijd werden vertaald naar provinciale ruimtelijke plannen. In de Voorloper worden vijf deelgebieden in het Groene Hart onderscheiden. Voor elk van deze gebieden is een beleidsstrategie beschreven en is vastgelegd welke kernkwaliteiten in dat gebied centraal staan. Aangezien momenteel nog onduidelijk is hoe de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper een plaats zullen krijgen in de PSV's, beveelt de Rekenkamer PS aan er alert op te zijn dat dit gebeurt.

**Beleidsuitvoering.** 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. Evenals in het verleden zal de rol van provincies en gemeenten in hoge mate bepalend zijn voor de toekomstige ontwikkelingen in het Groene Hart. De Rekenkamer adviseert PS bij de besluitvorming over de inrichting van een gebied een zorgvuldige afweging te maken van verschillende belangen. GS kunnen PS daarbij ondersteunen door inzichtelijk te maken welke gevolgen verschillende keuzes hebben voor het Groene Hart.

Bij uitvoering van het Groene Hart-beleid spelen niet alleen de provincies, maar ook andere partijen een belangrijke rol. Voor de provincies is het belangrijk zich te realiseren dat de belangen van andere partijen, zoals gemeenten en grondbezitters, kunnen verschillen van de provinciale belangen. Voor gemeenten kunnen financiële prikkels bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in de besluitvorming over ruimtelijke plannen. Zo kan het bouwen van woningen gemeenten meer opleveren dan het open en/of groen houden van de ruimte. De Rekenkamer beveelt PS aan te overwegen hoe zij andere partijen kunnen stimuleren beslissingen te nemen die passen binnen het Groene Hart-beleid.

In het verleden hebben de provincies de juridische instrumenten die zij hadden om het Groene Hart te beschermen niet altijd ingezet. Ook onder de (nieuwe) Wro beschikken de provincies over instrumenten die kunnen worden ingezet als ontwikkelingen dreigen plaats te vinden die in strijd zijn met het geformuleerde provinciaal belang. De Rekenkamer beveelt PS aan goed gebruik te maken van deze instrumenten.

De Kwaliteitsatlas, die een belangrijke rol zal spelen in de uitvoering van het Groene Hart-beleid, heeft op zichzelf geen bindende werking. De Rekenkamer beveelt aan ervoor te zorgen dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verplichtend karakter krijgt door, zoals voorgenomen, in de provinciale verordening vast te leggen dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een op de Kwaliteitsatlas gebaseerd beeldkwaliteitplan.



**Beleidsverantwoording.** Uit eerder onderzoek blijkt dat in het verleden onvoldoende bekend was over de ontwikkelingen in het Groene Hart. Tegenwoordig rapporteert de stuurgroep Groene Hart jaarlijks over de voortgang van de iconprojecten, maar wordt nog niet gerapporteerd over de effecten van het Groene Hart-beleid. De stuurgroep is wel bezig met het opstellen van een monitor om deze effecten te kunnen volgen. Bij het opstellen van de monitor zal de stuurgroep zo veel mogelijk gebruik maken van informatie uit bestaande monitors. De Rekenkamer betwijfelt echter of deze monitors voldoende inzicht zullen bieden in de effecten van het Groene Hart-beleid. De Rekenkamer beveelt PS aan om, zodra de monitor gereed is, te beoordelen of de monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarom het Groene Hart-beleid de beoogde effecten heeft.

**Financiering.** In vergelijking met de financieringsstructuur in het verleden, is de financieringsstructuur voor projecten in het landelijk gebied vereenvoudigd en meer gericht op de maatschappelijke opgave. Wel bestaat nog enige onduidelijkheid ten aanzien van de investeringsbehoefte voor de komende jaren. De stuurgroep rapporteert voor enkele projecten wat de investeringsbehoefte is en hoeveel financiële middelen reeds beschikbaar zijn gesteld. Voor enkele andere projecten wordt dit niet gerapporteerd, omdat de investeringsbehoefte voor die projecten afhangt van beslissingen die nog moeten worden genomen. Hierdoor is niet bekend hoeveel financiële middelen in de komende jaren moeten worden verworven om alle projecten te kunnen uitvoeren. De Rekenkamer beveelt PS dan ook aan de stuurgroep Groene Hart te vragen een zo realistisch mogelijke schatting te maken van de investeringsbehoefte voor deze projecten.

**Draagvlak.** Het belang van het Groene Hart staat, evenals in het verleden, niet ter discussie. Desondanks bestaat soms onvoldoende draagvlak voor specifieke projecten die als onderdeel van het Groene Hart-beleid worden uitgevoerd. Om draagvlak voor deze projecten te creëren, worden diverse stappen ondernomen.

**Conclusies en aanbevelingen.** Tabel S.1 bevat een volledig overzicht van de conclusies en aanbevelingen van het uitgevoerde onderzoek.

**Tabel S.1 Overzicht van de conclusies en aanbevelingen**

Organisatie	
1	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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 alledrie 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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>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.</p>
2	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Geen aanbeveling</b></p>

Beleidsontwikkeling	
3	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>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.</p>
4	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbevelingen</b></p> <p>4.a <u>PS van de provincie Utrecht</u>: 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.</p> <p>4.b <u>PS van alle provincies</u>: 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.</p>
5	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>Zorg dat de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper worden uitgewerkt in de PSV's.</p>
Beleidsuitvoering	
6	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbevelingen</b></p> <p>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.</p>

Beleidsuitvoering	
	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	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>Maak goed gebruik van de instrumenten die de Wro biedt om het Groene Hart te beschermen:</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
8	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>Zie erop toe dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verplichtend karakter krijgt door dit in een provinciale verordening vast te leggen.</p>
Beleidsverantwoording	
9	<p><b>Conclusie</b></p> <p>De Voortgangsrapportage maakt het mogelijk de voortgang van de iconprojecten 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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>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.</p>
Financiering	
10	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Geen aanbeveling</b></p>

Financiering	
11	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Aanbeveling</b></p> <p>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.</p>
Draagvlak	
12	<p><b>Conclusie</b></p> <p>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.</p> <p><b>Geen aanbeveling</b></p>



# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

---

### 1.1 Aanleiding

Luchtvaartpionier Albert Plesman was in 1938 op zoek naar een locatie voor een nationale luchthaven. Vliegend boven West-Nederland zag hij 'een ring van steden aan de rand van een grote groene ruimte'. De ring van steden noemde hij later de Randstad, het groen daartussenin werd bekend als het Groene Hart. Sinds 1958 streeft het Rijk ernaar dit gebied te midden van de steden Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag open te houden. In eerste instantie vanuit de motivatie van voedselzekerheid, maar meer recent wordt het Groene Hart vooral als essentiële tegenhanger van de Randstad gezien en als uniek natuur- en recreatiegebied.<sup>1</sup> De druk op het Groene Hart is echter groot. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen (zoals bevolkingsgroei, economische ontwikkeling en toename van mobiliteit) dreigen de specifieke karakteristieken van het Groene Hart te worden aangetast.

Het Rijk heeft in de meest recente ruimtelijke nota, de Nota Ruimte<sup>2</sup>, wederom het belang van het Groene Hart benadrukt. In deze nota wordt het Groene Hart aangewezen als Nationaal Landschap en stelt het Rijk de begrenzing van het Groene Hart vast. Het kabinet heeft besloten de rijksinzet in het Groene Hart gecoördineerd te laten plaatsvinden via een rijksprogramma Groene Hart. Dit heeft in 2006 geresulteerd in een Groene Hartbrief<sup>3</sup> waarin de rijksdoelen voor het Groene Hart vastliggen.

Op verzoek van het Rijk hebben de betrokken provincies de regie van de uitwerking van het Groene Hart-beleid op zich genomen. De regie van het Groene Hart-beleid ligt daarmee in handen van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. De provincies hebben een stuurgroep<sup>4</sup> en een programmabureau<sup>5</sup> in het leven geroepen om gezamenlijk het Groene Hart-beleid uit te werken. Dit beleid staat onder meer beschreven in het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013.

Op advies van de programmaraad heeft de Randstedelijke Rekenkamer besloten onderzoek te doen naar het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies. Gezien het maatschappelijke en financiële belang<sup>6</sup> van het Groene Hart-beleid vindt de Rekenkamer het belangrijk Provinciale Staten (PS) van de drie betrokken provincies te informeren over de stand van zaken op dit beleidsterrein. In dit onderzoek wordt kort beschreven hoe het Groene Hart zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, wat het huidige Groene Hart-beleid is en welke aandachtspunten er zijn voor de toekomst.

---

<sup>1</sup> Kers, M. en H. Vuijsje, *Het Groene Hart*, 2001, p. 43.

<sup>2</sup> Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ. *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, 2004.

<sup>3</sup> Ministeries van LNV, VROM, EZ, OCW en VenW, *Groene Hartbrief: Kabinetsbesluiten voor het rijksprogramma Groene Hart*, september 2006.

<sup>4</sup> De Stuurgroep Groene Hart bestaat uit gedeputeerden uit de drie Groene Hart-provincies en staat onder voorzitterschap van een gedeputeerde uit de provincie Zuid-Holland.

<sup>5</sup> Het programmabureau Groene Hart vormt de ambtelijke ondersteuning van de Stuurgroep Groene Hart. Bij het programmabureau zijn ambtenaren uit de drie betrokken provincies werkzaam.

<sup>6</sup> Het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013 heeft ten doel een landschappelijk mooi, ecologisch waardevol en economisch vitaal Groene Hart te ontwikkelen, waarin het voor inwoners en recreanten goed toeven is. Een groot aantal partijen is betrokken bij het realiseren van dit doel. Met het Uitvoeringsprogramma is een bedrag van circa € 1 miljard gemoed.

## 1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek valt uiteen in een doelstelling en onderzoeksvragen. De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het bieden van inzicht in de ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart, het beschrijven van het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies en het formuleren van aanbevelingen om het huidige Groene Hart-beleid te verbeteren.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke aandachtspunten voor het huidige Groene Hart-beleid kunnen worden geïdentificeerd op basis van inzichten uit eerdere onderzoeken naar het voormalige Groene Hart-beleid?

Deze onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Hoe heeft het Groene Hart zich in de afgelopen decennia ontwikkeld?
- Welke inzichten hebben eerdere onderzoeken naar het voormalige Groene Hart-beleid (tot 2004) opgeleverd?
- Hoe zit het huidige Groene Hart-beleid (vanaf 2004) in elkaar en wat zijn de aandachtspunten voor het huidige Groene Hart-beleid?

## 1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli - november 2008. De informatieverzameling heeft plaatsgevonden met behulp van documentenonderzoek en interviews.

**Documentenonderzoek.** Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingen in het Groene Hart en het Groene Hart-beleid is gebruik gemaakt van de volgende typen documenten:

- beleidsdocumenten van Rijk en provincies;
- vergaderverslagen van PS, statencommissies en de interprovinciale werkgroep Groene Hart;
- rapportages van onderzoek naar het Groene Hart-beleid (in het bijzonder een evaluatie van het Groene Hart-beleid uitgevoerd door Lysias Advies BV, een onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau<sup>7</sup> naar ontwikkelingen in het Groene Hart en een onderzoek van de VROM-inspectie<sup>8</sup> naar handhaving van bestemmingsplannen).
- rapportages over ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart;
- boeken en artikelen over de werking van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro).

Bijlage A bevat een volledig overzicht van de geraadpleegde bronnen.

**Interviews.** Gedurende het onderzoek zijn ook interviews met betrokken partijen uitgevoerd om aanvullende informatie te verzamelen. Dit betrof interviews met:

- ambtelijke organisatie: medewerkers van het programmabureau Groene Hart en van de drie provincies;
- bestuurlijke organisatie: gedeputeerden die lid zijn van stuurgroep Groene Hart;

---

<sup>7</sup> Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

<sup>8</sup> De VROM-Inspectie is onderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en richt zich op de naleving en handhaving van wetten, regels en beleidsnota's die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie vallen.

- overige deskundigen: medewerkers van het programmateam Groene Hart (Rijk) en een medewerker van het Planbureau voor de Leefomgeving<sup>7</sup>.

Bijlage B bevat een overzicht van de geraadpleegde en geïnterviewde personen.

## 1.4 Afbakening

Het onderzoek richt zich op het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland en heeft niet ten doel te beschrijven hoe de afzonderlijke provincies daar precies invulling aan geven. Wel wordt op enkele plaatsen in het rapport ingegaan op verschillen die zich tussen de provincies kunnen voordoen bij de 'vertaling' van het gezamenlijke Groene Hart-beleid naar provinciaal beleid.

Ook is het belangrijk op te merken dat in dit onderzoek het huidige Groene Hart-beleid wordt beschreven aan de hand van inzichten uit het verleden. Het onderzoek beoogt niet om een volledig beeld te geven van het Groene Hart-beleid, maar is erop gericht om na te gaan in hoeverre inzichten uit eerder onderzoek zijn opgepakt in het huidige Groene Hart-beleid.

Het onderzoek richt zich op het integrale beleid<sup>9</sup> dat wordt ontwikkeld voor het Groene Hart. Het onderzoek brengt niet in kaart welk sectoraal beleid<sup>10</sup> van het Rijk of de provincie van invloed is op de ontwikkelingen in het Groene Hart. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet is onderzocht hoe het rijksbeleid ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur is 'vertaald' naar het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies.

Ten slotte is het belangrijk op te merken dat het onderzoek grotendeels beschrijvend van aard is en is bedoeld om PS te informeren over de stand van zaken van het Groene Hart-beleid. Op basis van de verworven inzichten formuleert de Rekenkamer ook conclusies over het huidige Groene Hart-beleid en doet de Rekenkamer, indien relevant, aanbevelingen om daar verbetering in aan te brengen.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de ruimtelijke ontwikkelingen die in de afgelopen decennia in het Groene Hart hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk 3 beschrijft welke relevante inzichten voor het huidige Groene Hart-beleid uit onderzoek naar het voormalige Groene Hart-beleid naar voren komen. De hoofdstukken 4 tot en met 9 beschrijven het huidige Groene Hart-beleid aan de hand van de volgende onderwerpen: organisatie (hoofdstuk 4), beleidsontwikkeling (hoofdstuk 5), beleidsuitvoering (hoofdstuk 6), beleidsverantwoording (hoofdstuk 7), financiën (hoofdstuk 8) en draagvlak (hoofdstuk 9). Elk van deze hoofdstukken bestaat uit twee paragrafen. De eerste paragraaf beschrijft de huidige situatie. In de tweede paragraaf wordt deze informatie gerelateerd aan de inzichten uit hoofdstuk 3 en wordt beschreven welke conclusies en aanbevelingen voor het huidige Groene Hart-beleid daaruit voortkomen.

---

<sup>9</sup> Met integraal beleid wordt bedoeld op beleid dat is gericht op het Groene Hart als geheel. In dit beleid staat het Groene Hart centraal.

<sup>10</sup> Met sectoraal beleid wordt bedoeld op beleid dat is gericht op de afzonderlijke ruimtegebruiksfuncties, zoals landbouwbeleid, waterbeleid, transportbeleid, natuurbeleid, etc. In dit beleid staat een bepaald knelpunt centraal, bijvoorbeeld het oplossen van de fileproblematiek of het voorkomen van wateroverlast.







# HOOFDSTUK 2

## Historische ontwikkeling van het Groene Hart

---

### 2.1 Het Groene Hart is kleiner geworden

Het Groene Hart, volgens de definitie van 1958, is steeds kleiner geworden. Inmiddels is 25% van het toenmalige areaal open ruimte bebouwd en buiten de formele grenzen van het Groene Hart geplaatst.<sup>11</sup> Figuur 1 laat zien hoe de grenzen van het Groene Hart in de loop der jaren zijn verschoven en maakt duidelijk dat het Groene Hart aanzienlijk is gekrompen.<sup>12</sup>

In diverse ruimtelijke nota's heeft het Rijk de grenzen van het Groene Hart aangepast. De meest recente aanpassingen zijn vastgelegd in de Nota Ruimte uit het jaar 2004. In de Nota Ruimte wordt beschreven dat de grens van het Groene Hart, ten opzichte van de grens uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1993), op twee plaatsen wordt gewijzigd. Dit betreft de volgende twee wijzigingen<sup>13</sup>:

- “De grens van het Groene Hart wordt aangepast om bij de Zuidplaspolder in de provincie Zuid-Holland verstedelijking mogelijk te maken. Specifieke voorwaarden die het Rijk stelt aan de integrale ontwikkeling van de Zuidplaspolder zijn: evenwicht tussen woningbouw en bedrijvigheid, optimale afstemming van de verstedelijking op de water-, bodem- en groenopgave van het gebied en behoud van voldoende mogelijkheden voor ontwikkeling van het landbouwontwikkelingsgebied voor de glastuinbouw.”
- “De grens van het Groene Hart wordt aangepast bij Rijnenburg in de provincie Utrecht om verstedelijking mogelijk te maken. Daarbij dient uitdrukkelijk aandacht te worden besteed aan de wateropgave in dit gebied en mag de verstedelijking niet leiden tot knelpunten op de hoofdinfrastructuur c.q. bij het verkeersplein Oudenrijn.”

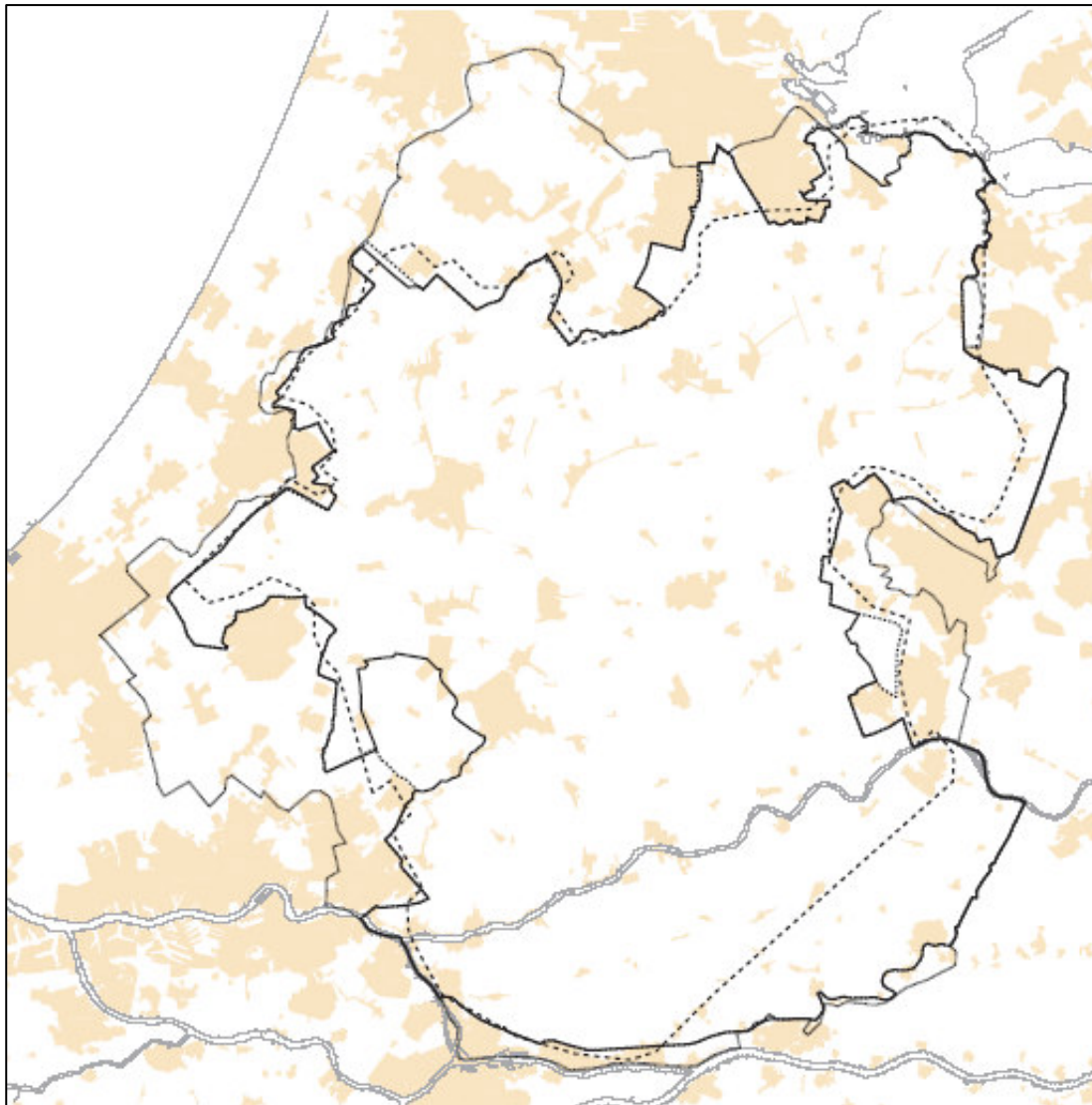
---

<sup>11</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005, pp. 6-8 en 92.





<sup>12</sup> De Rekenkamer heeft bij diverse personen nagevraagd wat de reden is voor de verschuiving van de grens aan de zuid-oostkant van het Groene Hart in 1993. Op deze vraag hebben we geen eenduidig antwoord gekregen. Waarschijnlijk is in 1993 een globale grensaanduiding ingetekend (tussen de Lek en de A27) die al vrij snel na het vaststellen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra weer is losgelaten.

<sup>13</sup> Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ. *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, 2004, pp. 140-141.

---



**Legenda**

	Groene Hart grens 2004
	Groene Hart grens 1993
	Groene Hart grens 1990
	Groene Hart grens 1958

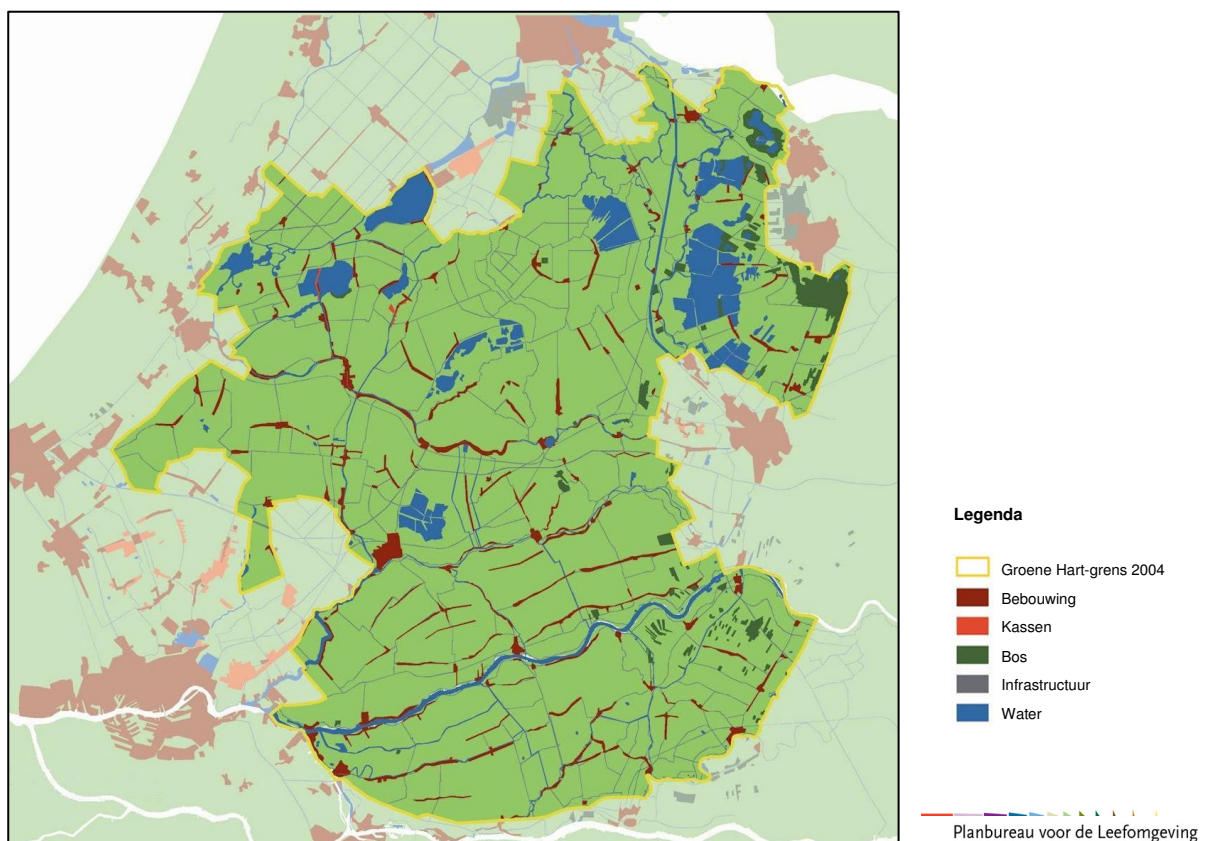
**Figuur 1** Verschuivende grenzen van het Groene Hart 1958-2004<sup>14</sup>

<sup>14</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005, pp. 96-97. Het figuur is door het RPB samengesteld op basis van de volgende bronnen: Werkcommissie Westen des lands (1958), Ministerie van VROM (1990), Ministerie van VROM (1993) en Ministerie van VROM *et al.* (2004).

