

WAAR IS HET GRAS GROENER

Groenontwikkeling, een nieuwe benadering voor de realisatie van regionale groenstructuren

M.A. Beke
Erasmus Universiteit Rotterdam



WAAR IS HET GRAS GROENER

Groenontwikkeling, een nieuwe benadering voor de realisatie van regionale groenstructuren

M.A. Beke
Erasmus Universiteit Rotterdam
2007

Ontwikkelen, v. -en (1 het ontwikkelen; 2 de wasdom, de groei, voortgang; vorming enz.): 1 de - van lichaam en geest; de - van gas; 2 algemene - ; de - mijner plannen, uitzetting.

Verklarend handwoordenboek der Nederlandse Taal, Koene

VOORWOORD

Voor u ligt dan eindelijk mijn afstudeerscriptie. In 2003 heb ik een eerste gesprek gehad met mijn afstudeerbegeleider J. Hakvoort. Aangezien ik duidelijk aangaf wat ik wilde en hoe mijn opbouw van de scriptie er globaal uit zou komen te zien, verwachtte hij binnen *drie weken* de eerste hoofdstukken wel te kunnen zien. Het liep iets anders. Andere werkzaamheden kregen voorrang. Maar nu is het dan zo ver.

De stagnatie heeft ook gevolgen gehad voor de inhoud van mijn scriptie. De wereld staat immers niet stil. Ondanks dat veranderingsprocessen in de groenrealisatie langzaam gaan, is in de afgelopen jaren wel het een en ander veranderd. De centrale gedachte in deze scriptie, om de groenontwikkeling meer te schoeien op de leest van de rode opgave, is nog niet duidelijk waarneembaar in de praktijk, al zie je wel enkele andere veranderingen die kunnen bijdragen aan een snellere ontwikkeling van het groen. Daarmee is deze scriptie nog lang niet achterhaald. De theoretische basis in kan een bijdrage leveren in de gedachtevorming op welke wijze de groenontwikkeling kan worden opgepakt.

Al met al heb ik, zei het met tussenposen, met veel plezier aan deze laatste opdracht van mijn studie bestuurskunde gewerkt. Het heeft mij geïnspireerd om in de praktijk een aantal zaken op de bestuurlijke agenda te krijgen en mij gemotiveerd om door te zetten met waarmee ik bezig was bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp, namelijk het ontwikkelen van groen.

Matthijs Beke
november 2003 tot mei 2007

INHOUDSOPGAVE

1	Introductie.....	9
1.1	Inleiding op het vraagstuk.....	9
1.2	Probleemstelling.....	12
1.3	Verantwoording en opzet.....	13
1.4	Leeswijzer.....	14
2	Netwerk- en Procesbenadering.....	15
2.1	Netwerkbenadering.....	15
2.1.1	Theorie van de netwerkbenadering.....	15
2.1.2	Pluriformiteit.....	17
2.1.3	Geslotenheid.....	17
2.1.4	Interdependentie.....	18
2.1.5	Instrumenten.....	18
2.1.6	Redundantie.....	20
2.1.7	Sturing.....	21
2.2	Processen.....	22
2.2.1	Procesbenadering.....	22
2.2.2	Procesontwerp.....	24
2.3	Decentralisatie.....	26
2.4	Publiek versus privaat.....	30
3	De realisatie van de groene opgave.....	33
3.1	Beleidsachtergronden.....	33
3.2	Sturingsfilosofie.....	39
3.3	Grondbeleid.....	43
3.4	Financiering.....	49
4	Ontwikkeling van de rode opgave.....	53
4.1	Beleidsachtergrond.....	53
4.2	Sturingsfilosofie.....	54
4.3	Financiering.....	59
5	Casussen.....	63
5.1	Balij - Bieslandse bos.....	59
5.2	Groenzone Berkel-Pijnacker.....	67
5.3	Oude Leede.....	71
6	Groenontwikkeling.....	75
6.1	Groen leert van rood.....	76
6.2	Nieuwe benadering.....	78

Literatuur

Bijlagen

1 Introductie

Waar is het gras groener? De titel van deze studie verwijst naar de moeizame totstandkoming van (regionale) groenstructuren in Nederland. Dit in tegenstelling tot de totstandkoming van de verstedelijkingsopgave, die wel daadkrachtig is en wordt opgepakt. Wat maakt het verschil? Het antwoord dat met het bouwen van woningen geld is te verdienen in tegenstelling tot de realisatie van het groen, is daarbij te gemakkelijk.

De maatschappij verandert alsmear en wordt steeds complexer. De (rijks)overheid heeft niet het alleenrecht meer om maatschappelijke doelen te realiseren. Steeds meer (verschillende) private partijen zijn hierbij betrokken. Dit vergt een andere sturingsfilosofie van de overheid om de maatschappelijke doelen ook daadwerkelijk te realiseren. Een sturingsfilosofie die rekening houdt met afhankelijkheid van de deelname van meerdere partijen.

Het onderzoek naar processen in de groene ruimte is per definitie spannend. In Nederland misschien nog wel meer dan elders. Vele partijen zijn betrokken en denken sturing te kunnen geven. Een vorm van adequate regie ontbreekt. Deze studie gaat in op de bestuurlijke sturingsfilosofie waarbinnen de majeure groene en de rode ruimtelijke opgaven in Nederland zich bewegen. Gezien het feit dat de realisatie van het groen ver achterblijft bij de doelstellingen, is in deze studie vanuit het perspectief van het groen gekeken naar een nieuwe sturingsfilosofie.

1.1 Inleiding op het vraagstuk

Het landelijk gebied in Nederland staat in zijn huidige vorm onder druk [1]. Er is grote behoefte aan extra ruimte voor functies als recreatie, waterberging en ecologische verbindingen. Het huidige landelijk gebied kan op dit moment niet of in onvoldoende mate deze functies herbergen. Dat betekent dat een overheidsinspanning moet worden verricht om toch de behoefte in te vullen. De groeiende vraag naar groenstructuren komt vooral uit de stedelijke omgeving en in het bijzonder het verstedelijkte deel van de Randstad. Stad en land kunnen niet meer gezien worden als twee gescheiden werelden. Ze zijn niet alleen verweven, maar ook afhankelijk van elkaar. De leefbaarheid van het verstedelijkte deel van ons land is daarom gebaat bij een goede inrichting van het landelijk gebied.

Al sinds jaar en dag is de Nederlandse overheid zich bewust van het feit dat op een relatief klein stuk land veel mensen wonen. Dit vergt niet alleen een (goede) afstemming tussen stad en land in ruimtelijke zin, maar ook in bestuurlijke

zin. Het is immers een maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor een goede leefomgeving.

De overheid krijgt een steeds belangrijker rol in het verdelen van de schaarser wordende ruimte. Daarbij komt dat steeds meer actoren met conflicterende belangen als ook conflicterende inzichten over de aard van de oplossing, over de keuze van het proces en de verantwoordelijkheden op het speelbord mee (moeten) spelen. De bestuurlijke dichtheid is groot. Ook andere private partijen spelen een steeds grotere rol bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken.

De wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende actoren zorgt er voor dat maatschappelijke doelstellingen niet éézijdig door de overheid kunnen worden bereikt. Dit maakt de ruimtelijke opgave in zijn totaliteit en dus ook in bestuurlijke zin, alsmar complexer. Steeds meer functies moeten op hetzelfde gebied samen gaan. Dit alles heeft tot gevolg dat plannen moeizamer tot stand komen, of zelfs zo nu en dan in een impasse geraken.

Het is zeker geen sinecure om in het geschetste labyrint van actoren en maatschappelijke belangen in de ruimtelijke ordening, te komen tot adequate oplossingen. Daarbij maakt het niet uit of het gaat om de groene (landelijk) of de rode (verstedelijking/woningbouw) opgaven. Beide ruimtelijke ontwikkelingen vergen een lange voorbereidingstijd. In de praktijk zijn echter de verschillen waar te nemen in het proces en aansturing van de groene en de rode opgave.

Achtergronden

Bij het uitkomen van de Vierde nota ruimtelijke ordening (VINO) [2] en de direct daarop volgende Vierde nota ruimtelijke ordening Extra,] beter bekend als Vinex [3], is extra aandacht geschonken aan de relatie tussen stad en land. Doel van de nota's was om de ruimtelijke ordening in Nederland integraal en interdepartementaal op te pakken. Naast de verstedelijking en volkshuisvestingsopgave werd, voor het eerst, ook nadrukkelijk aandacht gezonken aan de groene opgave. In de Vinex ligt overigens het accent nog wel duidelijk op de verstedelijkingsopgave. De bijna tegelijkertijd uitkomende Structuurschema Groene Ruimte (SGR) [4] gaat uitgebreid in op de groene opgave. Zichtbaar is dat beide opgaven een andere procesaansturing kennen om te komen tot de realisatie van de geformuleerde doelen. Overigens is het, nu ruim een decennium later, nog steeds niet gelukt om één alles overkoepelende nota op te stellen, waarin de verschillende interdepartementale beleidsterreinen samenkomen. Naast de onlangs verschenen vijfde nota voor de ruimtelijke ordening, Nota Ruimte [5], verschenen de afgelopen jaren ook nog altijd sectorale nota's; agenda Vitaal Platteland [6] (voorheen Structuurschema Groene Ruimte), Nota Mobiliteit [7] en de Nota gebiedsgerichte economische perspectieven [8].

In de Vinex is de groenopgave sterk conceptueel ingestoken. Het theoretische concept van de ecologische hoofdstructuur die in deze nota haar intrede doet, is daarvan een goed voorbeeld. Hiermee beoogt de rijksoverheid een sterke contramal voor de verstedelijkingsdruk neer te leggen. In een dergelijke ecologische structuur is weinig ruimte voor recreatieve uitloop vanuit de steden. De

vraag die dan ook terecht kan worden gesteld, is in hoeverre deze groenstructuur in samenhang met de rode opgave kan worden gerealiseerd. De Vinex bevestert echter nauwelijks aandacht aan het feit hoe de groen doelstellingen uiteindelijk moeten worden gerealiseerd.

Centraal in de Vinex stond de woningbouwopgave. De keuze was om aan de grote steden om nieuwe grote geconcentreerde uitleglocaties ten behoeve van woningen en bedrijven te ontwikkelen of dit versnipperd door het gehele land te doen. Uiteindelijk is gekozen om aan de (grote) steden te bouwen. In de Randstad ging het hierbij om grote aantallen woningen en dus om veel hectares. Veelal gingen deze ontwikkelingen ten koste van het open agrarische gebied. Ondanks dat de Vinex wel aandacht schonk aan het (ecologisch) groen, betekende dit nog niet dat beide opgaven ook geïntegreerd werden opgepakt. Voor de woningbouwopgave was een duidelijke sturingsfilosofie met bijbehorend instrumentarium neergelegd. Voor de ontwikkeling van het groen was geen duidelijke visie. In feite was en is sprake van twee gescheiden opgaven, één voor het stedelijk en één voor het landelijk gebied. Dit werd nog eens onderstreept met het verschijnen van de nota Structuurschema Groene Ruimte. In deze nota werd de regierol van de provincie bij de *inrichting*¹ van het landelijk gebied verder benadrukt. Deze aanpak sluit aan bij het Decentralisatie Akkoord van 1994 [9]. Daarnaast werd een nieuw groenprogramma geïntroduceerd, de Strategische Groenprojecten (SGP's). Deze groenprojecten waren strategisch gelegen direct tegen de steden aan. Deze gebieden waren in eerste instantie niet bedoeld om de recreatieve behoefte vanuit de stedelijke gebieden op te vangen, maar waren de beleidsmatige inzet om een verdere groei van de almaar uitdijende verstedelijking te voorkomen. Gevolg van deze ruimtelijke segregatie is dat de groengebieden die inmiddels zijn aangelegd, voortkomend uit eerdere groenprogramma's, lastig bereikbaar en slecht toegankelijk zijn.

Illustratief in de scheiding van de rode en groene opgaven zijn de Vinex-convenanten. In deze convenanten, gesloten tussen de rijksoverheid, ministerie van VROM, stadsregio's en de gemeenten, zijn de afspraken vastgelegd over de verstedelijkingsopgave en allerlei andere aanvullende zaken (inclusief de bijbehorende subsidies). De verbinding met groenprojecten werd echter niet of in onvoldoende mate opgenomen in de convenanten. Consequentie hiervan is dat de strategische groenprojecten geen onderdeel uitmaakten van de Vinex-convenanten. De ordening en inrichting van stad en land bleven keurig gescheiden. Dit is een gemiste kans voor de aanleg van het groen. Het ministerie van LNV wilde via de eigen beleidslijn haar doelstellingen bereiken. Deze lijn loopt via de provincies die als het ware "gratis" grote groenprojecten toegezegd hadden gekregen. En het zijn precies deze groenprojecten waarvan de realisering stagneert aldus P. Kurstjens, voormalig directeur PPS-bureau van het ministerie van LNV [10].

¹ Bij groen spreekt men nog van inrichting en niet van ontwikkeling of realisatie

Nu, ruim een decennium later na het verschijnen van de Vinex en het ondertekenen van de verstedelijkingsafspraken, zijn de woningbouwopgaven uit de Vinex conform de afspraak grotendeels afgerond of in een eindstadium. Enkele woningbouwlocaties zijn voornamelijk door de planologische procedures vertraagd en niet zo zeer door het niet adequaat handelen van gemeenten. Deze projecten komen nu snel ter uitvoering. De woningen worden in voldoende aantallen opgeleverd. Vast te stellen is dat de 'rode opgave' in grote lijnen verloopt zoals dat bij het opstellen van de Vinex en bij de onderhandelingen van de convenanten was vastgelegd [11].

Ondanks dat veel Vinex-nieuwbouwwijken, gezien de ligging aan de rand van de stad, aangeprezen worden met 'wonen tegen het groen', is van dat groen nog maar weinig zichtbaar. De realiteit is dat de realisatie van de groene opgave ver achterloopt. Veel projecten verkeren nog in de initiatief- of ontwerpfase. De planologische procedures zijn veelal nog niet opgestart, laat staan afgerond. Sporadisch worden groengebieden adequaat, dat wil zeggen volgens planning, ten uitvoer gebracht.

Doordat de groene contramal zich onvoldoende heeft ontwikkeld, is het een reeel gevaar dat de verstedelijking het gevecht om de schaarse ruimte in Nederland op den duur zal gaan winnen [12][13]. Daarmee staat de ruimtelijke kwaliteit, zeker in het westen van het land, onder druk. De strijd om de schaarse ruimte is daarmee een maatschappelijk vraagstuk.

In deze studie wordt ingegaan op de problematiek van de realisatie van het groen, waarbij een vergelijking is gemaakt met de aansturingfilosofie van de verstedelijkingsopgave. Dit vanuit het standpunt dat de aanpak van de groene opgave kan leren van de effectieve wijze van aansturing van de rode ontwikkelingsopgave en met als doel ook het groen adequaat te kunnen ontwikkelen.

1.2 Probleemstelling

Nederland is aan het verstedelijken. We moeten met ruim 16 miljoen mensen wonen, werken en recreëren op een beperkte hoeveelheid grond. De realisatie van voornamelijk de rode opgave, zoals die is vastgelegd in de Vinex en Vinac, is nu grotendeels conform de afspraken afgerond. De realisatie van de groene opgave, die tegelijkertijd in de SGR werd geïntroduceerd als contramal van de verstedelijking, blijft qua realisatie ver achter ten opzichte van de realisatie van de rode opgave. Dit kan grote gevolgen hebben voor de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast is de druk op de nog resterende open groene ruimte in voornamelijk het westen van Nederland, door de groeiende verstedelijkingsbehoefte, afgelopen decennia verder opgeschroefd.

De maatschappij verandert alsmear en wordt steeds complexer. Meer publieke en private partijen zijn betrokken bij het realiseren van overheidsdoelen. Een en ander vergt een aanpassing van de sturingsfilosofie van de overheid om de

maatschappelijke doelen te realiseren. Een sturingsfilosofie die rekening houdt met de wederzijdse afhankelijkheid en de inzet van instrumenten die daarop is toegespitst.

Een nieuwe benadering ingestoken vanuit een veranderde rolverdeling en aansturingmechanisme van de centrale overheid binnen complexe netwerken, zou kunnen bijdragen aan het doorbreken van de impasse die is ontstaan bij de realisatie van de groenopgave.

Deze studie richt zich op de vraag op welke wijze de aansturing van de groene opgave effectiever en efficiënter opgepakt kan worden, inspelend op de veranderde maatschappij van complexe netwerken. Hierbij is een aantal deelvragen te onderscheiden:

- Waarom blijft de groene opgave achter ten opzichte van de rode verstedelijkingsopgave?
- Welke instrumentaria en sturingsfilosofie worden gebruikt bij de ontwikkeling van de rijksopgave voor de woningbouw? Wat kan de groene opgave leren van deze woningbouwaanpak?
- Welke aspecten van de netwerkbenadering zijn bruikbaar voor de analyse van het probleem en kunnen gebruikt worden bij het formuleren van een oplossingsrichting?
- Welke aspecten van de procesbenadering zijn bruikbaar voor de analyse van het probleem en kunnen gebruikt worden bij het formuleren van een oplossingsrichting?
- Welke oplossingen zijn aan te dragen om een impuls te geven aan de groenontwikkeling en wat zijn daarvan de consequenties voor de rol, de verantwoordelijkheid en het beleid van de overheid?

1.3 Verantwoording en opzet

Deze studie is verricht in het kader van het afstudeeronderzoek ten behoeve van de studie Bestuurskunde, richting privaat en publieke samenwerking aan de Erasmus Universiteit. Als medewerker van de gemeente Pijnacker-Nootdorp ben ik in de periode 1998 tot 2006 direct betrokken geweest bij zowel de ontwikkeling als uitvoering van het ruimtelijk beleid. In deze periode is ervaring opgedaan in de aanpak van de ontwikkeling en de uitvoering van de stedelijke opgave in het kader van Vinex, maar bovenal de realisatie van de bovenlokale groenstructuren in het kader van Randstadgroenstructuur, Vinac, EHS en andere groenprogramma's.

Ten aanzien van de realisatie van de groene opgave zijn door mij in de afgelopen jaren verscheidende gesprekken gevoerd met diverse actoren (rijk, provincie en gemeenten), deskundigen en overige betrokken en/of belanghebbende partijen. Centraal in veel van deze gesprekken stond de vraag op welke wijze de groenrealisatie het best of beter ter hand zou kunnen worden genomen. Immers iedereen onderkent het probleem van de stagnatie. Onderwerpen zoals de

financiering, de grondverwerving, het bijbehorende instrumentarium en de procesaanpak in relatie tot de rollen en de verantwoordelijkheden tussen de diverse overheden en andere betrokkenen, zijn terugkerende onderwerpen in de gesprekken geweest. Verder is gebruik gemaakt van diverse rapportages, beleidsnota's en overige relevante stukken.

De studie is opgezet met een accent en perspectief vanuit het groen. Dit is gedaan om goed inzicht te geven in achtergronden en context van de organisatie, betrokken actoren en processturing van de groenopgave.

1.4 Leeswijzer

De studie is opgebouwd uit de volgende onderdelen. Hoofdstuk twee gaat in op de theoretische benaderingen van beleids- en/of projectprocessen. De proces- en netwerkbenadering staan centraal in dit hoofdstuk. Het hoofdstuk legt de theoretische basis voor de nieuwe vorm van aanpak zoals later in deze studie is beschreven. De hierop volgende hoofdstukken drie en vier hebben een beschrijvend en analyserend karakter. In hoofdstuk drie is ingegaan op de achtergronden van de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland en in het bijzonder van het groen. Een aantal aspecten zoals het grondbeleid is nader uitgewerkt. Doel van dit hoofdstuk is om meer inzicht te krijgen in de context waarbinnen de groenopgave zich afspeelt. In hoofdstuk vier is vervolgens ingegaan op de huidige ontwikkelingsbenadering voor de verstedelijkingsopgave.

In hoofdstuk vijf is een beschrijving gegeven van een aantal groenprojecten. De beschreven projecten liggen binnen het concept van de Groenblauwe Slinger. Dit groenconcept is een van de majeure opgaven in het verstedelijkte deel van de Zuidvleugel van de Randstad, gelegen in de provincie Zuid-Holland. De gekozen projecten zijn exemplarisch voor vele andere groenprojecten in Nederland en laten een dwarsdoorsnede zien van de verschillende realisatiewijzen door de jaren heen.

Het slothoofdstuk bevat de theoretische verklaring voor het achterblijven van de groenprojecten. Vervolgens is bekeken op welke wijze de theorie en de rode opgave kunnen leiden tot een adequatere aanpak van de groenprojecten.

2 Netwerk- en Procesbenadering

De nadruk in dit hoofdstuk is gelegd op twee theoretische benaderingen: de netwerkbenadering en de procesbenadering. In de twee volgende hoofdstukken komt de empirie van de groene opgave en de rode opgave aan bod. Uit de analyse van deze twee majeure ruimtelijke opgaven blijkt dat de twee op een verschillende wijze worden aangestuurd en met wisselend succes.

Duidelijk is dat ruimtelijke ontwikkelingsopgaven complex zijn. Steeds meer partijen zijn betrokken bij het proces, ieder vanuit zijn of haar eigen verantwoordelijkheid. Dit maakt dat niet één iemand de 'macht' heeft, maar altijd afhankelijk is van andere partijen. Deze wederzijdse afhankelijkheid vanuit een perspectief van een netwerk, vraagt een instrumentarium dat aan dit perspectief recht doet. Voor deze studie is ingezoomd op de wijze van processturing van de overheid en in het bijzonder het rijk.

De ruimtelijke ordening staat voor passen en meten. Het is van oudsher een overheidstaak. De ruimtelijke ordening moet zorgen voor een functionele afstemming van de diverse ruimtevragers en belangen. Politiek maatschappelijk draagvlak en een doortastende besluitvorming is daarbij essentieel. Dhr. Barmantloo stelt de vraag *'hoe kunnen we, gelet op de gewenste doortastendheid van besluitvorming, op een verstandige wijze een duidelijkere scheiding van de verantwoordelijkheden bewerkstelligen zonder dat we verstrikt raken en vastlopen in zinloze en tijdrovende discussies over bestuurlijke competenties?'*[15]. Deze vraag raakt de kern van deze studie.

Bij het tot stand komen van deze studie, en in het bijzonder dit hoofdstuk, is als inspiratiebron gebruik gemaakt van het boek 'Procesmanagement' van dhr. H. de Bruin, dhr. E. ten Heuvelhof en dhr. R. in 't Veld [16].

2.1 Netwerkbenadering

2.1.1 Theorie van de netwerkbenadering

Het denken over sturing is het afgelopen decennium ingrijpend veranderd. De gedachte dat de overheid de maatschappij in zijn geheel kan sturen en zo goed mogelijk kan inrichten door middel van wet- en regelgeving is achterhaald [17]. Aan de sturingsfilosofie van de maakbare samenleving is begin jaren '80 van de vorige eeuw een eind gekomen. Tegenover deze klassieke vorm van sturing van de overheid staat een meer netwerkachtige sturingsmechanisme. Uitgangspunt hierbij is dat de overheid maar één van de actoren is die invloed uitoefent op de maatschappelijke ontwikkelingen.

In de komende hoofdstukken is beschreven in hoeverre de overheid sturing geeft aan complexe processen binnen de rode en groene opgave. Complexe processen zijn daarbij gedefinieerd als langdurige trajecten waarbij meerdere partijen nodig zijn om de gestelde doelen te behalen. Duidelijk is geworden dat partijen niet altijd uniform zijn of dezelfde doelen nastreven. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de theorie van de wederzijdse afhankelijkheid binnen netwerken. Centraal staat op welke wijze de overheid sturing kan geven binnen complexe processen. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de benadering van netwerken.

Een netwerk is een geheel van actoren, die publiek, semi-publiek of privaat zijn, ieder met een stelsel van eigen waarden en belangen, die hier vanuit zo veel mogelijk probeert te realiseren door andere actoren te sturen [18]. Het denken in netwerken is ontstaan vanuit een reactie op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. De maatschappij heeft zich in hoog tempo verder geprofessionaliseerd waardoor in sterke mate sprake is van functiedifferentiatie en fragmentatie. Maatschappelijke problemen kunnen tengevolge hiervan alleen opgelost worden door samenwerking tussen meerdere partijen. Hierdoor ontstaan (vanzelf) netwerkachtige situaties. Daarnaast is de scheidslijn tussen privaat en publiek sterk vervaagd, waardoor niet altijd duidelijk is of sprake is van een sturende of te sturen overheid.

Het denken in netwerken kan alleen bestaan indien de overtuiging bestaat dat niet één enkele actor in staat is tot sturing van andere actoren. In een netwerk bestaat geen alleen heersende actor die de overige actoren éézijdig kan sturen. Dit in tegenstelling tot een hiërarchisch model waarin sturing en beïnvloeding bij één actor is neergelegd. Veelal is dat dan de overheid. In de benadering van een netwerk is sprake van een krachtenveld, waarbinnen alle deelnemende actoren elkaars gedrag beïnvloeden en de actoren zijn daarmee zowel sturend als ook te sturen. Het gaat uit van het principe van wederzijdse afhankelijkheid. Wederzijdse afhankelijkheid van twee professionele partijen die elkaars gedrag niet alleen proberen te sturen maar tegelijkertijd ook elkaar nodig hebben om het vraagstuk op te pakken en dus de noodzaak inzien om samen te werken. Het overheidsbeleid wil nog wel eens mislukken, omdat de overheid onvoldoende recht doet aan haar afhankelijkheid van te sturen actoren. De overheid kan dan ook beter uitgaan van het uitgangspunt van wederzijdse afhankelijkheid voor het vinden van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Dit doet recht aan de versnipperde machtsverdeling in de samenleving en levert bovendien een veelal betere wijze van sturing op.

Ook in de natuurkunde kent men de netwerktheorie. De netwerktheorie is daarbij een abstract begrip die vele vragen met zich meebrengt. We leven in een tijd van (wereldwijd) groeiend bewustzijn, dat grote problemen van onze mensheid alleen door internationaal overleg en internationale samenwerking kunnen worden opgelost [19]. Het gaat, dus toepasselijk, om een meergevorderde theorie over meervoudige schakelingen die zijn opgebouwd uit elektronische elementen. Vereenvoudigd komt het in feite neer op uit/aan of wel werkend of niet werkend. In de bestuurskunde gaat het eigenlijk over niets anders, alleen is hier een ander begrippenkader aan verbonden.

Kader 1: Netwerktheorie in de natuurkunde

2.1.2 Pluriformiteit

Netwerken hebben een aantal kenmerken. Het eerste kenmerk van een netwerk is pluriformiteit. Pluriformiteit manifesteert zich op twee niveau's, te weten: interne en externe pluriformiteit. Er is sprake van externe pluriformiteit als de groep uit verschillende actoren bestaat. Men spreekt van interne pluriformiteit als een actor uit verscheidende eenheden bestaat die andere belangen kunnen hebben.

Het is verklaarbaar dat grote organisaties op zichzelf al pluriform kunnen zijn [20]. De span of control van de top van de organisatie is te gering om geheel sturing te geven aan processen. Naast onderdelen van bedrijven is het ook een gegeven dat personen die binnen een organisatie opereren niet alleen het belang van de organisatie, maar ook het eigenbelang nastreven [21]. Daarnaast kunnen persoonlijke belangen ook divergeren. Behalve organisatorische pluriformiteit kan ook beleidsmatige pluriformiteit op treden. De Bruin stelt dat in zowel overheids- als private organisaties verscheidene nationaliteiten zich voordoen die elkaar uitsluiten. Als voorbeeld noemt hij de economische, technische, juridische en ethische rationaliteit die zich in elke organisatie manifesteren.

2.1.3 Geslotenheid

Actoren in netwerken kennen, zeker in pluriforme organisatie, een zekere autonomie. Deze zelfstandigheid kan leiden tot een geslotenheid, bepaald vanuit hun eigen referentiekader of 'perceptiefilter'. Binnen dit referentiekader zijn de actoren meestal aanspreekbaar en gevoelig voor signalen en kunnen overtuigd raken om buiten het referentiekader te treden. Naar mate het moeilijker is om binnen het referentiekader te treden, kan van een meer gesloten organisatie worden gesproken. Sturingsinstrumenten dienen daarom te worden afgestemd op het referentiekader van de deelnemende actoren wil de sturing effectief zijn. Niet elke organisatie hoeft open te staan voor een netwerkachtige benadering.

2.1.4 Interdependentie

Al eerder is gesteld dat actoren binnen een netwerk afhankelijk van elkaar zijn. De aanwezigheid van interdependentie is waarschijnlijk wel een van de belangrijkste kenmerken van een netwerk. Zonder afhankelijkheid is één netwerk op los zand gebouwd en zal snel uit elkaar vallen. Omgekeerd is ook waar, hoe groter het belang van de wederzijdse actoren hoe steviger de netwerkrelatie zal zijn. De aard van interdependenties in een complex netwerk kan verschillen en is afhankelijk van vele factoren (kader 2).

Factoren van Interdependentie:

- Eenvoudig versus meervoudig. Van eenvoudig is sprake als de afhankelijkheid tussen actoren gestoeld is op een grootheid. In complexe netwerken zal vaker sprake zijn van meervoudige afhankelijkheden, bijvoorbeeld van informatie, geld, grond of goodwill.
- Bilateraal versus multilateraal. Indien twee actoren van elkaar afhankelijk zijn, is sprake van bilateraal. Als echter meerdere actoren onderling contacten onderhouden, bijvoorbeeld A met B, B met C en C met A, dan spreekt men van complexe netwerken. In de praktijk is veelvuldig sprake van complexe netwerken zonder dat men dat door heeft.
- Synchron versus asynchron. In een complex netwerk is niet altijd even inzichtelijk wanneer de afhankelijkheden zich voordoen. Daarnaast kan het tijdstip dat de afhankelijkheid zicht voordoet uit elkaar liggen. Als op hetzelfde moment de afhankelijkheid zich toont, spreekt men van synchron.
- Gelijktijdig versus sequentieel. Afhankelijkheden in complexe situaties kunnen volgtijdelijkheid aan elkaar gekoppeld zijn, dan is sprake van sequentiële interdependentie. B volgt pas als A is afgerond. Over het algemeen vergt de sequentiële interdependentie een grote mate van vertrouwen.
- Statisch versus dynamisch. Voortdurend verandert de constellatie van afhankelijkheden en leiden tot nieuwe interdependenties. Van een statische interdependentie verhouding is dan zelden sprake.

Kader 2: Interdependentie

2.1.5 Instrumenten

De overheid heeft meerdere instrumenten om te sturen. Hierbij valt onderscheid te maken tussen éézijdige en meerzijdige instrumenten.

Van éézijdige instrumenten is sprake als een overheidsorgaan vanuit haar publieke taak sturing geeft. Meestal zijn éézijdige instrumenten afdwingbaar en gesanctioneerd. Het inzetten van éézijdige instrumenten is niet geschikt in complexe netwerken gezien het feit dat hier geen sprake is van een hiërarchische machtsverhouding.

