

Nationale Landschappen op de schop

Vernieuwing of achteruitgang?

SAMENVATTING

Het Nationaal Landschapsbeleid heeft door de huidige Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte een andere inrichting gekregen. De Nationale Landschappen, 20 landschappen met een beschermde status in Nederland, zijn daarbij gedecentraliseerd van Rijksoverheid naar provincie niveau. Deze decentralisatie kan leiden tot meer ruimte voor verstedelijking in de Nationale Landschappen. Het verband tussen de decentralisatie en verstedelijking is onderzocht in Nationaal Landschap het Groene Hart aan de hand van een literatuurstudie, stakeholdersanalyse en acht interviews. Uit het onderzoek blijkt dat de provincie het restrictieve beleid van de Rijksoverheid wil overnemen, welke geen bebouwing toestaat in het open gebied van het Groene Hart. Door economische en politieke onzekerheid verwacht men op dit moment geen verstedelijking in het Groene Hart. Het blijkt ook lastig om een verband te trekken tussen decentralisatie en verstedelijking, omdat verstedelijking door veel factoren wordt bepaald zoals een hoog/laag groei scenario van economie en bevolking en een restrictief/niet restrictief beleid vanuit de provincie. De partijen in het Groene Hart lijken beïnvloedt door deze onzekerheid, mede daardoor is men zich weinig bewust van de hoge druk op de open ruimte in het Groene Hart. Het verminderen van deze hoge druk kan door slow planning, dit beleid kan ervoor zorgen dat de verschillen tussen stadsranden en open gebieden minder groot worden. Een van de aanbevelingen in dit onderzoek is dan ook om te onderzoeken of slow planning toepasbaar is in het Groene Hart.

Bachelorscriptie Aarde en Economie
Mandy van Kouwen
1ste begeleider: Eric Koomen
2de begeleider: Peter Mulder
Datum: 05 juli 2012

INHOUD

Samenvatting	1
Dankwoord	2
H1 Inleiding	3
Aanleiding, doel en probleemstelling	3
Methodiek	4
H2 Literatuuronderzoek	5
Geschiedenis	5
Gevolgen decentralisatie	7
Groene Hart en decentralisatie	8
H3 Stakeholder analyse	11
Actoren in het Groene Hart	11
Interviewvragen	13
H4 Resultaten	15
Resultaten per categorie	15
Resultaten in tabel	17
H5 Conclusie en discussie	21
Bibliografie	23
Bijlage 1	25
Bijlage 2	27
Bijlage 3	29

DANKWOORD

De totstandkoming van deze scriptie was niet mogelijk geweest zonder hulp van mijn eerste begeleider Eric Koomen en mijn tweede begeleider Peter Mulder. Daarnaast wil ik van deze mogelijkheid ook gebruik maken om al mijn respondenten te bedanken die ik heb mogen interviewen, het gaat daarbij om de Stuurgroep het Groene Hart, het Woerdens Beraad, Programmabureau het Groene Hart, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Groene Hart Kloppend Hart, Vereniging Deltametropool, Stichting het Groene Hart en het Planbureau voor de Leefomgeving. Ik wil graag Raoul Collenteur, Leonie Kiewiet, Renate en Bianca van Kouwen in het bijzonder bedanken voor hun feedback en aanbevelingen op mijn stukken. Deze studie is mede tot stand gekomen in het kader van MWO-project “Analysing and Exploring Sustainable Urban Strategies (AESUS)”.

H1 INLEIDING

AANLEIDING, DOEL EN PROBLEEMSTELLING

Veranderingen binnen de ruimtelijke ordening zijn er door de jaren heen op grote schaal geweest. De beleidslijn voor deze ruimtelijke ordening wordt vastgelegd in verschillende nota's vanuit de Rijksoverheid. In maart 2012 is er een nieuwe nota uitgekomen; de "Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte" (I&M, 2012a). Hierin wordt de bescherming van twee bijzondere beleidscategorieën in de ruimtelijke ordening veranderd, het beleid voor de Rijksbufferzones wordt losgelaten en het beleid voor Nationale Landschappen wordt gedecentraliseerd naar provincie niveau. De Nationale Landschappen zijn twintig gebieden in Nederland die een beschermde status hebben. De Rijksbufferzones zijn gebieden die moeten voorkomen dat steden aan elkaar groeien (VROM, LNV, V&W en EZ, 2006). Deze twee beleidscategorieën zorgden er tot voor kort voor dat bijzondere landschappen en gebieden in Nederland bewaard bleven en beschermd werden tegen ruimtelijke ontwikkeling in het gebied. De provincies zijn op dit moment vrij in de invulling van het beleid en de uitvoering van het beleid voor Nationale Landschappen (I&M, 2012a). Daarmee kan het zijn dat het beleid en de invulling van de Nationale Landschappen gaan veranderen.

Met het overdragen van het bestuur van Nationale Landschappen aan de provincies is het mogelijk dat er meer druk ontstaat op deze bijzondere/open gebieden op het gebied van wonen en werken; ook wel verstedelijking genoemd (Koomen, Dekkers, & van Dijk, 2008). De bovengenoemde verstedelijkingsdruk, die kan ontstaan in gebieden waar voorheen strenger beleid gold (in de vorm van Nationale Landschappen en Rijksbufferzones), wordt ook bevestigd in de literatuur (Koomen et al., 2008; I&M, 2011; Evers & Kuiper, 2011). De reden voor het ontstaan van deze druk is dat de provincie het beleid voor Nationale Landschappen los kan laten en daardoor zijn er minder beperkingen in deze gebieden en meer kansen voor projectontwikkelaars. Dit kan tevens gevolgen hebben voor de bescherming en het openhouden van het Nationaal Landschap (I&M, 2011). Meerdere studies hebben aangetoond dat regulatie van ruimtelijke ontwikkelingen vanuit de overheid kan helpen voor behoud en bescherming van open gebied (Koomen et al., 2008; Frenkel & Orenstein, 2012). Zo blijkt dat het reguleren van verstedelijkingsdruk door stedelijk groeibeeld zeer succesvol is in de omgeving van Israel (Frenkel & Orenstein, 2012). Hier hebben de ruimtelijke ontwikkelingen zich volgens de visie van de politiek ontwikkeld en daarmee is de verstedelijkingsdruk verdeeld en open gebied bewaard gebleven.

Voor het verschijnen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte in maart 2012, zijn er verschillende rapporten verschenen over de gevolgen van het nieuwe Rijksbeleid (I&M, 2011; Evers & Kuiper, 2011; de Gier, Witsen, & Needham, 2011). In deze onderzoeken bestaat nog veel onduidelijkheid over wat het beleid van de provincie gaat inhouden. Er komt verder in naar voren dat Nationaal Landschap het Groene Hart zich bevindt in het meest urbane gebied van Nederland. Het Groene Hart ondervindt als Nationaal Landschap een grote druk om te verstedelijken, deze omgevingsfactoren maken dit nationale landschap daarmee interessant voor case-study analyse. In dit onderzoek wordt gekeken naar wat de gevolgen zijn van het overdragen van het Nationaal Landschapsbeleid aan de provincie, ook wel decentralisatie genoemd (I&M, 2012a), voor de ontwikkeling van Nationale Landschappen. De belangrijke vraag hierbij is of er door de decentralisatie van Nationale Landschappen meer verstedelijking te verwachten is. De gevolgen van de decentralisatie hangen in grote mate af van de invulling van het beleid door provincies. Verschillende onderzoeken tonen aan dat er twee scenario's denkbaar zijn hoe de provincie het beleid kan gaan invullen. Het eerste scenario houdt in dat de

provincie het restrictieve beleid aanhoudt dat de overheid voor deze nieuwe nota had. In het tweede scenario laten zij het beleid los waardoor er meer kans is op ruimtelijke ontwikkelingen (I&M, 2011; Evers & Kuiper, 2011). Het doel van het onderzoek is om een beeld te schetsen van de gevolgen van de decentralisatie op het gebied van verstedelijking. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de casestudy het Groene Hart, waarbij door middel van interviews uitgezocht wordt hoe dit verband tussen decentralisatie en verstedelijking ligt. De volgende probleemstelling staat hierbij centraal staan: is verstedelijking te verwachten in het Groene Hart als gevolg van decentralisatie van het Nationaal Landschapsbeleid.

METHODIEK

Het nieuwe Rijksbeleid is zeer recentelijk ingevoerd, daardoor is er nog weinig literatuur over gepubliceerd. Naast een literatuuronderzoek is er daarom ook een stakeholderanalyse gedaan. Dit onderzoek is daarmee de eerste stap in het meten van het effect de decentralisatie van Nationale Landschappen. In het literatuuronderzoek is eerst onderzoek geweest naar de historie van Nationale Landschappen op nationaal niveau door verschillende nota's te behandelen die voor de Structuurvisie zijn verschenen. Vervolgens is er naar generieke literatuur gezocht over eerdere decentralisaties in de ruimtelijke ordening, waaruit is gebleken hoe soortgelijke projecten zijn verlopen. Tot slot is er gekeken naar de situatie in het Groene Hart en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan op het gebied van wonen en werken.

Voor de stakeholderanalyse was de eerste stap een selectie maken van de actoren in het Groene Hart, vervolgens zijn de stakeholders onderzocht in de literatuur en tot slot zijn ze geïnterviewd. Voor de eerste stap is gebruik gemaakt van een belangen versus macht model (Ackermann & Eden, 1998). Er is gekozen voor dit model omdat het in sociale onderzoeken veel gebruikt is en daarnaast is het model geschikt om de stakeholders in te delen in verschillende categorieën. Met het model is dus onderzocht welke partijen in het Groene Hart belangen/macht hebben bij de huidige decentralisatie. De belangen van een actor¹ zijn de interesse voor het proces en het willen beïnvloeden van het proces, positief of negatief. Macht van een actor betekent de hoeveelheid invloed die ze hebben op het proces van decentralisatie (Ackermann & Eden, 1998). Door het macht versus belangen modellen kunnen de actoren worden opgedeeld in vier groepen. De players zijn de eerste groep, die zowel belangen als macht hebben bij deze decentralisatie. De subjects zijn de tweede groep, zij hebben weinig macht maar veel belangen bij de decentralisatie. De strategy context setters hebben daarentegen veel macht maar weinig belangen bij de decentralisatie. De categorie crowd is een groep van actoren die weinig belangen als macht hebben, zij zijn de enige groep die verder niet is meegenomen in het onderzoek. Het is daarnaast van belang om te weten welk soort macht een stakeholder heeft: economische, politieke, symbolische of dwingende macht (Thompson, 1995). Hierna volgde de tweede stap: het onderzoeken van stakeholders in de literatuur, met deze informatie wordt geprobeerd een beeld te schetsen van de invloed, de belangen en verantwoordelijkheden van de stakeholders. In de derde stap worden de stakeholders uitgenodigd voor een interview. Er is gekozen om de interviews mondeling af te nemen in plaats van het opsturen van het interview. Dit heeft een viertal voordelen: het geeft een hogere respons, er is minder kans op misvattingen, de optie geen antwoord komt minder vaak voor en daarnaast is er de mogelijkheid om door te vragen bij bepaalde antwoorden (Babbie, 2007). De interviews zijn gedaan aan de hand van een vooraf opgestelde vragenlijst, daarbij is geprobeerd om de invloed van de interviewer zoveel mogelijk te beperken. De interviewer was daarbij bekend met de vragenlijst, zodat er geen onduidelijkheden over de vragen konden bestaan (Babbie, 2007). De vragen zijn zoveel als mogelijk gevolgd zoals ze zijn opgesteld. Er is zo min mogelijk beïnvloeding geweest van het

¹ De begrippen stakeholder, actor en partijen komen in deze studie neer op belanghebbenden in het gebied, er zal hier verder geen onderscheid in gemaakt worden.

antwoord van de respondent. Tot slot zijn de antwoorden van de interviews zo exact mogelijk uitgewerkt, wat betekent dat de letterlijke antwoorden van de respondent zijn uitgewerkt uit de opnames van de interviews. Er is daarbij gekozen om deze uitwerking, vanwege privacybelangen, niet in de bijlage van dit onderzoek mee te nemen. De gegevens uit de interviews worden verwerkt in drie hoofdthema's: verandering rollen in het Groene Hart door decentralisatie, de kans op verstedelijking in het Groene Hart door decentralisatie en verandering in beleid in het Groene Hart door decentralisatie. De resultaten worden in de conclusie vergeleken met de uitkomsten van andere onderzoeken op het gebied van planning in Nederland.