## 2.2 Binnen de grenzen van het Groene Hart is de openheid van het landschap afgenomen

Het Groene Hart is niet alleen kleiner geworden, maar ook binnen de grenzen van het Groene Hart is sinds 1958 veel veranderd. Een vergelijking van het ruimtegebruik in de Randstad in 1950 (zie figuur 2) met het ruimtegebruik in 2000 (zie figuur 3) maakt duidelijk dat de bebouwing langs de grenzen van het Groene Hart en binnen het Groene Hart is toegenomen. Het Ruimtelijk Planbureau (RPB) heeft geconstateerd dat het open binnengebied van het Groene Hart, volgens de begrenzing van 1958, met 25% is afgenomen en dat het bebouwde oppervlak in het Groene Hart in 2000 meer dan vier keer zo groot is als in 1958.<sup>15</sup>

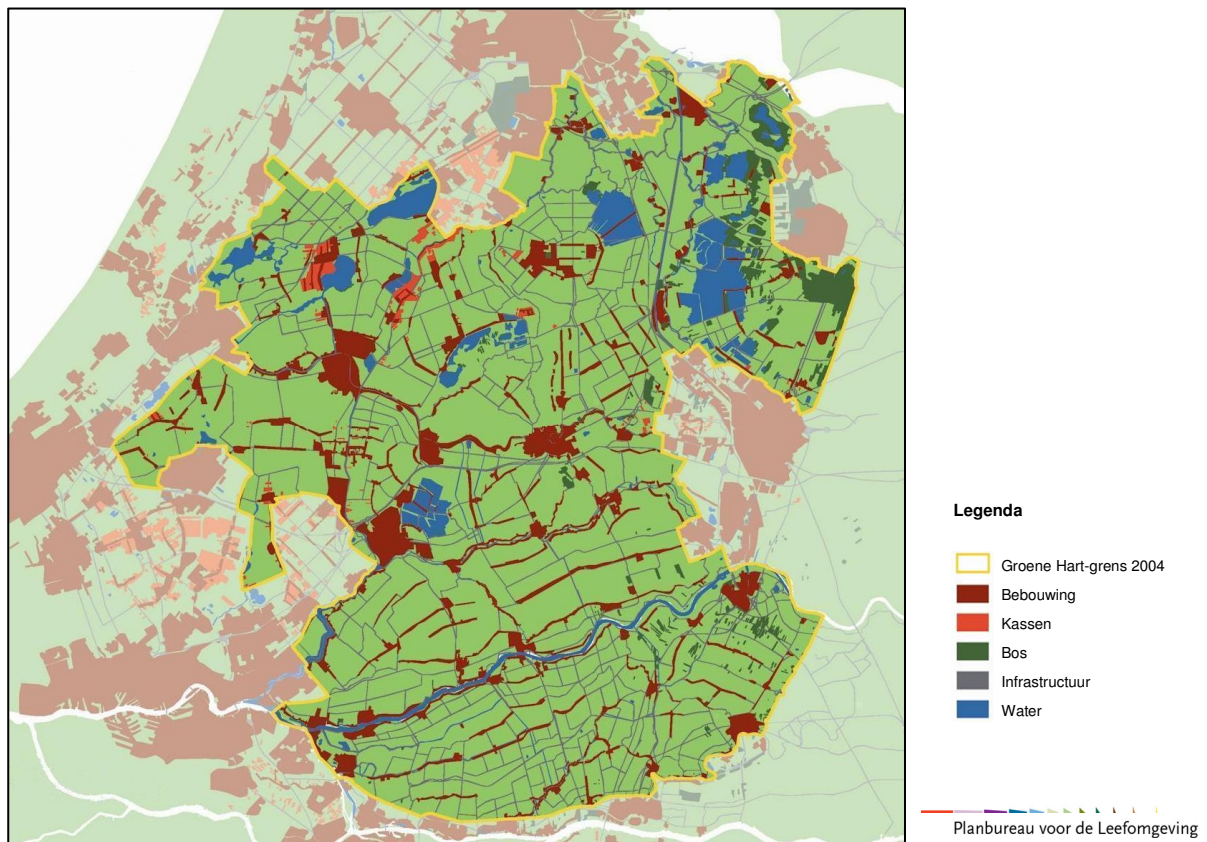
Hieronder beschrijven we, aan de hand van de belangrijkste ruimtegebruiksfuncties, hoe het Groene Hart zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Bij het beschrijven van deze ontwikkelingen hebben we gebruik gemaakt van gegevens uit andere onderzoeken. Het gevolg daarvan is dat in de beschrijvingen van de diverse ontwikkelingen steeds verschillende tijdsperiodes worden genoemd. Zo wordt de ene keer de ontwikkeling tussen 1990 en 2000 beschreven en de andere keer tussen 1996 en 2004. Aangezien het aanbod van data op Groene Hart-niveau beperkt is, is het ons niet gelukt alle ontwikkelingen voor dezelfde periode te beschrijven.



Figuur 2 Groene Hart omstreeks 1950<sup>16</sup>

<sup>15</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005, p. 59.

<sup>16</sup> PBL (voorheen MNP en RPB), 2008. Bewerking van: RPB, *Groene Hart omstreeks 1950*, 2005.

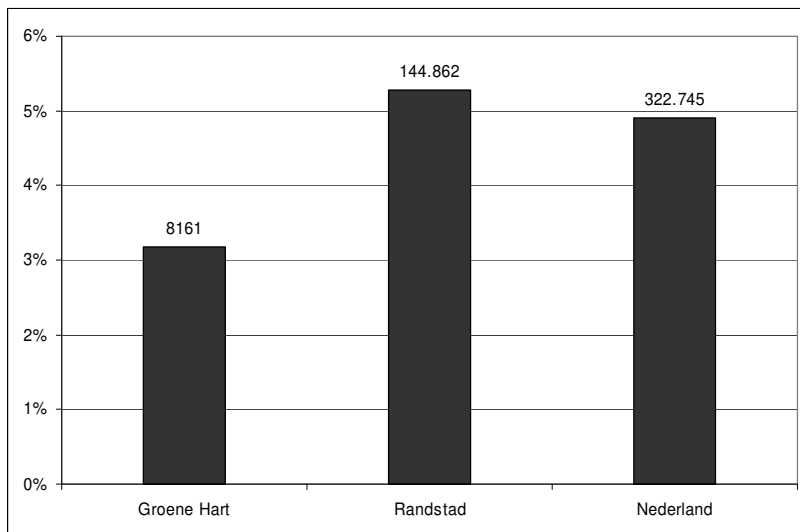


**Figuur 3 Groene Hart omstreeks 2000<sup>17</sup>**

**Woningbouw.** In het jaar 2000 was van de ruimte in het Groene Hart 4,9% bestemd voor wonen, tegenover 5,3% in Nederland als geheel en 15,9% in de Randstad (inclusief Groene Hart). Tot 1980 is de woningvoorraad<sup>18</sup> in het Groene Hart sneller gegroeid dan in de Randstad en in Nederland als geheel. Deze woningbouw werd met name gerealiseerd in de vijf grote gemeenten (Gouda, Alphen aan den Rijn, Woerden, De Ronde Venen en Waddinxveen). In de kleinere gemeenten nam de woningvoorraad ongeveer net zoveel toe als het Nederlandse gemiddelde. Tussen 1980 en 1994 was de groei van de woningvoorraad in het Groene Hart vergelijkbaar met die in de rest van Nederland. Sinds halverwege de jaren negentig ligt de groei van de woningvoorraad in het Groene Hart iets onder het Nederlands gemiddelde.<sup>21</sup> Figuur 4 beschrijft de ontwikkeling tussen 2000 en 2006.

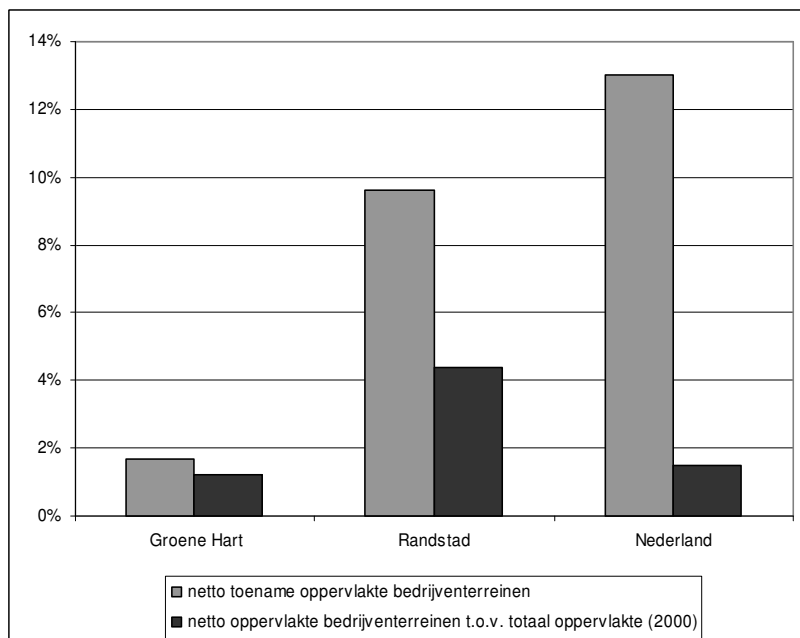
<sup>17</sup> PBL (voorheen MNP en RPB), 2008. Bewerking van: RPB, *Groene Hart omstreeks 2000, 2005*.

<sup>18</sup> De woningvoorraad betreft het aantal bewoonbare woningen.



**Figuur 4 Groei woningvoorraad 2000-2006<sup>19</sup>**

**Bedrijventerreinen.** In het Groene Hart was in 2005 circa 2,3% van de ruimte in gebruik voor werkgelegenheid; in Nederland als geheel was dat 2,8% en in de Randstad 8,9%. Ruim 38% van het areaal bedrijventerreinen in het Groene Hart ligt binnen de vijf grote gemeenten.<sup>21</sup>



**Figuur 5 Ontwikkeling in het areaal bedrijventerreinen, 1996-2003<sup>20</sup>**

<sup>19</sup> Deze informatie is afkomstig uit de Monitor Nota Ruimte die is opgesteld door het MNP in samenwerking met het RPB, zie: <http://www.mnp.nl/nl/themasites/monitornotaruite/indicatoren/netwerkenensteden/indicatoren/bedrijventerreinen/index.html>

<sup>20</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005, p. 69. De tabel is door het RPB samengesteld op basis van informatie uit LISA (een databestand met gegevens over alle vestigingen in Nederland waar betaald werk wordt verricht, zie [www.lisa.nl](http://www.lisa.nl)).

Tussen 1996 en 2002 is het aantal bedrijfsvestigingen in het Groene Hart gestegen. Met een toename van 9,7% is deze groei in het Groene Hart echter kleiner dan die in Nederland als geheel (18,6%) en de Randstad (14,3%). De groeiende bedrijvigheid in het Groene Hart kan vooral worden toegeschreven aan de toename van het aantal bedrijven in de bouwnijverheid en de zakelijke dienstverlening. De nieuwe bedrijven vestigen zich voor een deel in de bestaande bebouwing, maar ook op nieuwe bedrijventerreinen.<sup>21</sup> Evenals het aantal bedrijfsvestigingen is het aantal hectaren bedrijventerreinen in het Groene Hart (tussen 1996 en 2003) wel toegenomen, maar minder snel dan in Nederland als geheel en de Randstad (zie figuur 5).

In de periode 2004-2006 zijn, zowel in het Groene Hart als in de Randstad en Nederland als geheel, jaarlijks minder nieuwe bedrijventerreinen uitgegeven dan in de periode 2000-2003. In het Groene Hart is in de periode 2000 tot en met 2003 per jaar gemiddeld 20,1 hectare nieuw bedrijventerrein uitgegeven. In de periode 2004 tot en met 2006 was de gemiddelde jaarlijkse uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen 14,5 hectare.

**Infrastructuur.** Het hoofdwegennet in het Groene Hart heeft zich in de periode 1996-2000 met 1,3% uitgebreid; in Nederland als geheel was dat 0,5%. Het ruimtebeslag van infrastructuur in het Groene Hart (2,9%) is echter vrijwel vergelijkbaar met dat in Nederland als geheel (2,8%).<sup>21</sup>

**Landbouw.** In het Groene Hart is ruim 77% van het oppervlak in gebruik voor land- en tuinbouw; in Nederland als geheel is dat 56%. Het aantal agrarische bedrijven in Nederland daalt sinds enkele decennia. Deze ontwikkeling doet zich in het Groene Hart in ongeveer dezelfde mate voor. Het landbouwareaal in het Groene Hart is tussen 1996 en 2000 met 0,6% gedaald. Daarnaast is het gebruik van de grond veranderd. Zo is het aantal kassen tussen 1996 en 2000 met ruim 4,5% toegenomen en gebruiken veehouders steeds vaker een deel van hun weidegrond als maïsveld.<sup>21</sup>

**Natuur- en recreatiegebieden.** In het jaar 2000 was in het Groene Hart 1,8% van de ruimte in gebruik als recreatiegebied en 2,1% als natuurgebied. In Nederland als geheel was dat respectievelijk 2,1% en 11,6%. Het areaal van natuur- en recreatiegebieden in het Groene Hart is in de periode 1996-2000 echter wel sneller toegenomen dan in de rest van Nederland, namelijk<sup>21</sup>:

- natuurgebied: toename van 6,6% in het Groene Hart en 1,1% in Nederland als geheel;
- recreatiegebied: toename van 5,1% in het Groene Hart en 3,1% in Nederland als geheel.

**Verrommeling.** Kijkend naar alle ontwikkelingen in het Groene Hart, wordt vaak opgemerkt dat het Groene Hart verrommelt. Bij verrommeling gaat het om niet in het landschap passende variatie en het vóórkomen van als storend ervaren elementen.<sup>22</sup> Uit belevingsonderzoek blijkt welke storende elementen het meest van invloed zijn op de waardering van een landschap. Op basis van de storendheid en de maximale zichtbaarheid zijn twee groepen bouwwerken geselecteerd, namelijk:

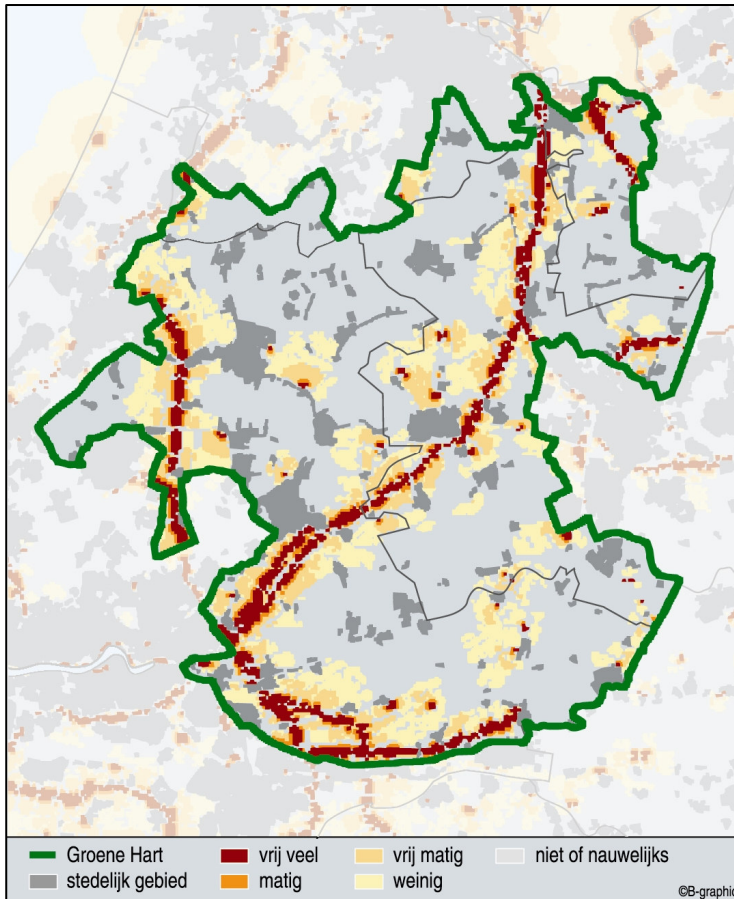
1. Infrastructuur en grote gebouwen. Snelwegen, spoorlijnen en grote bedrijfsgebouwen (zoals bedrijventerreinen, kassen en andere (agrarische) bedrijfsgebouwen buiten de bebouwde kom) hebben de grootste negatieve invloed op de waardering van het landschap.
2. Hoge bouwwerken. Hoogbouw, windmolens, hoogspanningleidingen en zendmasten hebben een duidelijk negatieve invloed op de waardering van het landschap.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005, pp. 66-76.

<sup>22</sup> Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders en I.E. Salverda, *Verrommeling in Nederland*, 2006, p. 23.

<sup>23</sup> Wulp, N. van der (in prep.), *De waardering van het Nederlandse landschap: De invloed van fysieke kenmerken en individuele factoren*; [http://www.mnp.nl/nl/themasites/monitornotariumte/indicatoren/waterengroeneruimte/indicatoren/visuele\\_verst/index.html](http://www.mnp.nl/nl/themasites/monitornotariumte/indicatoren/waterengroeneruimte/indicatoren/visuele_verst/index.html)

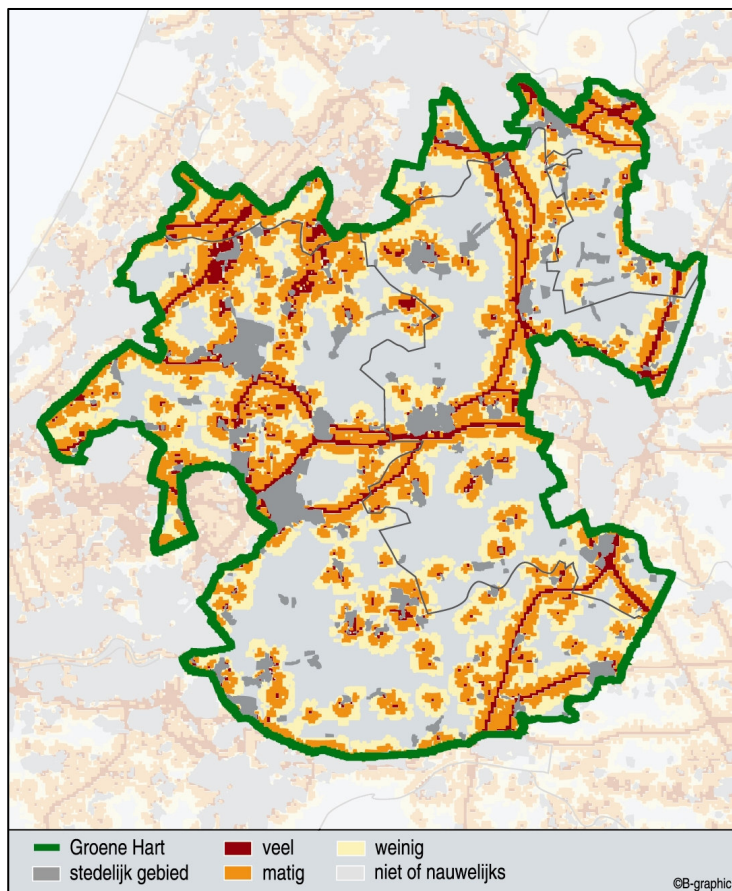
Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft onderzocht in welke mate het Nederlandse landschap als verrommeld wordt ervaren. Hiervoor is in 2008 de 'visuele verstoring van de belevingswaarde' in kaart gebracht voor de bovengenoemde groepen storende elementen,<sup>24</sup> zie de figuren 6 en 7.



**Figuur 6 De storende invloed van infrastructuur en grote gebouwen in het Groene Hart<sup>25</sup>**

<sup>24</sup> PBL, *Monitor Nota Ruimte: De eerste vervolgmeting*, 2008, pp. 92-98.

<sup>25</sup> MNP en RPB, *Monitor Nota Ruimte: De eerste vervolgmeting*, 2008, p. 93. Bewerkt door B-graphic i.o.v. de Randstedelijke Rekenkamer.



**Figuur 7 De storende invloed van hoge bouwwerken in het Groene Hart<sup>26</sup>**

Ook in 2006 is de verrommeling in Nederland in kaart gebracht.<sup>27</sup> Het is echter niet mogelijk om op grond van beide onderzoeken te concluderen of verrommeling is af- of toegenomen in het Groene Hart, doordat in het onderzoek in 2008 de indicator voor verrommeling is gewijzigd ten opzichte van het onderzoek in 2006.

**Geplande ruimtelijke ontwikkelingen.** Hierboven zijn de ontwikkelingen beschreven die de afgelopen decennia in het Groene Hart hebben plaatsgevonden. In de afgelopen jaren zijn ook beslissingen genomen die in de toekomst van invloed zullen zijn op het landschap in het Groene Hart. Binnen de grenzen van het Groene Hart zijn bijvoorbeeld al nieuwe (spoor)wegen, woningen en bedrijventerreinen gepland. Het ministerie van VROM en het Nirov<sup>28</sup> presenteren een overzicht van de geplande ruimtelijke ontwikkelingen in de digitale Nieuwe Kaart van Nederland.<sup>29</sup> In figuur 8 zijn de harde plannen<sup>30</sup> met een realisatietermijn tot en met 2020 ingetekend, zoals bekend in november 2008. De kaart maakt duidelijk dat de geplande ontwikkelingen op het gebied van 'wonen', 'werken' en 'voorzieningen' vooral zullen worden gerealiseerd binnen of grenzend aan de bestaande bebouwing.

<sup>26</sup> MNP en RPB, *Monitor Nota Ruimte: De eerste vervolgmeting*, 2008, p. 95. Bewerkt door B-graphic in opdracht van de Randstedelijke Rekenkamer.

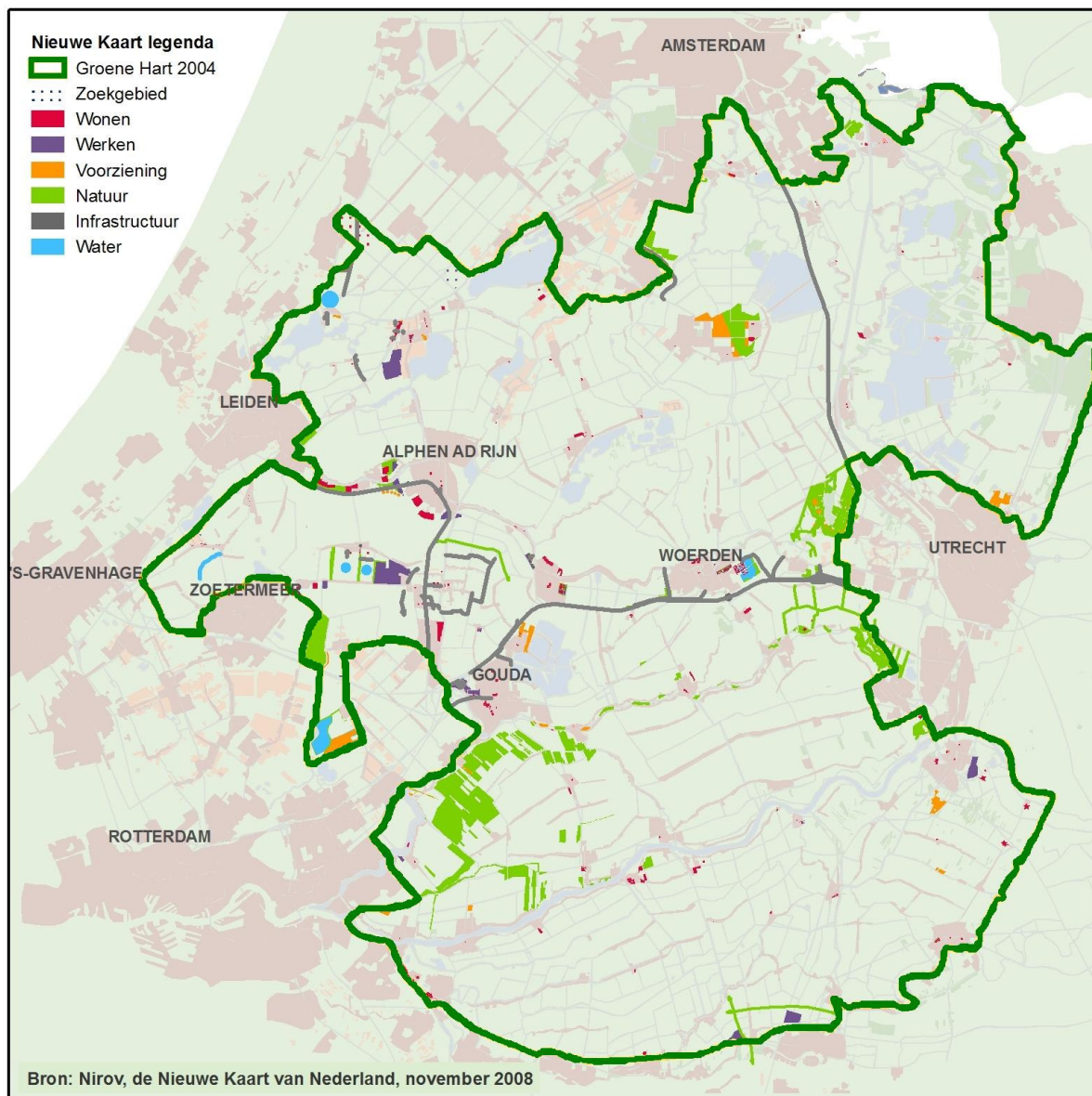
<sup>27</sup> MNP en RPB, *Monitor Nota Ruimte: De opgave in beeld*, 2006, pp. 84-85.

<sup>28</sup> Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

<sup>29</sup> <http://www.nieuwekaart.nl/>

<sup>30</sup> Plannen met planstatus 'hard' zijn: aanwijzing, goedgekeurd, koninklijk besluit, uitspraak afdeling bestuursrechtspraak, uitspraak afdeling bestuursrechtspraak: alsnog goedgekeurd, vastgesteld, vigerend, voorlopige voorziening. Bron: Nirov, *Documentatie bij het GIS bestand van de Nieuwe Kaart van Nederland*, 2008, pp. 7-8.





**Figuur 8 Geplande woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen in het Groene Hart (periode 2008-2020)<sup>31</sup>**

**Samenvatting.** Op basis van het bovenstaande overzicht van historische ontwikkelingen in het Groene Hart kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste zijn de grenzen van het Groene Hart door het Rijk in de loop der jaren enkele malen aangepast, waardoor het grondgebied van het Groene Hart in omvang is afgenomen. Ten tweede is, binnen de grenzen van het Groene Hart, de openheid van het landschap afgenomen. Het is echter belangrijk daarbij op te merken dat deze ontwikkeling in het Groene Hart sinds halverwege de jaren negentig langzamer is gegaan dan in andere delen van Nederland. Zo is de woningvoorraad en het aantal hectaren bedrijventerrein in het Groene Hart sindsdien minder snel toegenomen dan in de Randstad en in Nederland als geheel.

<sup>31</sup> Het figuur is samengesteld door Nirov in opdracht van de Randstedelijke Rekenkamer.



# HOOFDSTUK 3

## Inzichten uit eerdere onderzoeken naar het voormalige Groene Hart-beleid

---

### 3.1 Inzichten uit eerdere onderzoeken

De afgelopen jaren zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar (onderdelen van) het Groene Hart-beleid. De Rekenkamer heeft deze onderzoeken bestudeerd en vastgesteld dat de volgende onderzoeken inzichten bevatten die relevant zijn voor het huidige Groene Hart-beleid:

- Onderzoek van Lysias Advies BV, waarin het Groene Hart-beleid van 1996 tot 2003 is geëvalueerd (2003);
- Onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) naar de historische en toekomstige ontwikkelingen in het Groene Hart (2005);
- Twee onderzoeken van de VROM-inspectie naar de handhaving van bestemmingsplannen in respectievelijk het Zuid-Hollandse deel en het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart (2006).

Paragraaf 3.1 beschrijft welke relevante inzichten deze drie onderzoeken hebben opgeleverd. In paragraaf 3.2 zijn deze inzichten geclusterd tot thema's, die dienen als uitgangspunt voor de beschrijving van het huidige Groene Hart-beleid in de daarop volgende hoofdstukken.

#### 3.1.1 *Onderzoek van Lysias naar het Groene Hart-beleid tot 2003*<sup>32</sup>

**Aanleiding en opdracht.** In 2003 is het Groene Hart-beleid, in opdracht van de ministeries van VROM en LNV, geëvalueerd door Lysias Advies BV. Aanleiding voor deze evaluatie was dat bij de betrokken partijen de indruk bestond dat de effectiviteit van het Groene Hart-beleid zou kunnen worden vergroot. De opdracht aan Lysias had ten doel om vanuit een evaluatie van het toenmalige Groene Hart-beleid te komen tot aanbevelingen voor de toekomst.

**Werkwijze.** De evaluatie had betrekking op het Groene Hart-beleid van 1996 tot medio 2003. Bij de evaluatie zijn de volgende onderzoeksmethoden gehanteerd: (a) interviews met direct betrokkenen en bijeenkomsten met belanghebbenden; (b) documentenonderzoek; en (c) een media-analyse van publicaties over het Groene Hart. Het toenmalige Groene Hart-beleid is beoordeeld op opzet, uitvoering en maatschappelijke resultaten. Ook is de samenhang van de gekozen instrumenten en de betekenis van het beleid in de bredere context van sectoraal beleid van Rijk, provincies en gemeenten onderzocht. De evaluatie heeft geresulteerd in conclusies en aanbevelingen voor het toekomstige Groene Hart-beleid.

**Relevante inzichten.** Lysias concludeerde dat ingrijpende aanpassingen in beleid, besturing en organisatie nodig waren om in de nabije toekomst de gewenste maatschappelijke resultaten in het Groene Hart te kunnen boeken. De evaluatie heeft geresulteerd in de volgende inzichten die relevant zijn voor het huidige Groene Hart-beleid:

---

<sup>32</sup> Lysias Advies BV, *Kiezen en doen. Evaluatie en advies Groene Hart*, 2003.