Meerzijdige instrumenten zijn daarentegen beter toepasbaar in complexe netwerken, waarbij sprake is van interdependentie, geslotenheid en pluriformiteit van partijen. Meerzijdige instrumenten gaan uit van het principe van autonomie van de andere actoren, van gelijkwaardigheid en van de wederzijdse afhanke-

lijkheid. Dit betekent dat in complexe netwerken en processen de toepassing van meervoudige instrumenten op basis van vrijwilligheid geschied. De overheid treedt in deze situatie min of meer op als een private partner en niet als een hiërarchisch bovengeschikte overheid. Al wil dat niet zeggen dat zij haar publieke rol geheel buiten beschouwing kan laten.

De scheidslijn tussen publiek en privaat is fragiel. De overheid is niet altijd bevoegd om zich te allen tijde privaat te gedragen en meervoudige instrumenten in te zetten. In het algemeen geldt dat een overeenkomst geen ongeoorloofd karakter mag dragen, ofwel het mag niet in strijd zijn met de dwingende eisen die de rechtstaat stelt [22]. Dit betekent in feite dat de overheid extra voorzichtig moet zijn met haar bijzondere rol in het netwerk. Elke schijn moet worden voorkomen. Zij mag slechts datgene doen wat het algemeen belang dient. In complexe netwerken zal in situaties waarin de publieke overheid met private actoren onderhandelingen en publieke instrumenten inbrengt veelal leiden tot een bepaald spanningsveld [23].

Zoals al in de inleiding van dit hoofdstuk is beschreven komen overheden steeds vaker tot het inzicht, dat op basis van een hiërarchische verhouding, doelen steeds lastiger zijn te bereiken en dat juist vanuit het beginsel van gelijkheid en wederzijdse afhankelijkheid de slagingskans is te vergroten. Daarnaast is de kracht van meerzijdige instrumenten in complexe processen dat het de geslotenheid van een organisatie kan openbreken. In een proces van onderhandelen is het namelijk onontbeerlijk een relatie met de andere actoren aan te gaan en dat kan alleen als men openstaat voor elkaar. Meervoudige instrumenten kenmerken zich ook wel door een indirecte sturing.

Eenzijdige instrumenten kenmerken zich doordat van een relatie veelal geen sprake is. Op basis van een hiërarchische machtsverhouding vindt directe sturing plaats.

Overigens berust het op een misverstand te denken dat meerzijdige instrumenten alleen privaatrechtelijk zijn. Het kan ook een publiekrechtelijke afspraak zijn. Daarbij valt te denken aan afspraken tussen twee overheidsorganen over de verdeling van bepaalde bevoegdheden.

Binnen de meerzijdige instrumenten is nog onderscheid te maken in éénmalige concrete afspraken of meta-afspraken. Meta-afspraken zijn afspraken over hoe te komen tot afspraken. Dit betekent overigens niet dat meta-afspraken geen inhoudelijke kant hebben. Door het vastleggen van het proces wordt veelal tegelijkertijd een deel van de uitkomst van het sturingsproces direct dan wel indirect bepaald. Voorbeelden van meervoudige meta-afspraken zijn convenanten of Publiek Private Samenwerkingsovereenkomsten.

Het sluiten van convenanten is een van de meest gebruikte wijzen van het vastleggen van afspraken binnen complexe netwerken [24]. Het instrument van convenanten kan binnen publieke overheden ingezet worden om te sturen naast de geëigende instrumenten als wet- en regelgeving. Een convenant is het gevolg van een complex proces van twee of meerdere actoren en is een weerslag van

de onderhandelingen. De feitelijke sturing gebeurt ten tijde van de voorbereiding. Zoals ook al eerder is gesteld, vindt tijdens complexe processen binnen netwerken inventieve interactie plaats, waarbinnen veel informatie wordt uitgewisseld. Deze informatie is van strategisch belang om inzicht te krijgen in de inhoud, elkaars belangen en de context waarbinnen de actor zich bevindt. Daarnaast leveren de intensieve onderhandelingsprocessen de actoren strategische informatie op waardoor zij beter kunnen inschatten welk type maatregel kans heeft op succesvolle sturing.

Het succes van convenanten ligt deels verscholen in het proces. In een professionele wereld waarin steeds meer partijen opereren, die kennis intensief en dynamisch is en op gelijkwaardige waarden is gebaseerd, is het convenant een welkome aanvulling in het sturingsinstrumentarium. Dit verklaart de populariteit van het gebruik ervan.

Wet- en regelgeving zijn in mindere mate geschikt in complexe netwerken en bij dynamische problemen. Dit ten gevolge van het feit dat wetten oplossingen voor langere tijd fixeren en een lange voorbereidingstijd vergen. Het gevaar bestaat dat regelgeving achter de feiten aanloopt. Wetten zijn daarnaast éenzijdige instrumenten, welke disfunctioneel kunnen werken ten aanzien van het beoogde doel. Een van de kenmerken van convenanten is juist dat het draagvlak ondervindt van alle partijen die ondertekenen.

2.1.6 Redundantie

Een van de andere kenmerken van netwerken is het belang van het ontwikkelen van relaties. In en tussen deze relaties is sprake van een bepaalde mate van redundantie. De oorzaak van redundantie is ingegeven door het feit dat actoren om de relaties te onderhouden strategisch opereren. Ook in situaties als deze niet direct een doel of een effect sorteren. Sturing geven aan het proces en/of inhoud is voor een belangrijk deel gebaseerd op informatie. Informatievergaring maakt dan ook een essentieel onderdeel uit van netwerkmanagement. De informatie is een strategisch instrument. Een redundant netwerk van relaties betekent dat de bewegingsruimte van een sturende actor toeneemt. Het schakelen tussen verschillende actoren vergroot de positie binnen een netwerk. Daarnaast kan redundantie ingezet worden om andere actoren die proberen om relaties te monopoliseren te doorbreken. Hoe groter het netwerk des te gemakkelijker een actor kan bewegen en een strategische positie kan innemen.

Voorwaarde voor redundantie is dat een sturende actor openstaat voor netwerken, een toegevoegde waarde heeft en extern georiënteerd is. Dat wil niet zeggen dat actoren die niet aan deze voorwaarden voldoen, niet opgenomen zijn in een netwerk. Over het algemeen zijn dit partijen die een minder strategische positie hebben ingenomen en dat zij incidenteel worden ingezet. Deze relaties worden ook wel 'weak ties' genoemd.

2.1.7 Sturing

Bij complexe ruimtelijke opgave is het van belang om sturing te hebben op het proces. Vandaar dat in deze paragraaf wordt stilgestaan bij de verschillende vormen van sturing.

Sturing kan simpelweg gedefinieerd worden als 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking' [25]. Sturing kenmerkt zich dus door een doel en beïnvloeding van een ander. Een tweede kenmerk van sturing in een netwerk is dat het drijft op (toegevoegde) informatie. Het is een voortdurend proces van informatievergaring en interpretatie. In tegenspraak met hetgeen net is gesteld, duurt het proces ook voort op momenten dat niet direct een duidelijk doel is. Het doel is wellicht dan niet concreet geformuleerd maar is latent aanwezig. Het netwerk kan op willekeurig moment ingeschakeld worden, daarom onderhouden actoren in netwerken continue contact met andere actoren. Het belang van deze redundantie is dat deze altijd belangrijke (neven) informatie oplevert en is dus van grote betekenis voor de strategische positie van een actor in een netwerk.

Een actor wil sturen om een doel te bereiken. Zoals hierboven is beschreven is in de moderne samenleving het meestal zinvol om in een netwerk te bewegen om een doel te bereiken. Dit kan zijn omdat een actor niet alle kennis in huis heeft of instrumenten bezit om eigenstandig het doel te bereiken. Het is daarbij afhankelijk van andere actoren. Er zijn verschillende vormen om sturing te geven in een proces.

Sturing op operationeel niveau is de eenvoudigste vorm. Kenmerkend is het doelgericht inzetten van instrumenten. Simpelweg kan worden gesteld dat een sturende actor die een doelstelling heeft, daarvoor een instrument inzet en daarmee een andere actor stuurt. Deze sturing is direct, éénzijdig, en is rechtstreeks gericht op de beïnvloeding van het gedrag van de te sturen actor. Veelal is bij operationeel gebruik in een bepaalde mate sprake van een "machtsverschil" tussen de twee actoren. Het gaat bij operationele sturing om de vraag welk instrumentarium structuur- en procescontingent zijn.

Het tweede niveau is tactische of wel slimme sturing. Het gaat hier niet alleen zoals bij operationele sturing om de inzet van instrumenten, maar vooral om de aandacht waar de instrumenten kunnen worden toegepast. De these is dat het inzetten van instrumenten afhankelijk is van de context van het te sturen vraagstuk. Het accent ligt daarom veel meer bij de structuur van het netwerk en de beïnvloeding van besluitvormingsprocessen door het toepassen van de instrumenten.

Het derde niveau van sturing is strategische sturing. Met strategische sturing wordt bedoeld, sturing in netwerken. Sturing in netwerken gaat uit van verandering van structuren en processen in netwerken en dus niet zozeer het toepassen van instrumenten. De Bruin hanteert voor deze wijze van strategische stu-

ring de term netwerkmanagement en definieert deze als volgt, 'Het veranderen van de interdependentie, geslotenheid en pluriformiteit in een netwerk en het wijzigen van de aard van de substantiële en temporale grilligheid, opdat voor een sturende actor kansen ontstaan op sturing'.

Van belang is te constateren dat bij netwerkmanagement het onderscheid tussen structuur en proces vervaagt. Wanneer immers geïntervenieerd wordt op de structuur van een netwerk, zal automatisch ook het proces veranderen. Andersom geldt ook indien ingegrepen wordt op het procesmanagement, dit bijna altijd gevolgen heeft voor de structuur van het netwerk.

Strategische sturing heeft veelal geen direct zichtbare resultaten, het is een vorm van metasturing, maar dat wil niet zeggen dat ze niet doelgericht is. Veranderingen in netwerkmanagement maken tactische en operationele sturing mogelijk dan wel effectiever. Netwerkmanagement creëert daarmee de kaders waarbinnen deze twee vormen van sturing kunnen gedijen. Een tweede opmerking is dat sturing op strategisch, tactisch en operationeel niveau niet achtereenvolgens plaatsvinden, maar veelal tegelijkertijd verlopen. De interferenties hebben invloed op elk van de verschillende niveau's.

De Bruin constateert dat sturing pas een kans van slagen heeft indien sprake is van contingente sturing. De sturingsfilosofie dient daarbij afgestemd te zijn op de context en de structuur van een netwerk en of een proces. Daarbij heeft de context een procesdimensie als ook een structuurdimensie. Wel moet aange merkt worden dat de begrippen netwerkmanagement en contingentie in de nuance tegenstrijdig kunnen zijn. Netwerkmanagement is gericht op het veranderen van structuren en processen en het begrip contingentie heeft het over aanpassen ervan. De nuance kan verklaard worden door netwerkmanagement uit te leggen als een contingente activiteit.

2.2 Processen

De overtuiging is dat de vormgeving van het proces essentieel is voor het behalen van de geformuleerde doelen, waarbij ingegaan is op de verschillende perspectieven van de procesbenadering. Verder komt in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze van omgaan met procesarchitectuur en de randvoorwaarden die gelden bij het maken van afspraken tussen de verschillende betrokken actoren in het proces bij het tot stand komen van (complexe) ruimtelijke opgaven zoals die in deze studie centraal staan.

2.2.1 Procesbenadering

Procesbenadering is de wijze van de vormgeving van het proces waarbinnen sturing door de actoren plaatsvindt. Het proces is daarbij ondersteunend aan het resultaat, maar de invloed die het proces kan hebben, moet niet onderschat worden. Het ontwerp van het proces kan de uitkomsten sturen in een bepaalde

richting. Dit gebeurt al door de keuzes van de actoren die worden gemaakt bij het proces. Commitment in een netwerk ontstaat alleen als partijen hun belang en kennis kunnen uitwisselen. Het proces moet daarvoor een platform creëren, waar partijen gelijkwaardig hun belangen kunnen inbrengen en kunnen sturen of gestuurd worden. Dit proces moet wel worden georganiseerd.

Complexe netwerken kenmerken zich door de combinatie van pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie. Het is van belang te weten dat complexe netwerken geen statische eenheden zijn. Ze veranderen continue. Nieuwe actoren kunnen betrokken worden, machtsverhoudingen en afhankelijkheidsrelaties kunnen veranderen en referentiekaders kunnen wegvallen door ontwikkelingen binnen dan wel buiten het geëigende denkraam. Het is dan ook niet vreemd dat (besluitvormings)processen in netwerken veelal grillig verlopen. Deze grilligheid of contingentie in processen vraagt in toenemende mate naar sturing [26].

Procesmanagement kan zich op verschillende manieren manifesteren. Het kan een set van afspraken zijn over het verloop van het proces, alvorens over te gaan tot de inhoud. De andere wijze is de attitude van de actor. In de literatuur wordt in het kader van verandering vaak gewezen op het belang van een procesmanageriale attitude. Het gaat daarbij om het vermogen om veranderingen te bewerkstelligen, zonder al te veel te leunen op hiërarchie en inhoud. In een netwerk dat leunt op gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid is dus een procesbenadering onontbeerlijk om te komen tot afspraken dan wel veranderingen.

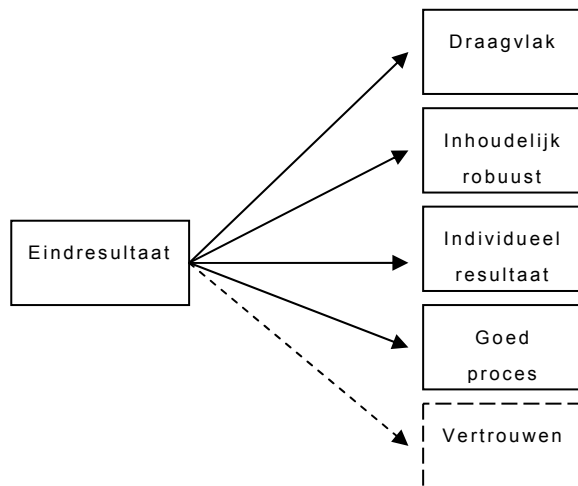
De noodzaak voor de keuze voor een procesbenadering komt onder andere voort uit complexiteit van de opgave. De veranderende maatschappelijke context vraagt om een interactieve en iteratieve benaderingswijze van het vraagstuk. Het is tegenwoordig niet meer mogelijk om als overheid een dichtgetimmerd plan te presenteren en dat gewoon uit te voeren. Dit geldt bovenal voor grote majeure ruimtelijke opgaven, die een lange looptijd kennen en waarbij de inhoud nog niet geheel vaststaat. Een procesbenadering is geschikt voor opgaven waaraan meerdere partijen met meerdere belangen in netwerken participeren, maar wel afhankelijk van elkaar zijn om te komen tot resultaat. De procesbenadering betekent eigenlijk niets anders dan dat het vinden van oplossingen voor de inhoud, besluitvorming en de uitvoering via een uitgebreid omschreven stappen geschiedt.

Aan een procesbenadering ligt de gedachte ten grondslag dat een duurzame robuuste oplossing voor de opgave alleen kan worden verkregen indien de relevante actoren, van het begin tot het eind, op enigerlei wijze betrokken worden bij het proces. Draagvlak is bij besluitvorming en uitvoering van eminent belang. Zo ook de reductie van inhoudelijke onzekerheid. Onzekerheid leidt tot besluiteloosheid en dus vertraging. Een derde punt is het creëren van de confrontatie van verschillende percepties van de actoren. Deze confrontatie kan verrijkend werken in een proces. In een proces moet alle informatie gelijkelijk beschikbaar zijn voor alle partijen. Daarbij komt dat besluitvormingsprocessen

vaak onoverzichtelijk zijn. In het proces moet duidelijk zijn welke legitimiteit een actor bezit en op welke wijze hij verantwoording aflegt aan zijn achterban. Dit verhoogt de transparantie van de besluitvorming. Een laatste punt bij besluitvormingsprocessen is het depolitiseren. Het op afstand zetten van de politieke besluitvormers zal de weerstand voor de uitkomst verminderen.

2.2.2 Procesontwerp

Het resultaat van een proces is uiteraard mede afhankelijk van de doelstellingen van het proces. Het succes wordt bepaald door een aantal kenmerken; Draagvlak, inhoudelijk robuust, individueel resultaat, goed proces, vertrouwen (figuur1).



Figuur 1: Kenmerken van een goed eindresultaat

De procesbenadering kent echter een nadeel waarvoor moet worden opgepast. Het risico bestaat dat het accent te veel komt te liggen op het proces en dat de actoren geheel voorbij gaan aan de inhoud. Een proces zonder inhoud is leeg. Indien een besluitvormingsproces te ver afdrijft van de inhoud is het kwetsbaar.

Voor het bereiken van consensus of op zijn minst commitment moet de procesinrichting aan een aantal voorwaarden voldoen. In de eerste plaats moeten de partijen overtuigd zijn van de noodzaak om gezamenlijk tot besluitvorming te komen. Er wordt gesproken van de noodzaak van een 'sense of urgency'. Een tweede punt is dat de besluitvorming daadwerkelijk open moet zijn. Bij de partijen mag niet de indruk ontstaan dat zij door deelname aan een proces een soort fuik in zwemmen. Daarnaast moeten de partijen er zeker van kunnen zijn dat de centrale belangen van de eigen organisatie en core values niet worden aangetast in het proces. Een vierde voorwaarde is dat het proces voldoende 'winstmogelijkheden' en prikkels voor coöperatief gedrag moet bevatten, het bekende win/win streven.

Ten slotte moet het proces voortgang houden, een te traag proces belemmert de aandacht en enthousiasme, waarbij blijkbaar de twijfel rijst over het gezamenlijk nut om te zoeken naar een oplossing. Het proces moet daarbij ook resultaatgericht zijn. Het formuleren van deelresultaten kunnen als stimulans werken. Al eerder is gesteld dat bij dit alles de inhoud niet uit het oog mag worden verloren. Het proces om het proces, is een van de valkuilen van de procesbenadering.

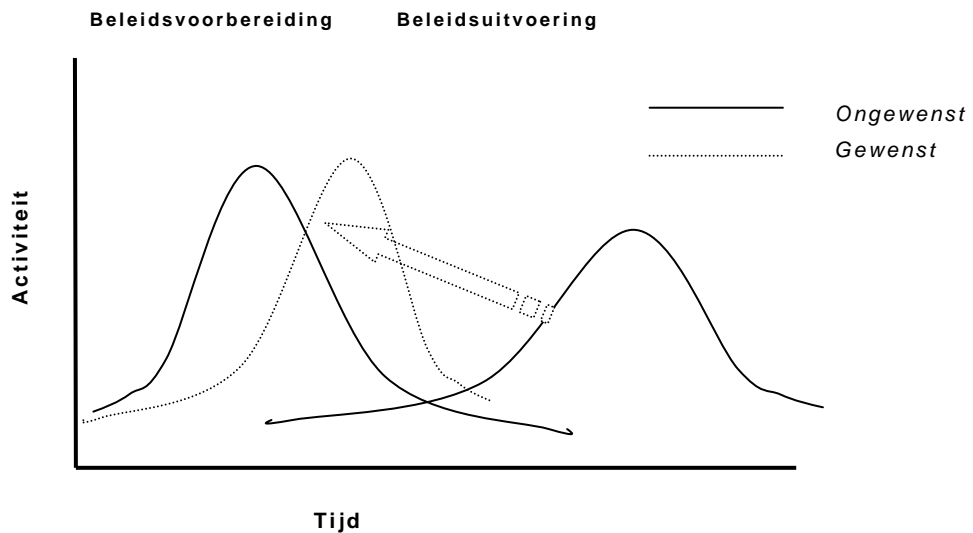
Uit tal van projecten blijkt dat het schort aan samenwerking tussen besturen, zeker als die op verschillende bestuurslagen opereren. Ten Heuvelhof wijst op de blokkademacht die voortvloeit uit de verdeling van bevoegdheden [27]. Theoretisch gezien kan de gebrekkige samenwerking niet verbazen. Immers het mechanisme om coöperatief samenwerken en vertrouwen te bevorderen en zodoende het risico voor de partijen te verkleinen, zijn binnen de organisatie beter ontwikkeld dan ertussen. Waar mechanismen ontbreken, zal de samenwerking berusten op een gezag dat partijen erkennen of een gezamenlijk belang. Dit biedt onvoldoende basis om te komen tot een krachtige besluitvormingprocedure.

De Bruin e.a. benadrukken daarom het nut van procesarchitectuur. Een procesarchitect ontwerpt besluitvormingstructuren. Besluitvormingsstructuren moeten worden gezien als het proces waarin het beleid tot stand komt. Dit is een netwerk van diverse gremia en partijen met verschillende belangen en doelen. In complexe projecten zitten verschillende actoren. Dit betekent welhaast dat een complex project niet of nauwelijks vanuit een centrum is aan te sturen. In een dergelijke situatie is het niet gemakkelijk om consensus te bereiken. Een probleem dat ook bekend is uit de speltheorie. Willen een aantal partijen tot overeenstemming komen, dan zijn $[n(n-1)/2]$ paarsgewijze afspraken nodig. Hierbij wordt nog geen rekening gehouden met het feit dat als het om een groot project gaat ook coalities kunnen worden gesloten, wat de zaak nog complexer maakt. In een samenwerkingsverband dat een wederzijdse afhankelijkheid kent, is prudent gedrag in ieder geval niet wenselijk en kan leiden tot verstoorde verhoudingen. Procesarchitectuur kan zulke effecten voorkomen.

De procesbenadering moet niet alleen gericht zijn op de beleidsvoorbereiding van complexe ruimtelijke opgaven, maar zeer zeker ook op de beleidsuitvoering. In de fase van de beleidsuitvoering kunnen zich zaken voordoen die vooraf niet hadden kunnen worden voorzien. Zeker bij langlopende trajecten is dit denkbaar. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door de veranderende maatschappelijke of economische context die invloed heeft op de inhoud en of het procesverloop. De procesbenadering kan grotendeels doorgetrokken worden in de fase beleidsuitvoering. In aanvulling op criteria voor de beleidsvoorbereiding spelen een tweetal aanvullende voorwaarden voor de beleidsuitvoering een belangrijke rol, beleidsleemte en monitoring.

Het meenemen van de beleidsuitvoering in de procesbenadering kent nog een ander voordeel. Het versoepelt de overgang tussen de twee fasen. Het heeft

ook als voordeel dat de achtergronden van de beleidsdoelen beter kunnen worden overgedragen en worden geborgd tijdens de uitvoering. Het komt nu veelal voor dat de overgang tussen de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering niet goed verloopt en projecten stil komen te liggen (figuur 2). Dit brengt het risico met zich mee dat het project niet of vertraagd wordt uitgevoerd.



Figuur 2: Overgang projecten

2.3 Decentralisatie

In het volgende hoofdstuk staat beschreven dat het rijk bij de groenopgave tot vorig jaar (voor 2007) nog een grote verantwoordelijkheid kende voor zowel de inhoud als het proces. De provincies hebben sinds de invoering van de ILG meer bevoegdheden gekregen. De verschuiving van bevoegdheden geeft aanleiding om stil te staan bij het decentralisatievraagstuk.

Alvorens in te gaan op de decentralisatie is het noodzakelijk om eerst kort een aantal perspectieven over het denken over het binnenlands bestuur nader aan te halen. Immers het Nederlandse bestuur wordt veelal beschreven als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Toch is een interpretatie van een hiërarchisch-centralistische organisatie niet geheel ondenkbaar.

Drie perspectieven zijn aangedragen door Berg [28], die het vraagstuk tussen rijk en gemeenten behandelt aan de hand van bestuurskundige modellen. Deze sluiten aan bij meer algemene theoretische benaderingen die in de bestuurskunde worden onderscheiden, het klassieke perspectief, het organisatiethoetisch perspectief en het systeempolitieke perspectief [29]

Het *klassieke perspectief* beschouwt de overheid als een rationele organisatie. Deze traditionele benadering gaat uit van een stringente verdeling van taken tussen de overheidsorganisaties. Beleid is een kwestie van politieke wil. Een

goed georganiseerd en geleid bestuursapparaat is nodig voor de uitvoering van het beleid. Bij de organisatie van bestuur en zaken als centralisatie en decentralisatie gaat het er om te zoeken naar een taakverdeling die de beste garanties biedt voor een effectieve en efficiënte productie van goederen en diensten [30].

Het *organisatietheoretisch perspectief* beschouwt de overheid als een samenstelling van delen die min of meer onafhankelijk van elkaar werken. De afzonderlijke overheidsorganen behandelen ieder op haar eigen wijze een deel van de opgave. De organisaties volgen eigen gewoonten, routines en standaardprocedures. Dit perspectief betekent niet alleen een verkokering maar ook een monistische benadering van de opgave. Een ander kenmerk dat hiermee gedeeltelijk samenhangt is, dat een dergelijke organisatie naar binnen is gekeerd. Een dergelijk perspectief komt voort uit de behoefte aan specifieke professionele eisen, die antwoord geven op maatschappelijke en bestuurlijke problemen. In het organisatietheoretische perspectief is het grote probleem de coördinatie van al die deelproblemen [30].

Ten slotte het *systeempolitieke perspectief* dat als uitgangspunt heeft, dat de behoeften en voorkeuren van (overheids)organisaties niet altijd geheel als bekend kunnen worden verondersteld. Daarbij komt dat door de tijd heen deze behoeften en voorkeuren kunnen veranderen. De doelstellingen van het beleid zijn geen vaststaand gegeven. Beleidsdoelen en –waarden komen mede tot stand door middel van besluitvorming tussen overheidsinstanties. Berg stelt vast dat het doel van het politieke besluitvormingsproces het bereiken van overeenstemming over het te voeren beleid is. Dit gebeurt niet alleen op basis van normatieve stellingnamen; kennis, expertise en deskundigheid spelen een grote rol in dit perspectief.

Deze drie perspectieven kunnen ook getypeerd worden met meer bekendere begrippen als monocentrisme, pluralisme en polycentrisme. Hieronder is nader ingegaan op de theoretische benadering van de takenscheiding tussen de overheidsorganisaties onderling. Het stilstaan hierbij is zinvol om te zien welke ontwikkelingen zich voordoen in het overheidsdenken en om het theoretisch perspectief beter te doorgronden.

Als uitgangspunt voor het systeempolitieke perspectief is het niet verstandig om vaststaande beleidsdoelen als vertrekpunt te nemen voor het denken over overheidsorganisaties. Immers de behoeften en voorkeuren van de burgers niet bekend kunnen worden verondersteld. Daarbij komt dat elke organisatie zo haar eigen heeft voorkeuren en behoeften en bovendien veranderen ze voortdurend. Het systeempolitieke perspectief zet decentralisatie van overheidstaken in het licht van onderhandeling van consensusvorming. Het veelvoud van inzichten, voorkeuren, doelstellingen, ideologische achtergronden en waarden leveren verschillende perspectieven op waarover overeenstemming bereikt moet worden voor het bereiken van de doelstellingen. Het eindresultaat of 'goed beleid' is dan ook meer gericht op het 'hoe' van de overeenstemming dan op de inhoud-

lijkheid van het bereikte. Het is onmogelijk te denken dat de overeenstemming in een keer kan worden bereikt. De vorming van consensus gaat met kleine stapjes. Consensusvorming pleit voor een incrementele besluitvorming.

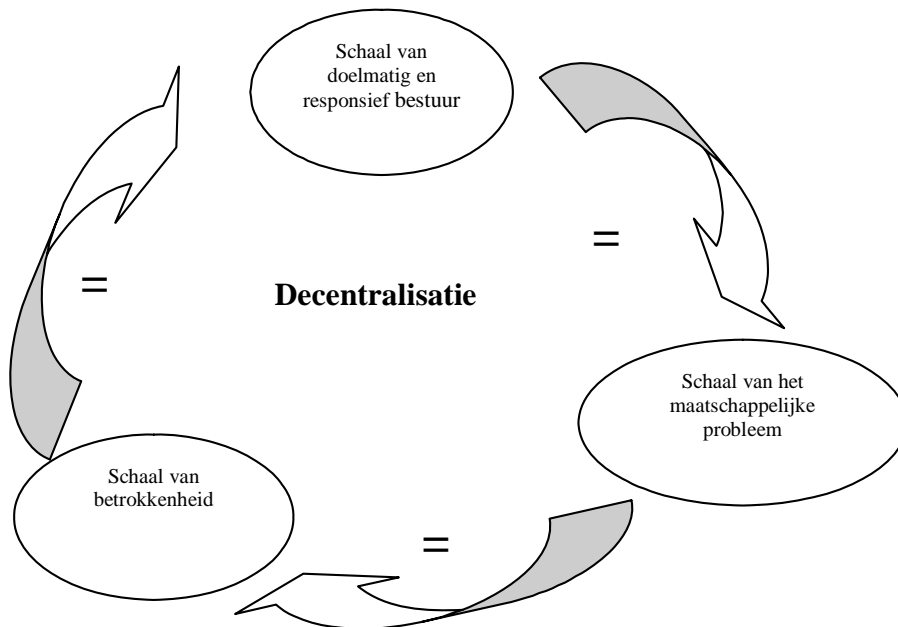
De taakverdeling in het systeempolitieke perspectief verandert telkenmale door de tijd heen. Een meest optimale taakverdeling tussen overheidsorganisaties bestaat niet. De taken die een overheidsorganisatie verricht zijn verdeeld binnen het kader van 'doelmatigheidskwesties'. Doelmatigheid betekent niet dat het gaat om technisch-organisatorische kwesties. Het draait hier om een verdeling en afweging van politieke vraagstukken. Doelen zijn afhankelijk van behoeften, voorkeuren en economische en technologische mogelijkheden van individuele burgers. Eerder is al geconstateerd dat deze niet alleen veranderlijk zijn tussen burgers, maar ook in tijd.

Dit pleit er voor om in dit kader de organisatie van concretere uitvoeringsprojecten, waarvan de algemene doelstellingen met elkaar onderling zijn vastgelegd, op lokaal niveau nader in te vullen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om zich snel en adequaat naar de wensen en de behoefte te mobiliseren en dit te vertalen in beleid. Daarnaast is de gemeente beter dan welke overheidsinstantie in staat gedurende het proces contact te houden met de burgers. Hierdoor is het mogelijk om tijdig veranderingen van behoeften en voorkeuren nog te implementeren in het beleid.

In de praktijk is ook duidelijke kritiek te horen op het roekeloos toepassen van het decentraliseren van taken. Zo constateert Vuijsjes dat decentralisatie kan leiden tot bestuurlijke 'stroperigheid' [31]. Te veel bestuurlijke instanties houden zich bezig met beleid zonder daarvoor duidelijke verantwoordelijkheid te nemen. Gevolgen hiervan zijn divers, maar de belangrijkste is wellicht het niet nemen van verantwoordelijkheid voor het beleid, waardoor een leemte en onverschilligheid ontstaan en uitvoering en naleving van afspraken moeizaam verlopen.

Duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen verschillende vormen van decentralisatie. Decentralisatie van uitvoerende taken en die van de beleidsvormende en bestuurlijke taken. Over het algemeen wordt erkend dat decentralisatie van de uitvoerende taken efficiënt is. Decentralisatie van de beleidsvormende en bestuurlijke taken leidt veelal tot een bestuurlijke verdichting en/of tot het afschuiven van verantwoordelijkheden. In de nota Bestuur Op Niveau [32] is bijvoorbeeld het volgende te lezen: *'Veranderingen in de bestuurlijke organisatie mogen niet leiden tot een vergroting van de bestuursdichtheid'*. Met andere woorden: er moet voor de desbetreffende taken geen extra bestuurslaag worden gecreëerd, maar het ene bestuur moet door het andere bestuur worden vervangen'. In een rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [33] staat het volgende: *'De herverdeling van taken en bevoegdheden moet leiden tot het terugdringen van bestuurlijke verdichting en regelgeving'*. In de praktijk is daar weinig van terecht gekomen. Voorbeeld hiervan zijn de bestuurlijke regio's die sinds de jaren '90 in het leven zijn geroepen. De introductie van deze

extra bestuurslaag leidt tot een heroriëntatie van de taken en verantwoordelijkheden.



Figuur 3: Keuze van decentralisatie

Het doorschieten in decentralisatie en verantwoordelijkheid lijkt op de loer te liggen, aldus Vuijsjes. Enige voorzichtigheid is dus geboden. Zeker als je in aanmerking neemt dat het moeilijker wordt om streng te zijn als de overheid dicht bij de burger staat en inspraak toestaat. Lokale politici nemen besluiten op grond van lokaalpolitieke afwegingen. Algemene belangen, geformuleerd op grond van nationale beleidskeuzes, kunnen in het gedrang komen indien de verantwoordelijkheid van de besluitvorming bij meerdere overheidslagen wordt neergelegd. Dit vraagt om een goede afweging welke beslissingen op welk niveau moeten worden genomen en welk belang moet worden gediend: het algemeen belang of het lokaal c.q. het individueel belang. Naarmate de rijksoverheid meer uit handen geeft, zou ze meer ernst moeten maken met toezicht op de uitvoering van landelijke beleidslijnen. Dat toezicht wordt dan een belangrijker 'kerntaak' van een afgeslankte overheid. Het gaat om check en balans tussen de beleidsbepalende, uitvoerende én controlerende taken tussen de verschillende overheidslagen, waarbij de rijksoverheid op hoofdlijnen nieuw beleid initieert en sturing geeft en decentrale uitvoering geeft en zeker als het gaat om lokale ruimtelijke opgaven aan het beleid.

2.4 Publiek versus privaat

Het is een mythe dat publieke doelen door publieke organen moeten worden uitgevoerd. De overheid als marktmeester? Het is goed om nader stil te staan bij de vraag wat iets tot een overheidstaak maakt. Dit vanuit het perspectief dat niet alles door de overheid gedaan hoeft te worden.

Dat de overheid de (beleids)plannen geheel onder eigen beheer uitvoert zoals dat vroeger gebeurde, komt nog maar zelden voor. Publiek private samenwerking is niet meer weg te denken bij de ontwikkeling van complexe opgaven. De overheid zoekt steeds vaker naar partners. Ondanks dat de afhankelijkheid van de andere (markt)partij bij publiek private samenwerking (PPS) toeneemt, kent deze werkwijze ook grote voordelen. Natuurlijk is het voor marktpartijen van essentieel belang dat er geld kan worden verdiend, maar zoals ook al eerder in deze studie is aangegeven steekt er meer achter en spelen ook andere zaken een rol bij de samenwerking tussen marktpartijen en overheden. Immers als het alleen om geld verdienen gaat, waarom zou de overheid dit dan niet willen en/of kunnen? Zo werkt de overheid in de rode opgave in samenwerking met marktpartijen, waarbij beide partijen hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben.

De commissie-Sint stelde in het rapport *Verantwoord verzelfstandigen* [34] vast dat voor de uitvoering niet zonder meer verzelfstandiging of privatisering een oplossing is. Het gevaar loert dat privatisering op onjuiste gronden wordt gekozen. Maar met welke gronden moet dan rekening worden gehouden?

Wat maakt dat iets een overheidstaak is? Het is een vraagstuk waar overigens ook economen nog geen adequaat antwoord op hebben. Voor deze studie zijn drie relevante argumenten door de economen gegeven, waarom overheden iets moeten oppakken, te weten:

- Als de markt niet in staat is om een dergelijke voorziening te leveren. Het gaat daarbij om goederen die niet rivaliseren en ondeelbaar zijn. Collectieve goederen dus. Opgemerkt moet worden dat dit dus niet hetzelfde is als collectief belang;
- Als het gaat om tijdelijke onvolkomenheden op de markt;
- Als marktmechanisme leidt tot een ongelijke verdeling of beperkte uitsluiting van goederen en diensten.

Ringeling [35] stelt vast dat deze economische benadering overheerst in het denken over verzelfstandiging en privatisering, maar dat deze niet sluitend is. Volgens Ringeling's benadering is de basale functie van de overheid de gezaghebbende toedeling van de waarden. Daarbij gaat het om waarden zoals veiligheid, bestaanszekerheid, duurzame samenleving, bevordering van mobiliteit, vrijheid en gelijkheid. Taken kunnen volgens deze benadering pas dan worden overgelaten aan de markt indien deze waarden niet in het geding komen of zijn

gedepolitiseerd. De ruimtelijke ordening behoort volgens deze theoretische benadering bij de publieke overheid. Maar als het beleid politiek is uitgediscussieerd en is vastgesteld dan hoeft de uitvoering daarvan niet door diezelfde overheid ter hand worden genomen.

In dit licht valt te denken aan het verzelfstandigen van taken die een sterk algemeen belang hebben, zoals de realisatie van groen. Er zijn goede argumenten te geven voor het op afstand plaatsen van publieke taken:

- Ten eerste, indien het publieke belang gediend is bij uitvoering door een private partij wordt uitgevoerd omdat de overheid zelf de kennis niet in huis heeft of een controlerende taak is;
- Een tweede reden kan zijn het bevorderen van de participatie van private (kan ook non governmentele) uit het oogpunt van marktwerking;
- Ten slotte als een taak is gedepolitiseerd en onomstreden is. Het gaat in deze veelal om uitvoeringszaken of in de dienstverleningsfeer. Ook dan kan het een argument zijn om een private partij de uitvoering te laten verzorgen.

Savas doet in zijn artikel, *Privatization: the key to a better government* [36] een voorzet welke taken de overheid wel of niet moet verzorgen. Hij stelt vast dat er diverse vormen denkbaar zijn tussen een 100 procent overheid (taakorganisatie) en een 100 procent marktorganisatie. Het op afstand plaatsen van een publieke taak zal hiertussen liggen.

Type organisaties

1. een eigen organisatie binnen de overheidsorganisatie;
2. een 'zelfstandige' organisatie met gedelegeerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden (eigen entiteit);
3. een zelfstandige organisatie met gemandateerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden bijvoorbeeld een agentschap (eigen balans en resultatenrekening);
4. een zelfstandige organisatie met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden (zelfstandige bestuursorganen, stichtingen, eigen juridische entiteiten);
5. een zelfstandige organisatie met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden (N.V., B.V. maximale vrijheden).

Kader 3: Type organisaties

De mate waarin de verzelfstandiging van taken plaatsvindt, kan per taak verschillen. De mate waarin de overheid (politiek) nog invloed wil hebben op de verzelfstandigde organisatie is daarbij bepalend. De mate van zelfstandigheid hangt dus af van de politieke overweging [37].

Overheidsorganisaties in de 'twilight zone', dus tussen 100 procent binnen de organisatie en 100 procent zelfstandig, moeten al met al balanceren binnen een voor het beleidsorgaan, voor het management en klanten of doelgroepen paradoxale situatie. Immers er moet een balans gevonden worden tussen enerzijds de zelfstandigheid en anderzijds de publieke en de politieke belangen c.q. aan-

sturing van de uitvoering. De praktijk toont aan dat bij de menging van taak- en marktorganisaties 'ziekteverschijnselen' optreden. De belangrijkste hiervan is dat de overheid voortdurend (politieke) invloed wil blijven uitoefenen op het proces en beleid. Zij is dit immers gewend om te doen, terwijl de markt (uitvoering) daarbij niet gediend is. Private partijen zijn ingesteld om een bepaalde taak of dienst uit te voeren en is in principe niet ingericht om continue het beleid en/of handelen te wijzigen.

Dit pleit er voor om de verzelfstandiging zover mogelijk van overheidsinvloeden weg te zetten indien de opgave dit mogelijk maakt. In een situatie waarbij de opgave geheel of in mindere mate is verzelfstandigd is het van belang dat het publieke belang geborgd blijft. Ten eerste moet de overheid goed afwegen welke bevoegdheden zij wil en kan overlaten aan een private partij. Een tweede noodzaak is dat de relevante waarden en normen binnen een private organisatie voldoende zijn vast gelegd. Op die manier is het van belang dat voldoende transparantie aanwezig is in de handelswijze van de private partij. Op die wijze kunnen 'checks en balance-momenten' worden ingebouwd. In dit geval zullen de afspraken die worden gemaakt tussen de beide partijen een meer privaatrechtelijk karakter hebben.

3 De realisatie van de groene opgave

In dit hoofdstuk is aandacht geschonken aan de wijze van de realisatie van groenprojecten in Nederland. In het eerste deel is ingegaan op het ontstaan van de beleidsachtergronden van de groene opgave. Daarbij zijn kort de belangrijke rijksnota's beschreven, die als een breekpunt in het denken over de groenontwikkeling vanuit programmeren en uitvoering in de loop van de tijd zijn verschenen. Bij de behandeling van de verschillende nota's wordt ingegaan op de inhoudelijke beleidsuitgangspunten van groenopgave, de wijze van aansturing en de wijze van uitvoering.

Daarnaast wordt stil gestaan bij de algemene sturingsfilosofie van de groenopgave. Duidelijk wordt dat het rijk nog grote invloed heeft op de gehele beleidscyclus. Wel is een kentering te zien in deze centralistische sturingsfilosofie. Een bredere benadering waarin wordt erkend dat meerdere actoren betrokken zijn bij de realisatie van het groen heeft gevolgen voor het inrichten van het proces en de beschikbaarheid van de instrumenten.

Het tweede deel van dit hoofdstuk zoomt verder in op twee bijzondere sturingsinstrumenten, te weten: grondverwerving en financiën. Gezien het belang van de grondpositie voor het realiseren van openbaar toegankelijke functies heeft het rijk het grondverwervingsbeleid opgesteld. Dit beleid heeft veel invloed op de wijze waarop de opgave wordt gerealiseerd. Ongeveer 75% van de kosten voor de groenaanleg bestaan uit de grondkosten. De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen is een ander punt dat aan bod komt. Het blijkt dat de rijksoverheid over het algemeen voldoende financiële middelen beschikbaar heeft om de groene opgave te realiseren, maar tevens blijkt dat het rijk in onvoldoende mate de financiën inzet om sturing te geven aan de processen.

3.1 Beleidsachtergronden

De groene opgave kent nog geen lange traditie. Met het verschijnen van de eerste ruimtelijke ordeningsnota's halverwege de jaren '60 wordt pas aandacht besteed aan het groen ten behoeve van recreatie en natuur buiten de steden. In vergelijking, de overheid houdt zich al sinds begin van de vorige eeuw officieel (woningwet 1901) bezig met de programmatische planning van woningen en de kwaliteit daarvan.

Het landelijk gebied heeft tot de jaren '60 alleen een economische, landbouwkundige functie en de inzet is om die verder te versterken. Nederland kende maar enkele grootschalige bosgebieden die een recreatieve functie hadden. De ruilverkavelingswet, later omgezet in de Landinrichtingswet (1985), is primair bedoeld om de agrarische structuur van het buitengebied te verbeteren.

Het rijk neemt veelal het initiatief tot het instellen van een landinrichtingsproject. Vervolgens stelt de provincie (Gedeputeerde Staten) een landinrichtingscommissie in.

In 1977 bij het uitkomen van de (eerste) Nota Landelijke Gebieden [38] wordt voor het eerst ook echt gesproken over grootschalige groenprojecten nabij de grote steden. In de periode vanaf de introductie van de landinrichtingswet zijn steeds meer recreatieve en natuurdoelstellingen geprogrammeerd in de landelijke gebieden. Veelal liepen deze programma's mee met de landinrichting. Door de steeds grotere groenopgave, de hoge gronddruk, het verlies van de economische betekenis van de landbouw en de daarmee samenhangende complexiteit van de opgave is de landinrichtingswet en bijbehorende landinrichtingscommissie en instrumentarium niet toereikeind om de groendoelstellingen ook te realiseren. Sinds 1985 wordt dan ook geëxperimenteerd met andere organisatievormen. De globale schets en ontwikkeling van het groenbeleid is aan de hand van de verschillende rijksnota's hieronder beschreven.

Randstadgroenstructuur (1977- 1990)

Beleidsuitgangspunten

In het beleidsvoornemen Nota Landelijke Gebieden (1977) wordt de ontwikkeling van de Randstadgroenstructuur voor het eerst aangekondigd. Een meer uitgewerkte visie van het rijk wordt pas 8 jaar later in 1985 gepresenteerd in de Nota Ruimtelijk Kader Randstadgroenstructuur [39]. Doel van het beleid aangaande de Randstadgroenstructuur is om de verdere verstedelijking van de landbouwgebieden rondom de grote steden in de Randstad te voorkomen, door de aanleg van hoofdzakelijk bossen, die naast een recreatieve functie ook een bosbouwfunctie krijgen. De uitvoering van het randstadgroenstructuurbeleid is na 1985 pas van de grond gekomen. In die eerste jaren, 1977-1985, blijft het rijk steken bij de planvorming en de voorbereiding. In enkele gebieden werd al wel de grond verworven, maar meer dan enkele procenten is niet gerealiseerd. In 1990 is in het kader van de op hand zijnde grootschalige verstedelijkingsopgave (Vinex) een intensivering van het programma voorgesteld, waarbij nog eens extra hectares groengebied moeten worden ingericht. De locaties waar deze extra hectares moeten komen, worden aangeduid als zoeklocaties. De exacte locatiekeuze is ingegeven door andere ruimtelijke claims in het gebied. Een en ander vergt een integrale benadering.

Sturingsfilosofie

De uitvoering van de Randstadgroenstructuur was sterk rijksgestuurd. Zeker in eerste aanleg werd zowel de voorbereiding, toedeling van financiële middelen, grondverwerving, aanleg en inrichting en uiteindelijk het beheer direct aangestuurd door het ministerie van LNV. Dit gebeurde veelal door interne diensten van het ministerie. Hoogstens bestond in het kader van de afstemming overleg met de provincie en betrokken gemeente, maar van (h)echte samenwerking was geen sprake.

Structuurschema Groene Ruimte (1990-2000)

Beleidsuitgangspunten

Het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) [4] verschijnt parallel aan de Vinex in 1992. Ondanks dat uitgegaan is van de andere sectorale nota's, zoals de Vinex, is het structuurschema nog wel degelijk een sectorale nota. Vanuit een sectorale invalshoek is gekeken naar de invloeden van de overige nota's en is nieuw beleid geformuleerd.

De nota is primair behoudend opgesteld, ondanks dat het landelijk gebied sterk in beweging is en de Vinex-opgave de druk op het landelijk gebied en met name in het westen van het land verder opvoert. Een van de meest ingrijpende veranderingen in het landelijk gebied zal worden veroorzaakt door de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS heeft met name tot doel om de oppervlakte aan natuurgebied verder uit te breiden en een samenhangend netwerk en verbindingzones door het gehele land te creëren. Op basis van het WRR-rapport over het behoud en ontwikkeling van de natuur [40], is de gedachte gerezen dat de EHS tegen lage kosten kan worden aangelegd. De reden hiervoor is dat door de economische achteruitgang van de landbouwgronden nieuwe functies c.q. activiteiten moeten worden gezocht, die tegelijkertijd voor het aantrekkelijk houden van het landelijk gebied moeten zorgen. Aan de behoefte aan recreatief groen om de stad wordt nauwelijks aandacht besteed. De inzet was natuur. Naast de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur wordt kort stil gestaan bij het afronden van een aantal andere lopende projecten waaronder de Randstadgroenstructuur. Verder dan de stelling dat 'de aanleg van multifunctionele groengebieden als contramal van de verstedelijking een meer dan tot nu toe samenhangende aanpak vereist', komt de SGR niet. Er worden geen handvatten meegegeven die de impasse bij de realisatie kunnen doorbreken. Met het gevolg dat de realisatie van Randstadgroenstructuur geen concrete uitvoeringsgerichte impuls krijgt en blijft bij goed bedoelde beleidsintenties.

Sturingsfilosofie

Ondanks dat het rijk in het Structuurschema Groene Ruimte erkent dat zij de opgave van functieverandering niet tot een goed einde kan brengen, stelt zij duidelijk dat het een rijksinspanning vergt. In de nota staat, '...het rijk rekent het slagen van de realisatie van de complexe groenprojecten tot zijn directe verantwoordelijkheid' [4]. Extra inspanningen worden geleverd in de vorm van bestuurlijke binding en samenwerking, het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak, strakke tijdsplanning, planmatige aanpak, het concreet uitvoeren en zekerheid over de financiering. Dit samenhangend pakket van maatregelen betreft in hoofdzaak de grondverwerving, inrichting en beheer van de groene opgave. De feitelijke uitvoering zal worden gedaan door een nieuw te vormen dienst van het ministerie van LNV, die bestaat uit de samenvoeging van twee bestaande organisaties, te weten; de Landinrichtingsdienst en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), in de Dienst Landelijk Gebied (DLG). In de nota worden de eerste voorstellen gedaan om de provincie de verantwoordelijkheid te geven over de uitvoering van de projecten. Dit geldt in eerste instantie voor

de landinrichtingscommissies en in tweede instantie voor de uitvoer van de ecologische hoofdstructuur. Halverwege de jaren negentig krijgen de provincies ook daadwerkelijk de verantwoordelijkheid over de landinrichtingsprojecten en later volgt ook de uitvoering van de EHS.

Natuur voor mensen, mensen voor natuur (2000-2010)

Beleidsuitgangspunten

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur; nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw' [41] schetst de aanpak van het natuurbeleid voor de periode 2000-2010, met een doorkijk naar 2020. De nota dient als integrale vervanging van vier groene nota's: het Natuurbeleidsplan, de Nota Landschap, het Bosbeleidsplan en het Strategisch Plan van Aanpak Biodiversiteit, die allen in de jaren '90 zijn opgesteld.

De nota borduurt nog sterk voort op de SGR1 en de natuurdoelstellingen die daarin staan genoemd, maar voegt een belangrijke doelstelling toe: de verbreding. In de nota is dat als volgt verwoord:

De hoofddoelstelling van het natuurbeleid is behoud, herstel, ontwikkeling en duurzaam gebruik van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving.

1. De verbreding betreft in de eerste plaats een verbreding van het natuurbegrip: natuur heeft behalve een intrinsieke waarde ook een belevings- en gebruikswaarde;
2. De verbreding heeft betrekking op het bereik van het natuurbeleid: de natuur beperkt zich niet tot de Ecologische Hoofdstructuur, maar begint al bij de voordeur.

Dit perspectief heeft vooral betrekking op het realiseren van voldoende natuur in en rondom de stad. De nota stelt dat nog altijd de bestaande taakstellingen voor groen rond de stad, zoals de Randstadgroenstructuur, achterligt op schema. De ambitie is om geen verdere vertraging op te lopen. Als gevolg van 'meegroeien met nieuwe bouwopgaven' is bovenop de bestaande taakstellingen 10.000 hectare meer groen nodig als kwaliteitsimpuls voor het stedelijk landschap. Een directe relatie wordt gelegd tussen enerzijds nieuwe investeringen in woningbouw en bedrijventerreinen en anderzijds investeringen in natuur en landschap. Het groen dient zowel kwantitatief als kwalitatief aan te sluiten op de wensen van de stadsbewoners. Daarbij wordt ook een directe koppeling gelegd met het waterbeheer. Investeren in hoogwaardig groen bij grote steden zal de recreatiemogelijkheden voor de stadsbewoners verhogen en voor een aantrekkelijk woon- en leefklimaat zorgen, zeker als dat samengaat met het waterbeheer, aldus de nota.

Sturingsfilosofie

In essentie verandert de sturing van het rijk van de groene opgave niet. De provincie voert de regie op basis van een (bestuurs)overeenkomst met het rijk over

de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Het streven is naar een heldere rolverdeling tussen overheden en overige partijen. Voorts gaat het kabinet over de uitvoering van het natuurbeleid concrete afspraken maken met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties over hun bijdragen aan de realisatie van het groen. Dit heeft echter tot op heden nog geen direct effect gehad. Bovendien is het idee om de plannings- en besluitvormingsprocessen sterker toe te spitsen op een meer ontwikkelings- en ontwerpgerichte landschapsaanpak. Deze gedachte is niet verder uitgewerkt in de nota.

Structuurschema Groene Ruimte 2 (2002 - heden)

Beleidsuitgangspunten

Het Structuurschema Groene Ruimte 2 [1], begint met de stelling dat het landelijk gebied in zijn huidige vorm onder druk staat en dat grote behoefte bestaat voor functies die het huidige landelijk gebied niet of nauwelijks kan vervullen. De nadruk wordt gelegd op de wederzijdse afhankelijkheid tussen de stad en het landelijk gebied. Niet alleen in programmatische zin maar ook in organisatorische zin. Terecht wordt gesteld dat het vertrouwde beeld van de landbouw, dat al decennia lang de belangrijkste grondgebruiker is geweest van het landelijk gebied, zal veranderen. Daarmee wordt een geheel nieuwe ambitie neergelegd, die een trendbreuk betekent ten opzichte van het beleid dat jarenlang is gevolgd.

Ondanks dat SGR2 stelt dat het beleid uit SGR1 wordt gecontinueerd, is een duidelijke wijziging van de benadering van de aanleg van het natuurgroen in meer recreatief groen waar te nemen. Deze trend, die zich al halverwege de jaren '90 begon af te tekenen, werd doorgezet en wordt nu nadrukkelijk nagestreefd.

Ondanks dat de roep naar meer groen in en om de stad bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van de Vinex en Vinac-taakstellingen steeds luider klinkt, zijn in het SGR2 geen nieuwe groenprojecten geformuleerd. De financiële dekking van de projecten blijven ook in deze nota onzeker. Als mogelijke dekkingbronnen werden naast rijks- en provinciale gelden ook gemeenten, waterschappen en het bedrijfsleven genoemd om een bijdrage te leveren.

Sturingsfilosofie

Het SGR2 constateert dat de slagvaardigheid van de uitvoering van groenprojecten is afgenomen door een ingewikkeld systeem van beleidscategorieën, -programma's, -instrumenten en -regelingen. Eveneens wordt geconstateerd dat het grondverwervingsinstrumentarium niet meer is toegesneden op de actuele en toekomstige situatie op de grondmarkt. De ambitie is om het aantal beleidscategorieën te verminderen, doelen duidelijker te formuleren en tegelijkertijd te koppelen aan beschikbare middelen. Bij de verdeling van de rollen wordt ook voor het eerst aan de gemeenten een belangrijke taak toegedicht. De regierol voor de provincie blijft gehandhaafd, maar gemeenten moeten in het kader van de stedelijke ontwikkeling meer verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie

van het groen. Over de vraag op welke wijze de gemeente meer verantwoordelijkheid kan en mag nemen, blijft de nota vaag.

Agenda Vitaal Platteland (2004 - heden)

Beleidsuitgangspunten

De 'Agenda voor een Vitaal Platteland' [42] breekt met de traditie van de vorige nota's op een aantal onderdelen. Daarmee zet het ministerie van LNV een nieuwe lijn in. De kern van de Agenda Vitaal Platteland is dat niet zozeer nieuw beleid wordt geformuleerd, maar meer is gekeken hoe het huidige beleid beter is uit te voeren. De nota stelt mijns inziens terecht vast dat het beleid in het verleden teveel verzandde in administratieve rompslomp en bureaucratie. Het ministerie van LNV sluit met de Agenda aan op het motto van het kabinet om de overheid slagvaardiger te maken: '*Meedoen, Meer werk, Minder Regels*' [43].

In het Meerjarenprogramma (MJP) Vitaal Platteland [44] staan de beleidsopgaven die voortvloeien uit de visie uitgewerkt in operationele termen (uitvoeringsgericht) en is de koppeling met de rijksbudgetten weergegeven.

De redenen om dit meerjarenprogramma te maken zijn:

- Het beleid van verschillende ministeries ten aanzien van het platteland vertoonde weinig samenhang. Bij de uitvoering in de praktijk was niet duidelijk wat moest gebeuren → meer samenhang;
- Het beleid was erg complex en de uitvoering te bureaucratisch. Hierdoor stokte de uitvoering → eenvoudiger beleid.

Inzet was om het meerjarenprogramma de basis te laten zijn voor de te maken afspraken over de uitvoering van het beleid.

Sturingsfilosofie

Zoals gezegd is de kern van de boodschap van de nota Vitaal Platteland dat juist het proces van aansturing van de groene opgave beter moet worden ingericht. De verantwoordelijkheden moeten duidelijker worden beschreven, maar zeer zeker ook decentraler neer worden gelegd. Daarbij moet het rijk de juiste instrumenten meegeven en vervolgens op hoofdlijnen sturen. Provincie en gemeenten en ook waterbeheerders zouden door meer in samenwerking kunnen komen tot integrale oplossingen die helpen de plannen sneller, goedkoper en efficiënter gerealiseerd te krijgen.

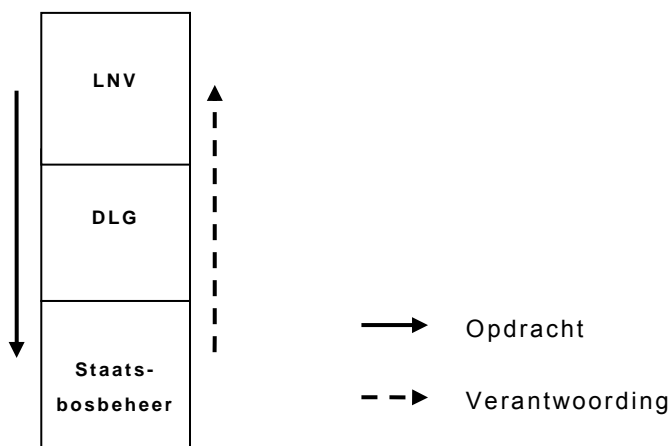
3.2 Sturingsfilosofie

In de vorige paragraaf, beleidsachtergronden, is al in gegaan op de sturingsprincipes die in de loop van de tijd door het rijk zijn ingezet bij de uitvoering van de groenopgave. Daarbij is inzichtelijk gemaakt dat het perspectief in de tijd langzaam is veranderend. Hiermee is al een globaal beeld geschetst van de sturingsfilosofie die het rijk tot voor kort gebruikte om de maatschappelijke doelen ten aanzien van de groenopgave te realiseren. Centraal in deze studie staat de aansturing van de groenopgave. In dit deel is daarom nader op een aantal aspecten van de sturingsfilosofie ingegaan, waarbij met name is ingezoomd op de huidige sturingsfilosofie.

De organisatie van het groenbeleid is bijzonder te noemen, al zijn er grote veranderingen opkomst. Met gerust hart is vast te stellen dat de groene opgave rijksgestuurd was tot begin van deze eeuw. Dit is bijzonder, omdat geen enkele ander beleidsveld zo sterk van beleidsvorming tot uitvoering en beheer binnen één departement is georganiseerd. Vraag die dan ook direct rijst is, hoe dit zo heeft kunnen ontstaan en waarom dit zolang heeft kunnen standhouden. Het is wel duidelijk dat een dergelijk aansturing zijn langste tijd heeft gehad. Niet alleen de tijdgeest heeft het ministerie van LNV doen beseffen dat zij meer afstand moet doen van de sterk verkokerde aansturing van het groene veld, maar ook de hernieuwde decentralisatie en liberalisering, die door het kabinet Balkenende II is ingezet, heeft invloed op de handswijze van het ministerie. Dit blijkt ook uit de beleidswijzer van LNV uit 2005 [45], waarin voor het plattelandsbeleid als uitgangspunt geldt: decentraal wat kan, centraal wat moet. Duidelijk statement is dat het kabinet en dus ook het ministerie op hoofdlijnen wil gaan sturen. Daarnaast is door een veranderde maatschappij, waardoor steeds meer actoren betrokken zijn en willen zijn bij het vormgeven van de groene opgave, de druk toegenomen om de sturingsfilosofie te veranderen.

De LNV-Kolom

Het ministerie van LNV heeft tot op heden de gehele beleidscyclus voor de inrichting van het landelijk gebied strak in eigen handen gehouden. Men noemt dit ook wel de 'LNV-kolom' (figuur 4). De LNV-kolom is sterk en bepaald in grote lijnen de inhoud, het tempo en het beschikbare instrumentarium. Tot op de dag van vandaag valt de landbouwuniversiteit Wageningen onder de verantwoordelijkheid van de minister van LNV. Veel werknemers binnen de kolom hebben gestudeerd in Wageningen. Daarnaast zijn veel onderzoekscentra die het ministerie van adviezen voorzien direct gelieerd aan de universiteit of hebben andere directe vaste relaties met het ministerie. De wereld van het groen is daarom een kleine (gesloten) wereld. Dit beperkt de kans op verandering.



Figuur 4: LNV kolom

In deze organisatorische constellatie is grofweg te stellen:

- Beleid : Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV);
- Uitvoering : Dienst Landelijk Gebied (DLG);
- Beheert : Staatsbosbeheer (Sbb).