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van de literatuurstudie naar de Nationale Landschappen waarvan allereerst de geschiedenis wordt weergegeven. Vervolgens wordt het effect van decentralisatie op mogelijke ruimtelijke ontwikkelingen besproken en tot slot wordt een situatieschets gegeven van de impact van de decentralisatie op het Groene Hart. Hoofdstuk 3 wordt gewijd aan de stakeholdersanalyse. Hier komt naar voren welke partijen in het Groene Hart een rol spelen bij de besluitvorming en hoe de interviewvragen tot stand zijn gekomen. In hoofdstuk 4 worden de resultaten uit de interviews weergegeven, daarbij zullen de visies per actor en per thema naar voren komen. In H5 wordt een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd en wordt de studie bediscussieerd.

H2 LITERATUURONDERZOEK

In de inleiding is naar voren gekomen dat het beleid voor Nationale Landschappen is gedecentraliseerd naar provinciaal niveau. Welke gevolgen dat gaat hebben voor de bescherming van Nationale Landschappen is nog onduidelijk. In dit hoofdstuk wordt eerst de geschiedenis van het landschapsbeleid weergegeven. Daarna wordt er in gegaan op het effect van decentralisatie op ruimtelijke ontwikkelingen in het algemeen. Tot slot wordt ingezoomd op het casestudy gebied het Groene Hart. Door op verschillende schaalniveaus naar de relatie tussen decentralisatie en ruimtelijke ontwikkeling te kijken wordt een completer beeld gegeven van de mogelijke impact van de decentralisatie op het Groene Hart.

GESCHIEDENIS

Sinds de jaren 70 is er veel aandacht voor de bescherming van open/bijzondere gebieden. Voor deze periode waren veel gebieden in Nederland veranderd in monotone productie gebieden voor de landbouw, maar in de jaren 70 bleek dat de toekomstige landbouw ook met minder grond dezelfde productie kon bewerkstellingen. De Rijksoverheid riep daarom in 1972 de commissie nationale parken en nationale landschapsparken in het leven (Renes, 2011). In de jaren daarna zijn verschillende nota's en rapporten verschenen waarin de bescherming van landschappen centraal stond. De strijd om land zorgde ervoor dat de landbouw en landschapbescherming op gespannen voet met elkaar stonden en mede daardoor verdwenen de ideeën in 1982 weer van de tafel (Renes, 2011; Janssen et al., 2007). Uiteindelijk wordt er eind jaren '90 een nieuwe poging gedaan voor de bescherming van landschappen, met de Nota Belvédère (1999). In deze nota wil men meer de nadruk leggen op cultuurhistorie in de ruimtelijke ordening, waarbij 'behoud door ontwikkeling' centraal staat. Hiermee wordt bedoeld dat er wel ontwikkelingen in een gebied mogen plaatsvinden, mits het niet ten koste gaat van de cultuurhistorie/bijzondere landschapskenmerken (Janssen et al., 2007). De trend voor landschapsbescherming is gezet en de ideeën uit de Nota Belvédère komen terug in de Vijfde Nota. De term Nationale Landschappen is daarmee terug op de agenda. In deze Vijfde Nota (2002) worden zowel Nationale Landschappen door het Ministerie van VROM (Volkshuisvesting,

Ruimtelijke Ordening en Milieu) aangesteld, als provinciale landschappen door het Ministerie van LNV (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij). Toch is de intentie voor de bescherming van deze gebieden anders dan in de jaren 70/80, het gaat nu vooral om het voorkomen van verstedelijking in open gebieden in de nabijheid van stedelijke agglomeraties (Janssen et al., 2007). In de Nota Ruimte (2004/2006) worden de huidige Nationale Landschappen vastgelegd, de gebieden zijn geselecteerd uit de Vijfde Nota Ruimtelijk Ordening, Unesco werelderfgoederen in Nederland en de aangewezen gebieden uit de Nota Belvédère. Dit levert uit eindelijk twintig Nationale Landschappen op (zie figuur 1), die ieder hun eigen bijzondere kenmerken hebben (Renes, 2011; Janssen et al., 2007).

In de Nota Ruimte zijn de huidige Nationale Landschappen vast gelegd. Ze staan omschreven als: *“landschappen die internationaal gezien unieke kwaliteiten hebben of nationaal gezien bijzondere kenmerken”* (VROM et al, 2006: pagina 55). Daarbij worden voor de twintig Nationale Landschappen zogenoemde kernkwaliteiten opgesteld, dit zijn kenmerken waarom het landschap zo bijzonder is. Voor bijvoorbeeld Nationaal Landschap het Groene Hart zijn deze landschappelijke diversiteit, het (veen) weide karakter, openheid en rust en stilte (Nota Ruimte, 2006). Naast de vastgelegde kernkwaliteiten worden deze landschappen gekenmerkt door een aantal basisprincipes voor beleidsvorming in deze gebieden (VROM et al., 2006):

- Ja-mits regime
- Migratiesaldo nul
- Het gebied moet zich sociaal economisch ontwikkelen

Het Ja-mits regime betekent dat er ruimtelijke ontwikkelingen mogen plaatsvinden in Nationale Landschappen mits het de kernkwaliteiten van het landschap behoudt of versterkt. Het migratiesaldo nul houdt in dat er alleen woningbouw mag plaatsvinden voor eigen bevolkingsgroei. Voor de Nationale Landschappen is dit migratiesaldo de bovengrens van het aantal woningen dat gebouwd mag worden. Het gebied moet zich tot slot sociaal economisch blijven ontwikkelen. Daarbij zijn commerciële activiteiten in het gebied toegestaan, mits het bijzondere kwaliteiten in het gebied wel behoudt of versterkt (VROM et al., 2006). Deze basisprincipes zijn er daarmee vooral opgericht te voorkomen dat in Nationale Landschappen ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die voor een achteruitgang in landschapskwaliteiten kunnen zorgen. Of deze instrumenten ook geleid hebben tot minder ruimtelijke ontwikkelingen wordt behandeld in de paragraaf “decentralisatie en het Groene Hart” later in dit hoofdstuk.

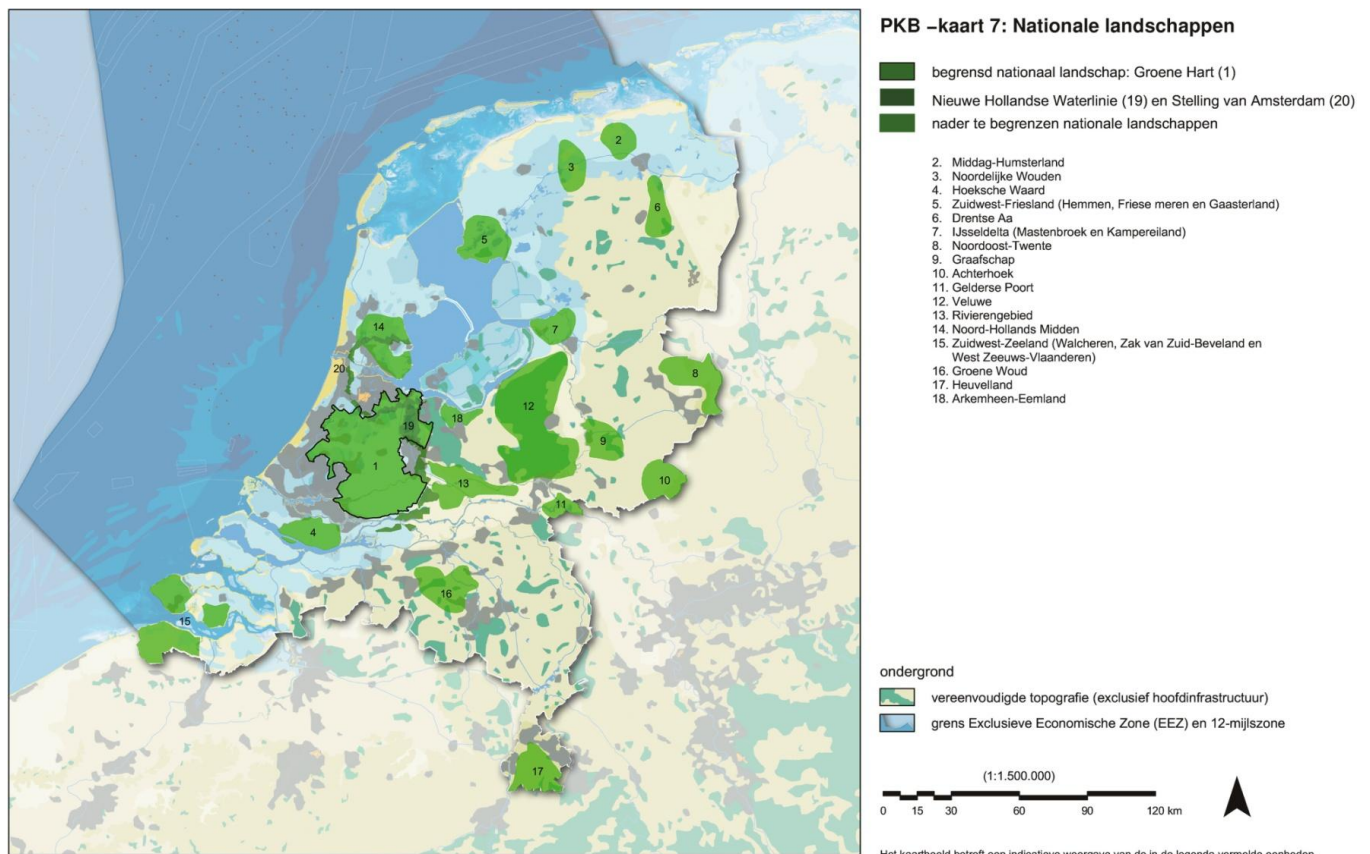
In de Nota Ruimte werd de nadruk gelegd op ‘decentraal wat decentraal kan’. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor een bepaald beleid werd gelegd bij de meest geschikte overheidslaag, variërend van rijksoverheid en provincie tot gemeente. Voor Nationale Landschappen betekende het dat de verantwoordelijk voor het beleid en de daarbij horende begroezingen² bij de provincie lag, maar de Rijksoverheid bleef eindverantwoordelijke. De uitwerking van de bovengenoemde kernkwaliteiten moest verder in het provinciale streekplan komen te staan. Samen met de overheid werden er voor deze gebieden integrale uitvoeringsprogramma’s³ opgesteld, waardoor er mogelijkheden voor subsidiering uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) mogelijk waren. Ook bood het Rijk een aantal diensten en producten aan om het beleid te faciliteren en stimuleren (VROM et al., 2006; I&M, 2011).