- L1 De besturing van het Groene Hart beleid is te complex en te vrijblijvend georganiseerd.** In de periode 1996-2004 heeft het Bestuurlijk Platform Groene Hart de ontwikkeling en uitvoering van het Groene Hart-beleid aangestuurd. Dit Platform bestond uit vertegenwoordigers van de Ministeries van VROM, LNV, EZ en VenW, gedeputeerden van de drie provincies, samenwerkingsverbanden van de gemeenten in het Groene Hart en vertegenwoordigers van de vier grote steden, de waterschappen en van maatschappelijke groeperingen (WLTO<sup>33</sup>, Kamers van Koophandel, ANWB<sup>34</sup> en Stichting Natuur en Milieu). De brede structuur van het Bestuurlijk Platform was volgens Lysias voor velen de meerwaarde, maar vormde tegelijkertijd een handicap voor het functioneren. Lysias constateerde dat een brede samenstelling onvermijdelijk leidt tot vervlakking van besluiten en standpunten en tot minder slagvaardigheid. De cultuur van samenwerking in het Bestuurlijk Platform was vrijblijvend. Niet altijd werden afspraken nagekomen en de leden spraken elkaar daar niet op aan.
- L2 Een effectieve interbestuurlijke coördinatiestructuur ontbreekt.** Uit de analyse van Lysias bleek dat op rijksniveau interdepartementale regie ontbrak. De Ministeries van VenW en EZ voerden een geheel eigen, zelfstandige beleidsagenda met grote gevolgen voor het Groene Hart. Ook een aantal decentrale overheden ontwikkelde beleid dat op gespannen voet stond met het Groene Hart-beleid. Deze autonome ontwikkelingen in het gebied leidden vaak tot vermindering van de landschappelijke kwaliteit en afname van de bereikbaarheid. Ook kwam de openheid van het gebied onder druk te staan. Lysias stelde dan ook dat de sterke samenhang tussen Groene Hart en de steden van de Randstad vraagt om een geïntegreerde aanpak, om de kwaliteit van het Groene Hart te versterken en de aantrekkelijkheid van stedelijke woonmilieus te vergroten.
- L3 De beleidsopgave is onvoldoende specifiek en onvoldoende gezaghebbend gedefinieerd.** Lysias constateerde dat de beleidsopgave voor het Groene Hart-beleid, die op dat moment was vastgelegd in het Ontwikkelingsprogramma uit 1999, onvoldoende gezaghebbend was. De beschreven ambitie en doelstellingen gaven niet genoeg richting aan de uitvoering en waren daarmee onvoldoende specifiek.
- L4 Er bestaat onvoldoende zicht op de ontwikkelingen in het Groene Hart.** Uit de analyse van Lysias bleek dat geen nauwkeurige informatie over de feitelijke ontwikkelingen in het Groene Hart beschikbaar was en dat een monitorinstrument ontbrak. Daarom adviseerde Lysias een monitor te ontwikkelen, die jaarlijks inzicht biedt in het doelbereik en de feitelijke ontwikkelingen in het Groene Hart.
- L5 De financiële middelen en instrumenten zijn onvoldoende gericht op de maatschappelijke opgave.** Lysias constateerde dat de financiële middelen en instrumenten voor het Groene Hart onvoldoende waren gericht op de maatschappelijke opgave en dat een herziening van de financieringsstructuur noodzakelijk was. In het onderzoek van Lysias wordt deze conclusie niet toegelicht.

Aangezien dit inzicht niet wordt toegelicht in het onderzoek van Lysias hebben we het rapport 'De Balans van het Groene Hart'<sup>35</sup> gebruikt om toch een beeld te schetsen van de knelpunten die zich in het verleden hebben voorgedaan ten aanzien van de financiering van het Groene Hart-beleid. In het rapport komen de volgende knelpunten naar voren:

- De betrokken partijen hadden wel ambities, maar waren niet bereid om te betalen. Geconstateerd is dat financiële middelen die door het Rijk waren toegezegd, soms niet of te laat beschikbaar werden gesteld.

---

<sup>33</sup> Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie.

<sup>34</sup> Algemene Nederlandse Wielrijders Bond.

<sup>35</sup> Stuurgroep Groene Hart, *De Balans van het Groene Hart*, 2005, pp. 25-27.

- De dekking van projecten was van te voren niet afdoende geregeld. Geconstateerd is dat financiering van projecten: (a) slechts voor een deel van het project of een deel van de looptijd is vastgelegd; en (b) uit verschillende bronnen afkomstig is, die soms strijdige voorwaarden stellen aan de projecten.
- Projecten worden duurder tijdens de looptijd. Ten aanzien van dit knelpunt is onder meer geconstateerd dat: (a) de kosten niet altijd goed werden ingeschat en soms hoger uitvielen dan geraamd; en (b) een project soms duurder werd vanwege beleidswijzigingen die niet vanuit het project te beïnvloeden waren.

**L6 Er is brede steun voor continuering van beleid voor het Groene Hart.** Uit het onderzoek van Lysias blijkt dat brede steun bestond voor continuering van het Groene Hart-beleid. Opgemerkt wordt dat veel bestuurders, uitvoerders en andere betrokkenen veel belang hechten aan een grote groene ruimte als hart van de Randstad. Op basis van deze constatering adviseerde Lysias om de kracht van het 'merk' Groene Hart te koesteren en te versterken.

### **3.1.2 Onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau naar ontwikkelingen in het Groene Hart<sup>36</sup>**

**Aanleiding en opdracht.** In 2005 heeft het RPB onderzoek gedaan naar de historische en toekomstige ontwikkelingen in het Groene Hart. Het RPB heeft een integrale analyse van de ontwikkelingen in het gebied uitgevoerd om zo een objectieve bijdrage te kunnen leveren aan de discussie rond het Groene Hart. Het onderzoek was volgens het RPB nodig, omdat er een gebrek was aan kennis over de daadwerkelijke ontwikkelingen in het gebied en de manier waarop deze tot stand zijn gekomen. Het onderzoek betreft dus geen evaluatie van het Groene Hart-beleid. Uit het onderzoek komen echter wel een aantal inzichten naar voren die relevant zijn voor het huidige Groene Hart-beleid.

**Werkwijze.** Het RPB heeft de volgende thema's integraal uitgewerkt:

- kwaliteiten van het Groene Hart en hun ruimtelijke spreiding (via een analyse van kaartbeelden);
- historische ontwikkelingen (via een cijfermatige analyse en een analyse van historisch kaartmateriaal);
- de invloed van de diverse actoren in het gebied (via interviews en literatuuronderzoek);
- mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen van het Groene Hart tot 2030 en de mate waarin en de mogelijkheden waarmee deze ontwikkelingen te beïnvloeden zijn (via literatuuronderzoek).

**Relevante inzichten.** Het RPB stelt vast dat het Groene Hart-beleid, ondanks de diversiteit van het gebied, generiek van karakter is en is van mening dat de kwaliteiten van het Groene Hart het best kunnen worden beschermd door het gebied niet langer als eenheid te beschouwen. Het beleid zou beter kunnen aansluiten bij de kwaliteiten van de deelgebieden. De onderscheiden kwaliteiten kunnen alleen worden behouden als ze worden benoemd en gericht worden ontwikkeld in samenhang met de overige ruimtevragerende sectoren. Door deze aanpak te baseren op ruimtelijke ontwikkelingen die daadwerkelijk plaatsvinden en die zich naar verwachting zullen blijven voordoen, wordt voorkomen dat men zich blind staart op streefbeeld. Het RPB stelt dat het daarom beter is om selectief aan te sluiten bij de aanwezige ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied, dan te proberen deze overal tegen te houden. De doelstelling om landschapskwaliteiten te behouden kan bovendien slechts worden gerealiseerd met actief beleid. De instrumenten die hiervoor ingezet kunnen worden, zijn pas effectief als ze zijn ingebed in een regionale visie. Daarbij is het van belang te beseffen dat ook private actoren een steeds grotere rol spelen bij de ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart.

---

<sup>36</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005.

Het RPB laat in haar studie zien dat de ontwikkelingen in het Groene Hart, ondanks de vele beleidsinspanningen niet veel verschillen van die in de rest van Nederland. Hiervoor worden als redenen genoemd:<sup>37</sup>

**R1 Het rijksbeleid is niet altijd consistent.** Het Rijk handelt soms zelf tegen de geest van het beleid in. Zo zijn door het Rijk in het Groene Hart specifieke gemeenten (onder andere Gouda en Woerden) aangewezen om de bevolkingsgroei in de Randstad op te vangen, terwijl de doelstelling was om het Groene Hart te beschermen door de bevolking te spreiden. Ook zijn de grenzen van het gebied 'aangepast', waardoor het Groene Hart kleiner wordt. In het kader van verstedelijking worden stukken grond opgeofferd.

**R2 Verkokering van het beleid op rijksniveau.** Departementen hebben hun eigen beleidsdoelen en projecten worden niet altijd tussen departementen afgestemd. Infrastructurele ingrepen van het Ministerie van VenW raken het Groene Hart soms diep (bijvoorbeeld HSL-Zuid<sup>38</sup>, RGL-Oost<sup>39</sup>, Randstadrail en autowegen). Deze ingrepen verbeteren wel de bereikbaarheid van het Groene Hart, maar ze versnipperen daarbij het landschap en hebben een aanzuigende werking op bedrijvigheid en woningen.

**R3 Regionale sturing van de deelgebieden in het Groene Hart ontbreekt.** Het Rijk stelt in de Nota Ruimte dat het Groene Hart bestaat uit verschillende deelgebieden die elk verschillende kwaliteiten hebben. Het RPB heeft geconstateerd dat het ontbreekt aan regionale sturing van de deelgebieden in het Groene Hart. Hoewel het rijksbeleid formeel doorwerkt in de streekplannen, wordt het Groene Hart-beleid daarin niet gespecificeerd naar de kwaliteiten - en problemen - van de deelgebieden. Aangezien de deelgebieden het schaalniveau van de gemeenten overstijgen, is de provincie in principe de bestuurslaag die een antwoord moet formuleren op dit probleem. Het RPB geeft aan dat de provincies daar niet toe in staat zijn gebleken, doordat ze daarvoor niet over voldoende instrumenten beschikken en te weinig gericht zijn op uitvoering.

**R4 De rol van provincies en gemeenten is in hoge mate bepalend voor ontwikkelingen in het Groene Hart.** Deze conclusie bestaat uit de volgende twee deelconclusies:

- a) Hoewel voor het Groene Hart een restrictief beleid geldt, zijn er financiële prikkels voor gemeenten om uit te breiden; voor gemeenten betekent groei meer inkomsten.<sup>40</sup> Provincies maken het gemeenten mogelijk uit te breiden door streekplannen te herzien.
- b) Het is de vraag of bestemmingsplanvoorschriften bij kleine gemeenten wel altijd worden gehandhaafd en of de kwaliteit van overgangsbepalingen voldoende is om de rijksdoelstellingen voor het Groene Hart te verwezenlijken.

---

<sup>37</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005, pp. 94-95.

<sup>38</sup> De Hogesnelheidslijn Zuid (HSL-Zuid) is het Nederlandse deel van een treinverbinding tussen Amsterdam en Parijs.

<sup>39</sup> De Rijn-gouwelijn Oost (RGL-Oost) is een light rail verbinding die is gepland tussen Gouda, Alphen aan den Rijn en Leiden.

<sup>40</sup> Gemeenten hebben inkomsten uit grondverkoop, onroerend zaakbelasting en het Gemeentefonds.

### 3.1.3 **Onderzoek van de VROM-inspectie naar handhaving van bestemmingsplannen in het Groene Hart**<sup>41</sup>

Aanleiding en opdracht. De VROM-Inspectie heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in het Groene Hart. Aanleiding voor dit onderzoek waren aanwijzingen uit andere onderzoeken dat: (a) de bestemmingsplannen in het Groene Hart niet genoeg bescherming boden tegen ongewenste ontwikkelingen; en (b) gemeenten weinig aandacht besteedden aan de handhaving van bestemmingsplannen. De VROM-Inspectie heeft vervolgens eerst onderzoek gedaan naar de beschermende werking van bestemmingsplannen voor het Zuid-Hollandse deel van het Groene Hart. Daarna is een zelfde onderzoek uitgevoerd voor het Utrechtse en Noord-Hollandse deel van het Groene Hart.

**Werkwijze.** De VROM-Inspectie heeft voor beide onderzoeken dezelfde werkwijze gevolgd. In beide onderzoeken wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de actualiteit van de bestemmingsplannen;
- de aanwezigheid van een handhavingsparagraaf;
- overgangsbepalingen;
- de aanwezigheid van handhavingsbeleid en een handhavingsprogramma;
- de daadwerkelijke handhaving van bestemmingsplannen door gemeenten;
- recente ontwikkelingen.

**Relevante inzichten.** Gebaseerd op beide onderzoeken luidt de algemene conclusie als volgt:

#### **V1 De kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in Groene Hart is niet voldoende om de**

**kernkwaliteiten van het Groene Hart te beschermen.** Hoewel de resultaten van het onderzoek verschillen tussen de drie Groene Hart-provincies, concludeert de VROM-Inspectie dat de problematiek in die provincies in grote lijnen vergelijkbaar is. Deze problematiek wordt door de VROM-Inspectie als volgt omschreven:

- De actualiteit van de bestemmingsplannen is de afgelopen jaren verbeterd, maar nog niet optimaal. De VROM-Inspectie heeft geconstateerd dat 40% van het aantal bestemmingsplannen in het Groene Hart actueel was en dat deze bestemmingsplannen gezamenlijk 50-70% van het oppervlak van het Groene Hart beslaan. Hoewel de wettelijke termijn voor herziening van bestemmingsplannen tien jaar is, vindt herziening in de praktijk na 20 tot 30 jaar plaats. De VROM-Inspectie adviseerde de provincies daarom de bestemmingsplannen voor het buitengebied van het Groene Hart, waar nodig, te actualiseren.
- De inhoud en de wijze waarop bestemmingsplannen in de praktijk worden gehanteerd, bieden nog onvoldoende garanties voor bescherming tegen ongewenste bebouwing en ongewenste vormen van gebruik van ruimte in het Groene Hart. De VROM-Inspectie heeft vastgesteld dat bestemmingsplannen in het Groene Hart vaak onvoldoende waren toegesneden op handhaving. Onderzocht is of de bestemmingsplannen overgangsbepalingen bevatten waarin illegaal tot stand gekomen ontwikkelingen (bijvoorbeeld illegale bouwwerken) zijn uitgesloten. Dit was vaak niet het geval waardoor illegale ontwikkelingen impliciet werden geaccepteerd. Gemeenten die geen uitsluitingen in de overgangsbepalingen hebben opgenomen, kunnen na de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan niet meer handhavend optreden tegen illegale ontwikkelingen, ook al worden daarmee de kwaliteiten van het Groene Hart aangetast.
- De laatste jaren is het toezicht verbeterd en lijken de gemeenten de handhaving serieus op te gaan pakken. Het daadwerkelijk handhavend optreden tegen overtredingen komt echter maar langzaam van de grond. De

---

<sup>41</sup> VROM-Inspectie, *Bestemmingsplannen Groene Hart. Beschermende werking in de praktijk*, 2006a. VROM-Inspectie, *Groene Hart beschermd? Vervolgonderzoek naar de kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart*, 2006b.

onderzochte gemeenten in het Groene Hart hielden in het verleden nauwelijks toezicht op overtredingen van het bestemmingsplan en traden hier zelden handhavend tegen op. De VROM-Inspectie heeft geconstateerd dat in de afgelopen jaren enige verbetering is opgetreden in het toezicht door gemeenten. Gemeenten krijgen steeds meer zicht op de aard en het aantal overtredingen van bestemmingsplanbepalingen. Het daadwerkelijk handhavend optreden tegen overtredingen komt echter nog maar langzaam van de grond.

### 3.2 Clustering van inzichten in thema's

De beschreven onderzoeken hebben inzichten opgeleverd ten aanzien van het Groene Hart-beleid van vóór 2004. In deze paragraaf heeft de Rekenkamer de belangrijkste inzichten gecategoriseerd in de thema's: organisatie, beleid, financiën en draagvlak. Aangezien veel van de inzichten betrekking hebben op beleid is binnen dat thema een verdere onderverdeling gemaakt, namelijk: beleidsontwikkeling, beleidsuitvoering en beleidsverantwoording. Tabel 1 beschrijft de thema's en de bijbehorende inzichten. In enkele gevallen hebben de verschillende onderzoeken soortgelijke inzichten opgeleverd. Wanneer dit het geval is, hebben we deze inzichten samen genomen en voorzien van één toelichting. Paragraaf 3.1 bevat een uitgebreide beschrijving van de genoemde inzichten.

**Tabel 1 Overzicht van relevante inzichten ten aanzien van het Groene Hart-beleid naar thema**

Relevante inzichten	Toelichting	Hoofdstuk
<b>1. Organisatie</b>		
L1 De besturing van het Groene Hart beleid is te complex en te vrijblijvend georganiseerd. <sup>42</sup>	L1 De brede bestuurlijke samenstelling van het Bestuurlijk Platform Groene Hart (1996-2004) leidde tot vervlakking van besluiten en standpunten en minder slagvaardigheid.	4
L2 Een effectieve interbestuurlijke coördinatiestructuur ontbreekt. <sup>42</sup>	L2 + R2 Verschillende rijksdepartementen en decentrale overheden ontwikkelden beleid met grote gevolgen voor het Groene Hart. Interdepartementale regie ontbrak.	
R2 Verkokering van het beleid op rijksniveau. <sup>43</sup>		
<b>2. Beleid</b>		
<i>2.a) Beleidsontwikkeling</i>		
L3 De beleidsopgave is onvoldoende specifiek en onvoldoende gezaghebbend gedefinieerd. <sup>42</sup>	L3 De beschreven ambitie en doelstellingen gaven niet genoeg richting aan de uitvoering. Ook waren de doelstellingen niet specifiek genoeg geformuleerd.	5
R3 Regionale sturing van de deelgebieden in het Groene Hart ontbreekt. <sup>43</sup>	R3 De door het Rijk benoemde kwaliteiten voor verschillende deelgebieden van het Groene Hart, zijn door de provincies niet doorvertaald in hun streekplannen.	

<sup>42</sup> Lysias Advies BV, *Kiezen en doen. Evaluatie en advies Groene Hart*, 2003.



Relevante inzichten	Toelichting	Hoofdstuk
<i>2.b) Beleidsuitvoering</i>		
R1 Rijksbeleid is niet altijd consistent. <sup>43</sup>	R1 Het Rijk handelde soms zelf tegen de geest van het beleid in, bijvoorbeeld door een groeikern in het Groene Hart aan te wijzen.	6
R4 De rol van provincies en gemeenten is in hoge mate bepalend voor ontwikkelingen in het Groene Hart (onderdeel a + b). <sup>42</sup>	R4a Hoewel voor het Groene Hart een restrictief beleid gold, waren er financiële prikkels voor gemeenten om uit te breiden. Provincies maakten dit ook mogelijk door streekplannen te herzien.	
V1 De kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in Groene Hart is niet voldoende om de kernkwaliteiten van het Groene Hart te beschermen. <sup>44</sup>	R4b De bestemmingsplannen van gemeenten boden in de praktijk onvoldoende garanties tegen ongewenste ontwikkelingen in het Groene Hart. Niet alle bestemmingsplannen waren actueel en voldoende toegesneden op handhaving. Ook schoot het toezicht van gemeenten op overtredingen soms tekort (zie ook de extra toelichting onder de tabel).	
<i>2.c) Beleidsverantwoording</i>		
L4 Er bestaat onvoldoende zicht op de ontwikkelingen in het Groene Hart. <sup>42</sup>	L4 Nauwkeurige informatie over de feitelijke ontwikkelingen was niet beschikbaar en een monitorinstrument ontbrak.	7
<b>3. Financiering</b>		
L5 De financiële middelen en instrumenten zijn onvoldoende gericht op de maatschappelijke opgave. <sup>42</sup>	L5 In de Balans van het Groene Hart zijn diverse knelpunten geconstateerd bij de financiering van Groene Hart-projecten. Zo hadden partijen wel ambities, maar waren niet bereid te betalen, was de dekking van projecten niet goed vastgelegd en werden projecten gedurende de looptijd steeds duurder. <sup>45</sup>	8
<b>4. Draagvlak</b>		
L6 Er is brede steun voor continuering van beleid voor het Groene Hart. <sup>42</sup>	L6 Aan een grote groene ruimte als hart van de Randstad wordt veel belang gehecht. Voor continuering van het beleid zou de kracht van het merk 'Groene Hart' moeten worden gekoesterd en versterkt.	9

**Extra toelichting R4b en V1:** Het toezicht op de handhaving van bestemmingsplannen ligt primair bij VROM-Inspectie. De provincies hebben wel een duidelijke rol als het om de 'handhaving' van hun eigen ruimtelijke plannen gaat. Zo kunnen de provincies hierbij sturen op de kwaliteit en actualiteit van de gemeentelijke bestemmingsplannen om tegenstrijdigheden met provinciaal beleid te voorkomen.

<sup>43</sup> RPB, *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005.

<sup>44</sup> VROM-Inspectie, *Bestemmingsplannen Groene Hart. Beschermende werking in de praktijk*, 2006a. VROM-Inspectie, *Groene Hart beschermd? Vervolgonderzoek naar de kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart*, 2006b.

<sup>45</sup> Stuurgroep Groene Hart, *De Balans van het Groene Hart*, 2005, pp. 25-27.

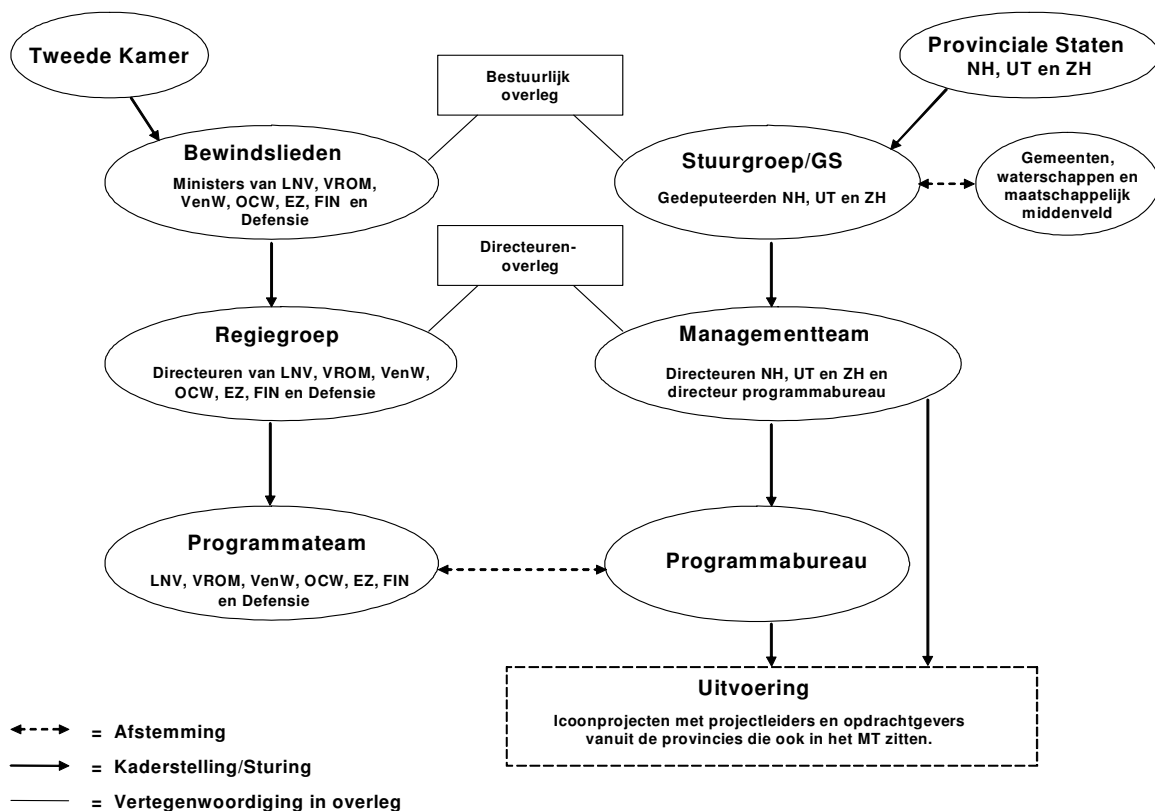


# HOOFDSTUK 4

## Organisatie

### 4.1 Wat is de huidige situatie?

In lijn met de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte heeft het Rijk in 2004 aan de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland gevraagd of zij de regie willen nemen over het Groene Hart. In juni 2004 is een intentieverklaring getekend waarmee de provincies zich ten doel stellen te komen tot afrekenbare afspraken om het beleid uit de Nota Ruimte voor het Groene Hart uit te voeren. Het Bestuurlijk Platform Groene Hart<sup>46</sup> dat op dat moment verantwoordelijk was voor de ontwikkeling en uitvoering van het Groene Hart-beleid, werd opgeheven en een nieuwe organisatie werd vormgegeven (zie figuur 9).<sup>47</sup> Doel daarvan was de sturing te vereenvoudigen en effectiever te maken en de samenwerking meer te richten op uitvoering.<sup>48</sup>



Figuur 9 Organogram van de organisatie Groene Hart-beleid<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Het platform bestond uit vertegenwoordigers van: de ministeries van VROM, LNV, EZ en VenW, de drie provincies, samenwerkingsverbanden van gemeenten (Bestuur Regio Utrecht, Gooi- en Vechtstreek, Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid en Rijnstreek), de vier grote steden, de waterschappen en maatschappelijke groeperingen (WLTO, Kamers van Koophandel, ANWB en Stichting Natuur en Milieu).

<sup>47</sup> Het organogram is opgesteld door de Rekenkamer en afgestemd met het rijksprogrammteam Groene Hart en het programmabureau Groene Hart.

<sup>48</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007, p. 29.

#### **4.1.1 Organisatie van het Groene Hart-beleid op rijksniveau**

De minister van LNV is, namens het Kabinet, verantwoordelijk voor een gecoördineerde en samenhangende besluitvorming over de rijksinzet in het Groene Hart. Op rijksniveau vindt afstemming tussen de ministeries plaats in een bewindslidenoverleg, dat bestaat uit de ministers van LNV, VROM en Ven W. Wanneer daar aanleiding toe is, nemen ook de ministers van EZ, OCW, Financiën en Defensie deel aan dit overleg.