Dienst Landelijk Gebied

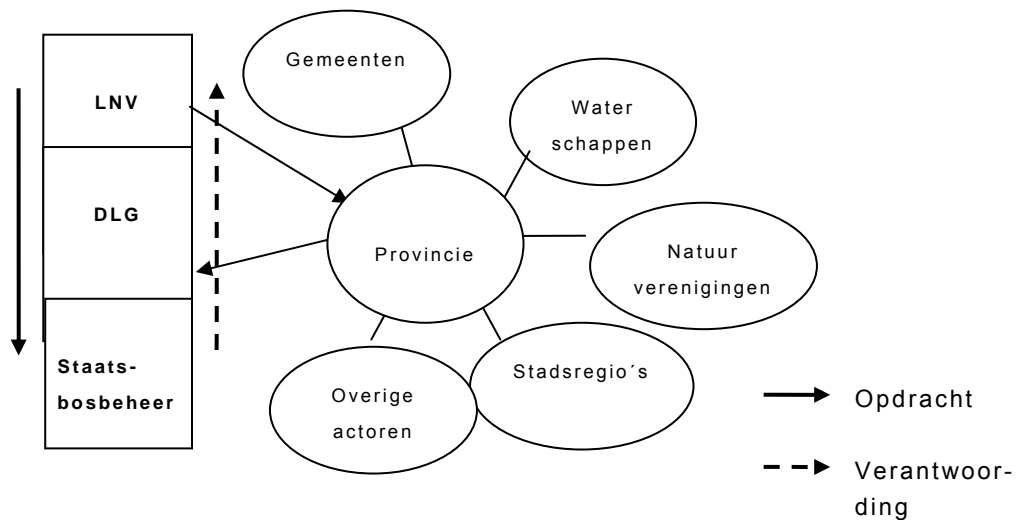
De Dienst Landelijk Gebied (DLG) noemt zichzelf de uitvoeringsorganisatie van het rijk (en provincie)[46] voor de ontwikkeling en beheer van het landelijk gebied. De DLG heeft altijd onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV gestaan. Per 1 januari 2004 is de DLG een agentschap geworden. Met deze stap is getracht om de DLG bedrijfsmatiger te kunnen laten opereren. Overigens verandert de rol van de DLG hiermee nauwelijks. Het ministerie van LNV dwingt de provincie en overige partners voorlopig om de groenprojecten met de DLG uit te voeren. De reden hiervoor is dat financiën die vanuit het rijk beschikbaar komen, altijd via de DLG verlopen. Ook zijn afspraken gemaakt tussen het rijk en het InterProvinciaal Overleg (IPO) over de (gratis) inzet van uren van DLG voor het uitvoeren van de (rijks)opgave in het groen. Het ministerie van LNV houdt hiermee nog een sterke greep op de uitvoering van de plannen. Hierin zal de komende tijd geen verandering komen. Zeker omdat hierover langlopende afspraken zijn gemaakt bij het loskoppelen van het ministerie en het agentschap. In de nabij toekomst zal de DLG zich verder los maken van LNV en verzelfstandigd worden.

Sturingsfilosofie anno 2006

De provincie heeft het afgelopen decennium langzaamaan een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied gekregen. Deze rol heeft zij halverwege de jaren '90 overgenomen van het rijk. Veelal ziet de provincie zich genoodzaakt om samen met gemeenten en waterschappen de uitvoering ter hand te moeten nemen. Concreet betekent dit dat de decentrale overheden in samenwerking met boeren, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties tot gebiedsgerichte acties en projecten komen. De provincie vormt het schakelpunt tussen de daadwerkelijke uitvoering en de beleidsvorming. De prestatieafspraken, die met het rijk zijn gemaakt, vormen het kader waarbinnen deze werkzaamheden worden verricht. De provincie voert voornamelijk een regierol. De Dienst Landelijke Gebied voert uit.

Bij de uitvoering van het rijksbeleid met betrekking tot het platteland zijn ook in deze sturingsfilosofie van het rijk een aantal uitvoerende Rijksdiensten direct betrokken. De DLG, Landelijke service bij regelingen (LASER), Rijkswaterstaat (RWS) en Staatsbosbeheer (Sbb) behouden hun rol grotendeels op de wijze zoals de partijen deze nu ook vervullen. Alleen verandert hun directe opdrachtgever en de wijze waarop de partijen verantwoording moeten afleggen. De argumentatie van het ministerie van LNV om juist deze uitvoerende diensten een belangrijke rol in de nieuwe sturingsfilosofie van het rijk te geven, is ingegeven vanuit de gedachte dat de minister aan de Tweede Kamer verantwoording moet afleggen en deze uitvoerende diensten als de DLG, specifieke kennis en taken

hebben om de opgave uit te voeren. Dit heeft onder andere te maken met de grip die de rijksoverheid wil behouden op het te voeren grondbeleid.

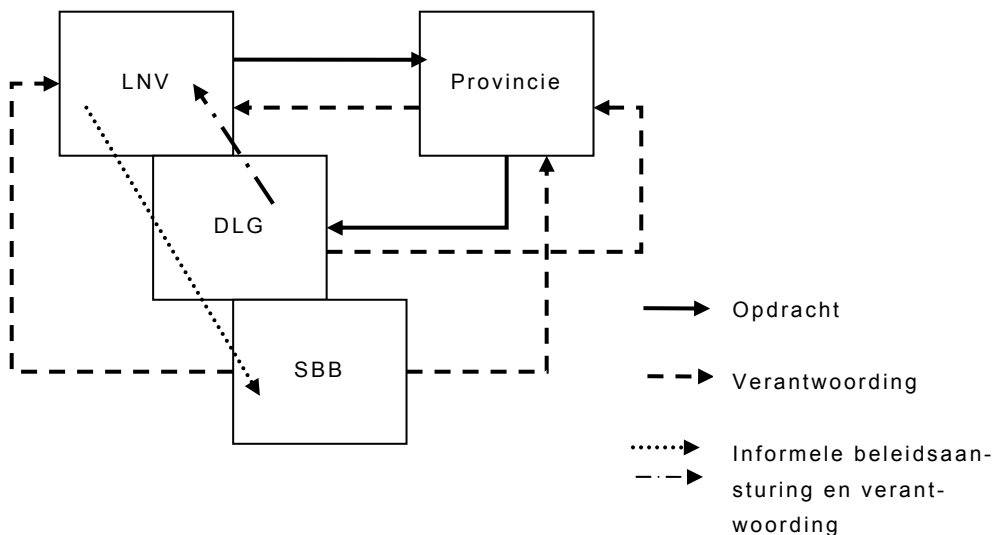


Figuur 5: Huidige aansturing

De positionering van DLG is destijds zodanig bepaald dat recht wordt gedaan aan de sterke regierol van provincies. Zij moesten de DLG vrij kunnen aansturen. Deze verantwoordelijkheid van de provincie moest echter tegelijkertijd worden gecombineerd met de voordelen van een ongedeelde gemeenschappelijke uitvoeringsdienst voor de centrale overheid. Immers de groenopgave bleef een rijksopgave die met rijksbudgetten worden betaald. Met het op afstand zetten van de DLG in de juridische vorm van een agentschap, werd beoogd een transparantere, doelmatiger werkende organisatie neer te zetten die ook nog een verantwoord grondbeleid kon uitvoeren. In 2004 is de DLG een agentschap geworden.

In de praktijk is te zien dat de Dienst Landelijk Gebied naast hun nieuwe opdrachtgever, veelal de provincie, ook nog steeds als agentschap verantwoording moet afleggen aan het ministerie van LNV. De DLG moet verantwoording afleggen over het te voeren beleid en inzet van financiën, taakstelling en grondbeleid. Daarmee is de DLG in een spagaat gekomen. In feite kent de DLG twee broodheren, het rijk en de provincie. Deze twee partijen hebben ieder zo een eigen belang die kan conflicteren. De vraag is of een agentschap in een decentrale aansturing door de provincie van rijksdoelen wel de juiste oplossing is geweest. Zeker gezien het verleden van de Dienst Landelijk Gebied, als onderdeel van het ministerie en haar rol in de nieuwe sturingsfilosofie als vertegenwoordiger en uitvoerder van het beleid van het ministerie van LNV, komt de aansturingvrijheid van de provincie in het gedrang. In de praktijk blijkt dat, on-

danks de goede beleidsinzet van het rijk, de DLG nog steeds een sterke binding heeft met het ministerie en zich dus maar moeilijk los kan maken van 'de kolom' (figuur 6).



Figuur 6: Dilemma in aansturing

Sturingsfilosofie verandert langzaam

In 1998 constateert de Raad voor het landelijk gebied, dat samenhang in het beleid over het landelijk gebied als een probleem wordt ervaren[83]. Er is nog geen crisis of acuut probleem, maar er is wel een sluipende achteruitgang te constateren die moet worden gekeerd om problemen te voorkomen. Daarbij constateert zij dat de wisselwerking tussen overheden en andere partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het landelijk gebied te ver van elkaar zijn verwijderd. Een structuurwijziging is noodzakelijk, waarbij de verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen worden aangescherpt.

Met de nota Vitaal Platteland [42] wordt, zoals eerder is aangehaald, een fundamentele beleidswijziging van de aansturing van de groene opgave beoogt, geïnspireerd door het kabinetmotto: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Dit vraagt voor het platteland en in het bijzonder voor de ontwikkeling van het groen een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Ingezet vanuit de gedachte van een verandert maatschappelijk veld, waarin meerdere actoren actief zijn geworden. Leidraad is dat het rijk bij de uitvoering van het plattelandsbeleid een steeds bescheidener rol in zal nemen. Het rapport van de Boer en Croon [47] komt met aanbevelingen voor het realiseren van strategische sturing op kwaliteit van het landelijk gebied. Zij stellen een vereenvoudiging van het sturingsmodel voor. De provincie zou meer bevoegdheden moeten krijgen voor de gebiedsgerichte aanpak en voldoende ruimte voor operationele invulling. Een verbetering van de samenwerking tussen rijk en provincie door een

verscherpte invulling van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze bestuurslagen zal de aansturing ook doen verbeteren. Vooral de provincies gaan bij de invulling en ontwikkeling van het groen, als regisseur, een sleutelrol spelen. Het rijk richt zich vooral op nationale doelen, waarvoor een (inter)nationale verplichting geldt of die de regionale schaal overstijgen.

Het rijk zal niet langer sturen zoals voorheen op basis van instrumenten en regelgeving (inputsturing). Het rijk formuleert op hoofdlijnen de beleidsdoelen, stelt prioriteiten en geeft daarbij aan met welke voorwaarden, kwaliteitseisen en taakstellingen rekening moet worden gehouden bij de verdere uitwerking en realisatie. Het rijk gaat sturen op deze hoofdlijnen én beleidsdoelen en toets op resultaat (outputsturing). Een decentrale uitvoering vraagt om een nauwgezette formulering van rijksdoelen. Gelijktijdig dient voldoende flexibiliteit te worden ingebouwd om ruimte te geven aan maatwerk en ruimte te laten voor inbreng van anderen. Bij deze aanpak is een duidelijke rol weggelegd voor de decentrale overheden, voornamelijk provincies, maar ook gemeenten en waterschappen.

Inmiddels hebben de ministers van LNV en VROM, met instemming van de minister van V&W, met het IPO/provincies en de VNG een aantal uitgangspunten voor een nieuw sturingsmodel vastgelegd [48]:

- Het rijksbeleid met prioriteiten (onder meer Nota Ruimte, Agenda voor een Vitaal Platteland, NW4) vertaalt naar één beleidskader voor het landelijk gebied;
- Sturing van het rijk op basis van resultaat, waarbij provincie nieuwe regievoerder is;
- Het afsluiten van prestatiecontracten (per provincie) over te bereiken (rijks)doelen van het beleidskader;
- De bundeling van de bijbehorende rijksmiddelen in een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

De sturingsfilosofie wordt op dit moment in het kader van het ILG concreet uitgewerkt. Inzet is om op 1 januari 2007 de Wet op het Investeringsfonds Landelijk Gebied (WILG) in werking te laten treden. Met de wet wordt beoogd dat de rijksdoelen middels meerjarige prestatieafspraken met provincies, gericht op het bereiken van doelen sturing wordt gegeven aan de groenopgave. Tussen het rijk en provincies zullen hierover contracten worden opgesteld. Inmiddels zijn anno 2007 de eerste contracten met provincies gesloten.

3.3 Grondbeleid

In deze paragraaf is stilgestaan bij het grondbeleid. Bij dit onderwerp is apart stilgestaan om dat het van belang is om grip te hebben op de gronden voor het realiseren van publieke voorzieningen. Zo ook voor het realiseren van groenprojecten. Het al dan niet in bezit hebben van de gronden of sturing daaraan kunnen geven bepaald in grote mate het verloop en dus succes van een pro-

ject. Daarnaast gaat een groot deel van het budget op aan het verwerven van de gronden.

Grondbezit is van essentieel belang om de publieke doelen te realiseren. Grond is een schaars product en dus heeft het (veel) waarde. Om de grondmarkt rechtvaardig en efficiënt te laten verlopen voert de overheid grondbeleid. Het is overigens niet altijd noodzakelijk om (actief) grondbeleid te voeren om de beleidsdoelstellingen te realiseren, ook via andere instrumentaria is dat mogelijk. Grondbeleid is dus geen doel op zich. Het is een 'middel' om het ruimtelijk beleid tot uitvoering te laten komen.

Grondpositie is een van de belangrijkste schakels binnen de realisatie van groen. Zonder grondbezit kan immers weinig worden begonnen. Een project valt of staat bij de aankoop van de gronden en daar is veel (overheids)geld mee gemoeid. Circa 65%-70% [50] en tegenwoordig al 75%-80% van de kosten van de ontwikkeling van groenstructuren zitten in de grondkosten. Een van de zaken waarom groenprojecten moeizaam verlopen is de grondaankoop.

De minister van LNV is op basis van de Comptabiliteitswet verantwoordelijk voor een efficiënte, effectieve en rechtmatige inzet van de beschikbaar gestelde middelen. Het rijk wenst de agrarische grondmarkt door overheidshandelen niet te verstoren en uitgangspunt is dan ook veelal dat de aankoop van gronden op een vrijwillige basis plaatsvindt.

De wettelijke basis voor aankopen en de inzet van specifieke maatregelen, zoals onteigening, is gelegen in de Landinrichtingswet (Wet Inrichting Landelijk Gebied, WILG), reconstructiewetten (Reconstructie Midden-Delfland, Reconstructie Concentratiegebieden e.a.), de Wet Agrarisch Grondverkeer (Wag) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro).

In 1999 heeft een werkgroep Grondbeleid van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) een advies geschreven over het grondbeleid voor groene functies [49]. Ondanks dat het rapport inmiddels een aantal jaren oud is, is er tot nu toe in de praktijk weinig veranderd.

De RLG onderkent in haar advies het belang van grondbeleid voor het realiseren van groene beleidsdoelen. Tegelijkertijd constateert de raad dat het geldende grondbeleid onvoldoende is toegesneden op de doelstellingen ten aanzien van de realisering van natuur, bos en een duurzame en tegelijk concurrerende landbouw en dat bij gelijkblijvend beleid in de knel komt. Dit te kort wordt mede veroorzaakt door de te verwachten ontwikkelingen op de grondmarkt, waarin de prijzen onder druk van de vrije marktwerking en de terughoudende opstelling van de overheid verder zullen stijgen.

De uitgangspunten van het agrarisch grond(prijs)beleid zijn:

- De grondverwerving vindt zoveel mogelijk op vrijwillige basis plaats en wel zodanig dat daarvan geen marktverstoringe werking uitgaat.
- Hierbij geldt als regel de op dat moment geldende 25% van de goedkoopste en 25% van de duurste grondprijzen binnen het totale agrarische verkoopvolume van het betreffende deelgebied;
- Ter bevordering van de verkoop kunnen flankerende rijksinstrumenten, zoals toeslagen bij bedrijfshervestiging, worden ingezet. Uitgangspunten daarbij zijn een doelmatige, rechtsgelijke en EU conforme inzet van deze instrumenten;
- Voor de realisatie van groene doelen is onteigening mogelijk tot maximaal 10% van het totaal aan groene aankoopstaakstellingen. Daarnaast kan maximaal 5% van het totale oppervlak van landinrichtingsgebieden generiek aan agrariërs worden onttrokken (korting);
- Ter bevordering van een effectieve en efficiënte inzet van het verwervingsinstrumentarium wordt per aankoopgebied een Aankoop (ASP)- of Uitvoeringsstrategieplan (USP) opgesteld.

Kader 4: Uitgangspunten agrarisch grondbeleid

In tegenstelling tot de woningbouw, waar stijgende prijzen altijd nog kunnen worden doorgerekend in de verkoopprijs van de grond en niet leidt tot het afzien van de bouw, bestaat bij de realisatie van groene functies het gevaar dat deze uiteindelijk niet of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd.

Het advies maakt een analyse van het beleid dat in de jaren '90 is gevoerd. Daarbij komen twee belangrijke tekortkomingen en inconsistenties aan het licht, die nog steeds actueel zijn:

1. De taakopvatting en instrumentkeuze van de overheid sluit niet voldoende aan op de beleidsambities en met de veranderende positie van de overheid wordt onvoldoende rekening gehouden. Deze min of meer op de organisatievorm en procesaanpak gerichte kritiek van de RLG staat niet alleen. Ook in allerlei andere rapporten van de raad en ministerie van financiën [51][52] wordt de onmacht in relatie tot de ambitie van de overheid en haar groenamitie beschreven;
2. De impact van het beleid op de grondmarkt is ernstig onderschat. Met andere woorden, de inzet van de middelen, de organisatie en de uitvoering houdt onvoldoende rekening met de autonome werking van de markt. De overheid is maar één speler op deze markt en kan deze hoogstens beïnvloeden, maar niet sturen.

Bij deze conclusies van de RLG moet in oenschouw worden genomen, dat de concurrentie op de grondmarkt sterk is toegenomen. De oorzaak hiervan is mede gelegen in de aanzienlijke vraag die wordt gecreëerd door de groenopgaven zelf. Met de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, de strategische groen projecten en andere groenprojecten zijn vele hectares gemoeid. Daarmee lijkt LNV in haar eigen web verstrikt te geraken. De verwachting is dat het prijsverschil tussen de landelijke en de stedelijke grondmarkt verder zal blijven stijgen. Door de verdere verstedelijkingsdruk zal de grondmarkt dynamisch blij-

ven wat de oorzaak zal zijn van de stijgende grondkosten. In het landelijk gebied zal dit in mindere mate afspelen.

De RLG voorziet dat het komende decennium het landelijk gebied in toenemende mate een andere functie zal krijgen. Een die meer gericht is op de consumptie dan op productie. Dit betekent een sterkere concurrentie van functies dan wel partijen, zoals nieuwe buitenplaatsen, private recreatiegebieden en groene beleggingen, die zich in de al schaarse groene ruimte willen vestigen. In enkele gevallen kunnen deze partijen hogere prijzen bieden.

Door de toenemende vraag naar ruimte en de veranderende positie van het landelijk gebied ontwikkelt de markt zich steeds onafhankelijker en wordt sturing door de overheid lastiger. Een gevolg is dat de prijzen op de 'groene' grondmarkt onevenredig zijn gestegen.

Het beeld voor de toekomst laat zien dat het perspectief voor een adequate inzet van de grondbeleidsinstrumenten alleen maar slechter wordt, als niet wat wordt gedaan aan het huidige beleid. Het rapport van de RLG concludeert spijkerhard, dat als LNV (alsnog) de groenopgaven wil realiseren binnen de gestelde termijnen, de inconsistenties in de beleidsketen moeten worden weggewerkt. De beleidsinzet c.q. de invulling van de verschillende schakels in de keten moet nauwkeurig(er) afgestemd zijn op de (verwachte) ontwikkelingen in de beleidsomgeving.

Zes strategieën zijn in het RLG-rapport aangereikt om de inconsistentie in de beleidsketen te doorbreken:

- Het draagvlak voor doelstellingen groene functies versterken;
- De organisatie en het uitvoeringstraject stroomlijnen en verbeteren;
- De beschikbare groen en grondmobiliteit beter benutten;
- De grondmobiliteit bevorderen;
- De grondmarkt beter beheersen/ beïnvloeden;
- meer middelen genereren en inzetten.

Kader 5: Strategieën voor doorbreken van inconsistentie

De doelmatigheid om de groene functies te realiseren zijn derhalve niet optimaal. Overigens stelt de Raad vast dat niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor de ontstane knelpunten. Ook andere partijen leveren hieraan een bijdrage. Deze andere partijen zijn onder andere particulieren die uit zijn op een hoge prijsstelling en de private ontwikkelaars die gronden kopen met het oog op strategische doeleinden.

Bij ongewijzigd beleid zullen de gevolgen groot zijn. De beleidsdoelen komen door een passief grondbeleid voor natuur, bos en recreatie verder onder druk te staan. Gevolg kan zijn dat doelen soms niet, ten dele, te laat of tegen hogere kosten kunnen worden gerealiseerd. Met als resultaat dat de problemen met de ruimtelijke kwaliteit in met name verstedelijkte regio's zullen blijven groeien.

De overheid neemt in het grondbeleid een speciale plaats in. Zij kan immers gebruik maken van verscheidende juridische instrumenten, zoals onteigening, die moeten voorkomen dat de overheid te veel betaald voor de grond. Daardoor bestaat het vermoeden dat het minnelijke verwervingstraject, dat te allen tijde eerst moet worden doorlopen, niet altijd even zuiver verloopt. Minimaal wordt de schijn gewekt dat de overheid misbruikt maakt van het feit dat zij de mogelijkheid heeft om het onteigeningsinstrument in te zetten. Het is de vraag of de overheid in deze situatie wel een gelijkwaardige partij is en tot een eerlijke prijs komt. Het vergroten van de transparantie van actief grondbeleid is daarom onontbeerlijk voor de overheid, anders komt de rechtsgelijkheid ten opzichte van de private markt in het geding.

In 2001 heeft het kabinet een nieuwe Nota Grondbeleid [53] vastgesteld. Aanleiding voor het verschijnen van deze nota was dat de overheid onvoldoende sturing kon geven aan de uitvoering van haar (ruimtelijk) beleid. Dit als gevolg van de veranderde verhoudingen op de grondmarkt, waarin particulieren en private ondernemingen een actievere rol hebben aangenomen. Een tweede aanleiding voor het wijzigen van het beleid was te vinden in het feit dat met het verschijnen van diverse ruimtelijke en sectorale nota's (Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001), Nota Natuur en mensen, mensen en natuur, Structuurschema Groene Ruimte (2001), Nota Wonen (2001) en Nationaal Verkeers- en Vervoersplan²) nieuwe beleidsvoornemens worden geformuleerd die een ander aanvullend grondinstrumentaria zouden gaan vragen. Grondbeleid dat gericht is op een sturende overheid. De overheid verwachtte met een nieuw grondbeleid lering te trekken uit de fouten die in het verleden waren gemaakt. Voornamelijk bij het uitkomen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1991), waarin exact de woningbouwlocaties aangegeven waren, begaven de ontwikkelaars zich gericht en agressief op de grondmarkt. De overheid had onvoldoende instrumentaria in handen om de prijsopdrijvende handel in grond afdoende te remmen. Met alle gevolgen van dien: prijsopdrijving, vertroebelde marktwerking door gedwongen winkelnering van projectontwikkelaars.

De Nota Grondbeleid doet een groot aantal voorstellen voor het realiseren van de doelen van de groene functies. Zo wordt voorgesteld om via een fundamentele herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) het rijksbeleid te laten bijdragen aan de matiging van de (groene) grondprijzen. Dit is enigszins verbazend, omdat in hetzelfde rapport ook is gesteld, dat de grondprijzen door een verder groeiende druk op de grondmarkt de komende jaren alleen maar zal stijgen, gevoed door het liberaliserende beleid van de opeenvolgende kabinetten. Een overheid die inbreekt op het heersende marktmechanisme lijkt daarmee niet in overeenstemming te zijn. Wat de waarde is van dit voorstel, is dan ook twijfelachtig.

² Nooit officieel vastgesteld door val kabinet Kok II

In de Nota Grondbeleid wordt nog een interessante suggestie gedaan met betrekking tot een meer integrale aanpak van de diverse projecten. Hierop wordt in deze studie nader op ingegaan. Door het stimuleren van bovenlokale samenwerking, onder meer om te bevorderen dat nieuwe uitleg en herstructurering meer als een integrale opgave wordt gezien, kunnen rode projecten beter slagen is de gedachte. En waarom zou een meer integrale benadering met groen dat niet doen? In het verlengde hiervan wordt een onderzoek naar de haalbaarheid van een open ruimteheffing aangekondigd. Ook op deze wijze wordt een (financiële) koppeling gelegd tussen de rode en groene opgave.

Het nadeel van een actief grondbeleid is, tezamen met de trend naar een grotere rol van particuliere partijen en PPS-oplossingen, dat de druk op schaarse grond verder wordt opgevoerd. Vandaar dat beter gekeken kan worden naar het instrument van faciliterend grondbeleid, of wel de condities dusdanig scheppen dat gezamenlijk met andere partijen de doelen alsnog kunnen worden behaald. Het bestaande instrumentarium om het faciliterend grondbeleid te voeren zijn echter nog onvoldoende ontwikkeld. Gemeenten hebben slechts beperkte wettelijke instrumenten tot hun beschikking. Gemeenten zijn in dit facilitair sturingsmodel veelal aangewezen op vrijwillige medewerking van ontwikkelaars en andere partijen die een ander belang na streven. Verder is de verwachting dat de politiek gestimuleerde vrije marktwerking de realisatie van al het groen eerder zal bemoeilijken dan bevorderen.

De Nota Grondbeleid stelt om het grondbeleid effectiever in te zetten bij de ruimtelijke ontwikkelingen voor:

- Kosten voor groenvoorzieningen kunnen verhaald worden op de nieuwe rode locaties, indien voldaan wordt aan de drie criteria die daarvoor gelden: profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit;
- Voor de verbreding van de Wvg voor regionale groenstructuren kan een spoedprocedure worden gevolgd;
- Onderzoek naar open ruimteheffing;
- Beleidslijn uiteenzetten hoe de beëindiging van ongewenste bestemmingen op basis van nieuw ruimt beleid kan worden gefinancierd;
- Stimuleren van bovenlokale samenwerking, die bijvoorbeeld de vorm van regionale grondbanken kan krijgen;
- Het vaker toepassen van het onteigeningsinstrumentarium;
- Oprichting van een Raad voor Vastgoed rijksoverheden, in het kader van de verbetering van de samenwerking tussen en vergroting van professionaliteit van Rijksactoren op de grondmarkt.
- Versnelde benutting domeingronden (als ruilobject voor groen en blauw).

Kader 6: Voorstellen voor een effectiever grondbeleid

Met de in kader 6 aangedragen ideeën uit de nota Grondbeleid uit 2001, die juist moeten zorgen voor een versnelling van de ruimtelijke opgaven en doelen, is tot op heden nog weinig gebeurd. Het grondbeleidsinstrumentarium is nog niet aangepast. Anno 2007 is nog niet veel concreets met deze voorstellen ge-

daan. Mondjesmaat wordt geëxperimenteerd met het onteigeningsinstrument in te zetten voor regionale groenstructuren. De consistenties in de beleidsketens zijn nog niet bewerkstelligd. Het gevolg is dat nog steeds problemen zijn bij de uitvoering van het groenbeleid.

Rol lokale overheden

De rol van de lokale overheden bij de grondverwerving is nog pover. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in de "tragedy of the commons", ofwel de lokale overheden zien het niet als hun primaire taak. Bij de groenprojecten is een dergelijke handelswijze van gemeenten goed te zien. Het gevolg is dat zo nu en dan een impasse ontstaat in de realisatie van het groenproject. Gemeenten passen het bestemmingsplan niet aan omdat de financiële uitvoerbaarheid niet door het rijk kan worden gegarandeerd, waardoor het rijk geen titel heeft om de gronden ook daadwerkelijk in handen te krijgen en zodoende het groen te realiseren. Daarnaast zijn ook gemeenten niet altijd goed te spreken over het prijsbeleid van de rijksoverheid. Eigenaren van gronden maken veelal een vergelijking met de prijzen die geboden worden voor de woningbouw.

3.4 Financiering

Financiële middelen zijn één van de sturingsinstrumentaria van de overheid. Zonder geld zijn overheidsdoelstellingen over het algemeen niet te realiseren. Vandaar dat in deze studie hierbij wordt stil gestaan. De financiering van aanleg en beheer van groen is tot nu toe nog primair een rijkstaak. Voor de realisatie van de groenopgave is, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, veel geld beschikbaar.

De Raad voor het Landelijk Gebied [50] heeft naar aanleiding van de installatie van het kabinet Balkenende II en de extra gelden die voor natuurontwikkeling vrij zijn gemaakt³ een rapport opgesteld over de wijze waarop het rijk sturing dient te geven aan de groenopgave. Wat het meest in het oog springt, is de conclusie dat de rijksoverheid door inzet van middelen sturing moet blijven geven aan de groenopgave. Een vergelijking met het rijkswegennet wordt daarbij gemaakt. De rol voor de regio en of lokale overheden wordt hiermee gebatelliseerd. Zoals in veel gevallen geldt ook voor de beleidsbepaling het gezegde '*wie betaalt, bepaalt*', zo ook bij de beleidsbepaling. Hetgeen overigens niet zegt dat de beleidsbepaling, de procesaansturing en de daadwerkelijke uitvoering moet geschieden door een dominante partij, in dit geval LNV. Het centralistisch denken wordt hiermee immers verder uitgewerkt. Dit in tegenstelling tot wat het kabinet Balkenende II voor ogen heeft gehad. In de kabinetsverklaring was juist sprake van deregulering, decentralisatie en het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid, ook voor lokale overheden. Het RLG-advies lijkt

³ Het gaat om 700 mln extra die het kabinet beschikbaar stelt in 4 jaar. Wel moet hierbij worden aangemerkt dat het kabinet Balkende I in 2002 juist een bezuiniging had doorgevoerd van 700 mln op groenontwikkelingsprojecten. Netto betekent dit dat er feitelijk in een jaar tijd qua financiën niets veranderd is.

dan goed te passen in het denken van LNV. De stelling is dat alleen de rijksoverheid de continuïteit in middelen en voorwaarden kan bieden. Continuïteit van vele decennia die natuurontwikkeling vraagt in een maatschappelijk krachtenveld, die een veel hogere dynamiek kent, is geboden aldus de RLG.

Een kleine nuancering op bovenstaande is echter op zijn plaats. De RLG stelt vast dat ook de provincie en lokale overheden een rol zouden moeten krijgen in de realisatie en beheer van het groen. De voorstellen van de RLG om dit te bereiken zijn gericht op het zoveel mogelijk borgen, door regels en wetten, van de wensen en doelen die de rijksoverheid stelt. Het is de vraag of hiermee de eigen verantwoordelijkheid van de lokale betrokken partijen gediend is en zij niet alleen verworpen tot uitvoeringsinstanties, die van bovenaf worden aangestuurd zonder inhoudelijk mee te kunnen denken of te pleiten voor de lokale behoeften. Tevens worden de kennis en de vaardigheden die de lokale partijen bezitten om te komen tot adequate beleidsaanpak voor de opgave onderschat.

Vraag is uit welk (maatschappelijke) beeld een dergelijk advies van de Raad voor het Landelijk Gebied tot stand komt. Een antwoord op deze vraag is moeilijk te geven. Wel valt te constateren dat de adviseurs allen een rijksachtergrond hebben, hetgeen wellicht verklaart waarom gekozen is voor een vrij rigide centrale aansturing van het rijk. Feit is wel dat onvoldoende is gekeken naar andere oplossingsmogelijkheden.

In het rapport over de bestedingen van de ICES-gelden met de naam '*selectief investeren, ICES maatregelen tegen het licht*' [54] is op hoofdlijnen gekeken op welke wijze de schaarse financiële middelen worden benut. Uit onderstaande tabel blijkt dat de claims voor de langjarige investeringen voor groen (natuur landschap en water) een tweede plek innemen. Uit de tabel blijkt dat veel geld beschikbaar is voor investeringen in het groen. Dat te weinig financiële middelen voor de groenrealisatie beschikbaar is, is derhalve niet waar. In het ICES-rapport wordt een aantal voorstellen gedaan hoe effectiever en efficiënter met de schaarse middelen kan worden omgegaan.