In maart 2012 is de nationale Structuurvisie uitgekomen. Hierin wordt, zoals in de inleiding al vermeld, de nieuwe lijn uitgezet op het gebied van infrastructuur en ruimte. De nadruk ligt hierbij op mobiliteit, leefomgeving, economie en veiligheid. In deze nieuwe nota gaan een aantal belangrijke dingen veranderen. Er wordt ten eerste meer ingezet op decentralisatie. Dit is een

² De provincie kan zelf de grenzen van het nationale landschap bepalen, alleen voor het Groene Hart is deze grens al vast gelegd

³ Integrale uitvoeringsprogramma’s is beleid voor het Groene Hart wat opgesteld wordt door het Rijk, de provincies en gebiedspartners.

bewuste keuze vanuit de regering, omdat volgens hen de besluiten zo dichtbij de burger en partijen komen te liggen die het aangaat (I&M, 2012a). Voor Nationale Landschappen en Rijksbufferzones, geldt dat het beleid voor de Rijksbufferzones volledig wordt losgelaten, het beleid voor Nationale Landschappen wordt overgedragen aan provincies. Dit betekent dus dat het Rijk met de nieuwe Structuurvisie niet meer eindverantwoordelijk is voor Nationale Landschappen, maar dat de provincies dat zijn. Daarnaast wordt de provincie ook belast met het verstedelijkingvraagstuk, dit houdt in dat de provincie mag bepalen waar er gebouwd gaat worden voor wonen en werken (I&M, 2012a). Hierdoor kan er volgens de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte de provincie een betere afweging maken tussen verstedelijking en landschap en dit geeft meer ruimte voor regionaal maatwerk. Verder is alle mogelijke ondersteuning op het gebied van regelgeving, beleid en budget komen te vervallen en er zijn daarbij geen nieuwe regelgevingen voor in de plaats gekomen. Sommige projecten in Nationale Landschappen lopen nog en worden daarbij gefinancierd van het ILG (I&M, 2012a). Het rijk heeft zich dus op het gebied van Nationale Landschappen volledig terugtrokken en het beleid overgelaten aan provincies. Welke gevolgen deze decentralisatie heeft voor het beleid van de provincie en de bescherming van Nationale Landschappen komt in de paragraaf 'Decentralisatie en ruimtelijke ordening' naar voren.



Figuur 1 De twintig Nationale Landschappen in beeld (Regiebureau Plattelands Ontwikkelings Programma, 2012).

GEVOLGEN DECENTRALISATIE

In de literatuur blijken er weinig onderzoeken geweest te zijn naar de gevolgen van eerdere decentralisaties. Toch is de decentralisatie in de Structuurvisie niet een totaal nieuw fenomeen, in de Nota Ruimte was er ook al sprake van een decentralisatie, aangezien de provincies mede verantwoordelijk waren voor het Nationaal Landschapsbeleid. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 2008 kan er ook gesproken worden van een decentralisatie, aangezien er een strikt

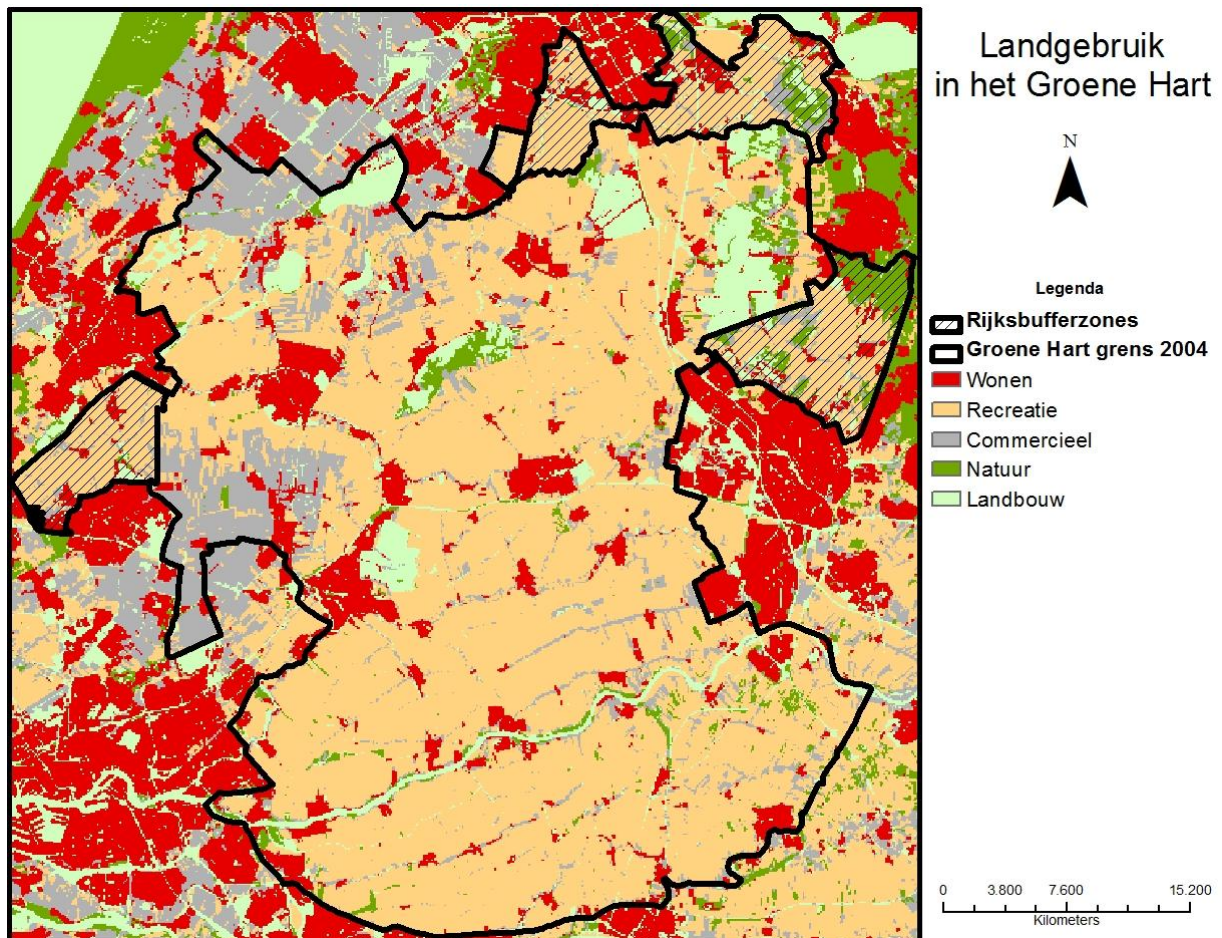
onderscheid gemaakt is tussen nationale, provinciale en gemeentelijke belangen (de Gier et al., 2011). Uit eerdere literatuur blijkt dus dat er al langer sprake is van een decentralisatiebeweging. Vanuit de Raden voor de Leefomgeving en Infrastructuur is er wel gekeken naar de gevolgen van de huidige decentralisatie voor Nationale Landschappen op het gebied van ruimtelijk beleid. Ook is er een milieueffectrapportage verschenen over de Structuurvisie en is er een ex-ante evaluatie gedaan over de Structuurvisie vanuit het Planbureau voor de Leefomgeving (I&M, 2011; Evers & Kuiper, 2011; de Gier et al., 2011). Uit deze literatuur blijkt dat er twee scenario's zijn hoe de provincie haar taak kan gaan invullen (I&M, 2011; Evers & Kuiper, 2011). Het eerste scenario houdt in dat provincie kiest voor een beperkend beleid, daarmee zal er dus weinig veranderen ten opzichte van eerder beleid uit de Nota Ruimte en worden de Nationale Landschappen waarschijnlijk beter bewaard blijft dan het tweede scenario. Het tweede scenario houdt in dat de provincie het beleid voor Nationale Landschappen volledig los laat en dat er daarmee minder beperkingen zijn voor de bescherming van het landschap, waardoor er ruimtelijke ontwikkelingen kunnen gaan ontstaan. Binnen welk scenario het beleid past wat de provincie nu gaat ontwikkelen hangt af van de invulling van de provincies zelf. Denkbaar is dat de verschillen tussen provincies gaan toenemen doordat provincies hun eigen beleid kunnen gaan invullen (de Gier et al., 2011). Naar aanleiding van een studie naar het Nederlandse ruimtelijk orderingsbeleid, verwacht men niet dat er revolutionaire veranderingen in het beleid voor Nationale Landschappen gaan optreden (Korthals Altes, Roodbol-Mekkes, van de Valk, 2012). De verandering in bijvoorbeeld het Groene Hart gaan geleidelijk zijn. Dit komt mede doordat in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte het Groene Hart wordt benadrukt als belangrijk gebied. Het Groene Hart is daarbij niet gebaat bij revolutionaire veranderingen.

Een ander gevolg wat uit de literatuur blijkt is dat het belangrijk is dat de Nationale Landschappen worden vertaald in beleidsplannen van provincie en gemeente (de Gier et al., 2011). Aangezien provincie verantwoordelijk is voor het omgevingsbeleid en de gemeente belast is met ruimtelijke ontwikkelingen op het gebied van stad en platteland, hebben zij dus een sterke invloed op de inrichting van het gebied en Nationale Landschappen (I&M, 2012a). Mede door de decentralisatie is er nu meer vrijheid ontstaan om in en beschermd/open gebieden te gaan bouwen. Als in de provinciale of gemeentelijke plannen Nationale Landschappen niet zijn opgenomen, is de kans aanwezig dat ze minder goed beschermd gaan worden (de Gier et al., 2011). Problemen die bij de vorming van beleidsplannen kunnen ontstaan, liggen vooral op gemeentelijk niveau, net als Provinciale Structuurvisies zijn hun plannen ook al voor vier jaar vastgelegd (de Gier et al., 2011). Daarnaast hebben niet alle gemeenten de kennis en het geld om hun bestemmingsplannen aan te passen.

GROENE HART EN DECENTRALISATIE

Het Groene Hart is een bijzonder Nationaal Landschap, het ligt ingeklemd tussen vier grote stedelijke agglomeraties: Den-Haag-Rotterdam, Utrecht en Amsterdam. Het gebied ligt in drie provincies en 52 gemeenten, daarnaast spelen er ook nog een groot aantal belangenorganisaties en ruimtegebruikers een rol: zoals agrariërs en de recreatieve sector (zie figuur 2). Het gebied valt in te delen in drie gebieden namelijk: de veenweiden, plassen en waarden. Het gehele gebied kenmerkt zich vooral door 'rust, ruimte en groen' (Utrecht, 2012). Het concept van het Groene Hart bestaat al langer, in 1977 werd het vastgelegd in de derde Nota Ruimtelijke ordening. Het landelijk gebied tussen de vier steden werd daarmee als een geheel gezien. Echter duurde het nog tot 2004 voordat het Groene Hart de huidige bestemming Nationaal Landschap krijgt en daarmee een bijzondere beschermingsstatus heeft (Pieterse, van der Wagt, Daalhuizen, Piek,

Kunzel, & Aykac, 2005)⁴. Het bijzondere aan het Groene Hart is dat het, het enige landschap is dat begrensd is door de Rijksoverheid. Net als voor alle Nationale Landschappen geldt in het Groene Hart ook het migratiesaldo nul, ja-mits regime en dat het gebied zich sociaal economisch moet blijven ontwikkelen.



Figuur 2 Landgebruik in het Groene Hart, situatie 2008. Het figuur is gebaseerd op landgebruikkaart uit 2008 en is verwerkt in ArcGIS.