Op ambtelijk niveau is een regiegroep in het leven geroepen bestaande uit de verantwoordelijke directeurs van de betrokken ministeries. Daarnaast is een interdepartementaal programmteam ingericht, dat bestaat uit één medewerker van elk van de betrokken ministeries. Dit team is verantwoordelijk voor de afstemming tussen en voortgang van projecten, voor de voorbereiding van gecoördineerde besluitvorming en voor de voorbereiding van overleggen van de Minister met zijn collega's, met andere overheden en private partijen.<sup>49</sup>

#### **4.1.2 Organisatie van het Groene Hart-beleid op provinciaal niveau**

PS van de drie provincies zijn verantwoordelijk voor het stellen van de kaders voor het Groene Hart-beleid en worden daarin geadviseerd door statencommissies. Gezien het gezamenlijke belang van de provincies bij het Groene Hart is ervoor gekozen een werkgroep in het leven geroepen die bestaat uit Statenleden van de drie provincies. Deze werkgroep, de interprovinciale werkgroep Voorloper Structuurvisie Groene Hart, is opgericht op verzoek van de stuurgroep Groene Hart. De werkgroep houdt zich bezig met het opstellen van de Voorloper Groene Hart (zie paragraaf 5.1.2) en brengt hierover advies uit aan de stuurgroep, de statencommissies en PS. Doel van de interprovinciale werkgroep is het bevorderen van afstemming tussen de drie provincies.<sup>50</sup> De werkgroep is van plan haar werk voort te zetten totdat de Voorloper in de provinciale structuurvisies is verwerkt. Naar verwachting zal de werkgroep ook een rol blijven spelen bij de uitwerking van een aantal thema's uit de Voorloper.<sup>51</sup>

Vier gedeputeerden van de drie Groene Hart-provincies vormen de stuurgroep Groene Hart. De provincie Zuid-Holland levert twee gedeputeerden, waarvan één de rol van voorzitter van de stuurgroep vervult. Voor deze samenstelling is gekozen om de besluitvorming ten aanzien van het Groene Hart te versnellen. Twee keer per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats tussen de gedeputeerden uit de stuurgroep Groene Hart en de verantwoordelijke bewindsliden. De stuurgroep wordt ambtelijk ondersteund door het programmabureau Groene Hart.

Het managementteam bestaat uit de voor het Groene Hart-beleid verantwoordelijke afdelingshoofden van de drie provincies en de directeur van het programmabureau Groene Hart. Figuur 9 laat zien dat het managementteam de schakel vormt tussen het bestuur (stuurgroep) en de ambtelijke organisatie (het programmabureau en de drie provinciale organisaties). Eens in de zes weken is er een directeurenoverleg, waarin het managementteam vergadert met de regiegroep.

Bij de drie betrokken provincies zijn programmacoördinatoren werkzaam. Deze 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.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Ministerie van LNV, *Groene Hart Rustgevend middelpunt van de Deltametropool*, december 2004.

<sup>50</sup> Interview coördinerend commissiegriffier Interprovinciale werkgroep Voorloper Structuurvisie Groene Hart, 30 oktober 2008.

<sup>51</sup> Informatie afkomstig uit de reactie van het programmabureau Groene Hart op het concept-rapport, 17 december 2008.

Zoals hierboven is aangegeven, zijn de betrokken provincies gezamenlijk verantwoordelijk voor de besluitvorming over het Groene Hart-beleid. Recent is over diverse onderwerpen die in alledrie de provincies belangrijk zijn, overeenstemming bereikt door de stuurgroep Groene Hart. Het betreft onderwerpen als bodemdaling, robuuste watersystemen, migratiesaldo nul, bedrijventerreinen en metropolitane landschappen. De overeengekomen beleidslijn is vastgelegd in de Voorloper Groene Hart. Het beleid in de Voorloper is nog geen afgerond geheel. De provincies zullen in de komende jaren hun samenwerking moeten voortzetten bij het verder uitwerken van het beleid uit de Voorloper.

De afstemming tussen de gedeputeerden uit de stuurgroep Groene Hart en andere gedeputeerden binnen hun colleges is niet altijd eenvoudig. Het verkrijgen van draagvlak voor het Groene Hart blijft een aandachtspunt, waardoor het Groene Hart-beleid niet altijd voldoende prioriteit krijgt (zie ook hoofdstuk 9). Een integrale, thematische aanpak wordt bemoeilijkt doordat de provinciale organisatie traditioneel per beleidsveld is georganiseerd, of doordat er project- en/of programmagerichte afdelingen naast de lijnafdelingen bestaan.<sup>52</sup> De ambtelijke afstemming tussen de verschillende beleidsafdelingen, verzorgd door de programmacoördinatoren, is dan ook van groot belang.

Daarnaast kan de uitvoering van het Groene Hart-beleid worden bemoeilijkt, doordat de beleidsuitvoering op verschillende locaties (bij het programmabureau en de drie betrokken provincies) plaatsvindt. In het Uitvoeringsprogramma hebben de provincies de uitwerking van de Groene Hart-doelen gekoppeld aan icoonprojecten. Voor ieder icoonproject is een bestuurlijke trekker benoemd (zie tabel 2). De Groene Ruggengraat, Oude Rijnzone (inclusief icoonproject Venster Bodegraven-Woerden) en Groot-Mijdrecht Noord zijn tevens Randstad Urgent (RU)-projecten.<sup>53</sup> Deze status maakt het mogelijk sneller tot uitvoering te komen, maar leidt ook tot een complexere aansturing.

**Tabel 2** Overzicht van de icoonprojecten en de bestuurlijk verantwoordelijken voor die projecten

Icoonproject	Bestuurlijk verantwoordelijk
Strategie voor merk en marketing	Stuurgroep Groene Hart
Recreatief routenetwerk	Stuurgroep Groene Hart
Krimpenerwaard	Provincie Zuid-Holland
Groene Uitweg	Provincie Noord-Holland
De Venen	Provincie Utrecht
Horstermeerpolder	Provincie Noord-Holland
Oude Rijnzone ( <i>RU-project</i> )	Provincie Zuid-Holland
Venster Bodegraven-Woerden ( <i>RU-project</i> )	Provincie Utrecht/Zuid-Holland
Groot-Mijdrecht Noord ( <i>RU-project</i> )	Provincie Utrecht
Groene Ruggengraat ( <i>RU-project</i> )	Provincie Utrecht/Zuid-Holland/Noord-Holland
Schelluinen-West	Provincie Zuid-Holland

<sup>52</sup> Bijvoorbeeld de afdeling Project en Programma in de provincie Noord-Holland en de afdeling Programma's en Projecten (directie Groen, water en milieu) in de provincie Zuid-Holland.

<sup>53</sup> Randstad Urgent is een programma, bestaande uit 35 projecten, dat erop is gericht van de Randstad weer een duurzame en concurrerende topregio te maken. Op deze manier wil het kabinet de besluitvorming over een aantal urgente projecten versnellen en een integrale langetermijnvisie ontwikkelen. Het kabinet werkt hiervoor samen met onder andere provincies en gemeenten. Elk project wordt getrokken door een bestuurlijk duo (rijks- en provinciaal bestuurder).

#### 4.1.3 Gemeenten en waterschappen

Naast bovengenoemde partijen, die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van het Groene Hart-beleid, zijn de volgende publiekrechtelijke organisaties bij het Groene Hart-beleid betrokken<sup>54</sup>:

- Gemeenten: De 59 gemeenten in het Groene Hart zijn verenigd in het Woerdens Beraad via zes intergemeentelijke samenwerkingsverbanden<sup>55</sup>. Dit overleg behartigt de belangen van de gemeenten met betrekking tot de toekomst van het Groene Hart.
- Waterschappen: De vijf waterschappen<sup>56</sup> hebben gezamenlijk één vertegenwoordiger aangewezen die de belangen van de waterschappen met betrekking tot de toekomst van het Groene Hart behartigt.

#### 4.1.4 Maatschappelijk middenveld

De volgende privaatrechtelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij het Groene Hart-beleid<sup>54</sup>:

- Groene Hart Pact: In het Groene Hart Pact is een coalitie van maatschappelijke organisaties (ANWB, Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, Kamers van Koophandel, LTO-Noord, Neprom en Milieufederaties) verenigd.
- Stichting Groene Hart: Dit is een particuliere stichting van personen die zich inzetten voor het Groene Hart.
- Groene Hart Kloppend Hart: Dit is een recreatief, toeristisch platform waarin diverse agrarische verenigingen, samenwerkingsverbanden en organisaties die recreatieve activiteiten in het Groene Hart uitvoeren of aanbieden, zijn vertegenwoordigd.

## 4.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

**Inzicht uit eerder onderzoek** L1: De besturing van het Groene Hart-beleid is te complex en te vrijblijvend georganiseerd.

**Conclusie 1** 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 alledrie 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 1** 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.

<sup>54</sup> <http://www.toekomstgroenehart.nl/Wie+doet+wat/default.aspx>

<sup>55</sup> Namelijk: Bestuur Regio Utrecht, Gewest Gooi en Vechtstreek, Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland, Regio Zuid-Holland Zuid, Rijnstreekberaad en Samenwerking Utrecht-West.

<sup>56</sup> Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden en Waterschap Rivierenland.

## Toelichting

**Inzicht L1:** De brede bestuurlijke samenstelling van het Bestuurlijk Platform Groene Hart (1996-2004) leidde tot vervlakking van besluiten en standpunten en minder slagvaardigheid.

**Conclusie 1:** Het Rijk heeft de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland gevraagd de regie van het Groene Hart-beleid op zich te nemen. Het Bestuurlijk Platform Groene Hart (dat bestond uit een groot aantal betrokken partijen<sup>57</sup>) is vervangen door de stuurgroep Groene Hart (die bestaat uit gedeputeerden van de drie provincies) met als doel de besluitvorming te versnellen. De stuurgroep is ingesteld om het Groene Hart-beleid van de drie betrokken provincies op elkaar af te stemmen. Op dit moment wordt een belangrijke stap gezet in de besluitvorming over interprovinciale Groene Hart-onderwerpen. De stuurgroep Groene Hart is erin geslaagd overeenstemming te bereiken over diverse onderwerpen die in alledrie de provincies van groot belang zijn. Dit is vastgelegd in de Voorloper Groene Hart. De stuurgroep laat hiermee zien slagvaardiger te zijn dan het Bestuurlijk Platform Groene Hart in het verleden was. Ook op het niveau van PS vindt samenwerking tussen de provincies plaats in de vorm van een interprovinciale werkgroep van Statenleden.

Ondanks de wijzigingen in de organisatiestructuur, is de besturing van het Groene Hart-beleid nog altijd complex. Dit is echter onvermijdelijk, omdat verschillende overheden en maatschappelijke organisaties betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van het Groene Hart-beleid.

**Aanbeveling 1:** Ook in de toekomst is afstemming tussen de drie provincies noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de beleidskaders uit de Voorloper in de afzonderlijke provincies op een eenduidige wijze worden uitgewerkt. De Rekenkamer vindt het dan ook belangrijk dat de interprovinciale samenwerking op het niveau van PS en GS wordt gecontinueerd en is verheugd dat zowel de interprovinciale werkgroep (op PS-niveau) als de stuurgroep Groene Hart (op GS-niveau) van plan zijn hun samenwerking in de komende jaren voort te zetten.

<b>Inzichten uit eerder onderzoek</b>	<b>L2:</b> Een effectieve interbestuurlijke coördinatiestructuur ontbreekt. <b>R2:</b> Verkokering van het beleid op rijksniveau.
<b>Conclusie 2</b>	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.
<b>Aanbeveling 2</b>	Geen.

## Toelichting

**Inzichten L2 + R2:** Verschillende rijksdepartementen en decentrale overheden ontwikkelden beleid met grote gevolgen voor het Groene Hart. Interdepartementale regie ontbrak.

**Conclusie 2:** Op rijksniveau vindt overleg plaats tussen de bij het Groene Hart betrokken bewindslieden. Ook zijn een interdepartementale regiegroep en een interdepartementaal programmateam opgericht om op ambtelijk

<sup>57</sup> Het platform bestond uit vertegenwoordigers van: de ministeries van VROM, LNV, EZ en VenW, de drie provincies, samenwerkingsverbanden van gemeenten (Bestuur Regio Utrecht, Gooi- en Vechtstreek, Midden-Holland, Zuid-Holland Zuid en Rijnstreek), de vier grote steden, de waterschappen en maatschappelijke groeperingen (WLTO, Kamers van Koophandel, ANWB en Stichting Natuur en Milieu).

niveau de afstemming tussen de ministeries te verbeteren. Op provinciaal niveau is door de drie provincies gezamenlijk een programmabureau Groene Hart opgericht ter ondersteuning van de stuurgroep Groene Hart. Daarnaast zijn binnen de drie provincies programmacoördinatoren werkzaam die de Groene-Hart-projecten die in hun provincie worden uitgevoerd, coördineren en zorgdragen voor de afstemming van het Groene Hart-beleid met het beleid van andere sectoren. De genoemde veranderingen in de organisatiestructuur maken een goede afstemming tussen beleidssectoren op zowel rijksniveau als provinciaal niveau mogelijk.

**Aanbeveling 2:** Geen.





# HOOFDSTUK 5

## Beleidsontwikkeling

---

### 5.1 Wat is de huidige situatie?

De kaders van het huidige Groene Hart-beleid zijn vastgelegd op rijksniveau en de uitwerking van dit beleid is in handen van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland. Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in op het rijksbeleid, het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies en de wijze waarop dit is verwerkt in het beleid van de afzonderlijke provincies. Tot slot wordt kort ingegaan op de vraag in hoeverre indicatoren zijn opgesteld om het beleid meetbaar te maken. Bijlage A bevat een overzicht van de geraadpleegde bronnen en biedt, per overheidslaag, een overzicht van de voor het Groene Hart relevante beleidsdocumenten.

#### 5.1.1 Rijksbeleid

De Nota Ruimte<sup>58</sup> beschrijft op hoofdlijnen het rijksbeleid ten aanzien van het Groene Hart. De nota bevat zowel doelstellingen die specifiek zijn gericht op het Groene Hart als doelstellingen die in alle Nationale Landschappen (inclusief het Groene Hart) moeten worden nagestreefd (zie tabel 3). In 2006 is het rijksbeleid ten aanzien van het Groene Hart vastgelegd in de Groene Hartbrief. De Groene Hartbrief beschrijft het rijksprogramma voor het Groene Hart. Dit programma bestaat uit acht projecten die van belang zijn voor de ontwikkeling van het Groene Hart, waaronder de projecten Nationaal Landschap Groene Hart, Natte As, Rijn Gouwelijk Oost en Routeontwerp A12. Daarnaast is binnen het programma speciale aandacht voor de thema's water en de toekomst van de grondgebonden veehouderij. Het programma heeft ten doel de besluitvorming op rijksniveau op een zodanige wijze te coördineren dat de ontwikkelingen in het Groene Hart vorm krijgen met aandacht voor het unieke karakter van het gebied.

**Tabel 3 Rijksdoelen voor het Groene Hart, zoals geformuleerd in de Nota Ruimte<sup>59</sup>**

Doelstellingen specifiek voor het Groene Hart	
-	Duurzaam behoud van de kwaliteiten in de veenweidegebieden. Er zijn scherpe en robuuste keuzes nodig om de kwaliteiten van het veenweidelandschap duurzaam te behouden. Voor beheer is behoud van grondgebonden veeteelt een voorwaarde.
-	Goede samenhang met de ontwikkeling van de Stelling van Amsterdam (gebaseerd op de internationale richtlijnen voor het Werelderfgoed) en de Nieuwe Hollandse Waterlinie (uitgaande van het zogenoemde 'Linieperspectief Panorama Krayenhoff') en met de ontwikkeling van de Natte As.
-	Behoud en versterking van de economische vitaliteit van het gebied. Dit vraagt om ontwikkeling van nieuwe economische dragers.
-	Benutting van de kansen die het water biedt. De deelstroomgebiedsvisies moeten worden uitgevoerd.
-	Oplossing van de steeds urgenter wordende wateropgave door o.a. benutting van functiecombinaties.
-	Integratie en snelle uitvoering van de lopende strategische Groene Hartprojecten.

---

<sup>58</sup> Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ. *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, 2004.

<sup>59</sup> Ministeries van LNV, VROM, EZ, OCW en VenW, *Groene Hartbrief: Kabinetsbesluiten voor het rijksprogramma Groene Hart*, september 2006, pp. 2-3. De Groene Hartbrief bevat een opsomming van de op het Groene Hart van toepassing zijnde doelstellingen uit de Nota Ruimte.

---

#### Doelstellingen voor alle Nationale Landschappen (inclusief het Groene Hart)

- Behoud, beheer en, waar mogelijk, versterking van de kwaliteiten van de nationale landschappen. Daartoe zijn in de Nota Ruimte per nationaal landschap kernkwaliteiten geformuleerd die door de betrokken provincies moeten worden uitgewerkt.
- Toename van de toeristisch-recreatieve betekenis (in samenhang met de kwaliteiten).
- Ja, mits-regime voor ruimtelijke ontwikkelingen; ontwikkelingen zijn mogelijk mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt en binnen ruimtelijke kaders zoals migratiesaldo nul en geen grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen.

Voor de lange termijn is de visie van het Rijk op het Groene Hart vastgelegd in de Structuurvisie Randstad 2040.<sup>60</sup> Hierover wordt onder andere het volgende opgemerkt: "In de periode tot 2040 wordt het Groene Hart uit zijn isolement bevrijd en krijgt het betere aansluitingen op het IJsselmeer, de Noordzee en de Zeeuwse wateren. Landinwaarts wordt op termijn gewerkt aan een betere verbinding met de Utrechtse Heuvelrug, het rivierengebied en de Hoeksche Waard" én "Bij de grote steden is een groot tekort aan toegankelijk groen. Metropolitane parken kunnen daarop, als toegankelijke recreatieruimten voor de steden, het antwoord zijn. ... Ook ontwikkeling van kleine aantallen groene woon- en werkmilieus kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering van het Groene Hart." De Structuurvisie Randstad 2040 geeft richting aan de beleidsbeslissingen die in de komende jaren ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van de Randstad (inclusief het Groene Hart) moeten worden genomen.

#### 5.1.2 Gezamenlijk Groene Hart-beleid van de drie provincies

Op verzoek van het Rijk hebben de drie betrokken provincies de regie van de uitwerking van het rijksprogramma Groene Hart op zich genomen. De provincies hebben in eerste instantie de volgende documenten opgesteld:

- De Balans van het Groene Hart (maart 2005)<sup>61</sup>: In dit document is de stand van zaken met betrekking tot het Groene Hart opgemaakt. Het doel was om het gesprek met het Rijk en andere samenwerkingspartners mogelijk te maken en te verkennen hoe de opgaven die er liggen voor het Groene Hart het best kunnen worden gerealiseerd.
- Het Ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart (november 2005)<sup>62</sup>: Dit document beschrijft voor de lange termijn het perspectief op de ontwikkeling van het Groene Hart en vertaalt dit naar beleid voor de korte termijn. Het Ontwikkelingsprogramma is primair opgesteld voor het overleg met het Rijk over de rijksbijdrage aan de ontwikkeling van het Groene Hart.
- Het Uitvoeringsplan voor het Groene Hart (mei 2006)<sup>63</sup>: Het Uitvoeringsplan geeft antwoord op de vraag hoe het uitvoeringsproces voor het Groene Hart gestalte krijgt, zodanig dat alle betrokken partijen hun rol kunnen vinden in de gezamenlijke opgave voor het gebied.

Deze drie bestuurlijke werkdocumenten staan aan de basis van het Uitvoeringsprogramma voor het nationale landschap Groene Hart. Hieronder wordt ingegaan op het Groene Hart-beleid, zoals vastgelegd in dit Uitvoeringsprogramma en de Voorloper Groene Hart. Deze twee documenten beschrijven het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies.

**Uitvoeringsprogramma Groene Hart.**<sup>64</sup> In februari 2007 is het Uitvoeringsprogramma Groene Hart vastgesteld. Dit document beschrijft het Groene Hart-beleid voor de periode 2007 tot en met 2013. Het Uitvoeringsprogramma

<sup>60</sup> Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstad 2040: Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*, september 2008.

<sup>61</sup> Stuurgroep Groene Hart, *De Balans van het Groene Hart*, maart 2005.

<sup>62</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart*, november 2005.

<sup>63</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Uitvoeringsplan voor het Groene Hart*, mei 2006.

<sup>64</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007.

bestaat onder andere uit een ontwikkelingsperspectief met vier uitvoeringsaccenten en uit ruim 30 projecten die zich binnen de grenzen van het Groene Hart afspelen. Het ontwikkelingsperspectief schetst hoe het Groene Hart zich zou kunnen ontwikkelen, als alle bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid betrokken partijen daaraan een bijdrage leveren. De vier geformuleerde uitvoeringsaccenten geven richting aan de uitvoering van het Groene Hart-beleid door de betrokken partijen. Tabel 4 beschrijft de algemene doelstelling van het provinciaal Groene Hart-beleid en de bijbehorende uitvoeringsaccenten.

**Tabel 4 Algemene doelstelling en uitvoeringsaccenten**<sup>65</sup>

Algemene doelstelling	
Een landschappelijk mooi, ecologisch waardevol en economisch vitaal Groene Hart waar het voor inwoners en recreanten goed toeven is.	
Uitvoeringsaccenten	
Uitvoeringsaccent	Beschrijving
Transitie van de veenweidegebieden	Het in samenhang benaderen van alle opgaven die bijdragen aan de karakteristiek en de vitaliteit van deze landschappen (waaronder in elk geval de waterhuishouding, de landbouw, de natuur, de leefbaarheid, de cultuurhistorie en de toeristisch-recreatieve structuur).
Wonen en werken met Groene Hart-kwaliteit	Het zodanig vormgeven en inpassen van nieuwe woon- en werkfuncties dat deze bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit, de betekenis voor het stedelijk netwerk van de Randstad en de sociaal-economische vitaliteit van het Groene Hart zelf.
Het Groene Hart nationaal en internationaal op de kaart	Het verbeteren van de bekendheid met de kwaliteiten van het landschap, onder meer door de bereikbaarheid en toegankelijkheid te vergroten en door de toeristische en recreatieve mogelijkheden beter in de markt te zetten.
Een nieuwe toekomst voor de droogmakerijen	Het ontwikkelen van ruimtelijke strategieën die recht doen aan de positie van de droogmakerijen in het aan te passen watersysteem en hun kansen in het stedelijk netwerk.

De provincies hebben de uitwerking van hun gezamenlijke Groene Hart-beleid gekoppeld aan icoonprojecten (zie ook paragraaf 6.1.4) en andere gebiedsgerichte projecten. Icoonprojecten zijn projecten die 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.<sup>66</sup> De iconen zijn verdeeld naar de vier uitvoeringsaccenten. Naast de icoonprojecten zijn kandidaat- en potentiële iconen benoemd. Kandidaat-iconen zijn projecten met de potentie en ambitie om op korte termijn een icoonstatus te verwerven. Potentiële iconen zijn projecten die kunnen doorgroeien tot icoon of waarvan de afronding nadert.

**Voorloper Groene Hart.** Tot voor kort werd het ruimtelijk beleid van de provincies planologisch vastgelegd in streekplannen. Met ingang van de nieuwe Wro<sup>67</sup> is het streekplan vervangen door de provinciale structuurvisie (PSV).<sup>68</sup> De nieuwe Wro biedt de drie provincies de mogelijkheid om één integrale PSV voor het Groene Hart op te stellen.<sup>69</sup> De drie provincies hebben echter besloten elk een PSV op te stellen voor hun eigen grondgebied en niet gezamenlijk één PSV voor het Groene Hart. Redenen daarvoor waren:

- Door een PSV voor het eigen grondgebied op te stellen, kunnen provincies het beleid voor het Groene Hart en voor andere gebieden binnen de provincie beter op elkaar afstemmen en een integrale afweging maken.

<sup>65</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007, pp. 5 en 8.

<sup>66</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007, p. 9.

<sup>67</sup> De voormalige Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) is op 1 juli 2008 vervangen door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).

<sup>68</sup> Art. 9.1.2 lid 1 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening en Art. 2.2 Wro.

<sup>69</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007, p. 40.

Besluiten over het Groene Hart kunnen zo in samenhang worden genomen met besluiten over de Randstad als geheel en andere gebieden binnen de Randstad.<sup>70</sup>

- De provincies hadden niet hetzelfde tijdspad voor ogen bij het opstellen van de PSV's en hadden nog onvoldoende ervaring met de werking van de Wro om daar gezamenlijk mee aan de slag te gaan.<sup>71</sup>
- Een gezamenlijke PSV zou voor het Groene Hart praktische problemen kunnen opleveren omtrent de besluitvorming.<sup>72</sup>

Om zeker te stellen dat de sturing op de ontwikkeling van het Groene Hart gezamenlijk plaatsvindt, heeft de stuurgroep Groene Hart ervoor gekozen een Voorloper Groene Hart op te stellen. De stuurgroep Groene Hart heeft de Voorloper vastgesteld als gezamenlijke bouwsteen voor de drie PSV's. De Voorloper moet een koepel gaan vormen voor alles wat er loopt binnen het Groene Hart en voor de uitvoering daarvan. In de Voorloper zijn de randvoorwaarden voor beleidskeuzes op gebiedsniveau opgenomen. De Voorloper is geen formeel plan en brengt dus ook geen formele verplichtingen voor de provincies met zich mee. Doordat de Voorloper geen wettelijke status heeft, vindt er geen bezwarenprocedure plaats zoals bij de wettelijke ruimtelijke plannen. Hierdoor is de Voorloper niet het juiste kader voor keuzes met verstrekking gevolgen op gebiedsniveau. Deze beleidskeuzes moeten worden gemaakt in de PSV's. De PSV's doorlopen uiteraard de wettelijke procedures. De Voorloper is in december 2008 door de drie colleges van GS is vastgesteld. Nu is het aan PS van de drie provincies hoe zij de Voorloper status geven.<sup>73</sup>

In de Voorloper is het ruimtelijk beleid voor het Groene Hart uitgewerkt aan de hand van de volgende vier kernkwaliteiten: landschappelijke diversiteit, (veen-)weidekarakter, openheid en rust en stilte. Gestreefd wordt naar behoud en de ontwikkeling van deze kernkwaliteiten. Opgemerkt wordt dat de kernkwaliteiten het vertrekpunt zijn voor de inrichting en ontwikkeling van gebieden in het Groene Hart en het toetsings- en afwegingskader vormen voor verandering in het landschap. Op diverse plaatsen in de Voorloper wordt vermeld dat bij het maken van beleidskeuzes rekening moet worden gehouden met de kernkwaliteiten, bijvoorbeeld<sup>74</sup>:

- "Substantieel afremmen van de bodemdaling binnen een robuust en klimaatbestendig watersysteem zodanig dat het op lange termijn goed betaalbaar en beheersbaar is en dat rekening wordt gehouden met behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kernkwaliteiten."
- "Het beleid van de drie provincies voor de landbouw is gericht op het bieden van ontwikkelingsruimte aan de landbouw, binnen de randvoorwaarden van de kernkwaliteiten...."
- "De opgave hier is om de metropolitane landschappen te beschermen en het gebied aantrekkelijk te maken als recreatief uitloophoek met behoud van de kernkwaliteiten."

Om de kernkwaliteiten als toetsings- en afwegingskader te kunnen gebruiken, is het essentieel dat duidelijk is wat de kernkwaliteiten precies inhouden en hoe kan worden getoetst of een ruimtelijk plan wel of geen bedreiging vormt voor deze kernkwaliteiten. In de Voorloper zijn de kernkwaliteiten nog niet voldoende concreet uitgewerkt; de provincies zijn voornemens dit in een Kwaliteitsatlas (zie volgende alinea) te doen. In de Voorloper is voor de kernkwaliteit (veen)weidekarakter bijvoorbeeld aangegeven dat de verschillende verkavelingspatronen met smalle kavels en veel sloten, kades, oude dorpskernen en kronkelende riviertjes karakteristiek zijn. Vervolgens is echter niet geconcretiseerd hoe ruimtelijke plannen daaraan kunnen worden getoetst.

---

<sup>70</sup> Interview met gedeputeerde Van Engelshoven-Huls, provincie Zuid-Holland, 6 november 2008.

<sup>71</sup> Interview programmabureau Groene Hart, 10 oktober 2008.

<sup>72</sup> Interview met gedeputeerde Van Engelshoven-Huls, provincie Zuid-Holland, 6 november 2008.