De conclusie uit de voorstellen is dat een betere afstemming moet komen tussen projecten. Zowel een horizontale (binnen de lokale overheid) als een verticale afstemming (de afzonderlijke overheden) kunnen bijdragen aan een betere inzet van de schaarse middelen. De gemeente als gebiedsontwikkelaar zal daarin het voortouw moeten nemen. Immers zij heeft het beste overzicht van wat allemaal moet en staat te gebeuren in de gemeente. Daarnaast hebben de lokale overheden het belangrijkste instrument in handen om de regiefunctie te voeren over de ruimtelijke ontwikkeling en de bestemmingsplannen. Het lijkt dan ook niet meer dan logisch ook de regiefunctie zoveel mogelijk bij de gemeente(n) neer te leggen.

Financieringsstructuur

De financieringsstructuur voor de realisering, revitalisering en beheer van het landelijk gebied is niet gemakkelijk te doorgronden. Diverse subsidieregelingen zijn door de diverse partijen die actief zijn in het landelijk gebied ingesteld. Zij doen dit sectorgericht, themagericht, gebiedsgericht of projectgericht. Dit leidt tot versnippering en een gebrek aan samenhang tussen de beleidsvelden. In dit labirint van subsidieregelingen is de kans groot dat middelen niet juist worden aangewend en ontwikkelingen hierop stuk lopen.

In het 2^{de} Structuurschema Groene Ruimte (SGR 2) is het probleem van versnippering en overlapping erkend en is de noodzaak om te komen tot een nieuwe financieringsstructuur opgeworpen. In SGR 2 wordt als mogelijke oplossing aangedragen voor dit probleem het bundelen van het geld van de verschillende subsidieregelingen voor het landelijk gebied in een budget, ook wel het investeringsbudget landelijk gebied genoemd (ILG). Een dergelijk investeringsbudget is al voor herstructureringswijken enkele jaren met succes operabel (ISV). Per 1 januari 2007 is de wet ILG (WILG) van kracht.

De grondslagen voor één Investeringsbudget Landelijk Gebied zijn:

1. Een open systeem dat mogelijkheden biedt voor wisselwerking met gebiedsactoren;
2. Complementair bestuur, dat wil zeggen duidelijk verdeelde taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op zo'n manier dat de drie bestuurslagen elkaar aanvullen;
3. Strategische sturing door het rijk en decentrale operationalisering van de doelstellingen;
4. Verantwoording prestatie, gericht op afrekenen en leren;
5. Afstemmen tussen vraag en aanbod. Hetgeen betekent dat een regeling die aansluit op decentrale kansen en voorziet in behoeften in plaats van het centraal zoeken van projecten die passen bij bestaande regelingen.

Het tot stand komen van het ILG-budget heeft enige tijd in beslag genomen. Ten eerste is lange tijd stilgestaan bij de uitgangspunten van de wijze waarop het budget zou kunnen worden aangevraagd. In een daartoe verschenen rapportage (advies) [47] zijn een drietal denklijnen (alternatieven) onderkent, die zijn gebaseerd op de aansturing van processen die zich afspelen bij de realisatie van de groenprojecten; alternatief 1 top down, alternatief 2 bottom up en alternatief 3 midden-weg.

Alternatief 3 wordt in het advies uiteindelijk als voorkeursalternatief naar voren geschoven. Een belangrijke reden hiervoor is dat dit alternatief de provincie in staat stelt om te sturen zowel op draagvlak bij het rijk als draagvlak bij de regionale partners zijnde gemeente en waterschappen, maar ook beleidsmatig (streekplan-bestemmingsplan) en financieel. De provincie zal in staat moeten zijn, zo is de gedachte, de door het rijk aangegeven inzet (beleidsmatig en financieel) en de door de regionale partners aangegeven inzet op basis van behoeften en aanbod (beleidsmatig en financieel) aan elkaar te knopen. Op basis

van een plan waarin de koppeling tussen het rijk en regionale partners is gemaakt moet meerjaren contract tussen rijk en de provincie kunnen worden afgesloten. Inmiddels is de ILG-systematiek ingevoerd via constructie van de Middenweg. Daarmee wordt mijns inziens voorbijgegaan aan twee belangrijke uitgangspunten voor een ontwikkelgerichte realisatie van het groen, te weten, decentrale verantwoordelijkheid (bottum up) en harde (meerjaren) afspraken.

4 Ontwikkeling van de rode opgave

Centraal in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) [3] stond de woningbouwopgave. Doel was om ruim 460.000 woningen te bouwen in de Vinex-gebieden in de periode 1995-2004. Voor de wijze van aansturing van deze opgave was een nieuwe filosofie ontworpen. Niet het rijk bepaalde wat, waar en wanneer zou worden gebouwd, maar de decentrale overheden kregen een grotere bevoegdheid om dit zelf te bepalen. Vanuit de overtuiging dat deze nieuwe sturingsfilosofie ook in grote mate geschikt zou kunnen zijn voor de groene opgave, is dit in hoofdstuk nader ingegaan op de deze nieuwe rijksoverheidsturing.

4.1 Beleidsachtergrond

De rijksoverheid heeft altijd al een sterke stempel gedrukt op de ruimtelijke planning van het land. De hoge bevolkingsdichtheid en de alsmaar toenemende groei van de bevolking noopt tot een afstemming van de verschillende functies. De rijksoverheid stelt daartoe periodiek expliciete beleidsprogramma's op voor het accommoderen van de nationale verstedelijkingsgroei. Dit zijn de ruimtelijke ordeningsnota's, waarvan de eerste verscheen in 1958. Met het vaststellen van de Vierde nota ruimtelijke ordening Extra begin jaren '90 veranderde het beleid ten aanzien van de uitvoering van de (woning)bouwopgave drastisch. De contouren van deze verandering waren echter al zichtbaar bij het uitkomen van de Vierde nota ruimtelijke ordening. Door de val van het kabinet is deze nota echter nooit echt tot uitvoering gekomen.

De hoge ambities qua beleidsopgave, woningbouw, infrastructuur (uitbreiding Schiphol, HLS en Betuwelijn) als qua uitvoering, legden een grote druk op de haalbaarheid van het geheel. Kern van de boodschap was dat al deze ambities gezamenlijk met de andere overheden tot stand moesten komen. Enerzijds werd dit ingegeven in het kader van de decentralisatie golf die jaren woedde, anderzijds waren er ook andere aanleidingen.

Groeikernenbeleid 1970-1990

In periode zeventig en tachtig van de vorige eeuw was het groeikernenbeleid het beleidskader waarbinnen het woningbouwprogramma een vorm kreeg. In het groeikernenbeleid had de rijksoverheid een sterke directe rigide sturende invloed via de woningbouwcontingenteringen. In die jaren werd praktisch het gehele bouwprogramma in de sociale sfeer gerealiseerd dat in die jaren nog uit ruim meer dan 100.000 woningen bestond! Nu wordt meer marktconform gebouwd en is de normstelling voor sociaal veelal minimaal 30% van het woningbouwtaandeel. Het woningbouwcontingent dat wordt gebouwd is inmiddels wel gedaald tot zo'n 65.000 woningen per jaar.

Gezien de noodzaak van samenhangend beleid en daarmee de complexiteit van de opgave, verzag de rijksoverheid dat zij moeilijk alle touwtjes in handen kon houden bij de uitvoering. Een ander argument om tot een andere aansturing te komen was gelegen in de beperkte financieringsruimte van de rijksoverheid. Tot dan toe had de rijksoverheid nog grotendeels de financiering van de woningbouw zelf voor haar rekening genomen. De marktwerking werd op deze wijze volledig genegeerd. Met een terugtrekkende overheid trachtte men ook de marktwerking ook te introduceren in de woningbouw.

VINEX (1992-2005)

De vele ambities die de rijksoverheid kende, betekende dat zij niet alles alleen kon realiseren. Daarnaast realiseerde het rijk zich dat met samenwerking hogere ambities waren te bewerkstelligen. De Vinex stelt op een van de eerste bladzijden dan ook vast dat *'de uitvoering van het beleid voordeel op moet leveren voor alle partijen, die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Dit is alleen te bereiken indien er overleg bestaat tussen de partijen'*. Het ging daarbij niet alleen om overleg tussen de verschillende bestuurslagen maar ook om de samenhang in het beleid tussen de verschillende beleidsvelden te bewerkstelligen. Dit gecombineerd met duidelijkheid over de procedures, het tijdsplan en het uitvoeringstraject moesten een aantrekkelijke mix van afspraken opleveren voor de betrokkenen die zich bezig gingen houden met de uitvoering. De samenhang van dit stelsel van afspraken werd vervolgens in uitvoeringsconvenanten vastgelegd, de zogenoemde Vinex-convenanten. Noemenswaardig in deze is wellicht ook de veranderde maatschappelijke context die een andere aanpak en aansturing noodzakelijk maakte. In het Vinex-convenant Haaglanden [55] is daartoe opgenomen dat de betekenis van het uitvoeringsconvenant verder reikt dan een invulling van een samenwerking tussen overheden. *Het maatschappelijk belang dat er mee wordt gediend, verdient ook aandacht.*

Doel van de Vinex en de aanpak er van was om 460.000 woningen in de periode 1995 – 2005 te bouwen. Dit lijkt veel, maar er bestond zeker half jaren '90 - en nu nog in mindere mate - een aanzienlijk kwantitatief woningtekort [56]. Het omvangrijke Vinex-programma was er dan ook op gericht dit kwantitatieve woningtekort terug te dringen. Zoals ook al eerder vermeld, is het aantal woningen in het Vinex-decennium echter in vergelijking met de aantallen die in de voorgaande decennia werden gebouwd al aanzienlijk lager.

4.2 Sturingsfilosofie

Naast de kwantitatieve opgave, kenmerkt het Vinex-beleid zich door haar uitvoeringsgerichtheid en integraliteit. In deze paragraaf is nader op de drastische beleidswijziging voor de uitvoering van de woningbouwopgave ingegaan. Daarbij komen aspecten als de procesaansturing van de rijksoverheid, de decentrale werkwijze, als ook de verschillende rollen van de overige betrokken overheden

aan bod. De financieringsstructuur en het grondbeleid als ook andere instrumentaria zullen in relatie tot de sturingsfilosofie kort worden beschreven.

De uitvoering van de verstedelijking is vastgelegd in de Vinex-convenanten en dat is de sleutel geweest die heeft geleid tot het succes. In de Vinex-convenanten zijn niet alleen de afspraken tussen de betrokken partijen niet alleen over woningbouwaantallen opgenomen, maar ook over woningbouwcategorieën, financieringssystemen, realisering van bedrijven terreinen, openbaar vervoer, aanleg van (rijks- provinciale) wegen en bodemsanering zijn integraal opgenomen. De uitgangspunten van het rijksbeleid zoals die zijn vastgelegd in de Vinex vormden de basis voor de onderhandelingen met de provincies, stads-regio's, kaderwetgebieden en eventueel afzonderlijke gemeenten, teneinde te komen tot de convenanten. Nadeel van deze aanpak was dat in enkele gevallen de onderhandelingen tussen de rijksoverheid en de regio's of individuele gemeenten vijf jaar duurden, alvorens tot een gezamenlijke ondertekening kon worden overgegaan. Insteek van de rijksoverheid was dat alle partijen zich moesten kunnen vinden in hetgeen werd afgesproken. Dit betekende in de praktijk dat alle partijen profijt hiervan moesten ondervinden, waardoor de uitvoering voorspoedig zou verlopen. Vijf jaar lijkt erg lang, maar is gezien de enorme set van afspraken die ook interdisciplinair en interdepartementaal opgesteld dienden te worden zo nu en dan in bestuurlijk Nederland onontkoombaar.

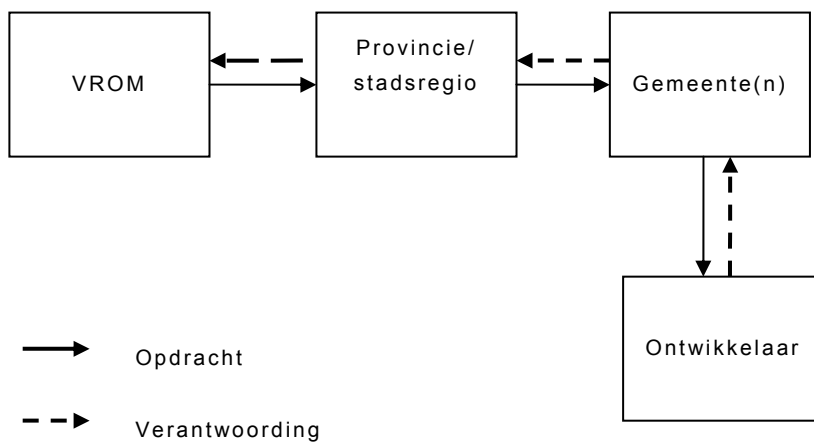
Regievoerder tijdens het tot stand komen van de Vinex-convenanten was de rijksoverheid. Penvoerder waren echter de decentrale overheden, zoals een stadsgewest, dat optrad als intermediair tussen de rijksoverheid en de afzonderlijke gemeenten, die de daadwerkelijke uitvoering moesten oppakken. Het convenant geeft uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen bij de realisering van de plannen. De taken en risico's zijn in een nieuwe bestuurlijke verhouding verdeeld, waarbij vooral een decentralisatie van bevoegdheden naar de regio en de gemeenten zichtbaar is gemaakt.

Belangrijk is vast te stellen dat bij het opstellen van de uitvoeringsconvenanten niet alle onzekerheden weggenomen konden worden. Niet alleen de duur van de convenanten (10 jaar) en de daaraan gekoppelde onzekerheid over de beschikbaarheid van de verschillende budgetsystemen bij de rijksoverheid en de nog grote onzekerheid over de milieukosten van de ontwikkelingslocaties, maar ook het gevolg van onvoorzienne omstandigheden, denk daarbij aan veranderingen in de (woningbouw en of grond) markt, noopten tot het maken van nadere afspraken over deze risico's. In de uitvoeringsconvenanten zijn daartoe verschillende artikelen opgenomen over in welke mate overheden deze risico's moeten af-dichten. Dit op basis van het evenwicht in de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Om voor de rijksoverheid en de partijen de voortgang van de afspraken te monitoren is afgesproken dat jaarlijks een monitoring wordt opgesteld door het rijk. Deze rapportage, 'Monitoring, uitvoering verstedelijking Vinex' [58] werd eveneens jaarlijks aan de Tweede Kamer toegezonden. De monitor werd gebruikt om het (rijks)beleid te herijken. De herijking heeft echter geen direct ge-

volg voor de Vinex-convenanten, omdat is afgesproken dat deze alleen na vijf jaar (1999) zal worden aangepast als daar goede redenen voor zijn.

In de praktijk is zichtbaar dat de rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex is gebruikt bij het opstellen van Nota Mensen, Wensen, Wonen [59] en de Vijfde Nota ruimtelijke ordening⁴. Met name ten aanzien van de kwaliteit is geconcludeerd dat nog meer dan al wordt gedaan markt c.q. consumentgericht gebouwd moet worden.



Figuur 7: Sturing rode opgave (Vinex)

Rollen

De stadsgewesten voeren de regie op hoofdlijnen, dat wil zeggen dat zij de gemeentelijke plannen en de bijbehorende bouwprogramma's toetsen aan het regionaal beleid en de uitvoeringsconvenanten. De regio's beheren de financiën en zorgen voor de jaarlijkse rapportages. Doordat deze regio's bestuurd worden door de afzonderlijke deelnemende regiogemeenten, hebben gemeenten uiteindelijk wel invloed op het te voeren beleid en de onderliggende verordeningen.

Eerder is het begrip sturing beperkt gebleven tot de kwantitatieve elementen van de convenanten. De essentie van het rijksbeleid is er in gelegen om in voldoende mate woningen te bouwen. De gedachte daarachter is dat de markt zich zelf stuurt op wat voor type woningen. De kwalitatieve sturing is beperkt en spitst zich met name toe op de sociale doelstelling van 30% in de goedkope sector. Uit de praktijk blijkt vervolgens dat wegens de grote financiële risico's de gemeenten, maar ook de private partijen, geneigd zijn in de beginfase zo-

⁴ Niet te verwarren met de Nota Ruimte die ook als 5^{de} Nota RO geldt. In 2001 heeft het kabinet deze laten verschijnen. Door het vroegtijdige val van het kabinet (Kok) en een vroegtijdige val het kabinet Balkenende I verscheen een geheel nieuwe nota ruimtelijke ordening in 2004.

veel mogelijk de duurdere woningen te bouwen. Enerzijds gebeurde dit omdat de markt eind jaren '90 hier zeer gunstig voor was, anderzijds omdat hier de meeste winstmarge in te behalen was. Gevolg is dat in latere fases de moeilijke bouwprojecten in de sociale sector nog gerealiseerd moeten worden, veelal in hoge dichtheden, waardoor gevreesd wordt voor de toekomstige kwaliteit van de gebieden. De rijksoverheid is echter niet bij machte om dit fenomeen te sturen. Vraag is of dit ook wel noodzakelijk is aangezien de convenanten helder zijn over dit punt en stellen dat een x-percentag sociale woningbouw moet zijn. Wanneer dit gebouwd wordt binnen de periode is niet duidelijk vast gelegd. Overigens moet wel gezegd worden dat de rijksoverheid hier ook geen hard punt van heeft gemaakt ten tijde van de jaarlijkse monitor en de herijking. De gedachte leefde dat de gemeenten straks zelf met de problemen opgezadeld zouden zitten en dit dus geen probleem is van het rijk.

De gemeenten (of samenwerkende gemeenten) hebben een grote mate van zelfstandigheid bij de realisatie van de woningbouwopgave. Zij kunnen zelfstandig besluiten over het opstarten van de woningbouwlocatie, het te realiseren bouwprogramma, het tempo hiervan en de bijbehorende grondexploitaties. Dit mede vanuit de rol die een gemeente heeft bij het opstellen van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is immers het planfiguur waardoor ontwikkelingen mogelijk gemaakt kunnen worden. Het primaat voor het opstellen van bestemmingsplannen ligt in eerste instantie bij de gemeente.

De gemeenten kunnen voor eigen rekening en risico inrichtingsvarianten en optimalisaties doorvoeren, mits dit alles maar binnen de gestelde kaders blijft. Deze aanpak leidt ertoe dat in de verschillende bouwlocaties geheel eigensoortige woongebieden kunnen ontstaan, die geënt zijn op de lokale maatschappelijke preferenties. Overigens zijn er ook zo nu en dan gemeenten die stellen dat de uitvoeringsconvenanten te rigide en te weinig flexibel zijn [61]. *'Terwijl de roep om flexibiliteit als onderdeel van het modieuze jargon van de duurzame stedebouw in de jaren negentig luider werd, kregen de Vinex-uitvoeringsconvenanten een gedetailleerd en onwrikbaar karakter'*, constateert Klaren. Om vervolgens sceptisch te vervolgen dat de convenanten tussen het rijk en de gemeenten voor een te lange termijn van tien jaar voor de Vinex-locaties werden vastgelegd. De opkomst van de vrije markt wordt zodoende geheel genegeerd. Langdurige samenwerkingsovereenkomsten tussen gemeenten en marktpartijen hebben vervolgens de laatste flexibiliteit in ruil voor zekerheid, eenduidigheid over het programma, ruimtegebruik en tempo eruit gehaald. Zo is een keten van afspraken ontstaan die uitermate lastig is te doorbreken door een van de betrokken partijen. Alleen als alle partijen, zowel de contracten met andere overheden als met de marktpartijen, en gemeenten als spil, hun medewerking verlenen is een koerswijziging van de *Vinex-tanker* mogelijk.

De vraag is of de langlopende convenanten nu een voordeel zijn voor de kwantitatieve opgave en een nadeel voor de kwalitatieve opgave [62]. Het evenwicht in deze is wellicht niet in algemene zin aan te geven en zal in alle situaties anders zijn. Het alom bekende maatwerk en de bereidheid van partners tot het

bouwen van de gewenste kwaliteit van woningen zal hierover in elke situatie bepalend zijn en er zal opnieuw onderhandeld moeten worden.

Ook over de uitvoeringswijze zijn in principe geen restricties door het rijk meegegeven aan de gemeenten. Hierdoor zijn een legio van nieuwe varianten van samenwerkingsvormen ontstaan, veelal gestoeld op publiek private samenwerking.

De samenwerking tussen overheid en markt was een belangrijk thema van de Vinex. De Vinex-convenanten waren in die zin een 'uitvinding' of nieuwigheid waarmee moest worden geëxperimenteerd en waarvan moest worden geleerd. Zowel overheden als marktpartijen hebben moeten leren om meer met elkaar samen te werken. Dat betekent dus ook dat beide partijen meer begrip moesten hebben voor elkaars problemen, belangen en cultuurverschillen. In het begin verliep dit proces nog moeizaam, maar allengs, zo is de conclusie, zijn partijen nader tot elkaar gekomen, waardoor efficiënter en effectiever kon worden samengewerkt. Wel is één aspect onderbelicht gebleven, stelt de staatssecretaris Remkes [63] bij een van zijn evaluaties vast en dat is de veranderde situatie van de grondmarkt. In het verleden hadden de (lokale) overheden over het algemeen voldoende instrumenten om de grondmarkt te sturen en in eigendom te krijgen. In de samenwerkingsvormen met marktpartijen is dat echter niet altijd meer nodig, al stellen gemeenten vast dat zij zonder grondposities de regie over de uitvoering van de bouwplannen kwijtraken. Vraag is of dat zo is. Immers ook allerlei andere instrumentaria (bijvoorbeeld bestemmingsplannen of exploitatieverordeningen) bieden gemeenten voldoende mogelijkheden om sturing te geven aan het bouwproces, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Remkes concludeert dan ook dat gemeenten op inventieve wijze en in de praktijk blijkt ook met succes, er in zijn geslaagd om zonder grondpositie toch marktpartijen aan de onderhandelingstafel te krijgen en afspraken te maken over de uitvoering van de bouwprogramma's conform de Vinex-convenanten.

Bij de tussentijdse grootschalige evaluatie in 1999 van de Vinex-uitvoeringsconvenanten [62] zijn de partijen over het algemeen tevreden over het integraal planningsinstrument van een convenant. Gesteld wordt dat de convenanten met name bij het in gang zetten van het Vinex-proces zijn meerwaarde heeft bewezen. In het algemeen wordt ook geconcludeerd dat niet alle afspraken over de integrale aanpak ook daadwerkelijk als zodanig zijn opgepakt. Voorbeeld hiervan is het geld voor de verkeer- en vervoersplannen die al jarenlang via het Meerjaren Infrastructuur en Transport (MIT) verdeeld worden. Deze zijn wel opgenomen in de Vinex-convenanten, maar lopen nog grotendeels buiten de beïnvloedingsruimte van de regionale en lokale partijen om. Meer en hardere afspraken hierover zijn wenselijk om een integrale aanpak te bewerkstelligen.

De conclusie is dat het rijksbeleid ten aanzien van de woningbouwopgave om decentrale overheden meer sturingsmogelijkheden te geven en tegelijkertijd meer marktwerking te verkrijgen, geslaagd zijn.

4.3 Financiering

De financiering van de (sociale) woningbouwopgave is altijd een rijksoverheids-taak geweest. De naoorlogse woningbouw kwam grotendeels tot stand met grote financiële steun vanuit de rijksoverheid. Provinciale, regionale en lokale overheden droegen niet of in geringe mate bij.

De Vinex-convenanten veranderden de financiële impuls drastisch. Niet alleen kwam minder geld in zijn geheel beschikbaar, waardoor een stimulerende werking ontstond om marktgericht te bouwen, maar ook moesten regio's en of gemeente risicovol mee investeren.

In veel regio's is een regionaal fonds ingesteld waaruit de verschillende onderdelen van het convenant worden betaald. Zowel het rijk als de gemeenten dragen bij aan dit fonds, ieder naar de financiële mogelijkheden en bestuurlijke verantwoordelijkheden. De fondsen worden beheerd door de regionale partijen op basis van de gemeenschappelijke regeling. Voordeel van een dergelijke werkwijze is dat elke partij financieel betrokken is bij de totstandkoming van de aangegane verplichtingen. Dit betekent dat de gemeentelijke exploitaties onder druk komen te staan indien niet aan de gedane verplichtingen wordt voldaan. Daarnaast is er in enkele regio's voor gekozen om bij de berekeningen uit te gaan van de gecalculeerde kosten en risico's. Verrekening tegen gecalculeerde normen heeft het voordeel dat vooraf bij alle betrokkenen duidelijkheid bestaat over de financiële bijdragen en afdrachten en dat discussie achteraf over nabetaling wordt vermeden. Dit geeft de participerende gemeenten, naast inzicht in de kosten, ook de mogelijkheid om de eigen verantwoordelijkheid te nemen. Grote tegenvallers zijn immers niet meer te verwachten en de risico's zijn zoveel mogelijk afgedicht in het convenant. Optimalisatie van het resultaat komt wel ten goede aan de eigen exploitatie. Op deze wijze worden gemeenten uitgedaagd om goed te presteren. Verrekening uit het fonds vindt jaarlijks plaats. Het uit te betalen bedrag door de regio wordt bepaald aan de hand van de gerealiseerde woningproductie.

Naast de ingeschatte kosten en risico's zijn er ook zoals al eerder genoemd omstandigheden die niet waren te voorzien bij het ondertekenen van de uitvoeringsconvenanten. Omstandigheden die grote invloed kunnen hebben op het exploitatieresultaat van de afzonderlijke dan wel gemeenschappelijke opgave. Deze omstandigheden kunnen veroorzaakt worden door een gewijzigd rijksbeleid dan wel macro-economische omstandigheden. De regio's en gemeenten achten het niet meer dan redelijk dat in die gevallen de rijksoverheid financieel bij zou moeten springen. Bij de vaststelling van de werking van een dergelijke clause in het uitvoeringsconvenant is de keuze tussen een eenzijdige werking (alleen tegenvallers verrekenen) of een tweezijdige werking (ook de meevallers worden verrekend). De angst bestaat dat een tweezijdige werking kan gaan leiden tot 'subsidie aangepast' gedrag. Dat wil zeggen dat gemeenten niet meer uitgedaagd zouden worden als het resultaat beter zal zijn dan ten tijde van de ondertekening van de uitvoeringsconvenanten kon worden ingeschat en daar-

mee het resultaat negatief kon beïnvloeden. Uiteindelijk is voor de inbouw van een bepaald percentage (risicogrens van +/- 5%) gekozen en voor het eenzijdige model, waardoor het subsidie aangepast gedrag enigszins getemperd c.q. afgestraft zou worden.

Om hernieuwde discussie te voorkomen is afgesproken dat niet bij elke wijziging van het beleid of markt delen van het stelsel van afspraken worden aangepast. Herijking is en moet wel mogelijk zijn, echter niet frequent. Nieuwe onderhandelingen geven ook financiële onrust en onnodig druk op de exploitaties. Afgesproken is dat herijking maar een keer tussendoor, na vijf, en aan het eind bij de afrekening gebeurt. Aanpassingen in het stelsel van afspraken kunnen slechts op basis van unanimititeit van de betrokken deelnemers plaatsvinden.

Evaluatie en de sturingsmogelijkheden achteraf.

De Vinex-convenanten zijn dusdanig opgesteld dat zij als een resultaatsverplichting kunnen worden geïnterpreteerd. Dat wil zeggen dat als niet wordt voldaan aan hetgeen is afgesproken de tegenprestatie door de andere partij niet hoeft te worden voldaan. Concreet betekent dit dat indien een gemeente minder woningen bouwt dan is afgesproken, minder zal worden uitgekeerd uit het fonds. De vraag is alleen of gemeenten wel altijd de oorzaak zijn en sturing hadden kunnen geven ter voorkoming van het niet halen van de aantallen woningen. Soms dwingt de woningmarktsituatie de markt tot het niet halen van de taakstelling. Oorzaak van het mogelijk niet uitkeren van de subsidie, op het moment dat alsnog in een later stadium voldaan is aan de taakstelling, zet de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheden (onnodig) onder druk. Aangezien de overheden veelal op meerdere fronten tot elkaar zijn veroordeeld voor de beleidsuitvoering van taken is het niet gewenst om met boeteclausules te werken. Dit betekent dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de overheden om elkaar te houden aan de hardheid van het covenant ter realisering van de doelen. Het financiële instrumentarium, bijvoorbeeld boeteclausules of niet uitbetalen van toegezegde middelen, zijn daartoe in ieder geval niet in alle gevallen het juiste instrument.

Naast de bestuurlijke verhoudingen dreigen de verhoudingen tussen de gemeenten en de marktpartijen zwaar onder druk te worden gezet bij het niet uitkeren van toegezegde financiële middelen en bij het niet behalen van de doelstellingen. De gemeenten hebben immers veelal gezamenlijke afspraken gemaakt met de marktpartijen over de financiële huishouding, rekeninghoudend met de uitkering van de rijksmiddelen. Indien hierin dus iets veranderd zullen gemeenten dit ook doorrekenen aan de marktpartijen. Het is niet ondenkbaar dat de marktpartijen in deze gevallen afhaken en dat de bouwproductie stil komt te liggen. In enkele gevallen is het zelfs voorgekomen dat een marktpartij schadeclaims heeft ingediend bij de gemeente wegens het niet nakomen van de

verplichtingen⁵. Aangezien ook de samenwerking tussen de gemeenten en de marktpartijen veelal zeer nauw zijn, komt dit de productie ook op langere termijn niet ten goede.

De conclusie is dat het niet altijd goed mogelijk is om bij het niet nakomen van overeengekomen afspraken, voldoende sturing te geven door middel van het intrekken van het instrument van financiering. Met een dergelijk sturingsinstrument dient voorzichtig omgesprongen te worden om schade in de (bestuurlijke) verhoudingen voor de korte en langere termijn te voorkomen.

Met deze financieringsarrangementen voor de Vinex-opgave en het vastleggen hiervan door middel van de uitvoeringsconvenanten tussen de betrokken partijen, is het belang onderstreept van de autonomie van gemeenten, ook in financiële zin, voor een voorspoedige realisatie van de opgave.

⁵ Nijmegen kon niet verder bouwen omdat de mer niet door een uitspraak van de Raad van State opnieuw gemaakt moest worden, waardoor de bouw ca. 1,5 jaar kwam stil te liggen.

5 Casussen

In aanvulling op de vorige hoofdstukken is in dit hoofdstuk een drietal casussen kort beschreven. Gekozen is voor drie projecten die gezamenlijk deel uitmaken van een grotere en complexe opgave in de Randstad, de Groenblauwe Slinger. De projecten verschillen qua opgave, organisatie en financiële omvang van elkaar. Ondanks die verschillen, is een duidelijke rode draad te ontdekken als het gaat om de analyse waar het misgaat bij de realisatie van de groenprojecten. De drie projecten staan dan ook model voor een algemene aanpak van de groenprojecten in dit landsdeel.

De afgelopen jaren heb ik vanuit de functie van ambtenaar van de gemeente Pijnacker-Nootdorp meegedraaid in alle drie de projecten. De complexe problemen bij de realisatie van de groenprojecten zijn aanleiding geweest voor deze studie.