In 'decentralisatie en ruimtelijke ontwikkelingen' kwam al naar voren dat provincies geacht worden het Nationaal Landschapsbeleid te gaan vertalen in hun Structuurvisies. In het Groene Hart is al door de gedeputeerden van de provincies een voorloper opgesteld, het bevat beleid voor Nationaal Landschap het Groene Hart vanuit de drie betrokken provincies: Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht (Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland, 2009). Het richt zich daarbij op ruimtelijke aspecten waarvoor eenduidig beleid nodig is, zoals de toekomst van het landbouwbeleid. De provincies mogen dit zelf vertalen in hun eigen provinciale Structuurvisies. De voorloper is in lijn van de Nota Ruimte en daarmee ook restrictiever wat betreft de bescherming van het landschap en ruimtelijke ontwikkelingen. De provincies Zuid-Holland en Utrecht hebben de voorloper vertaald in hun provinciale Structuurvisie, Noord-Holland is daar op dit moment nog mee bezig. Na het verschijnen van de Nationale Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte heeft de provincie Zuid-Holland daarnaast een actualisering opgesteld (Zuid-Holland, 2012). In deze actualisering geeft de provincie aan dat ze de elementen uit het beleid van de Nota Ruimte: behoud en versterking van de kernkwaliteiten

⁴ Voor de nota ruimte worden de Nationale Landschappen ook genoemd in de Vijfde Nota ruimte; deze nota was de opzet tot de aanwijzing van een gedeelte van de 20 Nationale Landschappen uit de nota ruimte (Janssen, 2007).

en migratiesaldo nul willen behouden. Daarnaast blijft de lijn van de eerder genoemde voorloper de basis voor het beleid. Het betekent dus dat de provincie Zuid-Holland het restrictieve beleid uit de Nota Ruimte en de voorloper wil aanhouden. De twee andere provincies hebben de wijziging van Zuid-Holland nog niet overgenomen. Hoe de andere provincies het beleid in de toekomst gaan invullen en hoe de vertaling van het beleid op andere niveaus gaat zijn, zoals gemeentes, is vooralsnog onduidelijk.

In de milieueffectrapportage en ex-ante evaluatie is gekeken naar welke ruimtelijke ontwikkelingen er in het Groene Hart mogelijk kunnen gaan plaatsvinden als de provincies een minder restrictief beleid gaan voeren (I&M, 2011; PBL, 2011). De belangrijkste ruimtelijke ontwikkeling is verstedelijking. Daarnaast speelt mee dat de planologische bescherming van het Rijk is komen te vervallen en dat er in de regio Utrecht en Zuid-Vleugel ingezet gaat worden op verstedelijking en mobiliteit. Voor het Groene Hart kan het betekenen dat de druk op het gebied vooral gaat toenemen in gebieden waar voorheen strengere restricties golden; de Rijksbufferzones en Nationale Landschappen (I&M, 2012a). De druk is het grootst rond stedelijke agglomeraties en in het open gebieden rond de steden; ofwel in de gebieden rondom de Zuid-Vleugel bij Rotterdam-Den Haag, in de Noord-Vleugel bij Amsterdam-Utrecht en in open gebied rondom Bodengraven (zie ook bijlage 1). Gevolgen van deze toename in verstedelijkingsdruk kunnen liggen op het gebied van vitaliteit. Door bebouwing kan de aantrekkelijkheid van het gebied afnemen op langere termijn en dit kan zorgen voor een minder goed vestigingsklimaat voor bedrijven (I&M, 2012b; Evers & Kuiper, 2011). Daarnaast kan de toegenomen verstedelijking in het buitengebied leiden tot versnippering van natuur en landschapswaarden. Tot slot kan de verstedelijking ook gevolgen hebben voor andere regio's in Nederland, als er namelijk meer groei in woningen en bedrijven in de Randstad komt kan dat ten koste gaan van de groei van woningen en bedrijven in krimpregio's waardoor er dus minder ontwikkelingen plaatsvinden in Noord-Brabant en Gelderland. Of de provincies het restrictieve beleid ook daadwerkelijk willen gaan behouden gaat blijken uit de resultaten van de interviews (zie ook 'resultaten').

De Nationale Structuurvisie kan dus gevolgen hebben voor de bescherming van het Groene Hart. Uit eerdere studies is ook al gebleken dat er een complexe opgave ligt in het Groene Hart. Enerzijds is er veel druk vanuit de vier grote steden op de groene ruimte, anderzijds liggen er ook vanuit andere partijen ruimteclaims zoals agrariërs en de recreatieve sector (Pieterse et al., 2005). Het Groene Hart is daarnaast ook vooral bedoeld als concept om verstedelijking te voorkomen (Korthals Altes et al., 2012). Uit onderzoek blijkt dat de bescherming van het Groene Hart met de voorheen geldende politiek, helemaal niet zo slecht ging: de verstedelijkingsdruk lag zowel in het Groene Hart als in de Rijksbufferzones lager dan in de niet-restrictieve gebieden. In de periode van 1995-2004 gaat het om 0.49% en 0.76% verstedelijking in het Groene Hart en Rijksbufferzones t.o.v. 1.39% verstedelijking voor de niet restrictieve gebieden (Koomen et al., 2008). De veranderingen die optreden kennen verder een grotere concentratie in de stedelijke agglomeraties dan in de randzone en tussenliggend gebied. Dit is volgens het onderzoek bijzonder te noemen aangezien er meer druk ligt op deze beschermde gebieden dan daar buiten. Noot is daarbij wel dat verstedelijking niet volledig wordt gestopt, maar vertraagd (Koomen et al., 2008). De grenzen zijn door de jaren heen ook aangepast, waardoor een aantal grote woningbouwlocaties buiten de grenzen van het Groene Hart zijn komen te liggen. Mede door het restrictieve beleid en de strakke bestemmingsplannen en de lokale mogelijkheden voor recreatie is het Groene Hart goed bewaard gebleven (Koomen et al., 2008). Toch blijkt ook uit andere studies dat de ontwikkelingen in het Groene Hart niet hebben stil gestaan. Een studie over het gedeelde land van de Randstad geeft ook aan dat tot aan 2005 25 % van het open gebied bebouwd is of in infrastructuur omgezet. De meeste van deze gebieden zijn daarom buiten de Groene Hart grens verplaatst, zoals de Zuidplas in de Zuid-Vleugel (Pieterse, van der Wagt, Daalhuizen, Piek, Kunzel, & Aykac, 2005).

H3 STAKEHOLDER ANALYSE

Uit de literatuurstudie is gebleken dat het Groene Hart onder druk staat en dat veel partijen een belangrijke rol hebben in het Groene Hart. De stakeholder analyse uit dit hoofdstuk geeft een beeld van deze partijen en geeft aan welke partijen relevant zijn voor vervolgonderzoek. Daarom wordt eerst het belangen/macht model weergegeven, vervolgens wordt de selectie van partijen uitgelegd, waarna de actoren en hun kenmerken worden weergegeven. Tot slot wordt de totstandkoming van de interviewvragen getoond.

ACTOREN IN HET GROENE HART

Voor de stakeholder analyse is gebruik gemaakt van het belangen/macht model (Ackermann & Eden, 1998). De auteurs van dit model hebben meerdere modellen opgezet om stakeholders in kaart te brengen. Het belangen/macht model sloot het beste aan bij dit onderzoek, aangezien de partijen zo gecategoriseerd kunnen worden op hun rol bij de decentralisatie. Via literatuuronderzoek zijn er 76 (waarvan 52 gemeenten) actoren gevonden en deze zijn uitgezet in tabel 1 (zie ook methode voor uitleg model). De actoren zijn in een categorie geplaatst op basis van hun belangen bij de decentralisatie en hun macht in relatie tot de decentralisatie. Te zien valt in tabel 1 dat de meeste actoren grote belangen hebben bij de decentralisatie. Bijvoorbeeld projectontwikkelaars kunnen door deze decentralisatie meer kansen krijgen, aangezien er de mogelijkheid is dat provincies het restrictieve beleid loslaten. De categorie crowd is zoals eerder vermeld niet meegenomen in de stakeholderanalyse aangezien zij zowel geen belangen als geen macht hebben bij de decentralisatie.

Tabel 1 Belangen/macht model gebaseerd op een tabel van Ackermann & Eden (1998).

<p><i>Belangen bij de huidige decentralisatie</i></p> <p>↑</p> <p>Stakeholders</p>	<p>Subjects</p> <p>Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Milieufederatie, LTO Noord, Groene Hart bureau voor toerisme, ANWB, Groene Hart Kloppend Hart, Stichting het Groene Hart, Woerdens Beraad, Vereniging Deltametropool.</p>	<p>Players</p> <p>Provincie Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht, de Stuurgroep het Groene Hart, Programmabureau het Groene Hart. De vier grote steden in het Groene Hart (Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam), NEPROM, projectontwikkelaars, de 52 gemeentes in het Groene Hart, Rijksoverheid.</p>
	<p>Unaffected</p> <p>Crowd</p> <p>Servicenet Nationale Landschappen.</p>	<p>Strategy Context Setters</p> <p>Planbureau voor de Leefomgeving.</p>
	<p>Bystanders</p>	<p>Actors</p>
	<p>→</p> <p><i>Macht in relatie tot de huidige decentralisatie</i></p>	

Uit deze 76 actoren is een selectie gemaakt op basis van belangen bij de huidige decentralisatie, daarnaast is er ook gekozen voor een actor die veel macht heeft bij de huidige decentralisatie maar weinig belangen (het Planbureau voor de Leefomgeving). De reden hiervoor is dat deze actor veel rapporten heeft gepubliceerd over de huidige decentralisatie van Nationale Landschappen. Er is daarnaast vooral gekozen voor actoren die een samenwerkingsverband zijn van verschillende partijen en actoren die verschillende partijen vertegenwoordigen. Hierdoor kunnen zoveel mogelijk actoren worden meegenomen in dit onderzoek. Uit deze 76 actoren zijn er 8 actoren gekozen. Omdat dit onderzoek gericht is op het geven van een totaal beeld van de samenleving is er gekozen om de partijen een andere indeling te geven dan hierboven. De indeling van Ackermann & Eden (1998) geeft namelijk niet de complexiteit van de samenleving weer, maar alleen de belangen en machten van actoren. De partijen zijn daarom opgedeeld in 4 categorieën: politiek, ruimtegebruiker, maatschappelijk middenveld en nationaal instituut voor beleidsanalyse (Vasileiadou, 2012; Hage & Leroy, 2008). Door deze indeling worden de verschillende stakeholdergroepen binnen de samenleving beter belicht. Deze onderverdeling wordt ook aangehouden in het hoofdstuk 4. In Tabel 2 en bijlage 3 zijn de geselecteerde actoren te zien. De criteria uit tabel 2 zijn onder andere gebaseerd op literatuur over het uitvoeren van een stakeholderanalyse (Brugha & Varvasovzsky, 2000). In het onderzoek van Brugha & Varvasovzsky worden een aantal karakteristieken genoemd waarop stakeholders onderscheiden kunnen worden. Het gaat hier om de invloed van de actor, het belang van de actor, en de verantwoordelijkheid van de actor. In de tabel zijn verder gegevens te vinden over het soort stakeholder en het soort macht wat een stakeholder kan hebben. Het laatste criteria is gebaseerd op het machtsmodel van Thompson (Thompson, 1995). De gegevens uit tabel 2 weergeven dus de positie van de verschillende actoren, te zien is daarbij dat de politieke actoren relatief veel invloed hebben op het beleid. Dit is van belang om mee te nemen in de resultaten, omdat deze actoren dus verantwoordelijk zijn voor een groot gedeelte van het beleid wat nog wordt samengesteld en daarmee kunnen ze dus het nieuwe beleid van de provincie beïnvloeden. Het is belangrijk om mee te nemen dat de stakeholder beredeneren vanuit hun visie, daardoor moeten de uitkomsten van de interviews gerelativeerd worden. Hieronder volgt nog een korte beschrijving van de verschillende actoren uit tabel 2.