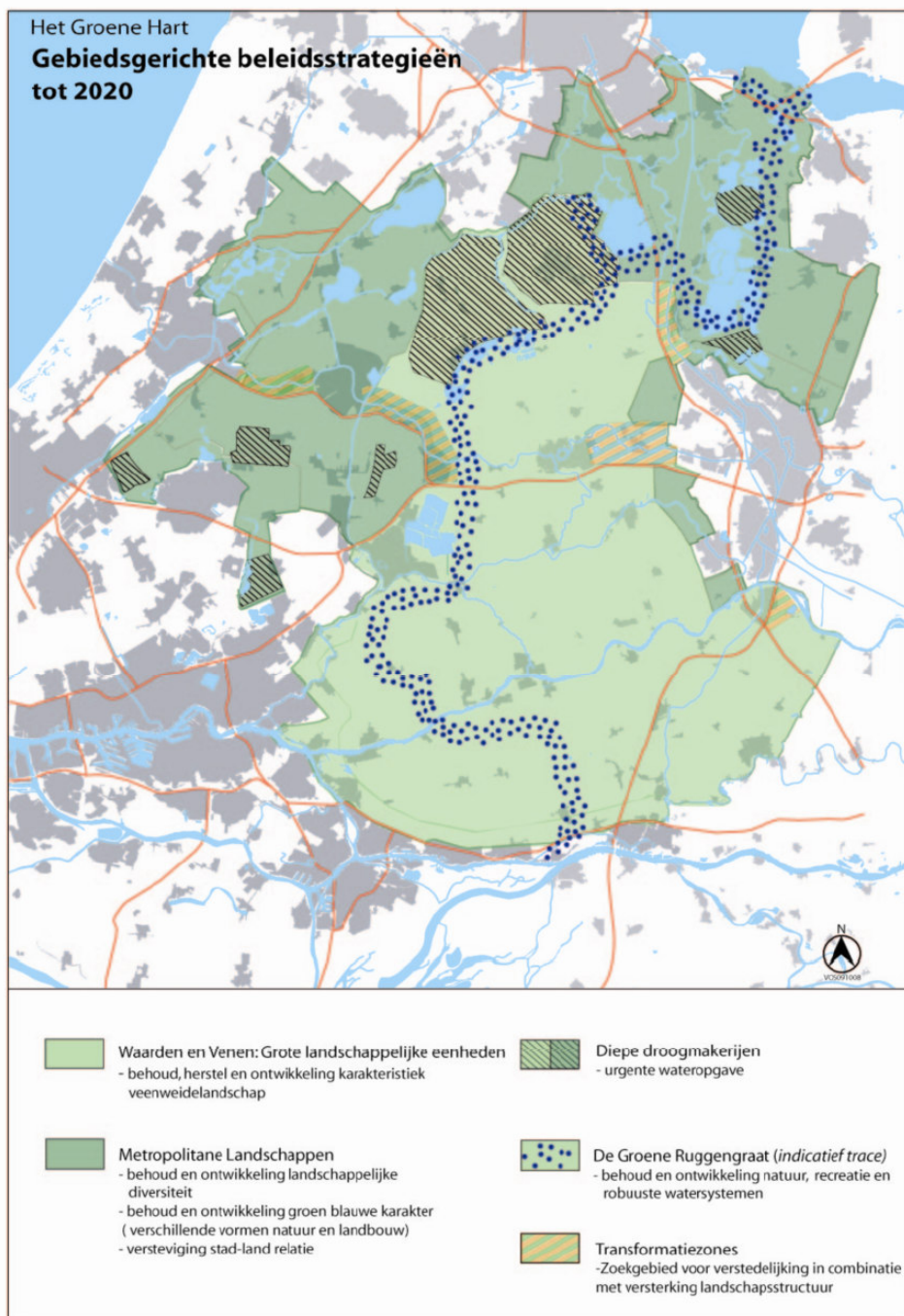
<sup>73</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Voorloper Groene Hart*, december 2008, p. 2.

<sup>74</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Voorloper Groene Hart*, december 2008, pp. 11, 16 en 24.

De provincies zijn momenteel bezig met het opstellen van een Kwaliteitsatlas die duidelijk moet maken wat precies met de kernkwaliteiten wordt bedoeld. Dit is een interactieve website die met beelden laat zien hoe de kernkwaliteiten er in het veld uit zien (zie hoofdstuk 6 voor meer informatie over de Kwaliteitsatlas). Aangezien de Kwaliteitsatlas ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar was, heeft de Rekenkamer niet kunnen nagaan hoe daarin invulling wordt gegeven aan de kernkwaliteiten. De website wordt in maart 2009 gelanceerd, maar bevat dan nog geen precieze concretisering van de kernkwaliteiten. De wijze waarop de kernkwaliteiten in de Kwaliteitsatlas worden uitgewerkt, is van cruciaal belang voor de realisatie van het Groene Hart-beleid.

In de Voorloper is invulling gegeven aan het Groene Hart-beleid op gebiedsniveau. Aangegeven wordt dat, vanuit de kernkwaliteiten, behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke diversiteit een belangrijke ruimtelijke opgave is. De stuurgroep geeft aan dat deze opgave vraagt om een gebiedsgerichte benadering van de kernkwaliteiten. De volgende vijf deelgebieden van het Groene Hart worden onderscheiden in de Voorloper (zie figuur 10):

- De Waarden en De Venen: behoud en ontwikkeling van de karakteristieke veenweidelandschappen.
- De Groene Ruggengraat: behoud en ontwikkeling van de natuur.
- De droogmakerijen: urgente wateropgaven.
- Metropolitane parklandschappen: behoud en versterken van de stad-landrelatie en behoud en ontwikkeling van het groen/blauwe karakter.
- A2-corridor en Oude Rijnzone en Gouda: mix van stedelijke en landelijke functies.



**Figuur 10** Gebiedsgerichte beleidsstrategieën<sup>75</sup>

In deze gebieden zijn verschillende beleidsstrategieën gekozen die bijdragen aan de Groene Hart-doelen. Zo is voor De Waarden en De Venen gekozen voor een strategie van 'behoud': behoud van openheid, behoud van rust en stilte en behoud van het veenweidekarakter zonder daarmee 'het gebied op slot te zetten'. Het ruimtelijk beleid voor de metropolitane parklandschappen is daarentegen gericht op mogelijkheden voor recreatie en landbouw.

<sup>75</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Voorloper Groene Hart*, december 2008, p. 29.

### 5.1.3 Provinciaal beleid van de afzonderlijke provincies

Op provinciaal niveau is informatie over het Groene Hart-beleid onder meer terug te vinden in streekplannen, beleidsdocumenten en sturings- en verantwoordingsrapportages (zoals de programmabegroting en de jaarrekening). Zo bevatten de programmabegrotingen van de drie provincies informatie over de iconprojecten waarvan de provincie zelf bestuurlijk trekker is en over sectoraal beleid (bijvoorbeeld waterbeleid of milieubeleid) dat relevant is voor het Groene Hart.<sup>76</sup>

**Structuurvisie.** Met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) op 1 juli 2008 zijn de provincies verplicht een provinciale structuurvisie (PSV) op te stellen.<sup>77</sup> In de PSV gaat het om de integrale afweging in het ruimtelijk domein. Het provinciaal belang is het uitgangspunt voor de ruimtelijke inrichting van de provincie. De PSV vormt hét afwegings- en referentiekader van de provincie en bevat strategisch beleid voor de ontwikkeling van het gebied waar het betrekking op heeft.<sup>78</sup> Aan de inhoud van structuurvisies zijn nauwelijks wettelijke eisen gesteld. In de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is wel vastgelegd dat structuurvisies de volgende informatie moeten bevatten:

- De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied (Wro);
- De hoofdzaken van het te voeren ruimtelijke beleid (Wro);
- De wijze waarop het vaststellend bestuursorgaan de geschetste ontwikkeling wil realiseren (Wro);
- De wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming van de structuurvisie zijn betrokken (Bro).

De structuurvisie is derhalve een ruimtelijke visie, een beleidsdocument en een uitvoeringsprogramma ineen. De structuurvisie moet niet alleen de beoogde ontwikkeling van een gebied en het te voeren ruimtelijk beleid beschrijven, maar vormt ook het vertrekpunt voor de afweging van elke concrete ruimtelijke beslissing en voor de inzet van Wro-instrumenten. In de PSV moeten PS derhalve aangeven met welke bevoegdheden en middelen zij de doelstellingen van het ruimtelijk beleid willen bereiken.<sup>79</sup>

Structuurvisies zijn alleen juridisch bindend voor het orgaan dat de structuurvisie heeft opgesteld. De Wro bevat geen bepaling waarbij een structuurvisie van een hoger bestuursorgaan bindend wordt verklaard voor lagere overheden. Wanneer een gemeentelijke structuurvisie strijdig is met een PSV heeft dit dus geen juridische gevolgen, maar kan dit wel tot ongewenste maatschappelijke onduidelijkheid leiden. Problemen kunnen wel ontstaan bij de concretisering van het beleid in bijvoorbeeld een bestemmingsplan. In dat geval kan een hoger bestuursorgaan de impasse doorbreken door instrumenten uit de Wro in te zetten, mits dat in haar belang is. Een provincie kan dus Wro-instrumenten inzetten als het provinciaal belang in het geding is.

Voor de provincies is het belangrijk duidelijk in de PSV's vast te leggen wat hun provinciale belangen zijn. Dit belang blijkt onder andere uit een recente rechtszaak waarin een gemeente in het gelijk is gesteld in een geschil over rijksbeleid met betrekking tot de bouw van recreatiewoningen die een aantasting zouden vormen van het Groene Hart.<sup>80</sup> In de onderstaande tekstbox wordt het geschil en de rechterlijke uitspraak beschreven.

---

<sup>76</sup> Provincie Noord-Holland, *Programmabegroting 2008*, 2007, p. 105; Provincie Utrecht, *Programmabegroting 2008*, 2007, pp. 84 en 237-238; Provincie Zuid-Holland, *Begroting 2008*, 2007, p. 23.

<sup>77</sup> De PSV's vervangen de streekplannen. De status van een structuurvisie is anders dan die van een streekplan. De PSV is zelfbindend en heeft dus geen directe juridische consequenties voor burgers of andere overheden. Streekplannen kunnen wel concrete beleidsbeslissingen bevatten die bindend zijn voor burgers of andere overheden.

<sup>78</sup> Er moet een PSV gelden voor het gehele grondgebied van de provincie. Dat kan één PSV zijn, maar er kunnen ook meerdere PSV's worden vastgesteld voor verschillende delen van het provinciaal grondgebied. Ook kan voor bepaalde aspecten van het provinciaal beleid een afzonderlijke structuurvisie worden opgesteld, bijvoorbeeld voor regionale bedrijven of windmolenbeleid.

<sup>79</sup> Van der Schoot, T.H.H.A. et al, *Nieuwe Wro: Bedoeling en bevoegdheden*, 2008, p. 35.

<sup>80</sup> Atelier Rijksbouwmeester, *Ruimte met karakter: Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*, Den Haag, 2008, p. 37.

Ten aanzien van de bouw van recreatiewoningen bij de Wijde Aa in de gemeente Alkemade was sprake van een geschil over de interpretatie het rijksbeleid. Het Rijk had in de Nota Ruimte duidelijk aangegeven dat nieuwbouw in nationale landschappen de landschappelijke kwaliteiten moet behouden of versterken. Die bepaling bleek juridisch gezien echter geen waarde te hebben. De zaak diende uiteindelijk bij de Raad van State.<sup>81</sup> Met een verrassende uitkomst: enerzijds bevestigde de Raad dat de vakantiewoningen een aantasting vormen van de openheid en het veenweidekarakter van het polderlandschap. Het villapark is daarom niet in overeenstemming met het rijksbeleid, zo oordeelde de Raad. Toch trok de gemeente aan het langste eind: tegelijkertijd oordeelde de rechter dat de kernkwaliteiten van het Groene Hart niet zijn aangewezen als concrete beleidsbeslissingen.<sup>80</sup> Buiten zodanige concrete beleidsbeslissingen is de gemeente niet gebonden aan rijksbeleid, maar dient daar slechts rekening mee te houden.

De drie provincies zullen ieder een PSV opstellen voor hun provincie, waarin zij de Voorloper zullen verwerken. Het opstellen van de PSV's verloopt in de drie provincies volgens een verschillend tijdpad. In de provincie Noord-Holland wordt gewerkt aan een nieuwe PSV waarin de kaders uit de Voorloper zullen worden verwerkt.<sup>82</sup> Het is de bedoeling dat deze in de zomer van 2009 door PS wordt vastgesteld. In de provincie Utrecht is het streekplan 2005-2015 beleidsneutraal omgezet in een PSV. Dit betekent dat geen herziening van de plannen heeft plaatsgevonden en dat de huidige beleidsdoelen centraal blijven staan. PS hebben besloten deze statenperiode geen nieuwe PSV op te stellen.<sup>83</sup> In de huidige PSV is het Groene Hart niet expliciet opgenomen, maar zijn de provinciale belangen provinciebreed benoemd.<sup>84</sup> De provincie is van plan een stevige verordening op te stellen, waarmee kan worden gestuurd op onder andere de rode contouren<sup>85</sup> en de zonering landelijk gebied.<sup>84</sup> In de provincie Zuid-Holland is in 2004, vooruitlopend op de nieuwe Wro, een PSV vastgesteld. Het is de bedoeling dat eind 2009 een nieuwe PSV gereed is, waarin de Voorloper is verwerkt.<sup>86</sup>

#### **5.1.4 Het formuleren van indicatoren**

Beleidsontwikkeling omvat niet alleen het ontwikkelen van het Groene Hart-beleid, maar ook het ontwikkelen van instrumenten om de resultaten van het beleid te meten. Om inzicht te krijgen in de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt en de beoogde prestaties zijn geleverd, kan gebruik worden gemaakt van indicatoren. Tot dusverre zijn geen indicatoren opgesteld om de effecten van het gezamenlijke Groene Hart-beleid te meten. Het Uitvoeringsprogramma beschrijft dat de doelstellingen voor de iconprojecten en voor het Groene Hart als geheel vertaald zullen worden in indicatoren en meetbare parameters. In de Voortgangsrapportage 2007 is vermeld dat het programmabureau Groene Hart werkt aan een monitoringsysteem voor het Groene Hart, waarbij een methodiek zal worden opgesteld die tegemoet zal komen aan de monitoring op het niveau van de iconprojecten én de doelstellingen ten aanzien van het Groene Hart als geheel (zie ook hoofdstuk 7).

<sup>81</sup> Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, zaaknummer: 200607728/1 15 augustus 2007.

<sup>82</sup> <http://www.noord-holland.nl/projecten/structuurvisie>; email provinciedewerker, 14 oktober 2008.

<sup>83</sup> Provincie Utrecht, *Beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording: Beleidsneutrale omzetting van het Streekplan*, 23 juni 2008; interview provinciedewerker, 7 oktober 2008.

<sup>84</sup> Interview met gedeputeerde Krol, provincie Utrecht, 11 december 2008.

<sup>85</sup> Rode contouren worden door provincies gebruikt om voor elke gemeente vast te leggen wat de grenzen van het 'stedelijk' gebied zijn. Binnen de rode contouren geldt een soepeler ruimtelijk beleid dan daarbuiten. Als een gebied binnen de rode contour ligt, mag dat worden bebouwd. Dit wil uiteraard niet zeggen dat dit gebied ook daadwerkelijk bebouwd moet worden.

<sup>86</sup> [http://www.zuid-holland.nl/3/content\\_provinciale\\_ruimtelijke\\_structuurvisie\\_2020](http://www.zuid-holland.nl/3/content_provinciale_ruimtelijke_structuurvisie_2020); interview provinciedewerker, 30 september 2008.



## 5.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

<b>Inzicht uit eerder onderzoek</b>	<b>L3:</b> De beleidsopgave is <u>onvoldoende specifiek</u> en onvoldoende gezaghebbend gedefinieerd.
<b>Conclusie 3</b>	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.
<b>Aanbeveling 3</b>	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.

### Toelichting

**Inzicht L3:** De beschreven ambitie en doelstellingen gaven niet genoeg richting aan de uitvoering. Ook waren de doelstellingen niet specifiek genoeg geformuleerd.

**Conclusie 3:** De provincies onderscheiden vier kernkwaliteiten voor het Groene Hart, namelijk: landschappelijke diversiteit, (veen-)weidekarakter, openheid en rust en stilte. Gestreefd wordt naar behoud en ontwikkeling van deze kernkwaliteiten. De kernkwaliteiten vormen het kader voor het overige beleid, dat wil zeggen dat ruimtelijke plannen niet mogen leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten. In de Voorloper zijn de kernkwaliteiten niet concreet genoeg uitgewerkt om ruimtelijke plannen daaraan te toetsen. Om dit mogelijk te maken, ontwikkelen de provincies momenteel een interactieve Kwaliteitsatlas. Deze moet duidelijk maken wat de kernkwaliteiten precies inhouden en wanneer sprake is van aantasting daarvan. Het is echter onduidelijk wanneer de kernkwaliteiten voldoende concreet zullen zijn uitgewerkt om ruimtelijke plannen daaraan te kunnen toetsen.

**Aanbeveling 3:** Doordat de kernkwaliteiten vooralsnog onvoldoende concreet zijn uitgewerkt, kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of een ruimtelijk plan leidt tot aantasting van een van de kernkwaliteiten. De Rekenkamer beveelt PS dan ook in overleg met de stuurgroep Groene Hart te bepalen op welke termijn de concretisering van de kernkwaliteiten uiterlijk gereed zal zijn.

<b>Inzicht uit eerder onderzoek</b>	<b>L3:</b> De beleidsopgave is onvoldoende specifiek en <u>onvoldoende gezaghebbend</u> gedefinieerd.
<b>Conclusie 4</b>	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.

<b>Aanbeveling 4.a</b>	<u>PS van de provincie Utrecht</u> : 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.
<b>Aanbeveling 4.b</b>	<u>PS van alle provincies</u> : Evalueer op een daarvoor geschikt moment: <ul style="list-style-type: none"> <li>- hoe de drie provincies de Voorloper Groene Hart hebben verankerd in hun PSV's en provinciale verordeningen;</li> <li>- of zich verschillen voordoen in de systematiek die de provincies hanteren bij het verankeren van de Voorloper Groene Hart;</li> <li>- of er beleidsinhoudelijke verschillen bestaan in de wijze waarop de betrokken provincies het Groene Hart-beleid binnen hun provincie uitwerken; en</li> <li>- of eventuele verschillen tussen provincies risico's met zich meebrengen voor de realisatie van het Groene Hart-beleid.</li> </ul>

### Toelichting

**Inzicht L3:** De beschreven ambitie en doelstellingen gaven niet genoeg richting aan de uitvoering. Ook waren de doelstellingen niet specifiek genoeg geformuleerd.

**Conclusie 4:** In de Voorloper zijn de randvoorwaarden voor beleidskeuzes op gebiedsniveau opgenomen. De Voorloper is, vanwege het ontbreken van een wettelijke status, niet het juiste kader voor dergelijke beleidskeuzes met verstrekking gevolgen. Deze beleidskeuzes moeten worden gemaakt in de PSV's. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn momenteel bezig met het opstellen van een PSV. De verwachting is dat deze in de tweede helft van 2009 zullen worden vastgesteld. PS van de provincie Utrecht hebben besloten om hun streekplan beleidsneutraal om te zetten in een PSV en in ieder geval in deze statenperiode geen nieuwe PSV op te stellen. Hierdoor wordt het provinciale belang met betrekking tot het Groene Hart vooralsnog niet expliciet in de PSV vastgelegd. De provincie is van plan een stevige verordening op te stellen, waarmee kan worden gestuurd op onder andere de rode contouren en de zonerings landelijk gebied.

**Aanbeveling 4.a:** Deze aanbeveling is specifiek gericht op de provincie Utrecht. In de huidige PSV is het Groene Hart niet expliciet als provinciaal belang opgenomen, maar zijn de belangen provinciebreed benoemd.<sup>87</sup> De provincie Utrecht is niet voornemens in deze statenperiode een nieuwe PSV op te stellen. Zij is van plan om met behulp van een stevige verordening te sturen op onder andere de rode contouren en de zonerings landelijk gebied en zo het Groene Hart te beschermen. Voor de provincie is het echter belangrijk duidelijk in de PSV vast te leggen wat haar provinciale belangen zijn. De PSV vormt namelijk hét afwegings- en referentiekader van de provincie en bevat strategisch beleid voor de ontwikkeling van het gebied waar het betrekking op heeft. Het vastleggen van de provinciale belangen in de PSV biedt de provincie meer mogelijkheden om te sturen op realisatie van het Groene-Hart-beleid. De Rekenkamer beveelt PS dan ook aan de provinciale belangen met betrekking tot het Groene Hart expliciet in de PSV vast te leggen door de huidige PSV thematisch aan te passen.

**Aanbeveling 4.b:** Om de doelstellingen van het Groene Hart-beleid te kunnen realiseren, is het belangrijk dat het Groene Hart-beleid wordt verankerd in de PSV's en de verordeningen van de betrokken provincies. Aangezien nog niet duidelijk is hoe dit gaat plaatsvinden, is het op dit moment lastig te beoordelen of de Groene Hart-belangen goed geborgd zijn door de drie provincies. Het is echter wel belangrijk dit in de toekomst te kunnen beoordelen en vast te kunnen stellen of verschillen bestaan tussen de provincies. De Rekenkamer beveelt PS

<sup>87</sup> Interview met gedeputeerde Krol, provincie Utrecht, 11 december 2008.

dan ook, op een nader te bepalen moment, te (laten) evalueren hoe de drie provincies de Voorloper Groene Hart hebben verankerd en of daarin provinciale verschillen bestaan. Als dit het geval is, is het ook belangrijk na te gaan of dit risico's met zich meebrengt voor de realisatie van het Groene Hart-beleid.

<b>Inzicht uit eerder onderzoek</b>	<b>R3:</b> Regionale sturing van de deelgebieden in het Groene Hart ontbreekt.
<b>Conclusie 5</b>	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.
<b>Aanbeveling 5</b>	Zorg dat de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper worden uitgewerkt in de PSV's.

### Toelichting

**Inzicht R3:** De door het Rijk benoemde kwaliteiten voor verschillende deelgebieden van het Groene Hart, zijn door de provincies niet doorvertaald in hun streekplannen.

**Conclusie 5:** In de Voorloper is invulling gegeven aan het Groene Hart-beleid op gebiedsniveau. Vanuit de in de Voorloper benoemde kernkwaliteiten is het behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke diversiteit een belangrijke ruimtelijke opgave. De stuurgroep heeft aangegeven dat deze opgave vraagt om een gebiedsgerichte benadering van de kernkwaliteiten. Daarvoor zijn in de Voorloper vijf deelgebieden onderscheiden in het Groene Hart en is voor elk van deze deelgebieden een gebiedsgerichte beleidsstrategie ontwikkeld.

**Aanbeveling 5:** De Rekenkamer heeft geconstateerd dat in het Groene Hart vijf deelgebieden zijn onderscheiden en dat voor elk van deze gebieden een beleidsstrategie is beschreven. Uit eerder onderzoek is echter gebleken dat de voor de deelgebieden benoemde kwaliteiten niet zijn doorvertaald naar de streekplannen. Aangezien nog niet duidelijk is op welke wijze het beleid voor deelgebieden uit de Voorloper een plaats krijgt in de PSV's, beveelt de Rekenkamer PS aan er alert op te zijn dat dit beleid wordt uitgewerkt in de PSV's.





# HOOFDSTUK 6

## Beleidsuitvoering

---

### 6.1 Wat is de huidige situatie?

Het realiseren van de beleidsopgave voor het Groene Hart vindt plaats in een proces van integrale gebiedsontwikkeling, een proces waarin alle betrokken partijen gezamenlijk de ontwikkelingsrichting van een gebied bepalen.<sup>88</sup> Naast een belanghebbende partij, zijn de provincies ook regisseur van dit proces. Dit hoofdstuk gaat eerst in op de afwegingen die moeten worden gemaakt bij de uitvoering van het opgestelde Groene Hart-beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de instrumenten die de provincies kunnen inzetten om het Groene Hart-beleid te realiseren, namelijk planologisch-juridische sturing, de Kwaliteitsatlas en de icoonprojecten.

#### 6.1.1 Van beleidsontwikkeling naar -uitvoering: afweging van belangen

Het beleid ten aanzien van het Groene Hart is op hoofdlijnen vastgelegd en moet vervolgens nader worden uitgewerkt. Bij de uitwerking van het beleid moeten keuzes worden gemaakt ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van deelgebieden van het Groene Hart. Hierbij moet een afweging tussen diverse belangen worden gemaakt, bijvoorbeeld tussen het handhaven van openheid in een bepaald gebied en de aanleg van een nieuw bedrijventerrein. Hoewel het beleid op hoofdlijnen is vastgelegd, moeten bij de uitwerking daarvan dus opnieuw belangen tegen elkaar worden afgewogen. In deze paragraaf wordt op deze afweging van belangen ingegaan. Daarnaast kunnen bij de uitvoering van beleid problemen ontstaan, wanneer niet voldoende wordt gehandhaafd of (bewust) wordt afgeweken van het ontwikkelde beleid. Deze komen in paragraaf 6.1.2 aan de orde.

Over de afweging van belangen heeft het RPB<sup>89</sup> gesteld dat verschillende sectoren formeel claims leggen op de ruimte en dat deze sectorale belangen in het proces van ruimtelijke ordening tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hierbij werd opgemerkt dat de claims in de praktijk nauwelijks worden afgewogen, maar in onderlinge strijd worden beslecht. De betrokken overheden zouden de belangen echter zorgvuldig tegen elkaar moeten afwegen. De moeilijkheid hierbij is dat niet één afwegingskader acceptabel is voor alle partijen, maar dat de verdeling van ruimte vanuit verschillende 'waarden' kan worden bezien. Het is een politieke keuze welke prioriteit aan welke waarden wordt gegeven en zelfs bij een heldere prioritering laten de pro's en contra's zich niet gemakkelijk met elkaar vergelijken. In de Nota Ruimte geeft het Rijk aan dat het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' kan worden uitgedrukt in de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Het RPB stelde in haar advies dat pogingen om een overkoepelende ruimtelijke waarde te ontwikkelen, zoals met het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' is gepoogd, zijn gedoemd te mislukken. Deze pogingen leidden volgens het RPB niet tot een bruikbaar afwegingskader. Tot slot stelt het RPB dat als waarden in ruimtelijke beslissingen met elkaar botsen, de uiteindelijke afweging altijd een politieke zal zijn.

---

<sup>88</sup> Weerd, R. van der, *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling: Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*, 2007. In dit boek wordt gebruik gemaakt van een definitie uit: Kamphuis, H.F.G., *Toepassing van meervoudig ruimtegebruik en integrale gebiedsontwikkeling op groengrijze knooppunten op de Utrechtse heuvelrug*, 2002.

<sup>89</sup> RPB, *Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen*, 15 september 2003.

Hieronder is voor elk van de drie provincies een voorbeeld opgenomen ter illustratie van politieke keuzes die moeten worden gemaakt met betrekking tot ontwikkelingen in het Groene Hart.

*Voorbeeld provincie Noord-Holland: Golfbaan in de Bovenkerkerpolder?*<sup>90</sup>

In het najaar van 2004 heeft een ondernemer een plan ingediend bij de gemeente Amstelveen voor de aanleg van een negen holes golfbaan in de Bovenkerkerpolder, in het Noord-Hollandse deel van het Groene Hart. Dit plan kende een zeer intensief karakter, mede door de forse indoorfaciliteit, driving range in twee verdiepingen en een zalencentrum.