Groenblauwe Slinger

De Groenblauwe Slinger is een majeure groen opgave [65]. De S-vormige slinger heeft de ambitie om de open ruimte die resteert tussen de Haagse en de Rotterdamse agglomeratie aaneen te schakelen en verbindt het Groene Hart met Midden-Delfland. Het gebied moet de komende jaren uit groeien tot een robuust en waterrijk groengebied dat aansluit bij de verstedelijking, ter grootte van ongeveer 20.000 hectare. Een gebied met een ecologische en recreatieve taak voor ruim twee miljoen omwonenden. Het gebied moet voorkomen dat de Haagse en Rotterdamse regio's samenklonteren tot één verstedelijkt gebied. De Groenblauwe Slinger is een kwaliteitsimpuls voor het leef-, woon- en werkklimaat in de regio. Daarmee moet de Groenblauwe Slinger in belangrijke mate een bijdrage leveren aan de aantrekkelijkheid van het woon- en vestigingsklimaat van de zuidvleugel van de Randstad.

De complexiteit kenmerkt zich onder andere doordat vele partijen betrokken zijn. De Groenblauwe Slinger ligt binnen één provincie (twee streekplan gebieden), zestien gemeenten, drie stadsregio's en vier waterschappen. Aan de randen wordt op vijf VINEX-locaties gebouwd, de groenblauwe Slinger doorsnijdt twee rijkswegen, twee nieuwe rijkswegen en twee provinciale wegen worden aangelegd en wordt het gebied wordt doorkruist door de HSL en vier railverbindingen.

Uitvoering en realisatie

In 1995 bleek uit een beleidsverkenning dat bij de verschillende overheden een groot draagvlak voor het concept van de Groenblauwe Slinger bestaat. Op basis van die beleidsverkenning heeft het bestuur van de provincie Zuid-Holland in 1996 besloten de Groenblauwe Slinger verder uit te werken. Onderzocht

werd op welke wijze de reeds in gang gezette groenprojecten met elkaar verbonden konden worden, met als doel om een robuuste groenstructuur te creëren en verdere versnippering te voorkomen. Twee nieuwe projecten, de Groenzone Berkel-Pijnacker en de Nieuwe Driemanspolder (als onderdeel van het land van Rijn en Wouden) werden aan het project toegevoegd ten einde de slinger te complementeren. Met de realisatie van de gehele Groenblauwe Slinger (inrichting en grondverwerving) is zo'n € 250 miljoen gemoeid⁶.

Deelgebieden

Voor een gebiedsgerichte aanpak is de Groenblauwe Slinger opgedeeld in vijf deelprojectgebieden: Midden-Delfland, Oude Leede, Groenzone Berkel-Pijnacker, Balij-Bieslandse Bos en Het Land van Wijk en Wouden. De aanpak is niet overal hetzelfde. In deze studie zijn alleen de deelprojectgebieden die binnen de gemeente Pijnacker-Nootdorp zijn gelegen nader bekeken.

5.1 Balij - Bieslandse bos; de klassieke provinciale aansturing

Opgave

De Balij en Bieslandse bos maken deel uit van het oorspronkelijke programma uit de jaren '70 en '80, Randstad groenstructuur. Doel van de aanleg van deze groengebieden is om mensen in de Randstad te laten recreëren en de steden niet aan elkaar vast te laten groeien [66]. Bijzonder aan dit project is dat destijds ook de houtproductie een grote rol speelde bij de aanleg van het bos. Het gebied gelegen tussen Zoetermeer (Floriade 1992) en de Delftse Hout zal samen met de Balij en het Bieslandse bos ruim 1000 hectare groot zijn. De Balij kent een grootte van circa 360 hectare en van het Bieslandse bos circa 300 hectare; circa 340 hectare heeft een andere agrarische functie. Binnen de groengebieden zullen circa 14 km recreatieve verbindingen worden aangelegd.

Organisatie

In het begin was het ministerie van LNV verantwoordelijk voor de aansturing van het project. In stuurgroepverband 'Randstadgroenstructuur', waarin voornamelijk rijksambtenaren en de provincie zitting hadden en waar geen gemeentelijke vertegenwoordigers bij aanwezig waren, is de besluitvorming voorbereid.

In de beginfase van de Balij was ook de stuurgroep Randstadgroenstructuur verantwoordelijk voor de plannen. De gemeenten (Pijnacker/ Nootdorp/ Zoetermeer) werden door LNV op gepaste afstand gehouden en nauwelijks betrokken bij de planvorming. Sinds 1991 voert de Dienst Landelijk Gebied de eerder gemaakte en afgeronde plannen voor dit gebied uit. De verantwoordelijkheid voor de aansturing is sindsdien gedeeltelijk gedelegeerd aan de provincie Zuid-Holland. Door een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat er eigenlijk onduidelijk wie eindverantwoordelijke is van het project.

⁶ Prijspijl 1999; Stad en land in Balans, provincie Zuid-Holland 1999

Staatsbosbeheer beheert de gronden die zijn aangelegd. De gemeente is al sinds jaar en dag verantwoordelijk voor het opstellen van de bestemmingsplannen. Het project kent geen vaste en-of gestructureerde overleggen. Het bestuurlijk overleg tussen de provincie en de gemeente vindt ad hoc plaats. Ook de aansturing van DLG door de provincie is niet regulier. Het Hoogheemraadschap neemt niet actief mee en vervult haar rol alleen reactief.

Realisatie

Het project Bieslandse Bos is gestart begin jaren '80. De planvorming en de financiering is afgerond in 1984. De doelstelling was om binnen 10 jaar het gehele gebied aan te leggen. De gronden waren in 1984 al grotendeels in handen van het rijk, hetgeen de snelheid van de aanleg bespoedigde. Sindsdien zijn alle gronden die in bezit waren van het rijk ingericht. Daarnaast is nog een klein deel van de gronden die niet in eigendom waren van de overheid verworven en ingericht. Het plan is twee keer herzien [67]. De laatste wijziging dateert van 2001[68]. Het resultaat is dat inmiddels circa 65% van het gebied is ingericht en als recreatiegebied functioneert. De vraag is of de overige 35%, die overwegend aan de randen liggen en een agrarische functie hebben, nog ooit wordt aangepakt. De voortgang in het afgelopen decennium is nihil, circa 10 hectare.

Financiering

De totale kosten bedragen ca. € 12,5 miljoen⁷ exclusief de grondverwerving. De grondverwerving wordt volledig betaald door het rijk. De provincie en de gemeenten betalen ca. € 2,1⁸ miljoen mee aan de realisatie van de fietspaden en bijbehorende voorzieningen. De gemeenten hebben in 2001 hun aandeel in één keer afgekocht. De DLG beheert in feite de gelden. De provincie kent alleen een papieren boekhouding. Aangezien de aanleg van hectares groen gekoppeld zijn aan normbedragen van het rijk en deze niet geïndexeerd worden ontstaat er een financieel tekort op de inrichting. Nu nog circa 35% moet worden ingericht, terwijl al circa 80% van het inrichtingsbudget is besteed.

Grondbeleid

De grondverwerving geschiedt door de DLG op basis van minnelijke verwerving. Sinds de hernieuwde start van het project in 1991 is zo'n 65 % van het gebied verworven en ingericht. Met name de laatste jaren is maar zeer weinig aangekocht en ingericht. Oorzaak hiervan is te vinden in de hoogte van de grondprijzen en de planologische wensen van de eigenaren.

Knelpunten

1. Geen bestuurlijke eenheid

In de eerste jaren was het rijk nog verantwoordelijk voor de aanleg van het bos, maar krijgt geen volledige medewerking van de andere overheden. De provincie heeft het laatste decennium geen hoge prioriteit gegeven aan de

⁷ Prijspijl Balij € 6,5 miljoen 1990 en € 6 miljoen Bieslandse Bos prijspijl 1984, exclusief grondverwerving

⁸ Prijspijl 1990

uitvoering en afronding van het project. Dit betekent in de praktijk dat er minder aandacht aan wordt besteed en dat de afspraken met de DLG niet primair gericht waren op de afronding van het groengebied. Ook de voormalige gemeente Pijnacker heeft lange tijd (jaren '90) geen volledige steun gegeven aan het proces. Een heldere taakverdeling tussen de overheidsinstaties ontbrak, zo ook de gezamenlijke ambities en doelstellingen. Er was dus geen bestuurlijke eenheid.

2. Onvoldoende aansturing

De aansturing van de DLG door de provincie is onvoldoende gestructureerd, waardoor uitvoering met horten en stoten gaat. De gemeente heeft onvoldoende grip op het proces. Jaarlijks worden geen duidelijke afspraken gemaakt over welke doelen moeten worden gehaald en hoe deze worden bereikt. Sturing en toetsing achteraf is dus niet mogelijk. De gemeente heeft voor een complex deelgebied de actualisatie van het bestemmingsplan jarenlang laten liggen. De provincie probeerde met zachte hand de gemeente zover te krijgen om het bestemmingsplan op orde te brengen. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd dat in 2006 een bestemmingsplan werd vastgesteld.

3. Beperkte financiële middelen

Het financieringsbudget is te beperkt. Doordat de normbedragen niet worden geïndexeerd, voldoen de kosten voor de uitvoering van de werken niet meer. Door de lange looptijd van de uitvoering is relatief steeds minder geld beschikbaar. Uit een rapportage van de DLG blijkt dat circa 80% van het budget is uitgegeven voor circa 65% van het gebied.

4. Stagnerende grondverwerving

De grondverwerving stagneert al jaren ernstig. Het minnelijke verwerven van de gronden op basis van marktconforme prijzen, leidt niet tot het in handen krijgen van de benodigde gronden. Van inzet van extra financiële middelen om de impasse te doorbreken is op dit moment nog geen sprake. Het aankoopbeleid werd nog eens gefrustreerd door de gemeente, die vond dat de eigenaren te weinig voor hun gronden kregen. De gemeente frustreerde daarom een aanpassing van het planologische regime. Hierdoor stokte de verwervingen. Overigens bleef in de gebieden waar al wel het bestemmingsplan is aangepast de verwerving en dus de feitelijke verwerving achter op de planning. Inmiddels zijn alle bestemmingsplannen aangepast en blijft het verwerven van de gronden lastig.

5.2 Groenzone Berkel-Pijnacker, op weg naar een zelfstandige uitvoeringsorgaan

Opgave

De Groenzone Berkel-Pijnacker is het centrale en smalste deel van de Groenblauwe Slinger nabij Pijnacker en Berkel. De Groenzone vormt de verbinding tussen het gebied van Oude Leede en de Balij. Inclusief de Bergboezem is de Groenzone 580 hectare groot. In het gebied liggen tal van glastuinbouwbedrijven, verschillende poldergebieden en boezemstelsels. Het gebied wordt twee keer doorsneden voor een provinciale weg in aanleg en een spoorverbinding. Daarnaast ligt het ingeklemd tussen twee grote VINEX-locaties. Dit alles maakt dit deelgebied van de Groenblauwe Slinger uniek en complex.

Organisatie

Als enige van de deelgebieden heeft de Groenzone een eigen stuurgroep. Hiervoor is gekozen vanwege de gecompliceerde opgave. Sinds 1996 staat de bestuurlijke stuurgroep onder voorzitterschap van de gedeputeerde van de Provincie Zuid-Holland. In de stuurgroep hebben zitting de gemeenten Berkel en Rodenrijs (sinds 2007 de gemeente Lansingerland) en Pijnacker-Nootdorp, de regio Haaglanden, de Stadsregio Rotterdam, het Hoogheemraadschap van Delfland, de Dienst Landelijk Gebied en de voorzitter van de Klankbordgroep Groenzone.

De Groenzone heeft een klankbordgroep met een onafhankelijk voorzitter. In deze klankbordgroep hebben zitting: de regionale natuur- en milieuverenigingen, de LTO en bewonersgroeperingen. Tot op heden voert de provincie de algemene regie. Het bestemmingsplan en de MER is onder verantwoordelijkheid van de twee gemeenten voorbereid. Het Hoogheemraadschap heeft een grote verantwoordelijkheid in het gebied als het gaat om het waterbeheer op orde te krijgen.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp heeft in samenwerking met de gemeente Berkel en Rodenrijs in 2003 het initiatief genomen om te onderzoeken op welke wijze de uitvoering van de Groenzone het best ter hand zou kunnen worden genomen. Daartoe hebben de gemeenten een eerste gedachte aan de stuurgroep gepresenteerd. Deze eerste gedachten betroffen het idee om een zelfstandig uitvoeringsorgaan verantwoordelijk te maken voor de realisatie.

Doel van die zelfstandige organisatie is om de uitvoering van de Groenzone zoals die is verwoord in het Masterplan [69] adequaat op te pakken. Aanleiding om te zoeken naar een alternatieve uitvoeringsorganisatie waren de volgende redenen; de omvang, de complexiteit, directe verantwoordelijkheid en financiële participatie van gemeenten; het spreiden van de financiële risico's.

Uitgangspunten voor het model van een eigenstandige uitvoeringsorganisatie waren [70]:

- de wens van een kleine flexibele organisatie die zich geheel kan concentreren op uitvoering en die efficiënt kan opereren;
- de wens is dat de uitvoering op enige afstand van de dagelijkse politieke en bestuurlijke beslommeringen (bezuinigingen, aankoopstop) kan plaatsvinden, met de wens om te werken met een projectbudget (totaal budget voor inrichting en organisatie in één keer);
- een verschuiving naar meer direct bestuurlijke zeggenschap vanuit de beide gemeenten voor de fase van inrichting;
- het gegeven dat de partners gezamenlijk het (financieel) risico dragen voor de inrichtingskosten en de apparaatkosten opbrengen;
- de wens voor een publiek publieke samenwerkingsvorm te kiezen, waarbij zonodig evt. private organisaties kunnen aansluiten voor het uitvoeren van onderdelen van opdrachten.

Het oprichten van een afzonderlijk en zelfstandig uitvoeringsorgaan voor een publiek geformuleerde groenopgave die daarnaast grotendeels zal worden gefinancierd door publieke gelden, is voor zover bekend uniek in Nederland. Dit betekent dat deze nieuwe weg nog moet worden verkend. Beide betrokken gemeenten hebben echter veel ervaring met zelfstandige uitvoeringsconstructies bij de realisatie van de rode opgave. De centrale gedachte is dat deze ervaring bruikbaar is bij het vormen van een nieuwe entiteit en de ontwikkeling van de Groenzone.

De taken die aan een in te stellen uitvoeringsorgaan worden opgedragen zijn: het tijdelijk beheren van verworven gronden en opstallen, het slopen en saneren, het komen tot planoptimalisatie van het inrichtingsplan, het budgetbeheer van door het rijk, de provincie en het betrokken hoogheemraadschap in te zetten middelen, het gefaseerd uitvoeren van het ruimtelijke plan, het overdragen van de gerealiseerde gebieden aan de definitieve terreinbeheerder en het verwerven van subsidies. Het verwerven van gronden is niet primair een taak van de uitvoeringsorganisatie. Deze belangrijke taak blijft in handen van de DLG onder leiding van de provincie. Natuurlijk is er wel frequent overleg tussen de uitvoeringsorganisatie en de provincie/DLG over het grondverwervingbeleid. Gezien de financiële bijdrage van de provincie was het niet mogelijk om ook de aansturing voor de grondverwerving over te hevelen naar de uitvoeringsorganisatie.

Hoofdgedachte bij het instellen van een uitvoeringsorgaan is dat zij snel en flexibel kan handelen. De uitvoering van de werkzaamheden zal sneller en efficiënter kunnen plaatsvinden indien niet alle uitvoeringsbeslissingen aan de (uitgebreide en politieke) besluitvorming van de betrokken overheden worden onderworpen.

Met name de provincie behield vanuit de gedachte van de 'tweewegenleer' en de publiekrechtelijke taakstelling de voorkeur voor een publiekrechtelijke oplossing.

In samenspraak met de betrokken partijen zijn op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR) de uitgangspunten van een mogelijk uitvoeringsorgaan op papier gezet. Als basis voor de Gemeenschappelijke regeling Groenzone is de gemeenschappelijke regeling van het samenwerkingsverband Ypenburg genomen. Dit samenwerkingsverband realiseert zo'n 13.000 woningen op het voormalige vliegveld Ypenburg. De gemeenschappelijke regeling kent een eenvoudige opzet. In principe worden alleen bevoegdheden van de colleges van B&W en het college van GS overgedragen. Op deze wijze is er alleen sprake van 'verlengd' bestuur. In de stuurgroep van eind 2004 zijn de partijen akkoord gegaan met het oprichten van een gemeenschappelijke regeling Groenzone. Eind 2006 is de overeenkomst ondertekend [71] (bijlage1).

Uitvoering en realisatie

Het project bevindt zich anno 2007 op het kantelpunt van planvorming en uitvoering, maar het project kent een lange aanloop van ruim 10 jaar. In 1999 verschenen de eerste plannen [73]. De beschikbare middelen waren echter bij lange na niet toereikend om deze plannen te realiseren. Daarna is meer vanuit de financiële haalbaarheid een nieuw plan ontwikkeld. Met de vaststelling van het Masterplan Groenzone in de stuurgroep (oktober 2004) en de goedkeuring van het bestemmingsplan (2006) zijn de hoofdlijnen van de inrichting en de financiële kaders duidelijk bestuurlijk vastgelegd. Met de ondertekening van de bestuursovereenkomst en daarmee overheveling van de verantwoordelijkheid van het project in de richting van de gemeenten is een grote stap richting uitvoering gezet.

Financiering

Met de realisatie van de Groenzone is circa € 130 mln. gemoeid, waarvan € 100 mln. voor de grondverwerving en € 30 mln. beschikbaar is voor de inrichting. Dit bedrag kan niet geheel gedekt worden uit de rijksbijdragen. De stuurgroep heeft daarom lang gezocht naar een financieringsarrangement, waarbij als uitgangspunt is gehanteerd dat elke betrokken partij voor het deel waar de partij(en) verantwoordelijk voor is (zijn), wordt aangesproken. Dit naar redelijkheid en billijkheid, wat betekent dat iedereen een beetje moet inschikken. Daarnaast hebben de gemeenten en de provincie met elkaar afgesproken de nog niet gedekte kosten (€ 4,9 mln.) risicovol te zullen bijdragen in de uitvoering van het project. Doel is dat bij de uitlevering als taakstelling wordt meegegeven om dit bedrag weer terug te verdienen. Dit versterkt de centrale gedachte dat groen kan worden ontwikkeld.

De kosten van verwerving liggen ver boven het landelijk gemiddelde als gevolg van de grote hoeveelheid glastuinbouw in het gebied. Daarom heeft het rijk vanaf het begin aangegeven voor de verwervingskosten een zogenaamd breed financieringsmodel na te streven. Met de partijen is afgesproken om nog een taakstelling van € 8,6 mln. op de grondverwerving als bezuiniging mee te geven in de uitvoering. Dit is mogelijk door dure objecten, zoals opstallen, aan de rand van het gebied niet aan te kopen.

Grondbeleid

In 2001 is de intentieverklaring Groenzone Berkel-Pijnacker getekend [72]. Partijen waren naast de provincie en de gemeente ook LNV. Uniek hieraan was dat afgesproken werd dat, al voordat er definitieve duidelijkheid was over het plan en planologische vastlegging, gelden beschikbaar werden gesteld voor de verwerving. Daarnaast werden ook afspraken gemaakt over het in te zetten grondverwervingsinstrumentarium. Vermeldenswaardig is dat de grondverwerving kan geschieden op basis van volledige schadeloosstelling, waardoor in het minnelijke traject prijzen kunnen worden geboden die gelijk staan aan de onteigeningsprijs. Daarnaast is ook afgesproken dat na 2006 de onteigeningsprocedure ingezet kan worden, ten einde alle gronden medio 2008 in handen te hebben.

Knelpunten

1. Bestuurlijke draadkracht

Sinds 1996 staat de Groenzone op de kaart. Inmiddels zijn de overheden ruim 10 jaar bezig en is nog geen schop de grond ingegaan. Ondanks dat maar een relatief beperkt aantal partijen aan tafel zaten ontbrak het aan een echte trekker van het project. De provincie had die rol, maar zag ook in dat zij sterk afhankelijk waren van de andere partijen voor het behalen van de gestelde doelen. Ook de wijze waarop de uitvoering nu ter hand zal worden genomen heeft geleid tot enige vertraging. Ruim vier jaar is gepraat over een vernieuwende constructie voor de uitvoering, waarbij de gemeenten de verantwoordelijkheid nemen.

2. Ambitie en beschikbare middelen niet op elkaar afgestemd

De financiële onduidelijkheid en haalbaarheid van het project heeft telkenmale geleid tot hernieuwde ontwerpen van het plan. Het tegelijkertijd tekenen en rekenen heeft pas in de latere planvormingsfase geleid tot een realistisch en uitvoerbaar plan.

3. Wisselende financiering

Door de lange voorbereidingstijd veranderde het financiële kader telkenmale. Hierdoor ontstond steeds onzekerheid over de realiseerbaarheid van het project. Zelfs op dit moment is niet exact duidelijk wat de financiële positie is van het project, omdat bij de invoering van de ILG-regeling de hoogte van de bijdrage wederom is veranderd.

4. Onduidelijkheid over grondverwervingsystematiek

Vlak na het tekenen van de intentieverklaring over het aankopen van de gronden werd een aankoopstop ingesteld. Dit gaf flink wat onrust over de realiseerbaarheid van het project. Daarbij komt dat de provincie onvoldoende kan sturen op de grondverwervingen die door de DLG worden uitgevoerd. Ondanks de intentieverklaring en het daarin afgesproken verwervingsinstrumentarium en een aankoopstrategie wordt de planning niet gehaald.

5.3 Oude Leede, klassieke landinrichting naar gemeentelijke regie

Opgave

Het gebied van Oude Leede is van origine een landinrichtingsproject. In 1987 is het gebied op het voorbereidingsschema landinrichting geplaatst. De vorm van landinrichting is herinrichting. Een en ander houdt in dat de oorspronkelijke doelstelling voor het gebied meer gericht was op de herstructurering van de agrarische functie van het gebied dan op het transformeren van gebieden.

Het gebied Oude Leede bestaat uit een drietal deelgebieden, te weten; Deelgebied één, Zuidpolder Delfgauw en Ruyven, is een karakteristiek open en groen poldergebied. Doel is om dit gebied voor recreanten toegankelijk te maken. Deelgebied twee, Bergboezem-Ackerdijkse Plassen, maakt deel uit van de centrale as van de Groenblauwe Slinger en Midden-Delfland verbindt met de Groenzone. Deelgebied drie, Schieveense Polder en de intermediaire zone zal een belangrijke natuur- en recreatiefunctie krijgen, mogelijk in combinatie met een bedrijventerrein. In totaal gaat het om het transformeren van een gebied van circa 450 hectare in een gebied dat totaal circa 1500 hectare beslaat. Omdat de complexiteit van de drie deelgebieden grotendeels van elkaar verschillen, is uiteindelijk gekozen om de deelgebieden afzonderlijk van elkaar te realiseren. Deelgebied 1 leek vooraf het eenvoudigste. Dit gebied is in deze casus verder uitgewerkt. In deelgebied 1 is de opgave: het afronden van een in 1978 gedeeltelijk aangelegd recreatiegebied, het inrichten van 103 hectare natuur, door middel van herverkaveling komen tot duurzame landbouw en het toegankelijk maken van het gebied voor verschillende vormen van recreatie.

Organisatie

Conform de landinrichtingswet zou door Gedeputeerde Staten een landinrichtingscommissie ingesteld moeten worden, die volgens de wet belast is met de voorbereiding en uitvoering van het landinrichtingsproject. Mede op voorpraak van de zittende agrariërs heeft Gedeputeerde Staten echter gekozen voor een gebiedscommissie.

In 1998 heeft de provincie een gebiedscommissie Oude Leede in gesteld. Deze gebiedscommissie had de taak om te komen tot een advies aangaande de gewenste inrichting van het gebied. In deze gebiedscommissie zaten alle relevante overheidspartijen en de belangenvertegenwoordigers. Deze stond onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter. In de commissie hadden zitting de Provincie Zuid-Holland, de regio Haaglanden en Stadsregio Rotterdam, betrokken gemeenten en waterschappen, voorts WLTO, DLG, de ANWB en de natuurbeschermingsorganisaties. In totaal zo'n 15 deelnemers. Na het uitbrengen van het gebiedsadvies [74] en het opsplitsen in deelgebieden is de gebiedscommissie rond 2001 uit elkaar gevallen zonder dat deze officieel is ontbonden. De provincie bleef verantwoordelijk voor het project.

In 2003 is, mede naar aanleiding van vragen van de gemeente Pijnacker-Nootdorp, in opdracht van de provincie een onderzoek verricht naar de exacte oorzaak van het niet verder brengen van de plannen. Een van de conclusies was dat de provincie haar leidende rol niet kan waarmaken vanwege de vele financiële regelingen met specifieke en strakke principes en planningen [75]. Daarbij is zij ook afhankelijk van bijvoorbeeld gemeenten voor de planologische borging.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft de gemeente Pijnacker-Nootdorp langzaam het initiatief naar zich toegetrokken. Vanuit de gedachte dat een gemeente met haar expertise van (stedelijke) ontwikkeling en in samenhang met de gebiedskennis ook groenontwikkelingen sneller tot uitvoering zou kunnen brengen dan een provincie. Medio 2004 heeft de gemeente de Gedeputeerde Staten van de provincie voorgesteld de regierol van de provincie over dit deelgebied over te nemen. In eerste instantie is hierop door de provincie wat argwanend gereageerd. In 2005 is een bestuursovereenkomst in concept opgesteld. Tot op heden heeft dit echter niet geleid tot ondertekening van de overeenkomst. Dit ondanks een positieve houding van de provincie, maar vanwege onzekere financiële dekking van de afspraken door de verschuiving van SGB naar ILG en onbekendheid met een dergelijke overeenkomst heeft de provincie niet willen tekenen (bijlage 2).

De gemeente is vooruitlopend op de overeenkomst wel al (risicodragend) aan de slag gegaan. Een eerste wapenfeit was dat in samenwerking met het Hoogheemraadschap in een paar maanden tijd een realistisch en financieel haalbaar plan is opgesteld.

Financiering

De financiering is een van de grootste knelpunten van het project. Het project heeft hierdoor een aantal jaren stil gelegen. De financiële middelen die beschikbaar worden gesteld door het rijk zijn onvoldoende om plannen te realiseren. De provincie heeft uiteindelijk (extra) geld toegezegd ter financiering van het plan. Ook de gemeente is nu bereid om een bijdrage te leveren. Ondertussen heeft ook het stadsgewest Haaglanden gelden vrijgemaakt om recreatieve fietsverbindingen te kunnen subsidiëren. Conclusie is dat na jaren van financiële onzekerheid het gelukt is om alle overheidspartijen die een belang hebben bij de realisatie van dit (deel)gebied mee te laten betalen aan de realisatie ervan.

Grondbeleid

Het grondbeleid in de polder van Oude Leede is gericht op het minnelijk verwerven van de gronden. In 2000 is door de DLG een aankoopstrategieplan opgesteld. Tot op heden is ca. 35% verworven. Dit is volgens het in het aankoopstrategieplan beschreven tempo te weinig om de doelstelling van 2010 te halen. Een van de manco's is dat de DLG geen gronden aankoopt buiten de strikte gebieden die moeten worden gerealiseerd. Indien zij wel de mogelijkheid hiertoe zou hebben, zou schuifruimte ontstaan voor de agrarische bedrijven die nu nog gronden hebben in het aan te kopen deel. Daarnaast is destijds niet gekozen

om het onteigeningsinstrument in te zetten, omdat de verwachting bestond dat door middel van minnelijke verwerving de gronden tijdig in eigendom zouden komen.

Realisatie en uitvoering

Na het gebiedsadvies uit 2000 lag er medio 2001 een inrichtingsplan voor het deelgebied. Deze was onder leiding van de provincie door de DLG opgesteld. In overleg met de gemeente en het Hoogheemraadschap bleek de financiële haalbaarheid van het plan nihil te zijn, waarop het plan en de uitvoering stil kwam te liggen.

Nadat de gemeente de verantwoordelijkheid van de provincie eind 2005 officieus had overgenomen eind 2005 er en al snel een haalbaar plan lag is uiteindelijk toch ook weer de uitvoering vertraagd. Het wachten is op een positief besluit van de provincie over de bestuursovereenkomst. Alleen de realisatie van waterberging die een andere financiering kent (Hoogheemraadschap) kan waarschijnlijk dit jaar ter hand worden genomen.

Knelpunten

1. Bestuurlijk draagvlak en daadkracht ontbreken

Een van de problemen bij het project is dat niet alle partijen het belang inzagen van het project. Alle overheidspartijen hadden een even groot belang bij de realisatie van het project, hetgeen zich uitte in de hoogte van de financiële bijdrage. Zo wilde het Hoogheemraadschap in eerste instantie niet meedenken en dus ook niet meebetalen om een calamiteitenberging in deelgebied 1 te realiseren. De vergaderingen van de landinrichtingscommissie met de 15 partijen waren een soort van 'Poolse landdagen' en dus onbestuurbaar. Aangezien niet iedereen het zelfde belang nastreefde werkte dit contra productief. Daar kwam bij dat de maatschappelijke belangenvertegenwoordigers hoge eisen stelden aan de inrichting. Dit legde een enorme druk op de financiële haalbaarheid van de plannen. De sturingsfilosofie van de provincie was meer gericht op het proces en op het bereiken van consensus dan op de inhoud en haalbaarheid van het plan. Achteraf kan gesteld worden dat deze sturingsfilosofie niet heeft gewerkt en alleen maar vertragend is geweest.

2. Slagvaardigheid grondverwerving

Het grondverwervingsbeleid is niet slagvaardig genoeg om binnen de gestelde doelen te komen tot afronding van het project. Het aankoopbeleid is te terughoudend en gericht op vrijwillige verwerving. Daarnaast zijn de kaders waarbinnen de DLG mag kopen te star, zodat grondynamiek in het gebied onnodig laag is.

3. Beperkte financiële middelen

Doordat met name lang is gestuurd op het proces en minder op inhoud in relatie tot de financiën, is lange tijd een te hoge ambitie nagestreefd. Ook het Hoogheemraadschap zag nog lange tijd niet in dat met de herinrichting van

het gebied ook watergerelateerde knelpunten in het gebied tegen lage maatschappelijke kosten konden worden opgelost als zij zouden mee betalen.

4. Onduidelijkheid over het beheer

Tot op heden is nog onduidelijkheid over het toekomstige beheer van het gebied. De aangekochte en ingerichte gebieden kunnen niet alleen door agrariërs in het gebied worden beheerd.

6 Groenontwikkeling

Waar is het gras groener? In deze studie is inzicht gegeven over de 'falende' sturingsfilosofie van de realisatie van de majeure groenopgave in Nederland. Een vergelijking is gemaakt met de verstedelijkingsopgave zoals die het afgelopen decennium heeft plaatsgevonden in het kader van de Vinex-taakstelling. Duidelijk is geworden dat beide ruimtelijke ontwikkelingsopgaven complex zijn. Vele partijen zijn betrokken vanuit hun deelbelang en/of expertise en hebben vanuit die hoedanigheid invloed op het proces. Duidelijk is ook geworden dat het niet meer mogelijk is om alleen maar vanuit een hiërarchisch sturingsperspectief een ontwikkeling vorm te geven. Steeds meer partijen zijn betrokken, ieder vanuit zijn of haar eigen rol en verantwoordelijkheid.