De voorstanders van de golfbaan wezen op de behoefte aan een golfbaan in het gebied rond Amstelveen en gaven aan dat de golfbaan geschikt zou worden gemaakt voor mensen met een lichamelijke beperking. De bebouwing was naar hun mening zorgvuldig in het landschap ingepast.

Als argument tegen de golfbaan werd aangevoerd dat de golfbaan op deze locatie schadelijk is voor de landschappelijke kwaliteiten van de Amstelscheg. Dit vooral door de grote, hoge gebouwen, de muren, de lichtmasten, de forse parkeerplaatsen en het vergraven en ophogen van het landschap.

GS achtten een golfbaan in de Bovenkerkerpolder ten oosten van de bebouwing van Amstelveen acceptabel, maar wel onder de voorwaarden dat bij het baanontwerp ingespeeld zou worden op het karakter van dit deel van het nationale landschap Groene Hart. Zij hebben dit door middel van een voorstel voor een partiële herziening van het streekplan Noord-Holland Zuid aan PS voorgelegd.

Op 17 december 2007 hebben PS van Noord-Holland besloten om een wijziging van het streekplan uit 2003, bedoeld om bovengenoemde golfbaan mogelijk te maken, af te wijzen. In deze vergadering hebben PS ook een amendement aangenomen met de vraag om in het streekplan uitdrukkelijk op te nemen dat de aanleg van de golfbaan niet wordt toegestaan.

**Status:** Definitieve besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied heeft plaatsgevonden. PS hebben besloten de aanleg van een golfbaan in de Bovenkerkerpolder niet toe te staan. Voor de handhaving van het vastgestelde beleid, zie de uitwerking van dit voorbeeld in paragraaf 6.1.2.

*Voorbeeld provincie Utrecht: Bedrijventerrein bij Woerden?*<sup>91</sup>

Eind 2004 heeft de provincie Utrecht in het streekplan Utrecht de mogelijkheid opgenomen voor de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein ten westen van Woerden buiten de rode contouren van het Groene Hart. Dit bedrijventerrein is bedoeld voor de reguliere groei van reeds gevestigde bedrijven en voor de hervestiging van uit te plaatsen bedrijven uit Woerden, omliggende gemeenten en buitengebied. Het regionaal bedrijventerrein is, als één van de strategische projecten die belangrijk zijn voor de uitvoering van het streekplan, opgenomen in het Meerjarenactieprogramma (MAP) 2005-2007.

In het Uitvoeringsprogramma Groene Hart is het icoonproject Venster Bodegraven-Woerden opgenomen dat moet leiden tot een hoogwaardige overgang tussen enerzijds het stedelijk gebied van Bodegraven en Woerden en anderzijds de openheid van het Venster.

<sup>90</sup> [www.amstelveenweb.com](http://www.amstelveenweb.com), voordracht 80 en 80a partiële herziening streekplan Noord-Holland Zuid, notulen PS-vergadering Noord-Holland van 17 december 2007.

<sup>91</sup> [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl), [www.milieudefensie.nl](http://www.milieudefensie.nl), brief van GS aan PS op 15 november 2007 inzake regionaal bedrijventerrein Woerden, persbericht provincie Utrecht van 23 november 2007.

De economie van Woerden heeft baat bij een nieuw en groter bedrijventerrein, maar een dergelijk terrein staat op gespannen voet met de kwetsbaarheid en de openheid van het gebied.<sup>92</sup> Door deze tegenstrijdige belangen liggen de plannen voor het bedrijventerrein gevoelig. In november 2007 zijn PS geïnformeerd over de beslissing van GS om het MAP Streekplanproject Regionaal Bedrijventerrein Woerden te beëindigen in verband met nieuwe ontwikkelingen in de regio en beperkte urgentie. GS hebben hierbij echter aangegeven dat vanuit de provincie de westzijde van Woerden nog steeds de beste optie is voor een bedrijventerrein. Daarnaast hebben GS aangegeven dat eind 2008 bestuurlijk overleg over dit onderwerp plaatsvindt tussen Rijk en regio en dat in aansluiting daarop nadere besluiten kunnen worden genomen over de toekomst van het bedrijventerrein.

**Status:** Definitieve besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied moet nog plaatsvinden.

*Voorbeeld provincie Zuid-Holland: Bedrijventerrein Veerstablok in gemeente Ouderkerk?*<sup>93</sup>

In het kader van de aanleg van de Zuid Westelijke Randweg hebben de gemeenten Ouderkerk aan den IJssel en Gouda in 1994 een convenant afgesloten, waarin is vastgelegd dat Gouda grondgebied afdraagt waarop Ouderkerk een bedrijventerrein kan aanleggen. De gemeenten zijn dit overeengekomen ter compensatie van Ouderkerks grondgebied dat benodigd is voor de randweg. In 2003 werd in het streekplan Zuid-Holland Oost een ontwikkelingsrichting aangegeven voor een nieuw bedrijventerrein op de locatie Veerstablok in het kader van het herstructureringsproject Hollandsche IJssel.

Bij de vaststelling van de startnotitie voor de herziening van dit streekplan is ingestemd met de heroverweging van het bedrijventerrein en de uitvoering van een onderzoek. Bij de herziening van het streekplan Zuid-Holland Oost is door GS voorgesteld de locatie Veerstablok in de Krimpenerwaard te schrappen als locatie voor de aanleg van een nieuw bedrijventerrein. Het voorkomen van verrommeling in het Groene Hart is hierbij als een van de argumenten genoemd. Uitzonderingen hierop worden alleen voorgesteld als het beslist niet anders kan. Volgens GS is echter voldoende ruimte aanwezig op (potentiële) bedrijventerreinen in de regio Midden-Holland.

PS hebben daarentegen op 23 april 2008 besloten dat de ontwikkeling van een bedrijventerrein op de locatie Veerstablok mogelijk moet blijven, maar wel onder voorwaarden. De ontwikkeling van deze locatie is alleen mogelijk als in 2012 blijkt dat de huidige regionale bedrijventerreinen voor de Krimpenerwaard volledig zijn uitgegeven en als uit onafhankelijk onderzoek blijkt dat er een tekort is aan ruimte voor bedrijven in dit gebied.

**Status:** Definitieve besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied moet nog plaatsvinden.

**Rol van overige partijen.** In de uitvoering van het Groene Hart-beleid spelen niet alleen de provincies, maar ook andere partijen een belangrijke rol. Voor de provincies is het belangrijk zich te realiseren dat de belangen van andere partijen, zoals gemeenten en grondbezitters, kunnen verschillen van de belangen van de provincies. Zo kunnen voor gemeenten financiële prikkels een belangrijke rol spelen in de afweging van belangen en dus ook bij de besluitvorming over de inrichting van het Groene Hart. Gemeenten verkrijgen inkomsten voor een groot deel uit grondverkoop, de onroerend zaakbelasting en het Gemeentefonds. Het bouwen van woningen en het aanleggen van bedrijventerreinen levert geld op voor gemeenten en is derhalve aantrekkelijk. Het open en/of groen houden van de ruimte levert gemeenten daarentegen geen geld op en is dan ook financieel minder

<sup>92</sup> RPB, *Snelwegpanorama's in Nederland*, 2006.

<sup>93</sup> Startnotitie partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost in februari 2007, voordracht partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost in april 2008, notulen PS-vergadering Zuid-Holland van 23 april 2008.

aantrekkelijk. Het is hierbij echter belangrijk op te merken dat het Woerdens Beraad<sup>94</sup> recent het project 'Bestemmingsplannen met Groene Hartkwaliteit' is gestart. De gemeenten in het Groene Hart laten daarmee zien zich verantwoordelijk te voelen voor het behoud en ontwikkeling van kwaliteit in het Groene Hart.<sup>95</sup>

De realisatie van ruimtelijk beleid is daarnaast in belangrijke mate afhankelijk van degene die de grond in handen heeft en het is belangrijk dat de provincies zich daarvan bewust zijn. Dit betekent dat bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied moet worden overwogen of de provincie de uitvoering zelf in handen neemt of moet zoeken naar economische dragers om het gebied te ontwikkelen. Een van de gedeputeerden uit de stuurgroep heeft aangegeven dat het belangrijk is dat grondbezitters (veelal agrariërs) worden gestimuleerd een bijdrage te leveren aan het realiseren van het Groene Hart-beleid en dat zij daar een passende vergoeding voor krijgen.<sup>96</sup>

### **6.1.2 Planologisch-juridische sturing**

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet vervangt de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) die dateert uit 1965. Ten opzichte van de WRO verandert er veel voor de provincie. Waar de provincie in het verleden voornamelijk de rol van toezichthouder vervulde, is de provincie nu deelnemer aan het proces van ruimtelijke ordening.<sup>97</sup> Oude instrumenten als het streekplan, de goedkeuringsbevoegdheid van GS bij bestemmingsplannen en de verklaring van geen bezwaar bij bouwplannen vervallen, nieuwe instrumenten zijn daarvoor in de plaats gekomen. De Wro gaat uit van proactieve sturing: kaderstelling vooraf in plaats van toetsing achteraf. De provincie moet zoveel mogelijk van te voren aangeven wat de provinciale belangen zijn en zich vanuit die belangen inzetten voor een goede ruimtelijke ordening.

Om te sturen op haar provinciale belangen beschikt de provincie over zowel juridische als niet-juridische instrumenten. Bij niet-juridische instrumenten gaat het bijvoorbeeld om bestuurlijke overleggen en het sluiten van convenanten. Deze instrumenten zijn met name bedoeld om vroegtijdig het provinciale belang duidelijk te maken. Daarnaast zijn er juridische instrumenten die de provincie vooraf of achteraf kan inzetten om het provinciaal belang te realiseren. Tabel 5 bevat een overzicht van de juridische instrumenten uit de Wro en beschrijft kort hoe en wanneer deze door een provincie kunnen worden ingezet bij gebiedsontwikkeling.

---

<sup>94</sup> In het Woerdens Beraad zijn de 59 gemeenten in het Groene Hart verenigd.

<sup>95</sup> Interview met gedeputeerde Krol, provincie Utrecht, 11 december 2008.

<sup>96</sup> Interview met gedeputeerde Visser, provincie Noord-Holland, 20 november 2008.

<sup>97</sup> Kistenkas, F.H., "Regionalisering ruimtelijke ordening", in *Openbaar Bestuur*, nummer 12, december 2007, p. 16.



**Tabel 5 Juridische instrumenten die de provincie kan inzetten bij gebiedsontwikkeling<sup>98</sup>**

Instrument	Type instrument	Toelichting
Provinciale verordening (art. 4.1 Wro)	Generieke regels, geldend voor meerdere gevallen (vooraf)	PS kunnen door middel van een verordening kaders stellen aan ruimtelijke besluiten van gemeenten, mits sprake is van een provinciaal belang. Dit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid om bouwinitiatieven te bevriezen zolang gemeentelijke kaders niet zijn aangepast.
Proactieve aanwijzing (art. 4.2 Wro)	Concrete gevallen (vooraf)	GS kunnen een gemeenteraad opdragen een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig de inhoud van de aanwijzing, mits sprake is van een provinciaal belang.
Reactieve aanwijzing (art. 3.8.6 Wro)	Concrete gevallen (achteraf)	GS kunnen gemeenten een reactieve aanwijzing geven om een onderdeel van een bestemmingsplan buiten toepassing te verklaren. Een reactieve aanwijzing is juridisch bindend en verplicht de gemeente een nieuw bestemmingsplan op te stellen voor het onderdeel waar de aanwijzing op is gericht.
Inpassingsplan (art. 3.26 Wro)	Bestemmingsplan (vooraf)	PS mogen een inpassingsplan opstellen. Dit is vergelijkbaar met het gemeentelijke bestemmingsplan. Met het inpassingsplan kunnen provincies juridisch bindend de bestemming van een gebied en het gebruik ervan vastleggen. Die bevoegdheid kan worden gebruikt om bepaalde gebieden te beschermen of de ontwikkeling van een bepaald gebied in eigen regie te houden. De verdere uitwerking op lokaal niveau is de verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders van de betreffende gemeente.
Projectbesluit (art. 3.27 Wro)	Projectbesluitvorming (vooraf)	Met een projectbesluit kunnen PS, vooruitlopend op een inpassingsplan, de feitelijke realisering van een project met provinciaal belang mogelijk maken.
Coördinatie-regeling (art. 3.33 Wro)	Projectbesluitvorming (vooraf)	PS kunnen een coördinatieregeling, in de vorm van een verordening, opstellen om ervoor te zorgen dat de procedures rondom de besluitvorming over een project beter op elkaar worden afgestemd.

De provincies kunnen bovengenoemde Wro-instrumenten inzetten als het provinciaal belang in het geding is. Op dit moment hebben de provincies (nog) niet geïnteriseerd of de huidige bestemmingsplannen in lijn zijn met het Groene Hart-beleid uit de Voorloper. In het verleden werden nieuwe bestemmingsplannen, vanuit de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie, getoetst aan het streekplan. Bij een herziening van een streekplan vond echter geen systematische toetsing plaats van bestaande bestemmingsplannen. Hierdoor konden ontwikkelingen in het Groene Hart, die strijdig waren met het provinciaal beleid, toch plaatsvinden als gemeenten hun bestemmingsplannen niet hadden aangepast aan het streekplan. Vanuit politiek oogpunt is het terugkomen op gegeven ruimte aan gemeenten erg moeilijk en dit zal dan ook niet snel gebeuren.

De Rekenkamer is nagegaan of de provincies van plan zijn om, als zij een nieuwe PSV vaststellen, na te gaan of de bestaande bestemmingsplannen hiermee in lijn zijn. De provincie Noord-Holland heeft aangegeven dat het beleid uit de Voorloper een plaats zal krijgen in de nieuwe PSV en in de provinciale verordening. In de provinciale verordening zal worden opgenomen dat de bestaande bestemmingsplannen binnen 18 maanden in lijn moeten zijn met deze verordening.<sup>99</sup> De provincie Utrecht heeft aangegeven niet na te zullen gaan of de bestaande bestemmingsplannen in lijn zijn met de PSV. Hiervoor noemt de provincie als redenen dat: (1) de PSV een beleidsneutraal omgezet streekplan is en dus geen nieuw beleid bevat, en 2) de meeste gemeenten een recent bestemmingsplan buitengebied hebben. Indien nieuw beleid in de PSV wordt vastgelegd, zal de provincie wel

<sup>98</sup> Kistenkas, F.H., "Regionalisering ruimtelijke ordening", in *Openbaar Bestuur*, nummer 12, december 2007, pp. 12-17.

<sup>99</sup> Telefoongesprek en email medewerker sector ruimtelijke inrichting, provincie Noord-Holland, 12 december 2008.

nagaan of het noodzakelijk is om in te grijpen bij bestaande bestemmingsplannen.<sup>100</sup> De provincie Zuid-Holland zal na vaststelling van de nieuwe PSV, in overleg treden met gemeenten om de bestaande bestemmingsplannen te actualiseren aan de nieuwe PSV.<sup>101</sup> Zodra de PSV's gereed zijn, zullen de provincies voor nieuwe bestemmingsplannen nagaan of de provinciale belangen voldoende zijn gewaarborgd. Indien tegenstrijdigheden worden geconstateerd zal de provincie moeten bezien op welke wijze zij haar belangen wil waarborgen. In de nieuwe Wro is bepaald dat bestemmingsplannen elke tien jaar geactualiseerd, dan wel verlengd moeten worden.<sup>102</sup> Indien de gemeente hier niet aan voldoet, mogen niet langer leges<sup>103</sup> worden geheven.

Hieronder zijn ter illustratie twee voorbeelden opgenomen van bestemmingsplannen die strijdig zijn met het provinciale Groene Hart-beleid dat is vastgelegd in streekplannen.

*Voorbeeld Handhaving Provincie Noord-Holland: Golfbaan in de Bovenkerkerpolder?*<sup>104</sup>

Op 17 december 2007 hebben PS van Noord-Holland besloten om in het streekplan uitdrukkelijk op te nemen dat de aanleg van een golfbaan in de Bovenkerkerpolder niet wordt toegestaan (zie paragraaf 6.1.1. voor een uitgebreide beschrijving van deze politieke keuze).

Het college van BenW van de gemeente Amstelveen heeft prof. Koeman gevraagd welke ruimte het bestemmingsplan biedt voor de aanleg van een golfcentrum. Op basis van dit advies concludeert het college van BenW dat zij definitief geen medewerking verleent aan een grootschalig golfcentrum, maar dat een bescheiden golfbaan past binnen het bestaande bestemmingsplan voor de Bovenkerkerpolder.

GS van de provincie Noord-Holland hebben naar aanleiding van statenvragen aangegeven dat zij, aan de hand van eventuele nadere informatie, zullen bezien of bij een nieuw plan sprake is van planvorming die op gespannen voet staat met het besluit van PS op 17 december 2007. Indien nodig, zullen GS gebruik maken van de corrigerende pro- of reactieve instrumenten die de Wro biedt.

**Status:** De provincie en gemeente hebben verschillende visies op de ruimtelijke inrichting van het gebied. De provincie zal moeten bezien op welke wijze zij haar belangen gaat waarborgen.

*Voorbeeld Handhaving Provincie Zuid-Holland: Verplaatsing van vier bedrijven uit Nieuwerbrug*<sup>105</sup>

De gemeente Bodegraven wil vier Nieuwerbrugse bedrijven verplaatsen naar een bedrijventerrein aan de noordkant van de spoorlijn Bodegraven-Woerden bij de Molendijk buiten de bebouwde kom. De locatie zou dan als een werklint ontwikkeld worden.

Het college van GS van Zuid-Holland en de Stuurgroep Oude Rijnzone kennen de wens van de vier bedrijven uit Nieuwerbrug en de gemeente Bodegraven om de bedrijven uit Nieuwerbrug een nieuwe vestigingsplaats te geven. Zij zijn echter van mening dat eerst onderzocht moet worden of hervestiging elders op regionale terreinen

<sup>100</sup> Telefoongesprek en email medewerker afdeling ruimte, provincie Utrecht, 5 december 2008.

<sup>101</sup> Telefoongesprek en email medewerker afdeling ruimte en wonen, provincie Zuid-Holland, 12 december 2008.

<sup>102</sup> Art. 3.1 lid 2 en 3 Wro.

<sup>103</sup> Leges terzake van vergunningen voor bouw-, aanleg- of sloopectiviteiten binnen het betrokken bestemmingsplangebied. Bron: Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Tweede Nota Van Wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 916, nr. 9.

<sup>104</sup> [www.amstelveenweb.com](http://www.amstelveenweb.com), notulen PS-vergadering Noord-Holland van 17 december 2007, schriftelijke beantwoording statenvragen van 14 oktober 2008.

<sup>105</sup> [www.AD.nl](http://www.AD.nl), Nota van beantwoording en wijziging ontwerp partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost-Oude Rijnzone, het structuurplan van gemeente Bodegraven.

mogelijk is. Dit heeft de voorkeur van de provincie vanuit de gedachte dat de ontwikkeling van een bedrijventerrein in het Venster Bodegraven-Woerden, hoe klein ook, niet overeenkomt met het beleid gericht op behoud en ontwikkeling van de landschappelijke openheid.

De gemeente Bodegraven heeft in november 2007 echter in haar structuurplan Bodegraven Oost/Nieuwerbrug het 'werklint' voor de vier uit te plaatsen bedrijven opgenomen. Over de relatie met het Venster Bodegraven-Woerden stelt de gemeente in het structuurplan: Het nieuwe werklint komt op een locatie waar bedrijvigheid al goed ingepast aanwezig is, zodat de inpassing van het werklint geen extra inbreuk betekent van het venstergebied. In het structuurplan is aangegeven dat voor deze functiewijziging het huidige bestemmingsplan zal moeten worden aangepast.

**Status:** De provincie en gemeente hebben verschillende visies op de ruimtelijke inrichting van het gebied. De provincie zal moeten bezien op welke wijze zij haar belangen gaat waarborgen.

### **6.1.3 Kwaliteitsatlas**

De drie provincies ontwikkelen gezamenlijk een Kwaliteitsatlas. Dit is een interactieve website die met beelden laat zien hoe de 'kernkwaliteiten' er in het veld uitzien. Het doel van de Kwaliteitsatlas is het sturen van de ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart op een zodanige wijze dat recht wordt gedaan aan de landschappelijke kernkwaliteiten<sup>106</sup> en dat nieuwe verrommeling wordt tegengegaan. De atlas zal informatie geven over de betreffende gebieden en houvast bieden door middel van kwaliteitsprofielen per deelgebied. De atlas wordt opgesteld in samenwerking met de Groene Hart-gemeenten. De website wordt naar verwachting in maart 2009 gelanceerd.<sup>107</sup>

De Kwaliteitsatlas is geen instrument waar de betrokken partijen zich aan moeten houden. Een verplichtend karakter zal gestalte moeten krijgen via provinciale verordeningen. De drie provincies zijn van plan hierin vast te leggen dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een op de Kwaliteitsatlas gebaseerd beeldkwaliteitplan. Een beeldkwaliteitplan is een samenhangend pakket van intenties, aanbevelingen en/of richtlijnen voor het veilig stellen, creëren en/of verbeteren van de beeldkwaliteit van een bepaald gebied.<sup>108</sup> Nieuwe ontwikkelingen zullen expliciet en zorgvuldig moeten worden afgewogen ten opzichte van bestaande kwaliteiten van een gebied en daarin zo goed mogelijk worden ingepast. Om daadwerkelijk te kunnen sturen op de kernkwaliteiten van het Groene Hart is de bindende werking van de Kwaliteitsatlas essentieel.

### **6.1.4 Icoonprojecten**

Zoals in hoofdstuk 5 is beschreven, zijn icoonprojecten projecten die essentieel zijn voor het Groene Hart-beleid vanwege hun ruimtelijke betekenis of vanwege het mobiliseren van het netwerk dat nodig is voor de uitvoering. In het Uitvoeringsprogramma zijn tien icoonprojecten opgenomen. Uit de Voortgangsrapportage blijkt dat inmiddels één kandidaat-icoonproject (Schelluinen-West) is toegevoegd aan de icoonprojecten. Het merendeel van de icoonprojecten is nog niet in uitvoering. Het streven is echter dat per 1 april 2009 acht projecten in uitvoering zijn.

<sup>106</sup> Landschappelijke diversiteit, (veen)weidekarakter, openheid en rust en stilte.

<sup>107</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Tussentijdse Voortgangsrapportage 2008*, september 2008.

<sup>108</sup> Bureau Brons en Partners in samenwerking met directie Kennis van het Ministerie van LNV, *Handreiking voor het beeldkwaliteitplan en landschap ontwikkelen met kwaliteit*, zie: [http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/gemeente/beeldkwaliteitplan/werkproces\\_beeldkwaliteitplan.pdf#page=1](http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/gemeente/beeldkwaliteitplan/werkproces_beeldkwaliteitplan.pdf#page=1).

Tabel 6 beschrijft de iconoprojecten, de fase waarin zij verkeren en aan welk uitvoeringsaccent zij bijdragen. Hierbij worden de onderstaande projectfasen onderscheiden:

1. Initiatiefase: Het scherp maken van de contouren van een project (probleemstelling, kwaliteitsniveau) aan de hand van een schetsplan, een voorlopige kostenraming en een haalbaarheidstoets.
2. Definitiefase: Het opstellen van een compleet en concreet eisenpakket waaraan het projectresultaat moet voldoen.
3. Ontwerpfase: Het maken van een gedetailleerd uitgewerkt(e) oplossing/ontwerp.
4. Voorbereidingsfase: Het opstellen van een exacte beschrijving van het te realiseren resultaat zodat de uitvoering/realisatie van het projectresultaat vlekkeloos kan en zal verlopen.
5. Uitvoeringsfase: Het uitvoeren van het ontwerp, zodanig dat aan de afgesproken eisen wordt voldaan.
6. Beheerfase: Het gebruiken, onderhouden en beheren van het projectresultaat en de hulpmiddelen.

**Tabel 6** Overzicht van de iconoprojecten

Uitvoeringsaccenten Groene Hart <sup>109</sup>	Icoonproject	Projectomschrijving <sup>110</sup>	Stand van zaken per 30 september 2008 <sup>111</sup>
Het Groene Hart nationaal en internationaal op de kaart	Strategie voor merk en marketing	Opbouwen van een aantrekkelijke en herkenbare merknaam waar verschillende partijen in het Groene Hart graag gebruik van maken.	Bijna in uitvoering, in uitvoering voor 1 april 2009
	Recreatief routenetwerk	Toegankelijkheid en bereikbaarheid van het Groene Hart voor recreanten systematisch versterken.	Bijna in uitvoering, in uitvoering voor 1 april 2009
Wonen en werken met Groene Hart-kwaliteit	Groene Uitweg	Infrastructuur verbeteren samen met het behouden van de landschappelijke kwaliteit.	In uitvoering
	Oude Rijnzone	Realiseren hoogwaardig woon- en leefmilieu, met goede aansluitingen tussen stad en land, realiseren nieuwe vestigingsmogelijkheden voor bedrijven.	Bijna in uitvoering, in uitvoering voor 1 april 2009
	Venster Bodegraven-Woerden	Creëren hoogwaardige overgang tussen stedelijk gebied van Bodegraven en Woerden en de openheid van het venster.	Initiatie-/definitiefase
	Schelluinen-West	Herontwikkelen van de bedrijventerreinen tot een beter passende bestemming in de specifieke context van kernen, linten, dijken en landelijk gebied en terugdringen van vrachtwagenverkeer.	In uitvoering-/beheerfase
Transitie van de veenweidegebieden	Natte As/Groene Ruggengraat	Aanleg robuuste ecologische verbinding voor natte natuur gekoppeld aan de versterking van recreatie, waterbeheer en plattelandverbreding.	UT/NH: Bijna in uitvoering, in uitvoering voor 1 april 2009. ZH: Gouwe-Wiericke en Alblasserwaard: initiatie-/ definitiefase; Krimpenerwaard: in uitvoering
	De Venen	Duurzame inrichting van de veenweiden en droogmakerijen, meer natuur en recreatie en een betere toekomst voor de landbouw.	In uitvoering

<sup>109</sup> Voor de volledige beschrijving van de uitvoeringsaccenten verwijzen we naar hoofdstuk 5.

<sup>110</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart kansrijk en ambitieus: Voortgangsrapportage 2007*, 27 maart 2008, p. 6.

<sup>111</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart kansrijk en ambitieus: Voortgangsrapportage 2007*, 27 maart 2008, pp. 24-26; Stuurgroep Groene Hart, *Tussentijdse Voortgangsrapportage 2008*, september 2008.

Uitvoeringsaccenten Groene Hart <sup>109</sup>	Icoonproject	Projectomschrijving <sup>110</sup>	Stand van zaken per 30 september 2008 <sup>111</sup>
	Krimpener- waard	Behoud en ontwikkeling van het waardevolle agrarische cultuurlandschap en de daarbij horende natuurwaarden, waarbij de inzet is bodemdaling tegen te gaan.	In uitvoering
Nieuwe toekomst voor de droogmakerijen	Horstermeer- polder	Aanpassing van het watersysteem om verdroging tegen te gaan, de waterkwaliteit te verbeteren en ruimte te creëren voor waterberging.	Bijna in uitvoering, in uitvoering voor 1 april 2009
	Groot Mijdrecht- Noord	Duurzame oplossing voor waterproblematiek en kansen benutten op het vlak van natuur, recreatie, (woningbouw) en versterken ruimtelijke kwaliteit.	Definitiefase

Zoals tabel 6 duidelijk maakt, zijn de icoonprojecten divers van aard. Dit betekent dat elk icoonproject een eigen aanpak kent qua type samenwerkingsverband(en) en projectproces. Daarnaast kunnen ook de bovengenoemde planologisch-juridische instrumenten en de Kwaliteitsatlas een rol spelen bij de uitvoering van de icoonprojecten. De voortgang van de icoonprojecten wordt beschreven in de jaarlijkse voortgangsrapportages.