Een conclusie is dat de groenopgave niet zo verloopt zoals die vooraf was voorzien. Hiervoor zijn verschillende argumenten aangedragen. De belangrijkste zijn wel dat de maatschappelijke en organisatorische context in de afgelopen decennia is veranderd en complexer is geworden. De bestuurlijke sturingsfilosofie in het groen heeft in onvoldoende mate ingespeeld op deze ontwikkeling. Niet één partij is in de huidige complexe context instaat de gehele uitvoering van majeure ruimtelijke ingrepen vorm te geven. Geconstateerd is dat de huidige organisatie en de beschikbare instrumentaria niet toereikend zijn om de realisatie van het groen op een adequate wijze op te pakken. De tot voor kort centrale wijze van sturing van het ministerie van LNV waarbij de inhoud en vorm veelal centraal stonden, heeft niet geleid tot het gewenste tempo van uitvoering. Ook de provinciale aansturing - van medio de jaren '90- heeft niet het gewenste effect gehad en geen versnelling van de groenopgave bewerkstelligd. Daar is een ieder die betrokken is bij de uitvoering van het landelijk beleid het wel over eens. Een en ander betekent dat de uitvoering van de groenopgave in een verdere impasse dreigt te geraken als niet tot een andere aanpak wordt gekomen. De politieke ambitie om te komen tot een samenhangende en integrale aanpak van de groenopgave binnen het gehele ruimtelijk ordeningsvraagstuk is dan ook legitiem.

In deze studie is vanuit het perspectief van sturing van het proces gekeken naar de mogelijkheden om te komen tot een andere benadering van de groenopgave. Daarbij is een vergelijk gemaakt met de wijze van de benadering van de verstedelijkingsopgave zoals die het afgelopen decennium bij de Vinex haar intrede heeft gedaan. Deze majeure ontwikkelingsopgave heeft zich in de afgelopen tien jaar bewezen. De doelstellingen zijn grotendeels behaald. Het gehanteerde sturingsprincipe speelt een belangrijke rol bij het succes van de Vinex-opgave. Aspecten die hebben geleid zijn onder ander terug te voeren op de vormgeving van het proces. De essentie van de leidende sturingsfilosofie is dat wordt gestuurd op het resultaat. De vormgeving van het proces om te komen tot dit resultaat is daarbij een onmisbare schakel.

6.1 Groen leert van rood

De realisatie van de groenopgave wordt alsmaar complexer. Meer partijen met verschillende rollen en belangen participeren in het groen. De wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen vergroot. Deze wederzijdse afhankelijkheid vanuit een perspectief van een netwerk vraagt een instrumentarium dat aan dit denkbeeld recht doet. De planvorming is daartoe tot op heden nog onvoldoende op ingericht. De veranderende maatschappelijke context vraagt om een interactieve en iteratieve benaderingswijze van het vraagstuk, waarbij voldoende flexibiliteit zit om in de tijd de planvorming aan te passen.

Wederzijdse afhankelijkheid

Vanuit het perspectief van de netwerkbenadering, zoals de Bruin heeft beschreven, zal bij de groene ontwikkelingen veel meer rekening gehouden moeten worden met het denkraam dat de overheid niet als enige sturing geeft aan het proces, maar één van de actoren is die invloed uitoefent op de ontwikkeling. Dit bestuurskundige perspectief zal aan de basis moeten liggen voor een nieuwe adequate sturingsfilosofie voor het groen, maar wordt nog veelal ontkend door de groene wereld. Daarbij komt dat ook de overheid pluriform is. De diverse organisaties hebben allen een eigen rol en verantwoordelijkheid. De organisaties die bij de realisatie van het groen betrokken zijn, zijn zich in onvoldoende mate bewust van de complexiteit en wederzijdse afhankelijkheid van de opgave. Dit in tegenstelling tot de rode opgave waarbij duidelijk zichtbaar is gemaakt dat het proces ingericht is vanuit het perspectief van de wederzijdse afhankelijkheid. In een netwerkachtige situatie is een professionele samenwerking ontstaan waarin partijen een duidelijke rol hebben. De samenwerking is gebaseerd op gelijkwaardigheid. Iedere actor heeft een toegevoegde waarde binnen het (deel)proces. In het krachtenveld tussen overheden en private partijen is een modes gevonden waarbinnen de samenwerking gestalte krijgt.

In het groen is het perspectief van wederzijdse afhankelijkheid nog nauwelijks doorgedrongen. Vanuit een sterk hiërarchisch perspectief worden programma's nog veelal eenzijdig opgelegd naar lagere overheden. In het recente verleden regelde het ministerie van LNV zelf de gehele groenopgave. Zowel de beleidsbepaling, de uitvoering en het beheer was binnen het ministerie geaccommodeerd. Alleen voor het op orde brengen van het bestemmingsplan was men afhankelijk van gemeenten. De organisatie leek daarmee eenvoudig en daadkrachtig te kunnen opereren, maar in de veranderde samenleving waarin meerdere maatschappelijke partijen betrokken zijn bij de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen is een dergelijk model niet efficiënt gebleken.

Het perspectief dat de ontwikkeling afhankelijk is voor een succesvolle ontwikkeling van de rode opgave, is bepalend geweest voor de inzet van de sturingsinstrumentaria. Sturing binnen de rode opgave geschiedt veelal op basis van het meervoudige instrumentarium van convenanten c.q. overeenkomsten. De rijksoverheid was bij de totstandkoming van de Vinex-convenanten nog een belangrijke kaderstellende partij. Penvoerder waren veelal de decentrale overhe-

den zoals een stadsgewest dat optrad als intermediair tussen de rijksoverheid en de afzonderlijke gemeenten, die de daadwerkelijke uitvoering moesten oppakken. Het convenant geeft uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen bij de realisering van de plannen. De taken en risico's zijn in een nieuwe bestuurlijke verhouding verdeeld, waarbij vooral een decentralisatie van bevoegdheden naar de regio en de gemeenten zichtbaar is gemaakt.

De convenanten werden vrijwillig gesloten, rekeninghoudend met de autonomie en gelijkwaardigheid van de partijen. De overheid treedt in deze situatie min of meer op als een private partner en niet als een partij die alles éézijdig oplegt. Het gevaar bestaat wel dat overheden zich ook als private partijen gaat gedragen en de publieke rol los laat. Ondanks dat de scheiding fragiel genoemd kan worden, zie je veelal dat door de interne organisatie van de overheid, die dus pluriform is, voldoende mate sprake is van check en balances waardoor de publieke belangen geborgd zijn.

De kracht van de sturingsfilosofie van de rode opgave is dat in het proces rekening wordt gehouden met het feit dat afspraken gemaakt moeten worden met verschillende partijen met diverse belangen en dat men afhankelijk is van deze partijen. Op basis van meervoudige instrumenten, afspraken op metaniveau, die voldoende flexibiliteit kennen en recht doen aan de wederzijdse partijen, wordt de samenwerking vastgelegd. Daarbij is het van belang dat de wederzijdse partijen elkaar respecteren. De overheid is daarbij maar een van de partijen en is afhankelijk (gelijkwaardig) van andere veelal private partijen om de doelstellingen te realiseren. Daarbij is binnen de overheid een duidelijke verdeling gemaakt tussen de rijks, provinciale, gewestelijke en gemeentelijke overheden. De rolverdeling wordt in overeenkomsten vastgelegd. Het onderhandelingsresultaat staat van te voren nooit vast en is globaal neergelegd. Dit biedt voldoende mogelijkheden om te komen tot andere afspraken. Het rijk stuurt vervolgens op deze overeenkomsten en rekent met decentrale overheden af op basis van behaalde resultaten.

Dit in tegenstelling tot de gehanteerde sturingsfilosofie in het groen, waarbij tot nu toe veel gebruik werd gemaakt de éézijdige instrumenten die gebaseerd zijn op een hiërarchische verhouding tussen partijen en star zijn. In het advies van de Raad voor het landelijk gebied wordt voorzichtig de conclusie getrokken dat er nieuwe verhoudingen gevonden moeten worden tussen 'de gelegitimeerde top-down bemoeienis van rijk en provincie' ten behoeve van de realisatie van het groen en de inbreng van andere partijen [78]. Met de introductie van ILG is daar wel een lichte kentering in gekomen, maar of dit inderdaad een verbetering van de groenrealisatie te weeg brengt is de vraag. Tot nu is er alleen nog maar een afsprakenkader tussen het rijk en de provincies. Het is de vraag of in vergelijking met de rode opgave waarbij gemeenten een grote rol hebben bij de uitvoering van het beleid, de provincie voor de aanleg van de groenstructuren wel de juiste instantie is. Als middenbestuur met een groot aantal beleidstaken en -verantwoordelijkheden en zonder duidelijke uitvoeringsexpertise (uitzondering wegens) is het de vraag of de provincie de juiste partij is om deze uitvoeringsrol op zich te nemen.

De kern van de sturingsfilosofie van rode opgaven zit in de erkenning van het feit dat de partijen afhankelijk zijn van netwerken, waarbij afspraken tussen de wederzijdse partijen worden vastgelegd in overeenkomsten. Gezien de duur van de ontwikkelingen en de afhankelijkheid van diverse partijen, die zelf bij complexe ontwikkeling vooraf nog onbekend kunnen zijn, maken dat er ruimte ingebouwd moet worden om te kunnen (bij)sturen. In de rode opgave wordt veelal gewerkt met procesafspraken. In de theorie aangeduid met de term *meta-afspraken*. Deze meta-afspraken maken het mogelijk om binnen het proces te sturen en te komen tot andere afspraken. Door de continue verandering van partijen en de interdependentie ertussen vervaagt het onderscheid tussen proces en structuur. De strategische sturing binnen de rode opgave maakt gerichte en effectieve sturing op tactisch en operationeel vlak mogelijk. Niet door middel van een hiërarchische benadering vanuit de overheid die bepaalde doelstellingen wil bereiken, maar vanuit een gelijkwaardigheidsperspectief.

Bij de groene opgave is de sturingsfilosofie veelal nog gebaseerd op een hiërarchisch model, centraal gestuurd. Het rijk bepaald in grote mate de opgave, de provincie moet het uitvoeren. Afspraken over de opgave zijn niet of nauwelijks vastgelegd in overeenkomsten tussen de verschillende overheden. Hier is overigens wel langzaam verandering in gekomen. In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied hebben provincies een 'bod' moeten uitbrengen voor het aantal te realiseren hectares groen in de periode 2007-2013. Uiteindelijk bepaalt echter het ministerie van LNV de opgave per provincie. Het tempo wordt grotendeels door het rijk bepaald. Ook het grondbeleid is stringent vastgelegd door rijksoverheid en kan eenzijdig worden gewijzigd. Ook is in de afgelopen jaren vele malen gebeurd, dat programma's werden veranderd en groenopgaven te maken kregen met andere financieringsstromen.

6.2 Nieuwe benadering

Het gras kan groener als geleerd kan worden van de rode opgave! Het landelijke gebied in Nederland staat in zijn huidige vorm onder druk. De maatschappelijke behoefte aan extra ruimte voor groene functies is groot. De uitvoering is gestagneerd door een veranderde maatschappelijke context van wederzijdse afhankelijkheden. De oplossing voor het probleem zal dan ook gezocht moeten worden in de inrichting van de organisatie en het proces. De sturingsfilosofie van de (rijks)overheid zal zich moeten aanpassen aan de veranderde context. De huidige hiërarchische sturingsfilosofie houdt onvoldoende rekening met de betrokkenheid van meerdere partijen en belangrijker, de afhankelijkheid ervan bij de ontwikkeling van het groen. Indien deze wederzijdse afhankelijkheid blijvend gegenereerd blijft worden, dan zal de groenopgave waarschijnlijk verder achter blijven lopen op de rode opgave. De essentie van de nieuwe benadering is dat zij de organisatorische context incorporeert binnen het ontwikkelingsproces.

De maatschappelijke en organisatorische context van onder andere de groenopgave is in de afgelopen decennia veranderd en complexer geworden. Niet één partij kan de gehele uitvoering van grote ruimtelijke ingrepen vormgeven. De sturingsprincipes voor de realisatie van het groen hebben in onvoldoende mate op de veranderde context ingespeeld. De groenopgave zal het hiërarchische sturingsmodel moeten loslaten en meer sturing geven vanuit het perspectief van gelijkwaardigheid van de partijen. In dit perspectief zullen ook meer actoren toegelaten moeten worden tot het proces. Zo zouden gemeenten, maar ook private partijen een grote rol toebedeeld kunnen krijgen. Ook maatschappelijke non profit organisaties, zoals natuurverenigingen, kunnen een duidelijke rol krijgen in het ontwikkelingsproces.

De wederzijdse afhankelijkheid vanuit een perspectief van een netwerk vraagt een instrumentarium dat aan dit denkbeeld recht doet. De planvorming is daartoe tot op heden nog onvoldoende op ingericht. De veranderende maatschappelijke context vraagt om een interactieve en iteratieve benaderingswijze van het vraagstuk, waarbij voldoende flexibiliteit zit om in de tijd de planvorming aan te passen. Daarbij is het van groot belang dat de afspraken worden vastgelegd in convenanten of overeenkomsten. Deze convenanten of overeenkomsten komen op basis van onderhandelingen tussen partijen, waar gelijkwaardigheid uitgangspunt is, tot stand. De kracht is dat het draagvlak van zo'n document niet moet worden onderschat.

Het convenant of overeenkomst geeft uitdrukking aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van partijen bij de ontwikkeling van de opgave. Deze documenten moeten voldoende flexibel zijn opgesteld, gericht op het proces van de ontwikkeling. Dergelijke meta-afspraken vormen de garantie dat in de loop van het proces op een veranderde context kan worden geanticipeerd.

Gemeenten zijn sterk gericht op de uitvoering. Bij de rode opgave hebben gemeenten al een grote rol bij de planning en uitvoering van de ontwikkeling. Dit pleit ervoor om deze uitvoerende verantwoordelijkheid voor de groene opgave zo decentraal mogelijk neer te leggen. Dit doet ook recht aan het uitgangspunt 'decentraal wat kan, centraal wat moet', van het kabinet Balkende I. Decentralisatie van de bevoegdheden in de richting van de gemeenten zijn daarbij uitgangspunt. De kracht van de decentrale uitvoering is dat zij veel beter en sneller kunnen sturen op de lokale en veranderende omstandigheden. Op basis van convenanten of overeenkomsten zijn de taken en de risico's in een nieuwe bestuurlijke verhouding te verdelen. Door financiële instrumenten in de overeenkomsten in te bouwen moeten er voldoende prikkels zijn om de doelen ook na te streven en sturing te geven aan de inhoud van het proces.

Gemeenten hebben veel ervaring met zelfstandige uitvoeringsconstructies bij de realisatie van de rode-opgave. Het oprichten van een afzonderlijk en zelfstandig uitvoeringsorgaan voor een publiek geformuleerde groenopgave die daarnaast grotendeels zal worden gefinancierd door publieke gelden, is nog uniek, maar wellicht in de toekomst wel de uitkomst. De ervaring die is gedaan

bij de uitvoering van de rode ontwikkeling is bruikbaar bij het vormen van een nieuwe organisatiestructuur. Het is daarom te prevaleren om juist gemeenten een grotere betrokkenheid te geven bij de realisatie van groen. Naast de eerder genoemde lokale kennis zijn ook de bestuurlijke betrokkenheid, het organiseren van het noodzakelijke lokale draagvlak en de zorg voor een goede ruimtelijke ordening van groot belang om te decentraliseren. Door gemeenten financieel mede verantwoordelijk te maken en een koppeling tussen de rode en groene opgaven te bewerkstelligen, is het legitiem dat ook gemeenten een grote verantwoordelijkheid krijgen en kunnen mee sturen aan de groenontwikkeling.

Een en ander pleit er voor dat ook groen verder wordt gedecentraliseerd en ge-liberaliseerd. Dat wil zeggen dat gemeenten in grotere mate de regiefunctie kunnen vervullen bij het vaststellen van het programma en de uitvoering ervan.

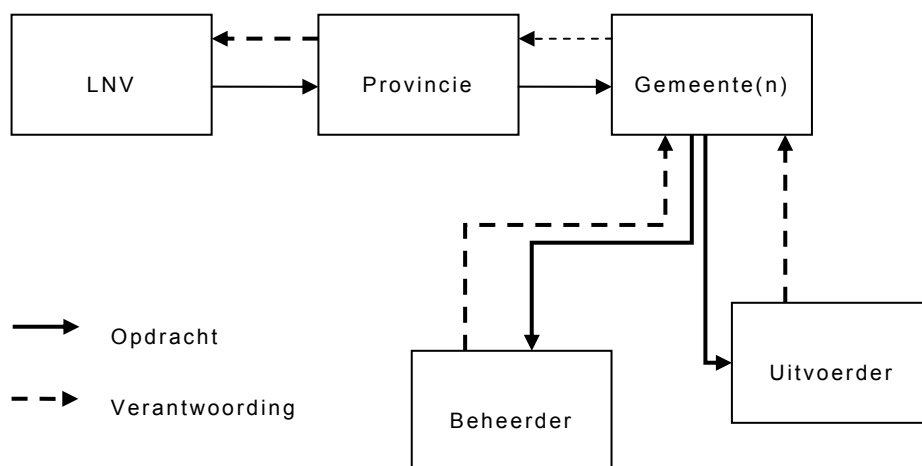
De hierboven genoemde punten hebben een sterk organisatorische invalshoek. Naast het organisatorisch perspectief kan ook ten aanzien van de processturing een aantal opmerkingen worden gemaakt. De procesbenadering is een wijze van handelen die geschikt zou kunnen zijn voor de groenopgave. De groenopgave voldoet aan een aantal kenmerken waarbij een procesbenadering mogelijk is. Daarbij valt te denken aan de complexiteit van het vraagstuk, de langere looptijd van de uitvoering en meerdere partijen en belangen. De procesbenadering heeft als voordeel dat in het proces flexibiliteit ingebouwd kan worden om zodoende in te spelen op de veranderingen, zonder dat de doelen daarbij uit het oog worden verloren.

De procesbenadering vereist veel meer dan een beschrijving en beoordeling achteraf (beleidscyclus, procesaanpak, projectgericht). Er moeten vooraf heldere doelen worden geformuleerd waarop gestuurd kan worden. Deze doelen moeten worden verankerd in de eerder genoemde convenanten of overeenkomsten. In onderhandeling met de daadwerkelijke uitvoerders, in veel gevallen zullen dat de gemeenten zijn, zullen deze doelen in een set van afspraken concreter en in de context van de lokale omstandigheden worden vertaald. Deze doelen en het maken van afspraken vragen om een doelbewuste keuze van handelen voor het doorlopen van een proces, gebaseerd op voorwaarden die daarbij horen.

De Raad voor het landelijk gebied (RLG) bevestigt het beeld dat een meer procesmatige aanpak van de ruimtelijke opgave in het buitengebied beter aansluit bij de huidige ontwikkeling van de gedachte over de rol van het proces die het ministerie heeft. In het rapport, 'ruimte voor natuur', pleit de Raad [79] voor een meer procesmatige benadering ten aanzien van de sturing op resultaat en kwaliteit. Sturing op inhoud en kwaliteit leidt immers niet tot het gewenste resultaat, zo constateert de RLG.

Een eerste vereiste is dat de verantwoordelijkheden duidelijk beschreven en gescheiden moeten zijn. De checks en balances moeten daarbij op een natuurlijke wijze zijn ingebouwd.

Een tweede onderwerp is het formuleren van de doelen. Het vooraf stellen van doelen en het sturen op resultaat betekent tevens dat hierover tussen de deelnemende partijen onderhandeld moet kunnen worden. Het bestuur dient (meer dan vroeger) afgerekend te kunnen worden op het niet halen van doelen. Het sturen vanuit het ministerie van LNV vindt vervolgens plaats op basis van de set van afspraken.



Figuur 9: Sturingsfilosofie groenontwikkeling

De procesbenadering betekent een fundamentele wijziging van de aanpak van het groenbeleid. Wellicht het belangrijkste is dat een herordening van de rollen en verantwoordelijkheden zou moeten plaatsvinden. Ook de markt (in vorm van de samenwerkende marktpartijen ONRI) voorziet meer daadkracht als de rollen binnen het openbaar bestuur beter zijn verdeeld en vastgelegd. Zij constateren dat in de groene ruimte sprake is van een sterk diffuse rolverdeling, zonder dat een sterke regie wordt uitgevoerd [80]. Daarbij pleiten zij voor een decentrale uitvoering van het groenbeleid. De decentrale aanpak wordt nog eens bevestigd in het advies dat aan de provincie Zuid-Holland wordt gegeven in voorbereiding op de onderhandeling over de ILG gelden. Hierin wordt sterk ingezet op sturing op realisatie door gemeenten, afrekenen op realisatie en een sterke regisseursrol van de provincie [81].

Gemeenten zouden dus een grotere rol moeten gaan spelen in de planvoorbereidingen en uitvoering van het groenbeleid. Zoals hierboven al is genoemd, zal dit op basis van (bestuurs)overeenkomsten moeten gebeuren waarin het doel, beschikbare instrumentaria, financiën en de rollen en verantwoordelijkheden minimaal zijn vastgelegd. De rol van het ministerie van LNV zal veranderen waarbij de sturing op hoofdlijnen en met name op resultaat plaatsvindt in plaats van op inhoud. Dit vergt een fundamentele aanpassing van de inrichting van de

organisatie en het proces. De bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt verdeeld over de verschillende overheden en andere organisaties, passend bij de schaal van de opgave, betrokkenheid, responsiviteit en doelmatigheid.

Literatuur

- [1] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte 2, samenwerken aan groen Nederland*, Den Haag 2002
- [2] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening, op weg naar 2015*, Den Haag 1988
- [3] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra, op weg naar 2015*, Den Haag 1991
- [4] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte, het landelijk gebied de moeite waard*, Den Haag 1992.
- [5] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Ruimte*, Den Haag 2004
- [6] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, *Agenda Vitaal Platteland, inspelen op veranderingen*, Den Haag 2004
- [7] Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota mobiliteit*, Den Haag, 2004
- [8] Ministerie van Economische Zaken, *Nota gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag 2005
- [9] Ministerie van Algemene zaken, *Decentralisatie Akkoord van 1994*
- [10] Kurstjens P, *Publieke Samenwerking in het landelijk gebied, een introductie voor overheden*, 2002
- [11] Ministerie van Volkshuisvesting, *Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, rapportage monitoring uitvoering verstedelijking Vinex 1999*, Den Haag 1999
- [12] Mentink H.R.M., *Achterblijvende groenontwikkeling in de randstad, het land van praterij heeft behoefte aan een vaandeldrager*, Pijnacker 2003
- [13] Dienst Landelijke Gebied, *Randstad in 't groen, van stagnatie naar realisatie*, Den Haag 2004
- [14] Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Ontwikkelingen in de natuur: visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan*, Den Haag 1995
- [15] Technische Universiteit Delft, *Fenomeen of fictie? Grote projecten breder beschouwt, Congresverslag Landelijke Bestuurskunde dag 1996, Lezing Barmantloo*, Delft 1996.
- [16] Bruin H. de e.a., *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven 1998
- [17] Toonen Th., *Denken over binnenlandsbestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundige beschouwt*, Rotterdam 1987
- [18] Bruin J. de, Heuvelhoff E. Ten, *Netwerkmangement, strategieën, instrumenten en normen*, Utrecht 1995
- [19] Fettweis A., *Netwerktheorie, rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van gewoon hoogleraar in de theoretische electortechneek aan de TU-Eindhoven*, Eindhoven 1964

- [20] Derksen W. en Kosten A.F.A., *Lokaal bestuur in Nederland, pluriforme werkelijkheid binnen één wettelijk kader*, Alphen aan de Rijn 1995
- [21] Ringeling A.B en Hufen J.A.M., *Beleidsnetwerken*, artikel; *De overheid naast andere actoren*, Den Haag 1990
- [22] Koers j., *Publieke netwerken, een theoretische en empirische analyse van het functioneren van overheidsinstellingen*, Utrecht 1998
- [23] Sharpf e.a, *De valkuilen van het netwerken, in beeldbepalende bestuurskundigen*, Alphen aan de Rijn 1997
- [24] Bruin J.A. de, Heuvelhoff E.F. Ten, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden 1991
- [25] Derksen W. e.a, *De terugtred van regelgevers*, Zwolle 1989
- [26] Bruin H. De, *Processen van verandering*, Utrecht 2000
- [27] Ten Heuvelhof E en Bruin H. de, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, 1994
- [28] Berg.J. van den, *Openbaar bestuur: de grenzen van decentralisatie*. Den Haag SDU, 1999
- [29] Allison, 1971; Ostrom, 1974; Golembiewski, 1979 Henry, 1980
- [30] Toonen Th. *Denken over binnenlandsbestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, Rotterdam 1987
- [31] Vuisjes H, *Decentralisatie als ongeleid projectiel*, column 1995
- [32] Ministerie van Binnenlandse zaken, *Besturen op Niveau*, Den Haag 1990
- [33] Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag 1994
- [34] Sint commissie, *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag 1995
- [35] Ringeling A.B., *Een normatieve benadering van verzelfstandiging en privatisering, in: De ambtenaar als publieke ondernemer*, Noordegraaf e.a., Coutinho, Bussum, 1995
- [36] Savas, *Privatization: the key to a better government*, Houston 1987
- [37] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang, rapporten aan de regering, nr 56*, Den Haag, 2000.
- [38] Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *Nota Landelijke gebieden*, Den Haag 1977
- [39] Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *Nota ruimtelijke kader Randstadgroenstructuur*, Den Haag 1985
- [40] Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Ontwikkelingen in de natuur: visies op de levende natuur inde wereld en scenario's voor het behoud daarvan*, Den Haag 1995
- [41] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Den Haag 2000
- [42] Raad voor het landelijk gebied, *Van waarden, opportunisme en vergetelheid, advies over het bestuur van het landelijk gebied*, Amersfoort 1998
- [43] Kabinet, *meedoen, meer werk, minder regels, hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag 2003

- [44] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*, Den Haag 2004
- [45] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *LNV beleid in 2005, de plannen van de minister van LNV in kort bestek*, Den Haag 2004
- [46] Dienst Landelijk Gebied, *Jaarverslag 2004*, Voorburg 2004
- [47] Boer en Croon *Vereenvoudiging en Verbetering Sturingsmodel Gebiedsgerichte inrichting Landelijk Gebied: Naar een Investerings-budget Landelijk Gebied*, Amsterdam 2002
- [48] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *Contouren van het ILG*, Den Haag 2004
- [49] Raad voor het Landelijk Gebied, *Grondbeleid voor groene functies, advies over een gericht grondbeleid voor realisering van ruimte van groene functies*, Amersfoort 1999
- [50] Raad voor het landelijk gebied, *Ruimte voor natuur, advies over realisatie en beheer van de ecologische hoofdstructuur en de ruimte die dat vraagt voor mensen, organisaties en de natuur zelf*, Amersfoort 2003
- [51] Raad voor het landelijk gebied, *Voor boeren, burgers en buitenlui, advies over de betekenis van sociaal-culturele ontwikkelingen voor het landelijk gebied*, Amersfoort 2000
- [52] Raad voor het Landelijk Gebied, *Het belang van samenhang, advies over ontwikkeling, afstemming en integratie in het landelijk gebied*, Amersfoort 2000
- [53] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Financiën, *Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid*, Den Haag 2001
- [54] Centraal Plan Bureau i.s.m RIVM, RPB en SCP, *Selectief investeren, ICES-maatregelen tegen het licht*, Den Haag 2002
- [55] Stadsgewest Haaglanden, *Vinex in extenso, uitvoeringsconvenant Vinex*, Den Haag 1995
- [56] Priemus H., OTB, *Vinex halverwege, wat valt er te herijken*; Delft 1999
- [58] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Rapportage Monitoring Uitvoering Verstelijking Vinex 1999, jaarlijkse voortgang van de verstedelijkingsopgave 1995-2005*, Den Haag 1999
- [59] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Mensen Wensen, Wonen*, Den Haag 2000
- [60] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vijfde Nota Ruimtelijke ordening, PKB deel 1*, Den Haag 2001
- [61] Klaren, *Stedebouwkundige flexibiliteit, wat kan er nog worden bijgestuurd en wat niet?*, studiedaglesing Delft 1999
- [62] Heijden, *Doorwerking van de Vinex op provinciaal niveau, ruimtelijk beleid, woningbouw en bedrijfslocaties*, Delft 1994
- [63] Remkes J., *Kwaliteit op locatie: wat gaan we per 1 januari 2000 herijken? Continuïteit en verandering*, studiedaglesing Delft 1999
- [64] Berenschot, *de kwaliteit van het Vinex-proces*, Utrecht 1999

- [65] Provincie Zuid-Holland, *Stad en land in balans, Gebiedsperspectief Strategische Groenprojecten Landgoederenzone Haaglanden*, Den Haag 1999
- [66] Stuurgroep Randsstad Groenstructuur, *Landschapinrichtingsplan Bieslandsche Bos (voorheen Delftsche Hout Fase B2 en C)*, Den Haag 1984
- [67] Dienst Landelijk beheer Landbouwgronden, *Inrichtingsplan Bieslandse Bos*, Delft 1996
- [68] Dienst Landelijk Gebied Zuid-Holland, *Planwijziging Bieslandse Bos*, Voorburg 2001
- [69] Provincie Zuid-Holland, *Masterplan Groenzone Berkel-Pijnacker en Bergboezem Oude Leede*, Den Haag 2003
- [70] Gemeente Pijnacker-Nootdorp, *raadstukken 2004*, Pijnacker 2004
- [71] Provincie Zuid-Holland, *bestuursconvenant Groenzone Berkel-Pijnacker en Bergboezem Polder van Oude Leede, Van intentie naar uitvoering*, Den Haag 2006
- [72] Provincie Zuid-Holland, *Intentieverklaring Groenzone Berkel-Pijnacker, planologische duidelijkheid en groenverweving*, Den Haag 2001
- [73] Provincie Zuid-Holland, *Kanzen voor de Groenzone, cascoplan Groenzone Berkel-Pijnacker*, Den Haag 1999
- [74] Gebiedscommissie Oude Leede, *Hoe nu verder met Oude Leede, interim van de Gebiedscommissie Oude Leede*, Den Haag 2000
- [75] MMG, *Concept eindrapport Werkplan Doorstart Oude Leede*, Den Haag 2003
- [76] Raad voor het openbaar bestuur, *Preadvies, De regiefunctie in de gemeente*, Den Haag 1999
- [77] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Orde in het binnenlandsbestuur, rapporten aan de regering, nr 49*, Den Haag 1995.
- [78] Raad voor het landelijke gebied, *Het belang van samenhang, advies over ontwikkeling afstemming en integratie in het landelijk gebied*, Amersfoort 2000
- [79] Raad voor het landelijk gebied, *Tijd voor kwaliteit, advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland*, Amersfoort 2005
- [81] ONRI markten, *Veranderende rollen o de Groene ruimte*, Den Haag 2002
- [82] MMG advies, *De provincie Zuid Holland en het investeringsbudget landelijk gebied (ILG)*, Den Haag 2003
- [83] Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, *Agenda voor een vitaal platteland*, Den Haag 2004

BIJLAGE 1

BESTUURSCONVENANT

“Groenzone Berkel-Pijnacker / Bergboezem Polder van Oude Leede”

- als onderdeel van de regionale groenstructuur Groenblauwe Slinger -

“Van intentie naar uitvoering”

Ondergetekenden:

De Provincie Zuid-Holland, te dezen ingevolge artikel 176 van de Provinciewet vertegenwoordigd door de Commissaris van de Koningin, de heer J. Franssen dan wel diens gemachtigde, de heer L.E. van der Sar, gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland, handelend ter uitvoering van het besluit van het college van gedeputeerde staten d.d. [] met registratienummer []

hierna te noemen: de provincie

en

De Gemeente Pijnacker-Nootdorp, te dezen ingevolge artikel 171 van de Gemeentewet rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar burgemeester de heer F.H Buddenberg zijnerzijds vertegenwoordigd door de heer C.J. van der Kraan, wethouder van de gemeente Pijnacker-Nootdorp, handelend ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders d.d. [] met kenmerk []

respectievelijk

De Gemeente Berkel en Rodenrijs, te dezen in gevolge artikel 171 van de Gemeentewet rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar burgemeester mevrouw M.E.B. de Goeij-Smulders, handelend ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders d.d. [] met kenmerk []

hierna gezamenlijk te noemen: de gemeenten

Overwegende dat:

- op 22 november 2001 tussen partijen en het ministerie van LNV een Intentieverklaring is ondertekend met betrekking tot het transformatiegebied Groenzone/Bergboezem als onderdeel van de regionale groenstructuur van de Groenblauwe Slinger;
- de afspraken in de genoemde intentieverklaring in hoofdzaak zien op het te voeren planologische beleid van partijen en de te hanteren grondverwervingsystematiek;

- in oktober 2004 voor de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem een Masterplan gereed is gekomen, waarin de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven voor recreatie, water en ecologie zijn beschreven;
- met het gereedkomen van het hiervoor genoemde Masterplan de planvormingsfase is afgerond;
- gelet op het algemene karakter van de intentieovereenkomst en het gereedkomen van het Masterplan 2004 partijen thans nadere afspraken wensen te maken ter borging van de ontwikkeling van het de Groenzone/Bergboezem.

Komen overeen als volgt:

Artikel 1 Doel van het convenant

Dit convenant wordt door partijen aangegaan met behoud van de eigen identiteit en publiekrechtelijke verantwoordelijkheid.

Dit convenant heeft ten doel de afspraken uit de Intentieverklaring van 22 november 2001 te operationaliseren teneinde door middel van een heldere verantwoordelijkheidstoedeling een bestuurlijk kader te bepalen waarbinnen de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem zal plaatsvinden.

Artikel 2 Ontwikkeling Groenzone / Bergboezem

De ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem heeft betrekking op de algehele transformatie van het in bijlage 1 opgenomen plangebied van de Groenzone/Bergboezem en omvat de grondverwerving, de inrichting en het tijdelijk beheer.

Met betrekking tot de ontwikkeling zijn in het Masterplan 2004 de kwantitatieve en kwalitatieve opgaven voor recreatie, water en ecologie beschreven.

De inrichting als onderdeel van de ontwikkeling vindt evenwel plaats op basis van een daartoe strekkend voorstel van de uitvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 4. Een voorstel wordt zo veel als mogelijk gedaan met inachtneming van de hiervoor genoemde Masterplan 2004.

Artikel 3 Verantwoordelijkheden van partijen

Verantwoordelijkheid van de provincie

De provincie is ter zake de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem financieel en operationeel verantwoordelijk voor de grondverwerving.

Grondverwerving geschiedt in opdracht van de provincie door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het Ministerie van LNV op basis van een daartoe vastgesteld Aankoopstrategieplan.

Uitgangspunt is een uiteindelijke ontwikkeling van ca. 580 ha. (380 ha. Groenzone en 200 ha. Bergboezem), bestaande uit ca. 534 ha. recreatiegebied en ca. 46 ha natuurontwikkelingsgebied. Voor het einde van 2008 dient ca. 414 ha recreatiegebied te zijn verworven, voor het einde van 2010 dient het restant van ca. 120 ha. recreatiegebied en ca. 46 ha. natuurontwikkelingsgebied te zijn verworven. Gelet op het taakstellende

karakter van de verwervingsomvang alsook voor de inrichting 'reserveert' de provincie op basis van een met DLG gesloten prestatieovereenkomst voor de Groenzone/Bergboezem bij voortdurende voldoende kennis en menskracht DLG. Aankopen vinden plaats door en op naam van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

Verantwoordelijkheid van de gemeenten

De gemeenten zijn ter zake de ontwikkeling -in aansluiting op het tempo van - en de fasering in de grondverwerving- financieel en operationeel verantwoordelijk voor de inrichting van de Groenzone/Bergboezem.

Uitgangspunt is de uiteindelijke inrichting van 260 ha. Groenzone en 154 ha. Bergboezem voor eind 2010 en de resterende 120 ha. Groenzone en 46 ha. natuurontwikkeling Bergboezem voor eind 2013. De gemeenten voeren de inrichting van de Groenzone/Bergboezem uit als onderdeel van de regionale groenstructuur van de Groenblauwe Slinger (Rijks- en provinciaal beleid) doch aanvaarden verantwoordelijkheid voor de inrichting als eigen verplichting.

In het Aankoopstrategieplan is voorzien in verwerving door middel van onteigening op basis van bestemmingsplan. In de aansturing van DLG dragen de gemeenten er in voorkomend geval zorg voor dat verwerving door middel van onteigening tijdig en overeenkomstig de daaraan te stellen eisen plaats vindt.

Op basis van een uitgewerkt verwervingsvoorstel van de uitvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 4 kunnen in bijzondere gevallen verwervingen plaatsvinden die ter zake de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem wenselijk zijn, maar die formeel buiten de aankoopcontour van ca. 380 ha vallen en waarop de afspraken over financiering zoals vastgelegd in het Aankoopstrategieplan, niet van toepassing zijn. Een voorstel als hiervoor bedoeld gaat vergezeld van een dekkingsvoorstel voor de kosten en risico's en een advies van DLG. Verwervingen als hiervoor bedoeld vergen instemming van de provincie.

Artikel 4 Uitvoeringsorganisatie

Ter uitvoering van de op hun rustende verplichtingen als bedoeld in artikel 3 richten de gemeenten een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op, op basis van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de artt. 1-39 Wgr.

De gemeenten verplichten zich daarbij om de uitvoeringsorganisatie financieel en organisatorisch zo in te richten dat het doel waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan kan worden bereikt. Uitdrukkelijk dient binnen de doelomschrijving van de uitvoeringsorganisatie ook de mogelijkheid te vallen om als uitvoeringsorganisatie als ontwikkelende partij te opereren bij de inzet en uitvoering van de Ruimte voor Ruimte-regeling, eea. zoals bij financieringsarrangement voorzien.

De uitvoeringsorganisatie is in beginsel gehouden om voor de inrichting DLG in te schakelen op basis van de in artikel 3 genoemde prestatieovereenkomst.

De uitvoeringsorganisatie verplicht zich om met de provincie met betrekking tot de (meer) juridische taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (betaling, rapportage, budgetbewaking, (aan)sturing, toezicht e.d.) een ontwikkelingsovereenkomst aan te gaan teneinde de verwerving en inrichting daadwerkelijk alsook tijdig te doen plaatsvinden.

De uitvoeringsorganisatie regelt met betrekking tot de inrichting op basis van eenduidige onderlinge prestatieafspraken de verhouding met het Hoogheemraadschap van Delfland, de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de eindbeheerder voor de Groenzone Staatsbosbeheer en de nog aan te wijzen eindbeheerder voor de Bergboezem.

Artikel 5 Financiering

De uitvoering van dit convenant geschiedt op basis van het in bijlage 2 opgenomen financieringsarrangement waarin de financiering en geldelijke dekkingsmiddelen alsmede de overige bijdragen van partijen en een verdeling van kosten zijn verwerkt.

De provincie zal de beschikbare (rijks)middelen voor verwerving en inrichting programmeren in de met het Rijk te sluiten uitvoeringscontracten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en wel zodanig dat de doelstellingen als omschreven in artikel 3 worden gehaald.

Partijen verplichten zich voor de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem een zo goed mogelijk financieel en kwalitatief optimum te bereiken.

Artikel 6 Periodiek overleg

Ter uitvoering van dit convenant alsmede met betrekking tot de voortgang van de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem voeren partijen eenmaal per kwartaal of zoveel vaker als nodig blijkt, overleg. Het overleg wordt gevoerd tussen een door de provincie aan te wijzen gedelegeerd ambtelijk opdrachtgever en de projectmanager van de uitvoeringsorganisatie als bedoeld in artikel 4.

Wijzigingen in de aard, inhoud en omvang alsook over de planning en fasering van de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem vergen expliciete bestuurlijke besluitvorming.

Niettegenstaande het hiervoor bedoelde periodiek overleg is de uitvoeringsorganisatie mede als uitvloeisel van de in artikel 4 bedoelde prestatieafspraken gehouden periodiek overleg te organiseren met het Hoogheemraadschap van Delfland, DLG en de eindbeheerders.

De uitvoeringsorganisatie levert ten behoeve van dit overleg een voorzitter en voert ten behoeve van het overleg het secretariaat.

De provincie organiseert ten minste éénmaal per kalenderjaar bestuurlijk overleg met alle betrokken gebiedspartijen. Naast ondergetekenden alsmede de in dit convenant genoemde verdere partijen zijn dit de gemeente Zoetermeer, de Stadsregio Rotterdam en het Stadsgewest Haaglanden. De uitvoeringsorganisatie neemt als toehoorder deel

aan het overleg. De provincie levert ten behoeve van dit overleg een voorzitter en voert ten behoeve van het overleg het secretariaat.

Artikel 7 Tijdelijk beheer en eindbeheer

Het tijdelijk beheer, waaronder het administratief beheer en het onderhoud van de verworven gronden en opstallen wordt voor rekening en risico gevoerd door BBL.

Het eindbeheer, uitgezonderd de hoofdwatgangen, komt na overdracht van de daartoe bestemde gronden voor rekening en risico van de eindbeheerder(s).

Artikel 8 Communicatie

De communicatie met betrekking tot de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem (inclusief de communicatie met de maatschappelijke organisaties) wordt georganiseerd door de uitvoeringsorganisatie op basis van een daartoe door de uitvoeringsorganisatie op te stellen communicatieplan.

Artikel 9 Einde van het convenant

Dit convenant is aangegaan voor de tijd die noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de Groenzone/Bergboezem dan wel het moment dat het gebied gereed is voor overdracht aan de eindbeheerder(s): voor de Groenzone is dit Staatsbosbeheer en voor de Bergboezem nog een nader te bepalen beheersinstantie. Het convenant zal evenwel niet eerder zijn geëindigd dan nadat tussen partijen onderling op basis van de daartoe strekkende accountantsverklaring (financiële) verantwoording is afgelegd en tussen partijen volledig is afgerekend.

Tussentijdse beëindiging van dit convenant is mogelijk met instemming van alle partijen. Ingeval van een tussentijdse beëindiging van dit convenant overleggen partijen over de gevolgen daarvan.

Artikel 10 Geschillen

Met dit convenant wordt niet beoogd in rechte afdwingbare rechten en plichten in het leven te roepen. Taakstellingen vormen slechts het uitgangspunt voor het bereiken van de opgave van partijen. Indien in verband met de uitvoering van dit convenant onverhoopt geschillen mochten ontstaan dan zullen partijen in goed onderling overleg trachten een oplossing te bereiken.

Slotartikel

Alle kaderstellende – en/of beleidsuitgangspunten zijn partijen genoegzaam bekend zodat daarvan in deze overeenkomst geen nadere beschrijving wordt verlangd.

spreken af, d.d. [] de in dit bestuursconvenant genoemde afspraken na te komen.

w.g partijen

Aldus op [datum] in viervoud overeengekomen te [plaatsnaam]

Bijlage 1 plangebied Groenzone/Bergboezem : Masterplan met aankoopcontour

Bijlage 2 financieringsarrangement Groenzone Berkel-Pijnacker / Bergboezem
Polder van Oude Leede

BIJLAGE 2

BESTUURSOVEREENKOMST “RUYVEN - ZUIDPOLDER VAN DELFGAUW”

tussen

GEDEPUTEERDE STATEN VAN ZUID-HOLLAND

en

DE GEMEENTE PIJNACKER-NOOTDORP

Ondergetekenden,

GEDEPUTEERDE STATEN VAN ZUID-HOLLAND, zetelende te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar Gedeputeerde, de heer L. van der Sar, hierna te noemen: de Provincie;

En

DE GEMEENTE PIJNACKER-NOOTDORP, zetelende te Pijnacker, te dezen ingevolge artikel 171 van de Gemeentewet rechtsgeldig vertegenwoordigd door haar burgemeester, de heer drs. F.H. Buddenberg handelend ter uitvoering van het besluit van het college van burgemeester en wethouders, d.d., kenmerk ..., hierna te noemen: de Gemeente;

Samen te noemen “partijen”,

Overwegende dat:

- de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is gehoord;
- het Plangebied “Oude Leede” door de Staat is aangewezen als onderdeel van het Strategisch Groenproject Landgoederenzone-Haaglanden, voor de realisatie van nieuwe natuur en recreatie;
- het Plangebied deel uitmaakt van de Groenblauwe Slinger;
- gewerkt wordt aan een Investeringsmodel Landelijk Gebied, hetgeen leidt tot een gewijzigd sturingsmodel per 01-01-2007 tussen overheden voor de realisatie van recreatie- en natuurgebieden;
- de Gebiedscommissie Oude Leede, ingesteld in 1987 door de provincie, op 12 mei 2000 haar interim-advies heeft uitgebracht dat door GS in haar reactie op hoofdlijnen is overgenomen;

- de Provincie voor het Plangebied streekplan Zuid-Holland West 19 februari 2003 heeft vastgesteld, waarin de gewenste functieaanduiding van het Plangebied planologisch is verankerd;
- het concept-raamplan van 2001 van de Ruyven - Zuidpolder van Delfgauw de leidraad vormt voor de verdere uitwerking van de inrichting van de Ruyven - Zuidpolder van Delfgauw;
- in het Werkplan Doorstart Oude Leede van 2003 de te realiseren projecten en activiteiten in de vorm van bouwstenen zijn opgenomen;
- het Plangebied deel uitmaakt van Natuurgebiedplan Delf- en Haaglanden (NGP) van maart 2003, waarin de begrenzing en natuurdoelen van natuurgebied Zuidpolder van Delfgauw zijn vastgelegd;
- het Plangebied als RodS-project (Recreatie om de Stad) is opgenomen in de "Overeenkomst Zuidvleugel Zichtbaar Groener" dat 7 december 2005 mede is ondertekend door de Provincie;
- het Plangebied deel zal uitmaken van het provinciaal Meerjarenprogramma;
- de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit alle uitvoerende werkzaamheden van het werkplan zal uitvoeren in opdracht van en ter verantwoording aan de provincie. Deze uitvoerende werkzaamheden zullen aangestuurd worden door de gemeente.

komen het volgende overeen:

Artikel 1 Begripsbepalingen

Aankoopstrategieplan:	door Gedeputeerde Staten vastgestelde grondverwervingsstrategie in een gebied;
Bouwsteen:	beleidsactiviteiten en uitvoerende activiteiten zoals benoemd op pagina's 6 en 7 van de managementsamenvatting van het Eindrapport Werkplan Doorstart Oude Leede, opgesteld door MMG Advies, d.d. 23 juni 2003;
Bureau Beheer Landbouwgronden:	rechtspersoon met als hoofdtaak de aan- en verkoop van gronden en ondergebracht bij de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van LNV;
Inrichtingsplan:	het door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland vast te stellen definitieve inrichtingsplan voor Ruyven en Zuidpolder van Delfgauw;
Ecologische Hoofdstructuur (EHS):	netwerk van bestaande en nog aan te leggen natuurgebieden en verbindingszones daartussen;
Interim-advies	Hoe nu verder met Oude Leede: interim-advies van de Gebiedscommissie Oude Leede over de inrichting van het gebied Oude Leede aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, d.d. april 2000;

Plangebied:	plangebied deel I Ruyven- Zuidpolder van Delfgauw, zoals vastgelegd in het interim-advies Oude Leede (bijlage 1);
Prestatieovereenkomst:	overeenkomst die de provincie Zuid-Holland jaarlijks afsluit met de Dienst Landelijk Gebied en waarin afspraken worden vastgelegd met betrekking tot het inzetten van middelen en personeel;
Strategisch Groenproject:	project gericht op het realiseren van grote groengebieden in de Randstad en de grootste natuurontwikkelingsgebieden, die van strategisch belang zijn voor het slagen van het beleid voor het landelijk gebied;
VINAC:	Actualisering van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening;
Werkplan:	Eindrapport Werkplan Doorstart Oude Leede, opgesteld door MMG Advies, d.d. 23 juni 2003 (bijlage 2).

Artikel 2 Doel van de overeenkomst

Het doel van deze overeenkomst is de overdracht te regelen van de Provincie naar de Gemeente van het trekkerschap van de planvorming en de aansturing van de uitvoering voor de herinrichting Oude Leede voor Deelgebied I Ruijven – Zuidpolder van Delfgauw.

Het oogmerk van deze overeenkomst is dat partijen gezamenlijk de volgende doelen realiseren:

- Het vóór 2013 gerealiseerd hebben van 102 ha natuurgebied in de Zuidpolder van Delfgauw conform het NGP;
- Het vóór 2010 gerealiseerd hebben van recreatiegebied en recreatieve verbindingen in Ruijven - Zuidpolder van Delfgauw voor in totaal ca. 55 ha.;
- Het vóór 2010 gerealiseerd hebben van recreatiegebied en recreatieve verbindingen in Ruijven - Zuidpolder van Delfgauw voor in totaal ca. 11,4 ha.;
- Het gerealiseerd hebben van de projecten voor waterbeheersing ter grootte van ca. 230.000 m³ in het deelgebied Ruyven en 15.0000 m³ in het deelgebied Zuidpolder van Delfgauw;
- Het verbeteren van de positie van de melkveehouderij door verbetering van de verkaveling;
- Het opstellen van:
 - een aankoopstrategieplan,
 - inrichtingsplannen voor Ruijven en voor de Zuidpolder van Delfgauw,
 - uitvoeringsmodules (inclusief afspraken over het beheer);
 - ontwerp bestemmingsplan.

- Het (binnen) zes maanden na het ondertekenen van deze overeenkomst gereed zijn van de plannen genoemd onder het voorgaande lid f) sublid i) en sublid ii);

Artikel 3 Inspanningsverplichting partijen

Gezamenlijk:

- Partijen spannen zich voor wat betreft de realisatie gezamenlijk in om de doelstellingen, de ambities en bouwstenen, zoals verwoord in het Werkplan en het Interim-advies te realiseren.
- Partijen werken samen de doelstellingen zoals omschreven in artikel 2 lid 2 verder uit.
- De Dienst Landelijk Gebied wordt ingeschakeld wanneer het de kerntaken planning, uitvoering, verwerving en advisering betreft die in het kader van de Prestatieovereenkomst zijn overeengekomen.
- Partijen spannen zich in om zo spoedig mogelijk de in het Werkplan neergelegde ambities en doelstellingen door te vertalen in, voor zover nodig, de eigen ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen en streekplannen.
- Partijen spannen zich in om zo spoedig mogelijk doch uiterlijk 31 december 2006 definitieve afspraken te maken over het beheer van het gebied waarop beide inrichtingsplannen betrekking hebben.
- Partijen treffen daartoe in een zo vroeg mogelijk stadium voorbereidende activiteiten cq. maatregelen.

De Gemeente:

- De Gemeente voorziet in 2006 in een ontwerp bestemmingsplan voor het betreffende gebied.

De Provincie:

- De Provincie voorziet in de vaststelling van het inrichtingsplan voor het recreatiegebied Ruyven, het inrichtingsplan voor de Zuidpolder van Delfgauw, het aankoopstrategieplan Ruyven-Zuidpolder van Delfgauw na maximaal 2 maanden na dat de gemeente het heeft aangeboden aan de Provincie.

Artikel 4 Verwerving gronden

DLG zal de verwerving van de gronden in het Plangebied uitvoeren volgens de volgende uitgangspunten:

- dat partijen ervan uitgaan dat Bureau Beheer Landbouwgronden koopt en verkoopt conform het rijksprijsbeleid.
- dat het beheer van de in het bezit zijnde gronden en/of gebouwen door Bureau Beheer Landbouwgronden wordt uitgevoerd op basis van voortgezet gebruik, kortdurende verpachting dan wel bruikleen. Tijdelijke bewoning ('antikraakbewoning', indien dit publiekrechtelijk mogelijk is) van gebouwen kan daarbij aan de orde zijn. Omtrent kosten en opbrengsten die voortvloeien uit het beheer vindt geen verrekening plaats met de Gemeente.
- dat grondverwervingen in het kader van het Sturingsmodel door Bureau Beheer Landbouwgronden zullen worden uitgevoerd.

- bij de verwerving van gronden in het Plangebied voor andere doelen dan als bedoeld in het Werkplan, maar daarmee wel verband houden, zal hierover onverwijld afstemming plaatsvinden tussen Partijen.
- gronden buiten de activiteiten/reikwijdte van het Plangebied kunnen wel worden verworven door de DLG maar de financiering en het risico daarvoor ligt bij de Gemeente. Uitgangspunten bij de verwerving van dergelijke gronden zijn:
 - dat partijen er van uit gaan dat voor deze gronden hetzelfde rijksprijsbeleid geldt als voor de gronden gelegen binnen het plangebied.
 - dat de Dienst Landelijk Gebied en de Gemeente in onderling overleg afspraken maken over de financiering e.d. ten aanzien van de aankoop van deze gronden.
- DLG na vaststelling van het ASP spoedig alle benodigde gronden kan verwerven.

Artikel 5 Werkzaamheden en afspraken

Onder leiding van de gemeente zullen door de Dienst Landelijk Gebied, in opdracht van de provincie, de volgende werkzaamheden en afspraken worden uitgevoerd:

- dat door de Dienst Landelijk Gebied wordt voorzien;
- in een inrichtingsplan voor het recreatiegebied Ruyven;
- in een inrichtingsplan voor de Zuidpolder van Delfgauw in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur;
- in het aankoopstrategieplan Ruyven–Zuidpolder van Delfgauw;
- dat de door de Dienst Landelijk Gebied op te stellen inrichtingsplannen altijd voorzien zijn van:
 - een planning;
 - een meerjarenramingen van de kosten;
 - een verdeling van de kosten;
- dat de Dienst Landelijk Gebied bevoegd is voor wat betreft het Plangebied een uitvoeringscontract af te sluiten voor de uitvoering van het voor het betreffende Plangebied opgestelde inrichtingsplan. Het uitvoeringscontract bevat ten minste afspraken over:
- de organisatie van het financieel beheer, inclusief de inbreng van externe financiering (sluitende exploitatie);
 - de periodieke verslaglegging, rapportage en monitoring;
 - de directievoering en de daaraan verbonden kosten;
 - het toezicht op het werk en de handelwijze bij wanprestatie door een derde uitvoerende partij;
 - de wijze van voortijdige beëindiging van het uitvoeringscontract;
 - de verevening van kosten na contractbeëindiging;
 - het beheer en de kosten van het beheer van de tot stand gebrachte eindsituatie.

Onder “het leiding geven door de gemeente aan de Dienst Landelijk Gebied”, zoals omschreven in lid 1, wordt verstaan dat de Gemeente zorgdraagt, voor zover tussen Partijen niet anders is overeengekomen, voor het proces en fungeert als projectleider voor de uitvoering van de gezamenlijk vastgestelde activiteiten in het Werkplan. De projectleidersrol, zoals omschreven in lid 2, van de Gemeente betreft het gehele Plangebied en alle activiteiten in deelgebied I van de Landinrichting Oude Leede zoals dat is opgetekend in het Interim-advies.

Partijen constateren dat Bureau Beheer landbouwgronden uitsluitend werkzaamheden kan uitvoeren welke passen binnen het kader van de “beschikking vaststelling werkzaamheden Bureau Beheer Landbouwgronden” (Stcrt. 1982, 253).

De basis voor de inrichtingsplannen vormt de inrichtingstekening van 12 juni 2001 van de Dienst Landelijk Gebied en de projectformats die behoren bij het Werkplan.

Artikel 6 Verantwoording

De Gemeente legt uiterlijk 1 april van ieder jaar schriftelijk verantwoording af aan de Provincie over de voortgang en financiën van het project.

De Provincie sluit de Prestatieovereenkomst met de Dienst Landelijk Gebied af, nadat de Gemeente hierover voor wat betreft Deelgebied I een zwaarwegend advies heeft uitgebracht.

De Provincie zal in haar Prestatieovereenkomst met de Dienst Landelijk Gebied haar inzet ten behoeve van de realisatie (planvorming, grondverwerving, uitvoering) van het Plangebied jaarlijks vastleggen. Het aantal uren alsmede de te leveren diensten en producten zullen nader worden overeengekomen.

Iedere partij behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid voor zijn taken, bevoegdheden en verantwoording. In een specifiek geval kunnen Partijen andere afspraken hieromtrent maken.

Bij de uitoefening van de eigen taken en bevoegdheden zullen Partijen met de hiervoor vermelde doelstellingen en ambities – voor zover gericht op het onderwerp en voor zover juridisch mogelijk is – te allen tijde rekening houden. Partijen houden in hun besluitvorming rekening met zich wijzigende omstandigheden en voortschrijdende inzichten; indien dit (potentieel) ingrijpende consequenties heeft voor de uitwerking van de ambities en doelstellingen in het Werkplan, wordt dit vooraf tijdig met de andere betrokken Partijen overlegd en vastgelegd.

Partijen stellen elkaar actief op de hoogte van ontwikkelingen en activiteiten die direct of indirect van invloed zijn op de het bereiken van de gezamenlijke projectdoelen.

Artikel 7 Nadere uitwerking planontwikkeling

De Gemeente zal direct na ondertekening van deze overeenkomst beginnen met het opstellen van de inrichtingsplannen voor het recreatiegebied Ruyven en het natuurgebied Zuidpolder van Delfgauw

De Gemeente is bevoegd om de plannen aan te passen, indien dit geen gevolgen heeft voor de doelstellingen zoals die zijn geformuleerd in het Werkplan,

De Gemeente is gerechtigd om met andere partijen te werken teneinde de doelstellingen van het project te realiseren, tenzij gemaakte afspraken zich hiertegen verzetten. De beoogde toekomstige beherende instantie, de Groenservice Zuid-Holland (GZH), zal vroegtijdig worden betrokken bij planontwikkeling en realisatie voor het deelgebied Ruyven.

De toekomstige beherende instantie Staatsbosbeheer zal vroegtijdig worden betrokken bij de plan ontwikkeling en realisatie van de 102 hectare natuurgebied in de Zuidpolder van Delfgauw

Artikel 8 Overheidsfinanciering en financieel beheer

De definitieve inrichtingsplannen voor Ruyven en voor de Zuidpolder van Delfgauw zijn voorzien van een sluitende begroting op basis waarvan de Gemeente uitvoering dient te geven aan het plan. Indien aanvullende financiering is vereist, zal de Gemeente zich daarvoor inspannen.

De Provincie zal op advies van de Gemeente de beschikbare rijksmiddelen voor verwerving en inrichting in een nader overeen te komen tempo programmeren in de met het rijk te sluiten uitvoeringscontracten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

De rijksbijdrage voor de inrichting van het recreatief groen bedraagt maximaal € 1.087.500 vanuit het instrument Recreatie om de stad (RODS). De rijksbijdrage voor de inrichting van de EHS-hectares zoals die zijn opgenomen in het gebiedsplan Haaglanden bedraagt maximaal € 9600 / ha.

De provincie de onder lid 3) genoemde bedrag uitkeert, onder voorbehoud dat de Rijksmiddelen uit het investeringsbudget landelijk Gebied daadwerkelijk door de provincie beschikbaar komen, en onder de voorwaarden die gelden bij het provinciaal Meerjarenprogramma landelijk Gebied 2007-2013, de Wet Inrichting landelijk Gebied en de provinciale Algemene Subsidieverordening.

Een bijdrage wordt door de provincie definitief bepaald op basis van het uiterlijk op 31 december 2006 vast te stellen inrichtingsplannen voor Ruyven en de Zuidpolder van Delfgauw.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp zal zo spoedig mogelijk doch uiterlijk op 31 december 2006, de bijdrage aan de inrichtingskosten definitief bepalen.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp zal bevorderen dat ook de aanvullende financiering van het Stadsgewest Haaglanden en van het Hoogheemraadschap van Delfland zo spoedig mogelijk doch uiterlijk op 31 december 2006 duidelijk is.

Partijen zullen zich inspannen om binnen de randvoorwaarden van de betreffende bijdrageregeling de initiatiefnemer maximaal in de gelegenheid te stellen van de bijdrageregelingen gebruik te kunnen maken.

Artikel 9 Looptijd van de overeenkomst

De overeenkomst treedt in werking met ingang van de dag nadat de Gemeenteraad van de Gemeente hieraan haar goedkeuring heeft verbonden en wordt aangegaan tot uiterlijk 31 december 2013.

De overeenkomst kan tussentijds met instemming van Partijen schriftelijk gewijzigd worden, beëindigd worden of verlengd.

Wijzigingen in deze overeenkomst worden door middel van een schriftelijke bijlage aan deze overeenkomst toegevoegd.

De overeenkomst kan niet eenzijdig worden beëindigd.

Artikel 10 Geschillenregeling

Indien in verband met de uitvoering van deze bestuursovereenkomst tussen Partijen een geschil ontstaat zal allereerst worden getracht dit op te lossen in onderling overleg.

Bij niet-nakoming van verplichtingen uit deze overeenkomst hebben Partijen de plicht hierover met elkaar in overleg te treden.

Mocht het overleg niet binnen twee maanden tot oplossing van het geschil leiden, dan zullen partijen het geschil ter beslechting voorleggen aan een onafhankelijk adviseur die een voor Partijen bindende uitspraak zal formuleren.

In geval van meningsverschil over de te kiezen persoon, zal de in het vorige lid genoemde adviseur worden benoemd door de President van de Arrondissementsrechtbank te Den Haag.

Op de (rechts)verhouding tussen Partijen is Nederlands recht van toepassing.

Aldus getekend d.d.....2006

L. van der Sar
Gedeputeerde voor het gebied Groenblauwe Slinger
Namens Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Burgemeester F.H. Buddenberg
Namens het college van Burgemeester en Wethouders van Pijnacker-Nootdorp