## 6.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

<b>Inzichten uit eerder onderzoek</b>	<b>R1:</b> Rijksbeleid is niet altijd consistent. <b>R4a:</b> De rol van provincies en gemeenten is in hoge mate bepalend voor ontwikkelingen in het Groene Hart.
<b>Conclusie 6</b>	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.
<b>Aanbeveling 6.a</b>	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.
<b>Aanbeveling 6.b</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.

## Toelichting

**Inzicht R1 + R4a:** In het verleden heeft het Rijk soms zelf tegen de geest van het Groene Hart-beleid in gehandeld, bijvoorbeeld door een groeikern in het Groene Hart aan te wijzen (inzicht R1). Ook gemeenten voerden soms beleid dat niet overeenstemde met het Groene Hart-beleid. Hoewel voor het Groene Hart een restrictief beleid gold, waren er financiële prikkels voor gemeenten om uit te breiden en maakten provincies dit ook mogelijk door streekplannen te herzien (inzicht R4a).

**Conclusie 6:** 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 rol van provincies en gemeenten is in hoge mate bepalend voor de toekomstige ontwikkelingen in het Groene Hart. Bij de besluitvorming over de inrichting van de ruimte spelen (financiële) prikkels en de vraag wie de grond in handen heeft een belangrijke rol. Zo levert het ontwikkelen van woningbouw, bedrijventerreinen en/of infrastructuur gemeenten meer geld op dan het open en/of groen houden van de ruimte. Dit kan ertoe leiden dat beslissingen worden genomen die niet passen binnen het provinciale Groene Hart-beleid. Om de beoogde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren, is het belangrijk dat provincies zich dit bewust zijn er ervoor zorgen dat het Groene Hart in de besluitvorming voldoende prioriteit krijgt.

**Aanbeveling 6.a:** PS vervullen een belangrijke rol bij de ruimtelijke inrichting van het Groene Hart. Bij de besluitvorming over de inrichting van deelgebieden van het Groene Hart dienen PS de verschillende belangen zo zorgvuldig mogelijk tegen elkaar af te wegen. Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken, is het belangrijk dat PS inzicht hebben in de gevolgen van hun keuzes voor het Groene Hart. PS kunnen GS vragen hen daarbij te ondersteunen door op een rij te zetten welke gevolgen de verschillende mogelijke keuzes hebben voor (de kernkwaliteiten van) het Groene Hart.

**Aanbeveling 6.b:** Bij de uitvoering van het Groene Hart-beleid spelen niet alleen de provincies, maar ook andere partijen een belangrijke rol. Voor de provincies is het belangrijk zich te realiseren dat de belangen van andere partijen, zoals gemeenten en grondbezitters, kunnen verschillen van de provinciale belangen. Voor gemeenten kunnen financiële prikkels bijvoorbeeld een belangrijke rol spelen in de besluitvorming over ruimtelijke plannen. Zo kan het bouwen van woningen gemeenten meer opleveren dan het open en/of groen houden van de ruimte. Gemeenten hebben echter ook belang bij behoud en ontwikkeling van kwaliteit in het Groene Hart. Dit is voor het Woerdens Beraad<sup>112</sup> is gestart met het project 'Bestemmingsplannen met Groene Hartkwaliteit'. Voor PS is het belangrijk te overwegen hoe andere partijen kunnen worden gestimuleerd beslissingen te nemen die in lijn zijn met het provinciale Groene Hart-beleid.

<b>Inzichten uit eerder onderzoek</b>	<b>R4b:</b> De rol van provincies en gemeenten is in hoge mate bepalend voor ontwikkelingen in het Groene Hart. <b>V1:</b> De kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in Groene Hart is niet voldoende om de kernkwaliteiten van het Groene Hart te beschermen.
<b>Conclusie 7</b>	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.

<sup>112</sup> In het Woerdens Beraad zijn de 59 gemeenten in het Groene Hart verenigd.

<b>Aanbeveling 7</b>	<p>Maak goed gebruik van de instrumenten die de Wro biedt om het Groene Hart te beschermen:</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<b>Conclusie 8</b>	<p>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.</p>
<b>Aanbeveling 8</b>	<p>Zie erop toe dat de Kwaliteitsatlas in de betrokken provincies een verplichtend karakter krijgt door dit in een provinciale verordening vast te leggen.</p>

### Toelichting

**Inzichten R4b + V1:** De bestemmingsplannen van gemeenten boden in de praktijk onvoldoende garanties tegen ongewenste ontwikkelingen in het Groene Hart. Niet alle bestemmingsplannen waren actueel en voldoende toegesneden op handhaving. Ook schoot het toezicht van gemeenten op overtredingen soms tekort.

Het toezicht op de handhaving van bestemmingsplannen ligt primair bij VROM-Inspectie; deze toetst echter niet of bestemmingsplannen strijdig zijn met provinciale ruimtelijke plannen. De provincies zijn verantwoordelijk voor het 'handhaven' van hun eigen ruimtelijke plannen; zij kunnen sturen op de kwaliteit en actualiteit van de gemeentelijke bestemmingsplannen om zo tegenstrijdigheden met provinciaal beleid te voorkomen.

**Conclusie 7:** De provincie beschikte in het verleden over instrumenten om te voorkomen dat in het Groene Hart ontwikkelingen plaats zouden vinden die in strijd waren met de doelstellingen van het Groene Hart-beleid. Ook onder de (nieuwe) Wro beschikt de provincie over instrumenten die kunnen worden ingezet als ontwikkelingen dreigen plaats te vinden die in strijd zijn met het geformuleerde provinciaal belang. De nieuwe Wro verwacht daarbij van de provincie een meer proactieve rol dan in het verleden. Dit betekent dat de provincies zich sterk moeten opstellen tegenover gemeenten die plannen ontwikkelen die strijdig zijn met de Groene Hart-doelen. Om te kunnen ingrijpen bij ongewenste ontwikkelingen in het Groene Hart, is het belangrijk dat de provincies inzicht hebben in de vraag of gemeentelijke bestemmingsplannen in lijn zijn met het provinciale Groene Hart-beleid. Indien sprake is van tegenstrijdigheden kunnen PS gebruik maken van de beschikbare Wro-instrumenten.

**Aanbeveling 7:** In het verleden hebben de provincies niet altijd goed gebruikt gemaakt van de instrumenten die zij hadden om het Groene Hart te beschermen. Ook onder de (nieuwe) Wro beschikken de provincies over instrumenten die kunnen worden ingezet als ontwikkelingen dreigen plaats te vinden die in strijd zijn met het geformuleerde provinciaal belang. Het is belangrijk dat goed gebruik wordt gemaakt van deze instrumenten. Om inzicht te krijgen in de vraag of het nodig is om de beschikbare instrumenten in te zetten, kunt u GS vragen te inventariseren of de huidige bestemmingsplannen van gemeenten in het Groene Hart in lijn zijn met de PSV en bij

elk nieuw bestemmingsplan na te gaan of dit in lijn is met de PSV. Wanneer zich ontwikkelingen voordoen die niet in lijn zijn met het provinciaal Groene Hart-beleid, dienen PS te bediscussiëren of en, zo ja, welke Wro-instrumenten de provincie moet inzetten om het Groene Hart te beschermen.

**Conclusie 8:** De Kwaliteitsatlas zal gaan laten zien hoe de kernkwaliteiten er in het veld uitzien en welke kwaliteit van het landschap nagestreefd wordt. De atlas heeft zelf geen verplichtend karakter, dit zal via provinciale verordeningen geregeld moeten worden. De drie provincies zijn van plan hierin vast te leggen dat ruimtelijke plannen voor het Groene Hart vergezeld moeten gaan van een op de Kwaliteitsatlas gebaseerd beeldkwaliteitplan.<sup>113</sup> Nieuwe ontwikkelingen zullen expliciet en zorgvuldig moeten worden afgewogen ten opzichte van bestaande kwaliteiten van een gebied en daarin zo goed mogelijk worden ingepast. Om daadwerkelijk te kunnen sturen op de kernkwaliteiten van het Groene Hart is de bindende werking van de Kwaliteitsatlas essentieel.

**Aanbeveling 8:** Geen toelichting.

---

<sup>113</sup> Een beeldkwaliteitplan is een samenhangend pakket van intenties, aanbevelingen en/of richtlijnen voor het veilig stellen, creëren en/of verbeteren van de beeldkwaliteit van een bepaald gebied.

---





# HOOFDSTUK 7

## Beleidsverantwoording

---

### 7.1 Wat is de huidige situatie?

Zoals is beschreven in paragraaf 1.4, beperkt dit onderzoek zich tot het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie betrokken provincies. Daarom gaan we hier alleen in op rapportages waarin verantwoording wordt afgelegd over het gezamenlijke beleid. Rapportages waarin de afzonderlijke provincies zich verantwoorden over (delen van) het Groene Hart-beleid<sup>114</sup> blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Over het gezamenlijke Groene Hart-beleid is in de volgende documenten informatie te vinden:

- Voortgangsrapportage Groene Hart, waarin verantwoording wordt afgelegd over het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013. De eerste voortgangsrapportage, over het jaar 2007, is inmiddels verschenen.
- Monitor Nota Ruimte en bijbehorende deelmonitors, waarin onder meer wordt gerapporteerd over de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen in de Nationale Landschappen, inclusief het Groene Hart.

#### 7.1.1 Voortgangsrapportage Groene Hart

Door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages wordt verantwoording afgelegd over het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013. De rapportages zijn bedoeld om de programmaministers 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.

In het Uitvoeringsprogramma is aangegeven dat de doelstellingen voor de iconoprojecten en voor het Groene Hart als geheel zullen worden vertaald in indicatoren en meetbare parameters. Vermeld wordt dat in de voortgangsrapportages zal worden gerapporteerd over de volgende vijf onderdelen van het Groene Hart-beleid:

- De ruimtelijke kwaliteit.
- De voortgang van de projecten (in ieder geval de iconoprojecten en de kandidaat-iconen).
- De voortgang van het uitvoeringsproces op het niveau van het Groene Hart als geheel.
- De financiering op Groene Hart-niveau.
- De Groene Hart-brede beleidsvoorwaarden voor de uitvoering, waaronder de doorwerking in formele ruimtelijke plannen.

Begin 2008 is de eerste voortgangsrapportage, over het jaar 2007, verschenen. Deze rapportage wordt gezien als nulmeting en ijkpunt voor volgende voortgangsrapportages. De rapportage beschrijft de stand van zaken en de voortgang van de iconoprojecten, de risico's die zich voordoen ten aanzien van de voortgang van bepaalde projecten en de maatregelen die moeten worden genomen om deze risico's zoveel mogelijk te beperken. Ook bevat de rapportage een financiële verantwoording en een beschrijving van de voortgang bij andere activiteiten (bijvoorbeeld bij het opstellen van de Kwaliteitsatlas). De bijlagen bevatten voor elk van de iconoprojecten een meerjarenprogrammering 2007-2020, waarbij voor de jaren 2007 tot en met 2013 zoveel mogelijk is aangegeven welke prestaties in deze afzonderlijke jaren geleverd moeten worden. Voor het project De Venen is bijvoorbeeld

---

<sup>114</sup> Bijvoorbeeld jaarverslagen en rapportages die worden opgesteld in het kader van Randstad Urgent en het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

aangegeven dat 902 ha grond voor de ecologische hoofdstructuur moet worden verworven, waarvan 24 ha in 2007. Bij een deel van de prestaties is ook beschreven welke prestatie uiteindelijk in 2020 moet zijn geleverd.

De Voortgangsrapportage 2007 is minder volledig dan oorspronkelijk bedoeld. De rapportage bevat bijvoorbeeld geen indicatoren om de voortgang van de doelstellingen ten aanzien van het Groene Hart als geheel te monitoren. Met betrekking tot het monitoren van ruimtelijke kwaliteit was voorgenomen te rapporteren over het feitelijke ruimtegebruik en de belangrijkste maatschappelijke, ecologische en landschappelijke ontwikkelingen (zoals de bouwproductie in relatie tot migratiesaldo nul, de werkgelegenheid, de vitaliteit van het bedrijfsleven en de natuurontwikkeling). De stuurgroep Groene Hart verzamelt gegevens over onder andere de bouwproductie in relatie tot migratiesaldo nul en het aantal hectares nieuw te ontwikkelen en te herstructureren bedrijventerrein. Deze gegevens zijn echter niet in de Voortgangsrapportage 2007 opgenomen.

De voortgangsrapportage vermeldt dat wordt gewerkt aan een methodiek voor het monitoren van de effecten van het Groene Hart-beleid. De doelen van het Groene Hart-beleid zullen hiervoor als uitgangspunt dienen. De monitor zal zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande informatiebronnen en monitoringsystemen. De Tussentijdse Voortgangsrapportage 2008<sup>115</sup> vermeldt dat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om een nieuwe monitor te ontwikkelen en dat gebruik zal worden gemaakt van gegevens uit bestaande monitors.

### 7.1.2 Monitor Nota Ruimte

In opdracht van het Ministerie van VROM hebben het RPB en het MNP de Monitor Nota Ruimte opgesteld met als doel de feitelijke ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland in kaart te brengen en af te zetten tegen de doelen van de Nota Ruimte. Dit biedt inzicht in de mate waarin de doelen van de Nota Ruimte worden gerealiseerd. In 2006 is de nulmeting<sup>116</sup> met gegevens over de periode 2000-2004 gepubliceerd en in 2008 de vervolgmeting<sup>117</sup> met gegevens over de periode 2000-2006.

De Monitor Nota Ruimte is geen voortgangsrapportage over het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie provincies. De monitor verschaft dan ook geen informatie over de voortgang op de doelen die de provincies voor het Groene Hart hebben geformuleerd. De monitor bevat echter wel informatie over ontwikkelingen in het Groene Hart. Zo zijn onder andere de aantrekkelijkheid en de openheid van het landschap en het migratiesaldo per Nationaal Landschap (waaronder het Groene Hart) in kaart gebracht.

## 7.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

<b>Inzicht uit eerder onderzoek</b>	<b>L4:</b> Er bestaat onvoldoende zicht op de ontwikkelingen in het Groene Hart.
<b>Conclusie 9</b>	De Voortgangsrapportage maakt het mogelijk de voortgang van de iconprojecten 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.

<sup>115</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Tussentijdse Voortgangsrapportage 2008*, september 2008.

<sup>116</sup> MNP en RPB, *Monitor Nota Ruimte: De opgave in beeld*, 2006.

<sup>117</sup> MNP en RPB, *Monitor Nota Ruimte: De eerste vervolgmeting*, 2008.

**Aanbeveling 9**

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.

**Toelichting**

**Inzicht L4:** Nauwkeurige informatie over de feitelijke ontwikkelingen was niet beschikbaar en een monitorinstrument ontbrak.

**Conclusie 9:** De Voortgangsrapportage 2007 maakt het mogelijk de voortgang van de iconoprojecten te monitoren, maar bevat geen informatie over de effecten van het beleid op de ruimtelijke kwaliteit in het Groene Hart. Om ook de effecten van het gezamenlijke Groene Hart-beleid te kunnen meten, is de stuurgroep Groene Hart momenteel bezig met het ontwikkelen van een monitorsysteem. Uit de Tussentijdse Voortgangsrapportage (september 2008) blijkt dat onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn om een nieuwe monitor te ontwikkelen en dat zoveel gebruik zal worden gemaakt van informatie uit bestaande monitors. De Rekenkamer betwijfelt echter of de informatie uit andere monitors voldoende inzicht biedt in de ontwikkelingen in het Groene Hart om te kunnen beoordelen of met het Groene Hart-beleid daadwerkelijk de beoogde effecten worden gerealiseerd.

**Aanbeveling 9:** Aangezien de stuurgroep Groene Hart nog werkt aan een monitorsysteem om de effecten van het Groene Hart-beleid te kunnen meten, heeft de Rekenkamer niet kunnen beoordelen of dit systeem PS voldoende inzicht zal bieden in de mate waarin de beoogde beleidseffecten worden gerealiseerd. Duidelijk is wel dat de stuurgroep bij het opstellen van het monitorsysteem gebruik zal maken van informatie uit andere monitors. De Rekenkamer vindt het positief dat gebruik wordt gemaakt van informatie uit andere monitors, maar betwijfelt of dit een volledig beeld zal opleveren van de mate waarin het gevoerde beleid de beoogde effecten heeft. Het is aan PS om te beoordelen of de monitor hen voldoende inzicht biedt in de effecten van het Groene Hart-beleid.





# HOOFDSTUK 8

## Financiering

---

### 8.1 Wat is de huidige situatie?

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de bronnen waaruit het Groene Hart-beleid wordt gefinancierd, en op de benodigde en beschikbare financiering voor het Groene Hart-beleid als geheel en voor de iconprojecten.

#### 8.1.1 Bronnen voor financiering van het Groene Hart-beleid

De financiering van het Groene Hart-beleid is afkomstig van diverse partijen, waaronder het Rijk, de provincies, de Europese Unie en overige partijen. Hieronder wordt beschreven uit welke regelingen, programma's, etc. de diverse partijen middelen beschikbaar kunnen stellen ten behoeve van het Groene Hart-beleid:

- Rijk: Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), Veenweiden 2007-2010 en Fonds Economische Structuurversterking (FES)<sup>118</sup>.
  - ILG: Het Rijk heeft in 2007 zestien rijkssubsidieregelingen voor investeringen in het landelijk gebied gebundeld in één budget, het Investeringsbudget Landelijk Gebied.<sup>119</sup> Deze bundeling van budgetten maakt een einde aan de versnippering en maakt het mogelijk integrale gebiedsgerichte projecten uit te voeren. De ILG-gelden worden voor een periode van zeven jaar toegekend aan de provincies, zodat zekerheid kan worden geboden aan projecten in het landelijk gebied. Een aanzienlijk deel van de financiering van het Groene Hart-beleid is uit dit budget afkomstig.
  - Veenweiden 2007-2010: Het Rijk stelt geld beschikbaar voor de transitie van de veenweidegebieden.<sup>120</sup>
  - FES: Het Rijk stelt geld beschikbaar voor de uitvoering van de Nota Ruimte; een gedeelte daarvan kan ten goede komen aan het Groene Hart.
- Provincies: Provincies dragen bij in de vorm van eigen middelen bij projecten en een bijdrage in de kosten van de organisatie en het management van het programmabureau Groene Hart.
- Overige partijen: Een deel van de financiering is afkomstig uit financiering op projectniveau. Dit kan zowel private financiering betreffen als financiering vanuit waterschappen, gemeenten of de Europese Unie. De Europese Unie kan onder andere middelen beschikbaar stellen uit de volgende programma's:
  - Europese fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO): Het EFRO is bedoeld om de belangrijkste regionale sociaal-economische onevenwichtigheden in de Europese Unie terug te dringen.
  - Programma Ontwikkeling Platteland (POP-II): Dit programma is gericht op versterking van het platteland met als doel een goed evenwicht te bereiken tussen de kwaliteit van natuur en landschap en het gebruik.

---

<sup>118</sup> Het FES is in 1995 opgericht met als doel de meevallers van de aardgasbaten in een apart fonds onder te brengen. Het geld is bestemd voor investeringen in de infrastructuur en sinds 2005 in de kenniseconomie van Nederland.

<sup>119</sup> Lokker, J.P.J., *Relatie ILG/ISV/POP en Programma Stad-Land in de Randstad*, 14 augustus 2007.

<sup>120</sup> Met transitie van veenweidegebieden wordt bedoeld op het herstructureren van kwetsbare delen van veenweidegebieden met als doel bodemdaling zoveel mogelijk tegen te gaan en te komen tot duurzaam waterbeheer.

---

### 8.1.2 Benodigde en beschikbare financiering voor het Groene Hart-beleid als geheel

In de Groene Hartbrief (september 2006) heeft het Rijk aangegeven dat de investeringsbehoefte voor het uitvoeren van het Groene Hart-beleid € 1,76 miljard is. Het Uitvoeringsprogramma (februari 2007) vermeldt dat de programmaminister Groene Hart<sup>121</sup> en de drie colleges van GS het eens zijn geworden over de ambitie om € 1,76 miljard in het Groene Hart te investeren. Het Rijk en de provincies zijn een inspanningsverplichting aangegaan om in eerste instantie een dekking van € 1 miljard te realiseren, waarvan circa € 700 miljoen rijksgeuld en € 300 miljoen regionaal geld (o.a. provincies, waterschappen en gemeenten). Deze dekking werd nodig geacht om een goed en vertrouwenwekkend begin te maken met de uitvoering.

De Voortgangsrapportage 2007 biedt inzicht in de financiële middelen die per 31 december 2007 beschikbaar waren voor het Groene Hart-beleid en vergelijkt deze met de voornemens uit de Groene Hartbrief. Eind 2007 was van de benodigde dekking van € 1 miljard ongeveer € 820 miljoen beschikbaar gesteld. Van deze € 820 miljoen was € 750 miljoen zeker beschikbaar; over het resterende deel bestond nog onzekerheid. Tabel 7 geeft een overzicht van de financiering door het Rijk, de provincies en overige partijen.

**Tabel 7 Financiering voor het Groene Hart-beleid in de periode 2007-2013 (in miljoenen euro)**<sup>122</sup>

	Groene Hartbrief September 2006	Voortgangsrapportage 2007	Vershil
Rijk (waarvan ILG)	356 + p.m. (238)	584 + p.m. (334)	+228 (+96)
Provincies	120	101	-19
Overige partijen	197	135	-62
<b>Totaal</b>	<b>673 + p.m.</b>	<b>820 + p.m.</b>	<b>147 + p.m.</b>

Uit tabel 7 blijkt het volgende:

- Het Rijk heeft eind 2007 circa € 584 miljoen beschikbaar gesteld voor het Groene Hart-beleid. Dat is € 228 miljoen meer dan de rijksbijdrage die in september 2006 beschikbaar was. Van de € 228 miljoen is € 96 miljoen afkomstig uit het ILG. De ILG-gelden worden door het Rijk aan de provincies beschikbaar gesteld en door de provincies verdeeld over de projecten die zij in het landelijk gebied uitvoeren. De provincies hebben er dus voor gekozen uit hun ILG-budget € 96 miljoen beschikbaar te stellen voor het Groene Hart.
- De provincies hebben eind 2007 circa € 19 miljoen minder eigen middelen beschikbaar gesteld voor het Groene Hart dan in september 2006 werd beoogd en de financiering door de overige partijen is eind 2007 € 62 miljoen lager dan in september 2006 werd beoogd.

### 8.1.3 Benodigde en beschikbare financiering voor de icoonprojecten

De Voortgangsrapportage 2007 vermeldt dat ruim € 690 miljoen (van de bovengenoemde € 1 miljard) is toebedeeld aan de uitvoering van de verschillende icoonprojecten in periode 2007-2013. Dit bedrag omvat:

- Investerings in de uitvoering van de volgende vijf icoonprojecten: De Venen, Krimpenerwaard, Groene Uitweg, Groene Ruggengraat en Horstermeerpolder. De eerste drie van deze projecten waren in januari 2008 daadwerkelijk in uitvoering.
- De proceskosten en een deel van de uitvoeringskosten voor de icoonprojecten Oude Rijnzone, Merk en Marketing, Venster Bodegraven-Woerden, Groot-Mijdrecht Noord en Recreatief routenetwerk.<sup>123</sup>

<sup>121</sup> Binnen het rijksprogramma Groene Hart is de Minister van LNV de coördinerend minister voor het Groene Hart.

<sup>122</sup> De posten in de tabel waarbij "p.m." is opgenomen, geven weer hoeveel financiële middelen op dat moment beschikbaar waren gesteld. De p.m.-post houdt in dat later mogelijk meer middelen beschikbaar zullen worden gesteld.

Hiervan was begin 2008 ongeveer € 560 miljoen beschikbaar en bestond nog een tekort van € 130 miljoen.<sup>123</sup> De kandidaat-icoon Schelluinen-West is per april 2008 'gepromoveerd' tot icoonproject. Voor dit project waren in de Voortgangsrapportage geen kosten begroot, maar inmiddels is duidelijk dat de financiering zo goed als rond is.<sup>124</sup>

De investeringsbehoefte in het Uitvoeringsprogramma 2007-2013 is een ruwe schatting van € 1,76 miljard voor de uitvoering van het Groene Hart-beleid. Ongeveer € 1,2 miljard hiervan is bedoeld voor de uitvoering van de tien icoonprojecten. 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 geeft echter geen aangepast beeld van de volledige investeringsbehoefte voor de icoonprojecten. Zo wordt de investeringsbehoefte voor het project Groot-Mijdrecht Noord in de Voortgangsrapportage geschat op € 440.000. Dit bedrag omvat alleen de proceskosten en niet de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering. Deze laatste kosten zijn nog niet bekend omdat nog beslissingen over het project moeten worden genomen die van invloed zijn op de mate en wijze van financiering. Doordat 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.

Elke provincie is verantwoordelijk voor het bijeen brengen van de financiering voor de icoonprojecten die door die provincie worden getrokken. De drie provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het bijeen brengen van de financiering van de icoonprojecten die door het programmabureau Groene Hart worden getrokken en moeten daar dan ook onderling afspraken over maken.

## 8.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

<b>Inzicht uit eerder onderzoek</b>	<b>L5:</b> De financiële middelen en instrumenten zijn onvoldoende gericht op de maatschappelijke opgave.
<b>Conclusie 10</b>	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.
<b>Aanbeveling 10</b>	Geen.
<b>Conclusie 11</b>	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.
<b>Aanbeveling 11</b>	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.

<sup>123</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart kansrijk en ambitieus: Voortgangsrapportage 2007*, 27 maart 2008, pp. 19-20; interview programmabureau Groene Hart, 10 oktober 2008.

<sup>124</sup> Interview programmabureau Groene Hart, 10 oktober 2008.

## **Toelichting**

**Inzicht L5:** In de Balans van het Groene Hart zijn diverse knelpunten geconstateerd bij de financiering van Groene Hart-projecten. Zo hadden partijen wel ambities, maar waren niet bereid te betalen, was de dekking van projecten niet goed vastgelegd en werden projecten gedurende de looptijd steeds duurder.

**Conclusie 10:** Het Rijk heeft in 2007 zestien rijkssubsidieregelingen voor investeringen in het landelijk gebied gebundeld in het ILG. Deze bundeling van budgetten maakt een einde aan de versnippering en maakt het mogelijk integrale gebiedsgerichte projecten uit te voeren. De ILG-gelden worden voor een periode van zeven jaar toegekend aan de provincies, zodat zekerheid kan worden geboden aan projecten in het landelijk gebied.

**Aanbeveling 10:** Geen.

**Conclusie 11:** In 2007 is het Uitvoeringsprogramma voor het Groene Hart-beleid door de drie betrokken provincies vastgesteld. Hiermee committeren deze provincies zich aan de uitvoering van het beleid dat daarin vastligt, waaronder de icoonprojecten. De Voortgangsrapportage 2007 schetst geen volledig beeld van de investeringsbehoefte voor de icoonprojecten. Voor sommige icoonprojecten zijn alleen de proceskosten begroot en niet de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering. Doordat 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.

**Aanbeveling 11:** Om inzicht te krijgen in de aanvullende middelen die in de komende jaren bijeengebracht moeten worden om de icoonprojecten te kunnen uitvoeren, is een schatting van de totale investeringsbehoefte noodzakelijk. Een schatting van de investeringsbehoefte voor de fasen van de icoonprojecten waarvoor nog beslissingen moeten worden genomen, ontbreekt echter in de voortgangsrapportage. Wanneer PS beslissingen moeten nemen over de verdere uitwerking van het beleid uit het Uitvoeringsprogramma Groene Hart is het van belang dat zij beschikken over een zo volledig mogelijk beeld van de nog benodigde financiering.





# HOOFDSTUK 9

## Draagvlak

---

### 9.1 Wat is de huidige situatie?

Deze paragraaf beschrijft welke activiteiten worden ondernomen om draagvlak voor het Groene Hart-beleid te creëren. Eerst wordt ingegaan op de communicatiestrategie van het programmabureau Groene Hart en op het icoonproject 'Strategie voor merk en marketing' dat specifiek is gericht is op het creëren van draagvlak. Daarna wordt ingegaan op de overige icoonprojecten en de mate waarin draagvlak voor die projecten bestaat. Ten slotte beschrijven we hoe binnen de drie provincies draagvlak wordt verkregen voor het Groene Hart-beleid. We hebben niet onderzocht in hoeverre daadwerkelijk draagvlak voor het gezamenlijke Groene Hart-beleid bestaat.

#### 9.1.1 *Communicatiestrategie*

Het programmabureau Groene Hart is verantwoordelijk voor de communicatie van het Groene Hart-beleid. Enerzijds is de communicatie gericht op een optimale communicatie tussen alle partijen die bij het Uitvoeringsprogramma betrokken zijn. Dit betreft met name het Woerdens Beraad, het Groene Hart Pact, Groene Hart Kloppend Hart, de vier grote gemeenten, de waterschappen en de ministeries. Op bestuurlijk niveau speelt de stuurgroep hier een belangrijke rol in. Anderzijds is de communicatie erop gericht draagvlak te creëren voor het Uitvoeringsprogramma door actief uit te dragen wat het belang van een vitaal Groene Hart is. De communicatiestrategie wordt onder andere ondersteund door een actieve persbenadering, lobbyen in Den Haag en de website van het programmabureau Groene Hart.<sup>125</sup>

#### 9.1.2 *Icoonproject 'Strategie voor merk en marketing'*

Eén van de uitvoeringsaccenten van het huidige Groene Hart-beleid is het nationaal en internationaal op de kaart zetten van het Groene Hart met als doel de bekendheid van de kwaliteiten van het landschap te vergroten. Eén van de icoonprojecten die aan dit doel bijdraagt, is het project 'Strategie voor merk en marketing'. Dit richt zich op het realiseren van één sterke merknaam voor het Groene Hart. Het icoonproject beoogt een aantrekkelijke en herkenbare merknaam op te bouwen waar verschillende partijen in het Groene Hart graag gebruik van maken. De merknaam kan worden ingezet voor het promoten van:

- de toeristisch-recreatieve sector in het Groene Hart en Groene Hart-producten;
- het Groene Hart in Nederland als grootste nationale landschap en als recreatiegebied voor de Randstad;
- het Groene Hart op internationale schaal als een toeristisch aantrekkelijke kwaliteit van de Randstad.

Het icoonproject zal naar verwachting voor 1 april 2009 in uitvoering gaan.<sup>126</sup> De programmering voor uitvoering van dit project is beschreven in tabel 8.

---

<sup>125</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007, p. 44.

<sup>126</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Tussentijdse voortgangsrapportage 2008*, september 2008.

**Tabel 8 Meerjarenprogrammering 'Strategie voor merk en marketing'**

	Beoogde resultaten	2008	2009	2010 e.v.
<b>1.</b>	<b>Beeldmerk en motto Groene Hart</b>			
1.a)	Akkoord Groene Hart Kloppend Hart, Woerdens Beraad, Pact-partijen, MT/SG Groene Hart, etc.	x		
1.b)	Onderzoek naar juridisch vastleggen motto	x		
<b>2.</b>	<b>Groene Hart vermarkten</b>			
2.a)	Marketingplan	x		
2.b)	Uitvoeren marketingplan		x	
<b>3.</b>	<b>Stichting Groene Hart oprichten</b>			
3.a)	Draagvlak organiseren	x		
3.b)	Financieringsplan opstellen	x		
3.c)	Oprichten van de stichting	x		

### 9.1.3 Draagvlak voor icoonprojecten

Hoewel het belang van het Groene Hart niet ter discussie staat, constateert het programmabureau Groene Hart in de Voortgangsrapportage dat onvoldoende bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak één van de belangrijkste risico's voor de voortgang van de icoonprojecten is. Aangegeven wordt dat dit met name speelt bij de projecten Groene Ruggengraat, Oude Rijnzone, Groot-Mijdrecht Noord en Venster Bodegraven-Woerden en dat maatregelen zijn geformuleerd om het draagvlak bij met name gemeenten en bewoners te vergroten. Zo wordt het risico bij de Oude Rijnzone als volgt omschreven: "...het draagvlak is vooral bij gemeenten vanwege onzekerheid over financiering nog dun. Dit draagvlak is essentieel om te kunnen starten." Als maatregel volgt: "De Oude Rijnzone is geselecteerd als één van de projecten die mogen meedingen naar de € 1 miljard Nota Ruimte middelen. Dit betekent zicht op financiering. De aan dit project toegekende RU-status geeft zicht op bestuurlijke aandacht. In 2008 zal door het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst met gemeenten en anderen de basis worden gelegd voor de clusteruitvoeringscontracten waarin de precieze gebiedsopgaven worden beschreven. Dit is tevens de gelegenheid om vaandeldragers te benoemen voor het realiseren van de gebiedsopgaven."<sup>127</sup>

### 9.1.4 Draagvlak voor het Groene Hart-beleid in het algemeen

Naast draagvlak voor de icoonprojecten is ook draagvlak voor het Groene Hart-beleid in het algemeen van essentieel belang voor het beschermen van het Groene Hart. Het gezamenlijke Groene Hart-beleid van de drie betrokken provincies wordt opgesteld door de stuurgroep Groene Hart. De gedeputeerden die lid zijn van de stuurgroep zijn vervolgens verantwoordelijk voor de afstemming met de overige gedeputeerden binnen hun college van GS. Dit is niet altijd eenvoudig, omdat het draagvlak voor het Groene Hart-beleid in de provincies soms beperkt is en andere belangen zwaarder wegen dan het Groene Hart-belang. De integrale afstemming van het Groene Hart-beleid wordt onder andere bemoeilijkt doordat de provinciale organisatie veelal per beleidsveld is georganiseerd.<sup>128</sup>

Inmiddels zijn enkele stappen gezet om de afstemming tussen het programmabureau en de ambtelijke organisaties van de provincies te verbeteren. In de eerste plaats is de rol van de programmacoördinatoren

<sup>127</sup> Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart kansrijk en ambitieus. Voortgangsrapportage 2007*, 2008, pp. 8-9.

<sup>128</sup> Interview programmabureau Groene Hart, 10 oktober 2008.

veranderd van aansturing van de icoonprojecten naar het afstemmen van het Groene Hart-beleid met het sectorale beleid van de provincie. Ten tweede is het programmabureau van plan prestatie-overeenkomsten met beleidsafdelingen binnen de provincies te sluiten waarin afspraken vastliggen over inspanningen die zij gaan leveren in het kader van het Groene Hart-beleid.<sup>129</sup>

## 9.2 Wat zijn de conclusies en aanbevelingen?

<b>Inzicht uit eerder onderzoek</b>	<b>L6:</b> Er is brede steun voor continuering van beleid voor het Groene Hart.
<b>Conclusie 12</b>	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.
<b>Aanbeveling 12</b>	Geen.

### Toelichting

**Inzicht L6:** Aan een grote groene ruimte als hart van de Randstad wordt veel belang gehecht. Voor continuering van het beleid zou de kracht van het merk 'Groene Hart' moeten worden gekoesterd en versterkt.

**Conclusie 12:** Het draagvlak voor het gezamenlijke Groene Hart-beleid wordt via verschillende sporen ontwikkeld en/of versterkt. Een voorbeeld hiervan is het icoonproject 'Strategie voor merk en marketing'. Binnen provincies wordt het draagvlak voor het Groene Hart-beleid als niet altijd even sterk ervaren op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Dit is zichtbaar in beleidskeuzes waarin andere ruimtelijke belangen zwaarder wegen dan het Groene Hart-belang. Daarnaast is bij enkele icoonprojecten het ontbreken van voldoende maatschappelijk of bestuurlijk draagvlak een risico voor de voortgang. Dit bemoeilijkt het realiseren van de Groene Hart-doelen.

**Aanbeveling 12:** Geen.

---

<sup>129</sup> Interview programmabureau Groene Hart, 10 oktober 2008.



# Reactie Gedeputeerde Staten

---

Per email van 21 januari 2009 heeft u ons het concept rapport "Het Groene Hart: Een haalbare kaart?" toegezonden met het verzoek om in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op de door u in het rapport geformuleerde aanbevelingen.

In uw rapport borduurt u voort op de uitkomsten van eerder uitgevoerde onderzoeken inzake het beleid en de organisatiestructuur van het Groene Hart. De inzichten en aandachtspunten die genoemde onderzoeken hebben opgeleverd heeft u vergeleken met de huidige situatie. Aan de hand van deze vergelijking heeft u uw aanbevelingen inzake het huidige Groene Hart beleid en organisatiestructuur vorm gegeven. Het verheugt ons dan ook dat u constateert dat wij op de goede weg zijn, dat er het nodige is verbeterd en dat er belangrijke stappen zijn gezet bij het realiseren van het Groene Hart beleid.

Uw constatering dat een aantal belangrijke stappen dat inmiddels is gezet nog de nodige uitwerking verdient onderschrijven wij.

Wij kunnen dan ook op hoofdlijnen met uw aanbevelingen instemmen. Conform uw verzoek zullen wij hieronder per aanbeveling aangeven op welke wijze wij er invulling aan willen geven.

De nadere uitwerking ervan willen wij, zoals al aan u is medegedeeld, combineren met de uitkomsten van de door bureau Mentink uitgevoerde uitvoeringsanalyse (in gezamenlijke opdracht van Rijk en provincies) en onze Voortgangsrapportage 2008.

Uw aanbeveling (conclusie 1) de interprovinciale samenwerking op het niveau van PS en GS te continueren nemen wij van harte over. Wat betreft de samenwerking op het niveau van PS betekent dit het voorlopig voortzetten van de interprovinciale werkgroep Voorloper structuurvisies. Wat betreft de samenwerking op het niveau van GS betekent dit voortzetting van de Stuurgroep voor een gecoördineerde uitvoering van het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013.

Uw aanbeveling (conclusie 3) een termijn te bepalen waarop de kernkwaliteiten (in de kwaliteitsatlas) voldoende concreet zijn uitgewerkt om ruimtelijke plannen te kunnen toetsen onderschrijven wij. Wij tekenen daar wel bij aan dat de kwaliteitsatlas in dat kader een belangrijk instrument kan zijn, maar dat daarnaast ook inzet van het instrumentarium van de Wro nodig zal zijn. In de kwaliteitsatlas zullen de kernkwaliteiten verder uitgewerkt worden via gebiedsgerichte uitgangspunten en concrete voorbeelden. Via het instrumentarium van de Wro zal de (juridische) borging en wijze van toepassing van de kwaliteitsatlas moeten worden geregeld. In de Voorloper heeft al een eerste concretiseringslag plaats gevonden. Concretisering zal uiteraard ook in de psv's zelf plaatsvinden en via de lijn van verordeningen en beeldkwaliteitplannen. Een goed afgewogen inzet van enerzijds de kwaliteitsatlas als inspiratiebron en het ruimtelijk instrumentarium anderzijds als toepassingskader zal de komende periode verder gestalte moeten krijgen.

Uw aanbeveling (conclusie 4a) aan PS van Utrecht om de belangen met betrekking tot het Groene Hart expliciet in een psv vast te leggen zal door het college van GS van Utrecht op korte termijn aan PS van Utrecht worden voorgelegd. Uw opmerking dat hiervoor geen nieuwe psv dient te worden opgesteld klopt overigens niet. Ook een partiële psv is een psv.

Uw aanbeveling (conclusie 4b) om op een geschikt moment te evalueren hoe de Voorloper is verankerd in de psv's en verordeningen, of er daarbij verschillen in systematiek zijn, of er sprake is van beleidsinhoudelijke verschillen en welke risico's dit met zich meebrengt voor de realisatie van het Groene Hart beleid onderschrijven

wij in die zin dat wij een stap verder (of liever eerder) willen gaan. Via de interprovinciale werkgroep Voorloper structuurvisies willen wij er voor zorgen dat in een vroegtijdig stadium al afstemming tussen de psv's gaat plaatsvinden.

Ook zullen wij in dat kader een actielijst opstellen en uitvoeren. Deze aanpak gaat dus uit van het voorkomen van verschillen. Wat overigens niet wegneemt dat een evaluatie van een complex proces als het onderhavige altijd aan de orde zal zijn.

Uw aanbeveling (conclusie 5) te zorgen dat de gebiedsgerichte beleidsstrategieën uit de Voorloper worden uitgewerkt in de psv's onderschrijven wij. Dit pakken we in onderlinge afstemming tussen de drie provincies op (zie hiervoor bij conclusie 4b). Ook de Kwaliteitsatlas is in dit verband van groot belang. Hier worden de vijf gebieden uit de Voorloper verder verdeeld in achttien deelgebieden. Voor ieder van deze deelgebieden beschrijft de Kwaliteitsatlas concrete uitgangspunten die gericht zijn op behoud en herstel van de landschappelijke kwaliteiten.

Uw aanbeveling (conclusie 6a) om bij de besluitvorming over de ruimtelijke inrichting van gebieden binnen het Groene Hart een zorgvuldige afweging van de verschillende belangen te maken onderschrijven wij. Wij vinden het vanzelfsprekend dat GS daarbij een ondersteunende rol hebben ten opzichte van PS door inzichtelijk te maken welke gevolgen verschillende keuzes hebben voor de kernkwaliteiten van het Groene Hart. Wij hebben daartoe in de Voorloper al opgenomen dat ten behoeve van het zichtbaar maken van bedoelde gevolgen een Beeldkwaliteitplan moet worden opgesteld bij voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen.

Uw aanbeveling (conclusie 6b) om te overwegen financiële prikkels in te zetten bij de uitvoering van het Groene Hart beleid om te stimuleren dat andere partijen beslissingen nemen die in lijn zijn met het provinciale Groene Hart beleid bezien wij in het licht van bestaande instrumenten als Ruimte voor Ruimte en Volledige schadeloosstelling. Wij verwachten in dat kader echter ook een belangrijke impuls van Beeldkwaliteitplannen en Kwaliteitsatlas. De samenwerking tussen het project van het Woerdens Beraad "Bestemmingsplannen met Groene Hart Kwaliteit" en het traject van de Kwaliteitsatlas zien wij als een mooi voorbeeld terzake.

Uw aanbeveling (conclusie 7a) om te inventariseren of de huidige bestemmingsplannen van gemeenten in het Groene Hart in lijn zijn met de psv onderschrijven wij niet. De investering van het inventariseren zal niet opwegen tegen het uiteindelijk te behalen resultaat. Het is overigens van alle tijden dat het tijd kost voordat beleid tot op burgerbindend niveau is geïmplementeerd.

Uw aanbeveling (conclusie 7b) om bij elk nieuw bestemmingsplan na te gaan of dit in lijn is met de psv en PS daarover te informeren zullen wij verder uitwerken in de geest van de nieuwe Wro, waarbij wij er in het bijzonder aan hechten vooral in de vooroverlegfase van bestemmingsplanprocedures tot afstemming te komen.

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 ook onze reactie bij 4b en 5).

Uw aanbeveling (conclusie 9) om het Groene Hart monitoringsysteem spoedig af te ronden en te beoordelen of deze monitor voldoende inzicht biedt in de mate waarin het Groene Hart beleid de beoogde effecten heeft onderschrijven wij. In de Voortgangsrapportage 2008 willen wij al een eerste aanzet daartoe opnemen. Mocht de monitor onvoldoende inzicht opleveren dan zullen wij, mede in overleg met onze partners bezien of aanvullende financiële middelen moeten worden ingezet.

Uw aanbeveling (conclusie11) om in de volgende voortgangsrapportages een overzicht op te nemen van de totale investeringsbehoefte van de icoonprojecten onderschrijven wij. In de Voortgangsrapportage 2007 hebben wij daar ook al invulling aan gegeven. Het gaat ons echter wat te ver om voor projectfasen waarvoor de besluitvorming nog moet plaatsvinden te allen tijde een zo realistisch mogelijke schatting te maken. Enerzijds is dat vaak niet mogelijk, omdat verschillende substantieel verschillende varianten nog moeten worden uitgewerkt, anderzijds kan het ook onwenselijk zijn (voor gebiedsprocessen), omdat met een financiële inschatting al een mogelijke oplossingsrichting wordt gesuggereerd.

Tot slot willen wij u bedanken voor de heldere aanbevelingen en het gedegen onderzoek dat u hebt uitgevoerd.







## Nawoord Rekenkamer

---

De Rekenkamer waardeert het dat in een relatief kort tijdsbestek vanuit de Stuurgroep Groene Hart en de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland één bestuurlijke reactie is opgesteld, waarin per aanbeveling wordt gereageerd. Wij zijn hierbij verheugd dat het merendeel van de aanbevelingen wordt onderschreven en zien dan ook geen aanleiding om op onderdelen te reageren.

De Rekenkamer vraagt bij PS wel aandacht voor het maken van concrete afspraken met GS c.q. de Stuurgroep Groene Hart en het bewaken van deze afspraken. De Stuurgroep is het bijvoorbeeld met ons eens dat een uiterlijke termijn vastgesteld moet worden, waarop de kernkwaliteiten voldoende zijn uitgewerkt om er ruimtelijke plannen aan te kunnen toetsen. De Stuurgroep geeft in haar reactie geen concreet voorstel binnen welke termijn dit mogelijk is. De Rekenkamer beveelt daarom aan dat PS bij de behandeling van dit rapport een uiterlijke termijn vaststellen.





# BIJLAGE A

## Lijst van geraadpleegde bronnen

---

### Groene Hart-beleid

#### Rijksbeleid

- Ministerie van LNV, *Groene Hart Rustgevend middelpunt van de Deltametropool*, december 2004.
- Ministeries van LNV, VROM, EZ, OCW en VenW, *Groene Hartbrief: Kabinetsbesluiten voor het rijksprogramma Groene Hart*, september 2006.
- Ministerie van VROM, *Vierde nota ruimtelijke ordening, deel 1: ontwerp-planologische kernbeslissing*, 1990.
- Ministerie van VROM, *Vierde nota ruimtelijke ordening extra, deel 4: Planologische Kernbeslissing nationaal ruimtelijk beleid*, 1993.
- Ministerie van VROM, *Structuurvisie Randstad 2040: Naar een duurzame en concurrerende Europese topregio*, september 2008.
- Ministeries van VROM, LNV, VenW & EZ. *Nota ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*, 2004.
- Werkcommissie Westen des lands, Rijksdienst voor het Nationale Plan, *Ontwikkeling van het westen des lands*, 1958.

#### Gezamenlijk beleid van de provincies Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland

- Stuurgroep Groene Hart, *De Balans van het Groene Hart*, 2005.
- Stuurgroep Groene Hart, *Ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart*, 2005.
- Stuurgroep Groene Hart, *Uitvoeringsplan voor het Groene Hart*, mei 2006.
- Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart icoon van Nederland. Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, 2007.
- Stuurgroep Groene Hart, *Het Groene Hart kansrijk en ambitieus: Voortgangsrapportage 2007*, 27 maart 2008
- Stuurgroep Groene Hart, *Tussentijdse Voortgangsrapportage 2008*, september 2008.
- Stuurgroep Groene Hart, *Voorloper Groene Hart 2008-2020*, december 2008.

#### Provinciaal beleid ten aanzien van het Groene Hart

- Provincie Noord-Holland, *Programmabegroting 2008*, 2007.
- Provincie Utrecht, *Programmabegroting 2008*, 2007.
- Provincie Utrecht, *Beleidslijn nieuwe Wro, inclusief Nota van Beantwoording: Beleidsneutrale omzetting van het Streekplan*, 23 juni 2008.
- Provincie Zuid-Holland, *Begroting 2008*, 2007.

### Onderzoek naar het Groene Hart

- Atelier Rijksbouwmeester, *Ruimte met karakter: Sturen op de kwaliteit van het cultuurlandschap*, 2008.
  - Bureau Brons en Partners & Ministerie van LNV, *Handreiking voor het beeldkwaliteitplan en landschap ontwikkelen met kwaliteit*.
  - Kamphuis, H.F.G., *Toepassing van meervoudig ruimtegebruik en integrale gebiedsontwikkeling op groengrijze knooppunten op de Utrechtse heuvelrug*, 2002.
-

- Kers, M. en H. Vuijsje, *Het Groene Hart*, 2001.
- Lokker, J.P.J., *Relatie ILG/ISV/POP en Programma Stad-Land in de Randstad*, 14 augustus 2007.
- Lysias Advies BV, *Kiezen en doen. Evaluatie en advies Groene Hart*, 2003.
- Milieu- & Natuurplanbureau & Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *Verrommeling in beeld: Kaartbeelden van storende elementen in het Nederlandse landschap*, 2006.
- Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen MNP & RPB), *Monitor Nota Ruimte: De opgave in beeld*, 2006.
- Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen MNP & RPB), *Monitor Nota Ruimte: De eerste vervolgmeting*, 2008.
- Ruimtelijk Planbureau, *Ruimtelijke ordening als het afwegen van belangen*, 15 september 2003.
- Ruimtelijk Planbureau (RPB), *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkelingen en toekomst van het Groene Hart*, 2005.
- Ruimtelijk Planbureau, *Snelwegpanorama's in Nederland*, 2006.
- Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders en I.E. Salverda, *Verrommeling in Nederland*, 2006.
- VROM-Inspectie, *Bestemmingsplannen Groene Hart. Beschermende werking in de praktijk*, 2006a.
- VROM-Inspectie, *Groene Hart beschermd? Vervolgonderzoek naar de kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart*, 2006b.
- Weerd, R. van der, *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling: Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*, 2007.
- Wulp, N. van der, *De waardering van het Nederlandse landschap: De invloed van fysieke kenmerken en individuele factoren*, in prep.

#### Wet- en regelgeving

- Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening
- Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Tweede Nota Van Wijziging, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 916, nr. 9
- Wet ruimtelijke ordening, Staatsblad 566, 2006.
- Van der Schoot, T.H.H.A. et al, *Nieuwe Wro: Bedoeling en bevoegdheden*, 2008.
- Kistenkas, F.H., "Regionalisering ruimtelijke ordening", in *Openbaar Bestuur*, nummer 12, december 2007, pp. 12-17.

#### Overige documenten

- Gedeputeerde Staten Utrecht, *Brief aan PS inzake regionaal bedrijventerrein Woerden*, 15 november 2007.
- Gemeente Bodegraven, *Structuurplan*, 15 november 2007.
- Provincie Noord-Holland, *Voordracht 80 en 80a partiële herziening streekplan Noord-Holland Zuid*,
- Provincie Noord-Holland, *Schriftelijke beantwoording statenvragen van 14 oktober 2008*.
- Provincie Utrecht, *Regionaal bedrijventerrein Woerden blijft voorlopig in beeld*, persbericht 23 november 2007.
- Provinciale Staten Noord-Holland, *Notulen PS-vergadering van 17 december 2007*.
- Provinciale Staten Zuid-Holland, *Notulen PS-vergadering van 23 april 2008*.
- Provincie Zuid-Holland, *Startnotitie partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost*, februari 2007.
- Provincie Zuid-Holland, *Voordracht partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost*, april 2008.

- Provincie Zuid-Holland, *Nota van beantwoording en wijziging ontwerp partiële streekplanherziening Zuid-Holland Oost-Oude Rijnzone*, 13 maart 2007.
- Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, zaaknummer: 200607728/1 15 augustus 2007.

#### Websites

- [www.amstelveenweb.com](http://www.amstelveenweb.com)
- [www.lisa.nl](http://www.lisa.nl)
- [www.milieudedefensie.nl](http://www.milieudedefensie.nl)
- [www.minInv.nl](http://www.minInv.nl)
- [www.mnp.nl](http://www.mnp.nl)
- [www.nieuwekaart.nl](http://www.nieuwekaart.nl)
- [www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)
- [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)
- [www.provincie-utrecht.nl](http://www.provincie-utrecht.nl)
- [www.toekomstgroenehart.nl](http://www.toekomstgroenehart.nl)
- [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl)





# BIJLAGE B

## Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

---

### ***Stuurgroep Groene Hart***

- De heer M. van Engelshoven-Huls, gedeputeerde provincie Zuid-Holland
- De heer J.L. Evertse, gedeputeerde provincie Zuid-Holland
- De heer R.W. Krol, gedeputeerde provincie Utrecht
- De heer P. Visser, gedeputeerde provincie Noord-Holland

### ***Programmabureau Groene Hart***

- Mevrouw C.M. Bisseling, programmamanager
- De heer P.J. Cevaal, (voormalige) financieel adviseur
- De heer L.A. Hartholt, directeur
- De heer R. Jonge Poerink, projectleider Voorloper Groene Hart
- De heer R.J.W. Mulder, (huidige) financieel adviseur

### ***Medewerkers provincies***

- De heer M. Buruma, provincie Utrecht, afdeling ruimte, senior beleidsmedewerker gemeentelijke ruimtelijke ontwikkeling.
- Mevrouw D. van Cooten, provincie Utrecht, afdeling ruimte, juriste
- De heer A.J. Logtenberg, provincie Zuid-Holland, beleidsmedewerker ruimte & wonen
- Mevrouw J.B.S. Santen, provincie Noord-Holland, directie beleid, sector ruimtelijke inrichting
- De heer H. Schoen, provincie Utrecht, coördinerend commissiegriffier Interprovinciale werkgroep Voorloper Structuurvisie Groene Hart
- De heer P. Veldhuis, provincie Noord-Holland, directie beleid, sector ruimtelijke inrichting

### ***Rijksprogrammeam Groene Hart***

- De heer H.J.P. Knot, Ministerie van LNV, programmamanager Groene Hart en Westelijke Veenweiden
- Mevrouw C.M.G.J. Minis, Ministerie van VenW, senior beleidsmedewerker water en ruimtelijke ordening
- Mevrouw C. van Wijk, Ministerie van VROM, senior accountmanager

### ***Planbureau voor de Leefomgeving***

- Mevrouw C. Bartels
- De heer J. Diederiks
- De heer H. Farjon
- De heer R. Kuiper
- Mevrouw S. Langeweg
- De heer M. Piek
- De heer N. Pieterse







# BIJLAGE C

## Lijst van gebruikte afkortingen

---

**Tabel 9 Gebruikte afkortingen**

Afktoring	Beschrijving
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
EFRO	Europese fonds voor regionale ontwikkeling
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FES	Fonds Economische Structuurversterking
GS	Gedeputeerde Staten
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO-Noord	Land- en Tuinbouw Organisatie Noord-Nederland
MAP	Meerjarenactieprogramma
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
PS	Provinciale Staten
PSV	Provinciale structuurvisie
RPB	Ruimtelijk Planbureau
RGL	Rijn Gouwe Lijn
RU	Randstad Urgent
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WLTO	Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie
WRO	(Oude) Wet op de ruimtelijke ordening
Wro	(Nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening