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening in Nederland en was voorheen ook eindverantwoordelijke voor de Nationale Landschappen (I&M, 2012a). De Stuurgroep het Groene Hart bestaat uit de drie provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht en is sinds de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte verantwoordelijk voor het beleid van Nationaal Landschap het Groene Hart (Programmabureau het Groene Hart, 2012). Het Woerdens Beraad is een samenwerkingsverband van de 52 gemeenten in het Groene Hart. Het programmabureau van het Groene Hart is het gezamenlijke orgaan van de Stuurgroep het Groene Hart en het zorgt voor ondersteuning van de stuurgroep bij het opstellen van het Groene Hart beleid. Het Groene Hart Kloppend Hart is een samenwerkingsverband van vijftien agrarische natuurverenigingen, ANWB, LTO en RECRON, met als doel het op de kaart zetten van het recreatieve product in het Groene Hart (Groene Hart Kloppend Hart, 2012). De Vereniging Deltametropool is een vereniging van overheden, het bedrijfsleven, onderzoeksinstituten en publieke belangengroepen, met als doel de ontwikkeling van metropolitane gebieden (Vereniging Deltametropool, 2012). De Stichting het Groene Hart is een platform voor bewoners, die graag een leefbaar en vitaal Groene Hart willen (Stichting het Groene Hart, 2012). Tot slot is er het

Planbureau voor de Leefomgeving, een nationaal instituut voor beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte (Evers & Kuiper, 2011).

INTERVIEWVRAGEN

De basis voor de interviewvragen is gevormd door bevindingen in de literatuurstudie (zie ook hoofdstuk 2, literatuurstudie). De vragen zijn daarbij gericht op de decentralisatie en toename in verstedelijking. Ze zijn opgedeeld in een aantal categorieën zodat de respondent duidelijk weet welke vragen ze kunnen verwachten. Eerst komen er in de categorie “Decentralisatie en actoren” vragen naar voren over hoe de verschillende rollen van actoren in het Groene Hart gaan veranderen en of daarmee het beleid gaat veranderen. De doorvertaling van het beleid bij provincies en gemeenten komt ter sprake en er wordt gevraagd naar de veranderingen door decentralisatie. In de tweede categorie “Decentralisatie en ruimtelijke ontwikkelingen” wordt gevraagd naar de verstedelijkingsdruk, ruimtelijke verschillen in het Groene Hart en gevolgen van het wijzigende rijksbeleid. Tot slot is er een categorie “Decentralisatie en regelingen” met vragen over regelingen en decentralisatie, hierin komen vragen over migratiesaldo nul, toetsing en monitoring naar voren. Deze drie categorieën zijn representatief voor de informatie die nodig is om de situatie te schetsen van mogelijke verstedelijking door decentralisatie, zie bijlage 2 voor een compleet overzicht van de interviewvragen.

Tabel 2 Eigenschappen actoren

Stakeholder	Soort stakeholder	Invloed op beleid	Belangen actor	Verantwoordelijkheid actor	Soort macht
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Politiek	Gering	Gering	Nota Ruimte (2006), Structuurvisie Infrastructuur en Milieu (2012) Toetsing beleid Nationale Landschappen Monitor ruimtelijke ontwikkelingen	Politieke macht
Stuurgroep het Groene Hart	Politiek	Veel	Veel	Uitvoeringsprogramma 2007-2013 Programma westelijke veenweiden Effectmonitoring Groene Hart	Politieke macht
Woerdens Beraad	Politiek	Gemiddeld	Veel	Conferenties Kwaliteitsateliers het project 'Bestemmingsplannen met Groene Hart kwaliteit' Werkt mee aan de Kwaliteitsatlas	Politieke macht
Programmabureau het Groene Hart	Politiek	Veel	Veel	Uitvoeringsprogramma 2007-2013 Icoonprojecten Merk en Marketing campagne recreatief routenetwerk Werkt mee aan de Kwaliteitsatlas	Politieke macht
Groene Hart Kloppend Hart	Ruimtegebruiker	Gering	Veel	Merk en Marketing campagne recreatief routenetwerk Aanbieden recreatieve producten zoals Groene Hart streekproduct	Economische macht
Vereniging Deltametropool	Maatschappelijk middenveld	Gering	Veel	Netwerk voor metropolitane ontwikkeling	Symbolische macht
Stichting het Groene Hart	Maatschappelijk middenveld	Gering	Veel	Monitorkaart Groene Hart Klankbord bewoners Groene Hart Weekblad 'De groene flits' Kwartaalblad 'Groene Hart leven'	Symbolische macht
Planbureau voor de Leefomgeving	Instituut voor beleidsanalyse	Gemiddeld	Gering	Verscheidene rapporten over Nationale Landschappen: het gedeelde land van de Randstad, Nationale Landschappen Beleidsdilemma's in de praktijk, ex-ante evaluatie Structuurvisie.	Symbolische macht

De tabel bevat informatie van de volgende bronnen (Evers & Kuiper, 2011; Groene Hart Kloppend Hart, 2012; Programmabureau het Groene Hart, 2012; Stichting het Groene Hart, 2012; PBL, 2012b; Vereniging Deltametropool, 2012).

H4 RESULTATEN

Uit de stakeholderanalyse van het vorige hoofdstuk is gebleken dat er vier soorten stakeholders zijn: politiek, ruimtegebruiker, maatschappelijk middenveld en een nationaal instituut voor beleidsanalyse. Met deze vier groepen stakeholders wordt in dit hoofdstuk verder gewerkt. Eerst wordt de visie per stakeholder weergegeven en daarna worden de resultaten weergegeven van de vier groepen stakeholders voor de thema's: decentralisatie en rollen, decentralisatie en verstedelijking en decentralisatie en regelingen. Alle resultaten zijn gebaseerd op de interviews die zijn gehouden met de stakeholders uit tabel 2. De vraagstelling was bedoeld om kwantitatieve antwoorden te krijgen, maar bij sommige vragen hebben niet alle respondenten een kwantitatief antwoord gegeven. De antwoorden op deze vragen zijn dan ook in meer kwalitatieve zin gebruikt. Daarnaast is bij sommige vragen geen eenduidig antwoord gekomen dat bruikbaar was voor het onderzoek, deze vragen zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat hierbij om de vragen 11, 15 en 16 (zie ook bijlage 2).

RESULTATEN PER CATEGORIE

Politiek

De Stuurgroep het Groene Hart maakt het beleid van Nationaal Landschap het Groene Hart. Vanuit deze visie gaat er volgens hen weinig veranderen door de huidige decentralisatie (SG, 2012). Samenwerking in regioverband is wel van belang om projecten voor elkaar te krijgen. De provincie wil daarnaast voorkomen dat gebieden verstedelijken, hierbij gaat het aankomen op minder ontwikkelingen kwantitatief (grote aantallen woningen) maar meer ontwikkelingen kwalitatief (bouwactiviteiten van goede kwaliteit).

Het Woerdens Beraad is een samenwerking van 52 gemeenten, vanuit die visie ziet men wel verandering door de decentralisatie. Provincies gaan meer bottom-up (van onderop) werken en maken gemeenten mede verantwoordelijk (WB, 2012). Gemeentes zullen volgens het Woerdens Beraad daarbij zelf ook meer moeten gaan samenwerken op de gebieden van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Gemeenten moeten daarbij niet alleen gestimuleerd worden om te bouwen, maar ook gecompenseerd worden voor als ze niet bouwen. Provincies moeten daarnaast meer met elkaar gaan samenwerken, één gezamenlijke Structuurvisie van alle drie de provincies in het Groene Hart is daarbij een uitkomst. Spanningen op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen zullen in de toekomst vooral zijn rondom de huidige rode contouren⁵.

Het Programmabureau van het Groene Hart zorgt voor de ondersteuning van de stuurgroep op beleidsgebied, vanuit die visie geeft het aan dat door de decentralisatie er meer samenwerking is gezocht met andere overheden (PhGH, 2012). Zo is er in de Stuurgroep samenwerking gezocht met het Woerdens Beraad en waterschappen. Doordat het Groene Hart beleid niet meer wordt opgelegd van boven af, heeft het meer draagvlak gekregen bij de partijen in het Groene Hart. Ruimtelijke ontwikkelingen buiten de rode contouren zijn volgens het bureau daarbij niet wenselijk. Als er al gebouwd wordt, gaat er meer ingezet worden op kwaliteit

Het ministerie was voorheen verantwoordelijk voor het beleid van Nationale Landschappen, nu hebben ze het beleid voor Nationale Landschappen overgelaten aan provincies omdat zij dichterbij de basis zitten. Daarnaast is het volgens het ministerie beter als er twee (in plaats van

⁵ Het rode contouren beleid is vastgelegd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Deze nota is door de val van het kabinet Kok in 2002 nooit verschenen (Janssen et al., 2007). De rode contouren zijn in de Nota Ruimte niet overgenomen, veel provincies hebben daarentegen het rode contourenbeleid wel overgenomen in hun provinciale Structuurvisies.

drie) overheidslagen zijn die zich met Nationale Landschappen bezig houden (I&M, 2012b). Het ministerie heeft dus het beleid losgelaten en daarmee laten ze de invulling over aan de provincies. De provincies zullen een afweging moeten gaan maken tussen groene belangen en verstedelijking en daarbij is meer maatwerk nodig aldus het ministerie.

Ruimtegebruiker

Het samenwerkingsverband Groene Hart, kloppend hart wil het recreatieve product beter in de markt zetten. Zij verwachten door de decentralisatie meer wildgroei aan ruimtelijke ontwikkelingen en zien een zekere spanning tussen de economische spin-off en de kwetsbaarheid van het gebied (GHKH, 2012). Belangrijk is volgens Groene Hart, kloppend hart dat er meer gekeken moet worden naar duurzaam ruimtegebruik (meer hergebruik van oude bedrijfspanden en terreinen). Een probleem dat verder door de actor wordt gesignaleerd, is dat het Groene Hart van iedereen is en daarmee ook van niemand. Het is volgens hen daarom belangrijk om samenwerking te blijven zoeken en in deze decentralisatie kansen te blijven zien.

Maatschappelijk middenveld

De Stichting het Groene Hart is het platform van bewoners uit het Groene Hart. Volgens de Stichting moeten de provincies meer onderlinge afstemming zoeken in het beleid van de verschillende provincies. Dit kan door het bindend maken van documenten (zoals het hebben van één gezamenlijke Structuurvisie voor het Groene Hart) (SGH, 2012). Wat betreft ruimtelijke ordening ligt er een hele andere vraag, er is nu namelijk sprake van een trek naar de stad. Gemeentes willen natuurlijk graag bouwcapaciteit blijven claimen, maar daar is nu de tijd niet naar. Bij bedrijventerreinen moet vooral gekeken worden naar herstructurering van oude terreinen. Daarnaast moet bij nieuwe ruimtelijke ontwikkeling rekening gehouden met de kwaliteitsatlas (organisatie die advies uitbrengt over de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart).

De Vereniging Deltametropool is een vereniging die de verbinding tussen stad en land wil laten ontwikkelen. Het is vanuit die visie van belang dat er een verbinding tussen stad en land komt. Doordat het Groene Hart nu geen onderdeel is van de Randstad mist het de functionele samenhang (Deltametropool, 2012). Daarnaast is het volgens hen belangrijk om meer ontwikkelingsgericht te denken en te opereren, samenwerking tussen en met verschillende partijen is daarbij van belang. Doordat het Groene Hart nu een collectief goed is neemt niemand de verantwoordelijkheid, daarom is het goed volgens de vereniging om meer eigenaarschap te creëren, door bijvoorbeeld een vereniging van eigenaren op te richten. Hierdoor kan er meer betrokkenheid komen vanuit de bewoners van het Groene Hart.

Nationaal instituut voor beleidsanalyse

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is een nationaal instituut voor beleidsanalyse op het gebied van de leefomgeving (PBL, 2012). Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in de ex-ante evaluatie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte constructies opgesteld die aangeven wat er gaat gebeuren als de provincie een meer restrictief beleid gaat voeren, of een minder restrictief beleid. Met deze constructies kunnen geen voorspellingen gedaan worden waar de ruimtelijke ontwikkelingen precies gaan plaatsvinden, maar het kan wel een beeld schetsen wat er zou kunnen gaan gebeuren als de provincie het beleid anders gaat invullen. Verwacht wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving dat het beleid wel uit elkaar gaat lopen. Daarnaast blijft het lastig dat het Groene Hart een collectief goed is, waarbij onvoldoende draagvlak blijkt te zijn om te investeren in het landschap. De vraag die bij het Planbureau voor de Leefomgeving opkomt, is hoe belangrijk is het landschap en weegt dat op tegen de moeite en kosten die erg hoog zijn.

Decentralisatie en rollen

Uit de interviews met de stakeholders komt naar voren dat de meeste partijen veranderingen verwachten door de decentralisatie van het Nationaal Landschapsbeleid. De ruimtegebruiker en het maatschappelijk middenveld zien daarbij vooral dat het beleid tussen de provincies onderling gaat veranderen en er om die reden meer samengewerkt moet worden tussen de provincies om een gezamenlijke Structuurvisie te krijgen. Voor het instituut voor beleidsanalyse en de politiek geldt dat ze veranderingen verwachten, maar dat deze veranderingen niet zo groot zijn als de partijen hierboven hebben omschreven. Volgens de stuurgroep gaat er zelfs weinig veranderen, aangezien de provincies al langer verantwoordelijk zijn voor Nationale Landschappen (SG, 2012).

In tabel 3 zijn de actoren te zien: provincie, gemeente, ruimtegebruiker en maatschappelijk middenveld. De groepen stakeholders hebben in deze tabel aan gegeven of de rol van actoren gaat veranderen door de decentralisatie. De inhoud van de tabel is ten opzichte van voor het verschijnen van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Te zien in de tabel is dat een gedeelte van de politieke stakeholders, het maatschappelijk middenveld en de ruimtegebruiker verwachten dat de rol van provincies misschien gaat veranderen (Deltametropool, 2012; GHKH, 2012; I&M, 2012b; Stichting het Groene Hart, 2012; WB, 2012). Deze verandering zou neerkomen op het anders invullen van het beleid voor het Groene Hart. Op dit moment blijkt uit de interviews dat alle drie de provincies in het Groene Hart de restrictieve beleidslijn uit de Nota Ruimte voor het beleid van het Groene Hart willen gaan aanhouden (SG, 2012). Maatschappelijk middenveld en ruimtegebruiker beamen dit ook (Deltametropool, 2012; GHKH, 2012; Stichting het Groene Hart, 2012). Binnen de politieke stakeholders is wel een opvallende tweedeling, enerzijds verwachten de stuurgroep en het programmabureau geen veranderingen voor de invulling van het beleid door de provincie. Anderzijds verwachten het Woerdens Beraad en het ministerie wel degelijk veranderingen (I&M, 2012b; PhGH, 2012; SG, 2012; WB, 2012). Deze veranderingen gaan vooral verschillen in aanpak zijn voor het beleid tussen de provincies, aangezien de afspraken tussen provincies niet bindend zijn. In de toekomst moet ook meer worden samengewerkt op beleidsgebied en dan vooral in regio verband. Wat betreft de rol van de gemeente zijn de veranderingen gering, de politiek, ruimtegebruiker en het maatschappelijk middenveld zien misschien meer kansen voor de gemeente (GHKH, 2012; WB, 2012). De verschillen tussen gemeenten over hoe ze het nieuwe beleid gaan aanpakken, zullen volgens alle stakeholders groter worden. Niet alle gemeentes hebben namelijk dezelfde capaciteit op het gebied van kennis/ tijd om het Nationaal Landschapsbeleid te vertalen in hun bestemmingsplannen (WB, 2012). Door vrijwel alle partijen wordt daarom aangedragen dat gemeentes in de toekomst meer moeten gaan samenwerken. Opvallend is dat het totaal beeld van de stakeholders geen verandering wordt verwacht voor de ruimtegebruiker of het maatschappelijke middenveld, terwijl er misschien wel meer ruimte kan ontstaan voor deze partijen. De reden dat de stakeholders deze verandering niet verwachten is vanwege de huidige economische crisis, waardoor er weinig van de grond komt. Natuurlijk speelt hierin ook mee dat de provincie haar beleid niet gaat aanpassen en er dus op dit moment geen ruimte ontstaat voor verstedelijking. Uitzondering hierop zijn de ruimtegebruiker en het maatschappelijk middenveld zij zien namelijk wel meer kansen voor het maatschappelijk middenveld, omdat er meer ruimte komt voor initiatieven van onderop (GHKH, 2012; Deltametropool, 2012). De invulling van het beleid van provincies gaat redelijk veranderen als gevolg van de decentralisatie, de rol van de gemeente gaat weinig veranderen, net als de rol van het maatschappelijk midden veld en de ruimtegebruiker.

Tabel 3 Verwachte verandering in de rol van diverse actoren door de voorgenomen decentralisatie

Stakeholdergroepen	Provincie ⁶	Gemeente	Ruimtegebruiker	Maatschappelijk middenveld
Politiek	3	3	2	2
Ruimtegebruiker	3	3	2	4
Maatschappelijk middenveld	4	3	1	3
Nationaal instituut voor beleidsanalyse	*	2	2	2
Totaal beeld= afgerond gemiddelde	3.5	2.5	1.5	2.5

Legenda: 1= Geen, 2=Weinig, 3= Misschien, 4=Veel, 5=Wel, *= niet van toepassing

Decentralisatie en verstedelijking

In tabel 4 is te zien in welke regio's de kans op verstedelijking in het Groene Hart, als gevolg van de decentralisatie van Nationale Landschappen, het meest waarschijnlijk is. Aan de hand van een kaart met simulaties van verstedelijking (zie bijlage 1) is stakeholders gevraagd of zij de kans aanwezig achten dat deze gebieden gaan verstedelijken. Te zien is in onderstaande tabel 4 dat het maatschappelijke middenveld en de politiek geen tot weinig verstedelijking verwachten door decentralisatie. In de politiek is echter een tweedeling, enerzijds geven de stuurgroep en programmabureau aan dat het restrictieve beleid voor het Groene Hart wordt aangehouden en dit beleid laat deze verstedelijking niet toe (PhGH, 2012; SG, 2012). Er mogen wel ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden maar dan in de aangewezen gebieden; de rode contouren. Anderzijds zijn er het Woerdens Beraad en het ministerie die een kans op verstedelijking wel mogelijk achten. In het maatschappelijk middenveld vindt de Stichting het Groene Hart dat er al voldoende aanbod is, terwijl de Vereniging Deltametropool aandraagt dat er zeker kansen zijn voor verstedelijking. Dit gaat volgens de verenging vooral zijn in de Noord-Vleugel en het open gebied (PhGH, 2012; SG, 2012; SGH, 2012). Net als de Vereniging Deltametropool vindt de ruimtegebruiker ook dat de verstedelijking vooral mogelijk gaat zijn in de Noord-Vleugel en in het open gebied. Het is daarbij wel belangrijk dat als hier meer gebouwd wordt, dat het van goede kwaliteit is. Het nationaal instituut voor beleidsanalyse onthoudt zich daarentegen van een mening op dit gebied, aangezien de factoren die de verstedelijking bepalen voor hen te onduidelijk zijn. Het is volgens hen niet te voorspellen of er een hoog/laag groei scenario van de economie en bevolking is of er restrictief of niet restrictief beleid is en zodoende kan de verstedelijking op een hele andere plek komen te liggen dan nu voorspeld is (PBL, 2012). Het nationaal instituut voor beleidsanalyse geeft wel aan dat er meer kans is op ontwikkelingen in de Noord-Vleugel dan in de Zuid-Vleugel, maar waar deze ontwikkeling exact komen is niet te zeggen. De kans op verstedelijking is als de mening van het PBL wordt meegenomen, het grootst in de Noord-Vleugel, daarna volgt het open gebied en tot slot de Zuid-Vleugel. Veel partijen dragen wel aan dat eerst locaties als de Zuidplas in de Zuid-Vleugel en Rijnburg in Utrecht (Noord-Vleugel) moeten worden gebouwd, omdat deze locaties buiten de Groene Hart grens liggen. Daarnaast is de kans op verstedelijking in de gebieden uit bijlage 1 volgens de meeste stakeholders wel aanwezig. Dat de ontwikkelingen ook daadwerkelijk daar gaan plaatsvinden, wordt niet verwacht vanwege de huidige economische crisis.

⁶ In het geval van de provincie betekent een verandering in de rol een andere aanpak in het beleid. Het beleid is een instrument om de rol van de provincie te vervullen. De rol van de provincie is daarmee dus niet restrictief, maar het beleid is restrictief.

Tabel 4 Kans op verstedelijking in het Groene Hart in 2040

Stakeholdergroepen	Zuid-Vleugel	Noord-Vleugel	Open gebied
Politiek	3	3	1
Ruimtegebruiker	5	5	5
Maatschappelijk middenveld	1	3	3
Nationaal instituut voor beleidsanalyse	*	*	*
Totaal = afgerond gemiddelde	3	3.5	3

Legenda 1=geen, 3=misschien, 5=wel. *=niet van toepassing.

De gevolgen van de decentralisatie zijn volgens alle partijen lastig te voorspellen, een toename in vitaliteit, maar ook een achteruitgang in kernkwaliteiten door versnippering wordt veel genoemd. Een toename in vitaliteit is positief, maar kan tot gevolg hebben dat er meer gebouwd wordt en dat er daarmee meer versnippering optreedt, aldus de Vereniging Deltametropool (Deltametropool, 2012). Er zijn geen gevolgen van de decentralisatie te noemen die opgaan volgens alle actoren. De partijen zijn het wel eens dat verschillen tussen de drie deelgebieden (plassen, waarden, veenweiden) in het Groene Hart gaan toenemen. Dat is volgens de partijen in het gebied niet als gevolg van decentralisatie, de gebieden zijn nu eenmaal anders van aard. In het veenweidegebied ligt namelijk een andere opgave dan in de droogmakerijen. Volgens het nationaal instituut voor beleidsanalyse is de druk op de waarden laag en waardoor er in deze gebieden minder gebouwd gaat worden (PBL, 2012). De droogmakerijen kennen echter een hogere druk vanwege de ligging, maar de grondslag is vaak niet goed genoeg om op te bouwen. In de plassen kan men de grootste druk op het gebied gaan verwachten, vanwege goede ligging en grondslag.

Decentralisatie en regelingen

Aan de stakeholders is gevraagd of ze verwachten dat enkele kenmerkende beleidsconcepten van Nationaal Landschap het Groene Hart behouden blijven in de toekomst. Tabel 5 vat die verwachting per groep van stakeholders samen. Vrijwel alle partijen verwachten dat migratiesaldo nul misschien wordt aangehouden, daarbij wordt wel aangegeven dat dit kenmerk een streven is en niet een hoeveelheid woningen die gebouwd moet worden. Het is volgens hen ook een middel om kwaliteit te waarborgen bij het bouwen van woningen en bedrijven. Het nationaal instituut voor beleidsanalyse geeft aan dat migratiesaldo nul nooit echt is overgenomen in het beleid van provincies, maar dat provincies en stuurgroep wel meer hebben ingezet op het rode contouren beleid (PBL, 2012). Ook het ministerie ziet voor de toekomst een meer liberale beweging waarbij het beperken van het aanbod aan ruimte voor bebouwing niet meer nodig zal zijn (I&M, 2012b). Toetsing wordt door bijna alle partijen niet gezien als een kenmerk dat moet worden behouden, dit komt omdat de partijen het nut niet in zien van toetsen. Het toetsen komt neer op het controleren van de provincie en gemeenten op het vertalen van het Nationaal Landschapsbeleid in hun structuurvisies en bestemmingsplannen. Bijna alle partijen zien echter wel het nut in van monitoring, vooral omdat zo onderzocht kan worden hoe effectief het beleid is. Monitoring houdt in dat de ruimtelijke ontwikkelingen in kaart gebracht worden. Het is daarbij volgens het Woerdens Beraad wel van belang om zo veel mogelijk schaalniveaus worden bekeken in deze monitoring zodat een zo realistisch mogelijk beeld ontstaat (WB, 2012). Vereniging Deltametropool vindt als enige de monitoring niet van belang aangezien niet iedere verandering negatief hoeft te zijn, daarentegen is een balans van hoe het er voor staat in het Groene Hart wel denkbaar (Deltametropool, 2012). De monitoring van het gebied werd voorheen gedaan door het PBL, nu is dat in handen van de stuurgroep het

Groene Hart die in 2009 een nulmeting liet doen (SG, 2012). Daarnaast heeft de Stichting het Groene Hart ook een monitorkaart op haar website staan (SGH, 2012). Samenvattend kan gesteld worden dat stakeholders verwachten dat migratie saldo nul misschien blijft, dat zij toetsing niet meer van belang achten, maar monitoring ook in de toekomst gedaan moet worden.

Tabel 5 Behoud kenmerken Nationale Landschappen

Stakeholdergroepen	Migratiesaldo nul	Toetsing	Monitoring
Politiek	3	1	4
Ruimtegebruiker	4	1	3
Maatschappelijk middenveld	3	2	3
Nationaal instituut voor beleidsanalyse	1	1	2
Totaal= afgerond gemiddelde	2,5	1	3

Legenda: 1= Geen, 2=Weinig, 3= Misschien, 4=Veel, 5=Wel, *= niet van toepassing.

In de interviews is verder zeer duidelijk naar voren gekomen dat men door de huidige kabinetsval en het controversieel verklaren van de Structuurvisie⁷ geen veranderingen verwacht voor het beleid voor Nationale Landschappen. De eindverantwoording blijft liggen bij de provincies. Er zal hoogstens een andere intentie in de lijn van de politiek komen met misschien meer geld, maar de decentralisatie wordt zeker niet teruggedraaid. Op persoonlijke titel geven stakeholders aan dat het concept van het Groene Hart nog bestaat. Wel vinden veel stakeholders dat er nog een opdracht ligt voor het Groene Hart, zo moet het Groene Hart functioneel blijven (I&M, 2012b). Daarbij moet de zichtbaarheid en bereikbaarheid verbeterd worden (PhGH, 2012). Ondanks dat het concept blijft bestaan, zien een aantal partijen wel verstedelijking optreden, maar grootschalig zal dat zeker niet zijn.

⁷ Over de structuurvisie kan pas weer gestemd worden wanneer het nieuw kabinet is aangesteld.

H5 CONCLUSIE EN DISCUSSIE

In dit onderzoek is gekeken naar de decentralisatie van het Nationaal Landschapsbeleid. De nieuwe nota “Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte” decentraliseert de eindverantwoordelijkheid voor het beleid van Nationale Landschappen van Rijksoverheid naar provincie niveau. Als gevolg hiervan kan meer verstedelijkingsdruk ontstaan. Aan de hand van een casestudy in het Groene Hart is daarom onderzocht of er verstedelijking te verwachten valt in Nationaal Landschap het Groene Hart als gevolg van de decentralisatie van het Nationaal Landschapsbeleid. Doordat de Structuurvisie pas recentelijk is verschenen, was er nog weinig literatuur te vinden. In dit onderzoek is daarom naast een literatuurstudie ook gebruik gemaakt van een stakeholderanalyse en interviews. Hierdoor is er in dit onderzoek de meest recente informatie verwerkt. Deze studie is daarmee ook een van de weinige studies die het effect van de huidige decentralisatie meet op het gebied van verstedelijking in het Groene Hart.

Literatuur geeft aan dat er twee scenario’s denkbaar zijn ten aanzien van de ruimtelijke gevolgen van de voorgenomen decentralisatie. Het eerste scenario betekent dat de provincie de restrictieve beleidslijn aanhoudt die de Rijksoverheid voor de Structuurvisie had, het andere scenario is dat de provincie het beleid loslaat (Evers & Kuiper, 2011). Uit de interviews blijkt dat de provincies in het Groene Hart het restrictieve beleid willen aanhouden en niet willen bouwen buiten de aangewezen rode contouren. De rode contouren zijn beleid uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, hierin mag wel in de rode contouren gebouwd worden, maar niet in de gebieden die buiten de rode contouren vallen (de groene contouren). De Vijfde Nota is nooit uitgevoerd door de val van het kabinet, toch hebben zowel de provincie Utrecht als Noord-Holland het overgenomen in hun provinciale structuurvisies. Het effect van rode contouren is nooit onderzocht, wel waren er veel sceptici die vanaf het begin het rode contourenbeleid niet zagen als de oplossing voor de bescherming van het open gebied (Breunissen & Duyvendak, 2001). De provincies zelf zien het echter nog steeds als oplossing voor de bescherming van open gebieden in het Groene Hart. Met het aanhouden van de rode contouren en de restrictieve beleidslijn geven de provincies ook aan dat ze geen veranderingen willen aanbrengen in het beleid en ook geen ruimte willen laten ontstaan om te bouwen in het open gebied van het Groene Hart. Andere partijen in het gebied beamen dit, maar zij geven ook aan dat er op dit moment weinig bouwactiviteiten zijn als gevolg van de huidige economische crisis. Mede als gevolg van de onzekerheden op economisch en politiek gebied verwacht men op dit moment geen tot weinig verstedelijking in de verschillende delen van het Groene Hart (de Noord-Vleugel, de Zuid-Vleugel en het open gebied). Deze onzekerheden blijken ook bij de interviews mee te spelen, er worden namelijk weinig uitspraken gedaan over verstedelijking. Het lijkt er daardoor op dat het veld weinig ideeën heeft wat er nu gaat gebeuren door de decentralisatie. Een van de respondenten gaf ook aan dat het lastig blijkt te zijn om verstedelijking te voorspellen. Er zijn namelijk veel factoren die de verstedelijkingsdruk kunnen beïnvloeden waaronder een hoog/laag groei scenario van de bevolking en economie en een restrictief/ niet restrictief beleid vanuit de overheid. De locaties waar nu verstedelijking is voorspeld, kunnen dus heel ergens anders gaan optreden (PBL, 2012a). Interessant daarbij is ook dat de respondenten vanuit persoonlijke titel verwachten dat het Groene Hart als concept nog bestaat, maar dat veel respondenten wel verwachten dat het Groene Hart over 30 jaar meer bebouwd zal zijn dan nu. Op dit moment wordt er dus weinig tot geen verstedelijking verwacht. Dit lijkt geen direct verband te hebben met de decentralisatie, maar eerder met de huidige economische crisis. Het blijkt lastig om deze conclusie hard te maken, aangezien de interviews met de partijen uit het veld een momentopname zijn geweest en er nog veel onzekerheid bestaat ten aanzien van zowel de politieke als economische situatie. Daarnaast is er een selectie gemaakt van partijen die

representatief waren, niet alle partijen zijn daardoor geïnterviewd in het Groene Hart, waardoor de uitkomsten anders hadden kunnen zijn.

Het veld heeft op dit moment weinig ideeën over hoe de decentralisatie gaat uitpakken. Uit een studie naar de bescherming van open gebied blijkt dat er ook onder restrictief beleid beperkte ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in beschermde gebieden (Koomen et al., 2008). Meer vrijheid voor lokale overheidsorganen kan dus zorgen voor meer mogelijkheden tot verstedelijking, zeker in gebieden als Nationale Landschappen waar de verstedelijkingsdruk erg hoog is. De verwachting van geen tot weinig verstedelijking is daarmee al minder zeker. Een andere studie gaf aan dat er geen grote veranderingen zullen gaan optreden in het Groene Hart (Korthals Altes et al., 2012). Maar aan de randen is de druk op het Groene Hart zeker aanwezig. Dit is vooral merkbaar aan de hoge grondprijzen in landbouwgebieden in de randzone van het Groene Hart (van Rij, 2008). Deze hoge grondprijzen weerspiegelen eigenlijk de verwachting dat bebouwing gaat worden toegestaan in deze gebieden. Uit onderzoek van Dekker en Rietveld (2011) komt bovenstaand verband ook naar voren. Het verband vindt volgens hen plaats wanneer ruimtelijke ordeningspolitiek beperkingen oplegt aan een gebied. Wanneer er geen beperkingen op het gebied van ruimtelijke ordening zijn, is er ook niet het bovengenoemde verschil tussen landprijzen aan de stadsranden (Dekkers & Rietveld, 2011). Het blijkt ook uit de grondprijzen van 1998 tot 2008 dat er een brede ring van hoge grondprijzen in het Groene Hart is (Kuhlman et al., 2010). Interessant is dat Amsterdam aan de noordzijde lagere grondprijzen kent doordat het gebied op slot zit. Wat betekent dat de verwachting dat daar niet gebouwd gaat worden ook leidt tot lagere grondprijzen.

Het verbieden van bebouwing in de randzones alleen is daarom niet voldoende. Als de grondprijs te hoog wordt voor landbouwgebruik kan dit gevolgen hebben voor de indeling van het gebied. Zo kan de druk toenemen vanuit de overheid om bebouwing toe te staan. De eerdergenoemde decentralisatie kan volgens het onderzoek van Van Rij zorgen voor nog meer toename van druk om te bouwen in de randzone. (van Rij, 2008). Waarbij de kans op verstedelijking in deze gebieden toeneemt. Toename in druk is te verlagen door het toepassen van slow planning aan de randen van het Groene Hart. Slow planning houdt in dat de dynamiek van projecten moet worden gereduceerd en het tijdsbestek moet toenemen. Hierdoor kunnen dynamische landschappen zoals het Groene Hart beter bewaard blijven en kunnen verschillen tussen stad en platteland minder groot worden. Daarnaast moet het gebied aantrekkelijk gemaakt worden voor de burgers, zodat ook zij het nut inzien van het beschermen van het Groene Hart. Dit sluit ook aan bij de roep van de Vereniging Deltametropool om meer eigenaarschap, zodat bewoners betrokken zijn bij het gebied (Deltametropool, 2012). Op dit moment lijkt het veld zich ten delen bewust van de grote druk die er in het Groene Hart is. Het is van belang om het Groene Hart te blijven ontwikkelen, zodat het restrictieve beleid dat door de provincie nu is ingezet vastgehouden kan worden. Het betekent ook dat in economisch beter tijden hier aan vastgehouden moet worden, aangezien anders de projectontwikkelaars en andere partijen uit het gebied hun kans grijpen om te gaan bouwen en daarmee verstedelijking kunnen realiseren.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek zijn het onderzoeken van de toepasbaarheid van slow planning in de randzones van het Groene Hart. Aangezien met slow planning de verschillen tussen de stad en het platteland verkleind kunnen worden. Dit zou daarmee kunnen leiden tot lagere grondprijzen in de gebieden langs de stadsranden. Hierdoor zou het open gebied beter beschermd kunnen blijven. De tweede aanbeveling zou zijn om meer onderzoek te doen naar eerdere decentralisaties (zoals de herziene Wet op Ruimtelijke Ordening uit 2008) en wat de gevolgen hiervan zijn geweest op bijvoorbeeld grondprijzen rondom de stadsranden van het Groene Hart. Hierdoor kan er meer vergelijkingsmateriaal ontstaan om mee te nemen in het onderzoek naar de gevolgen van de decentralisatie van het Nationaal Landschapsbeleid.

BIBLIOGRAFIE

- Ackermann, C., & Eden, F. (1998). *Making strategy; the journey of strategic management*. London: SAGE publications.
- Babbie, E. (2007). *The practice of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Breunissen, K., & Duyvendak, W. (2001, Januari 31). In het land van Pronk wil niemand wonen. *Dagblad Trouw*.
- Brugha, R., & Varvasovzsky, Z. (2000). How to do (or not to do): A stakeholder analysis. *Health policy and planning* 15(3): 338-345.
- Dekkers, J.E.C. and Rietveld, P. (2011). Explaining land-use transition in a segmented land market; potential input to Land Use Scanner. Chapter 9. In Koomen, E. and Borsboom-van Beurden J.(eds.), *Land-use modeling in planning practice*. Springer, Dordrecht: 153-175.
- Feddes, F. (1999). *Nota Belvedere*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Frenkel, A., & Orenstein, D. (2012). Can urban growth management work in an era of political and economic change: international lessons from Israel. *Journal of the American Planning Association* 78 (1): 16-33.
- de Gier, A., Witsen, P., & Needham, B. (2011). *Essaybundel over decentralisatie ruimtelijke beleid*. Raad voor het landelijk gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat & VROM raad. Den Haag: SdU.
- Evers, D., & Kuiper, R. (2011). *Ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Uitgeverij Planbureau voor de Leefomgeving.
- Groene Hart Kloppend Hart. (2012). *Groene Hart Kloppend Hart*. (Merk en Marketing). Gezien op op 30 juni 2012, van Het gebied via <http://www.groenehartkloppendhart.nl/ghkh-het-gebied>.
- Groffen, B., Bakx, M., de Lange, M., Tiessen, H., & de Vuyst, S. (2010). *Beleidsvaluatie Nationale Landschappen : het succes van de Nationale Landschappen: tussenstand 'ja, mits'*. Nijmegen: Royal Haskoning.
- Hage, M., & Leroy, P. (2008). *Stakeholder Participation Guidance for the Netherlands Environmental Assessment Agency: Practice Guide*. Bilthoven/Nijmegen: Netherlands Environmental Assessment Agency and Radboud University Nijmegen.
- Janssen, J., Pieterse, N., & van der Broek, L. (2007). *Nationale Landschappen: beleidsdilemma's in de praktijk*. Rotterdam/ Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Koomen, E., Dekkers, J., & van Dijk, T. (2008). Open Space preservation in the Netherlands: Planning, practice and prospects. *Land Use Policy* 25 (3): 361-377.
- Korthals Altes, W. K., Roodbol-Mekkes, P., & Valk, van de. A. (2012). The Netherlands spatial planning doctrine in disarray in the 21st century. *Environmental and planning A* 44: 377-395.

Kuhlman, T., Luijt, J., Van Dijk, J., Schouten, A.D. and Voskuilen, M.J. (2010) *Grondprij斯卡arten 1998-2008*. WOt-werkdocument 185, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. LEI Wageningen UR: Den Haag.

I&M (2011). *Milieu-effectrapport Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Den Haag: SdU.

I&M (2012a). *Structuurvisie infrastructuur en ruimte*. Ministerie van Infrastructuur en milieu. Den Haag: SdU.

MIRT (2012). *MIRT projectenboek 2012*. Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport. Den Haag: SdU.

Pieterse, N., van der Wagt, M., Daalhuizen, F., Piek, M., Kunzel, F., & Aykac, R. (2005). *Het gedeelde land van de randstad; ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*. Rotterdam/ Den Haag : NAI Uitgevers/ Ruimtelijk Planbureau.

PBL (2012b). *Publicaties*. Gezien op 30 juni, 2012, van Planbureau voor de Leefomgeving: via <http://www.pbl.nl/publicaties/2012>

PBL (2012c). *Ruimtelijke opgaven in beeld. Achtergronden bij de ex-ante evaluatie Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Den Haag: Uitgeverij Plan bureau voor de leefomgeving.

Regiebureau Plattelands Ontwikkelings Programma, *Subbijlage 6: Kaart Nationale Landschappen*. Gezien op 19juni 2012, van POP 2007-2013 via <http://www.regiebureau-pop.eu/nl/info/4/16/31/>

Programmabureau het Groene Hart. (2012). *Wie doet wat?* Gezien op 24juni 2012, van Groene Hart via <http://www.groene-hart.nl/Wie+doet+wat/Stuurgroep+Groene+Hart/default.aspx>

Provincie Utrecht (2012). *Het Groene Hart*. Gezien op 19juni 2012, van Landschap via <http://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/landschap/groene-hart/>

Provincie Zuid-Holland (2012). *Startnotitie. Actualisering 2012 Provinciale Structuurvisie & Verordening Ruimte*. Den Haag: provincie Zuid-Holland.

Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland. (2009). *Voorloper 2009-2020*. Den Haag: provincie Zuid-Holland.

Renes, H. (2011). The Dutch national landscapes 1975-2010: policies, aims and results. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 201(2): 236-244.

Stichting het Groene Hart. (2012). *Stichting het Groene Hart*. Gezien op 30 juni 2012, via <http://www.groenehart.info/>

Thompson, J. B. (1995). *The media and modernity: a social theory of the media*. California: Stanford University Press.

van Rij, E. (2008). *Improving institutions for green landscapes in metropolitan areas*. (Sustainable urban areas 25) Amsterdam/ Delft: IOS Press BV/ Delft University Press.

Vasileiadou, E. (2012, mei 2). Besluitvormingsprocessen, college 5 Decisions in the Netherlands. Vrije Universiteit Amsterdam.

Vereniging Deltametropool. (2012). Gezien op 24 juni 2012, van netwerk voor metropolitane ontwikkeling via <http://www.deltametropool.nl/nl/index>.

VROM, LNV, V&W en EZ. (2006). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Economische Zaken. Den Haag: SdU.

Interviews

Deltametropool (2012). Interview met Vereniging Deltametropool door M. v. Kouwen, 22 mei 2012.

GHKH (2012). Interview met Groene Hart Kloppend Hart door M. v. Kouwen, 16 mei 2012

I&M (2012b). Interview met Ministerie van Infrastructuur en Milieu door M. v. Kouwen, 4 juni 2012.

PBL (2012a). Interview met Planbureau voor de Leefomgeving door M. v. Kouwen, 21 mei 2012.

PhGH (2012). Interview met Programmabureau het Groene Hart door M. v. Kouwen, 4 juni 2012.

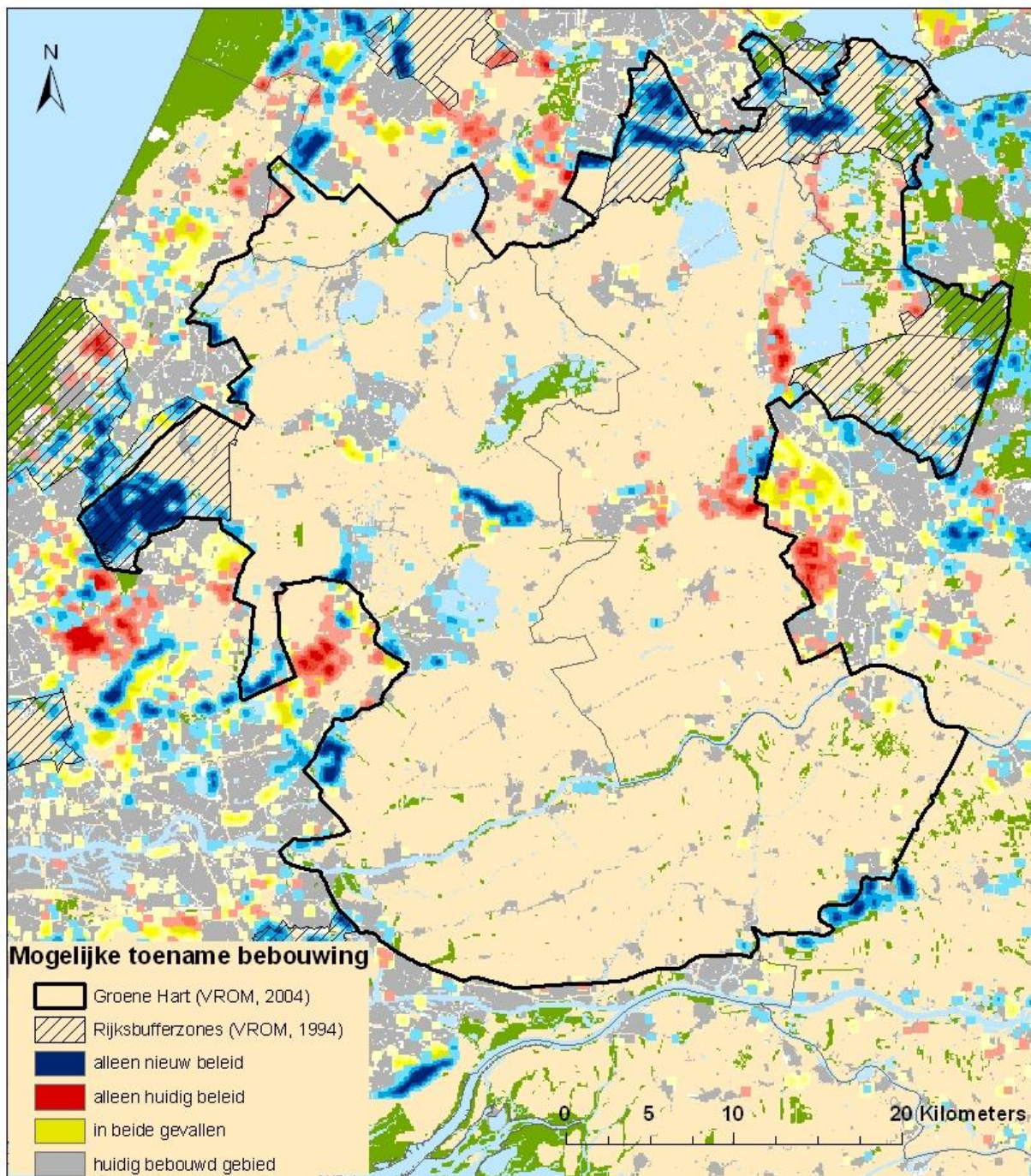
SG (2012). Interview met Stuurgroep het Groene Hart door M. v. Kouwen, 15 mei 2012.

SGH (2012). Interview met Stichting het Groene Hart door M. v. Kouwen, 14 mei 2012.

WB. (2012). Interview met Woerdens Beraad door M. v. Kouwen, 14 mei 2012.

BIJLAGE 1

Onderstaande kaart weergeeft de verstedelijking die is ontstaan in 2040, als de provincie een minder restrictief scenario gaat aanhouden. De blauwe kleur is de verstedelijking die dan gaat optreden, de rode kleur weergeeft de verstedelijking bij zowel oud als nieuw beleid. De kaart is gebaseerd op een minder restrictief beleid van de provincie, minder bundeling van wonen en werken en een vraaggestuurde woningmarkt (waardoor mensen zelf mogen bepalen waar ze gaan wonen). Zoals als te zien is neemt de druk vooral toe aan de randen van stedelijke agglomeraties in de Zuid-Vleugel (bij Rotterdam en Den Haag) en in de Noord-Vleugel bij Amsterdam, de Vechtzone en Utrecht. Ook is er verstedelijking mogelijk in het open gebied. De kaart is gebaseerd op de milieueffectrapportage van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en is gebruikt bij de interviews (zie bijlage 2) (I&Ma, 2012; I&M, 2011).



BIJLAGE 2

Interviewvragen thesis Nationale Landschappen.

Algemeen

- 1) Wat zijn de taken van uw organisatie?
- 2) Wat is uw invloed op het beleid/ uitvoering van de Nationale Landschappen?

Decentralisatie en actoren in het Groene Hart

- 3) Gaat er in uw ogen veel veranderen door de decentralisatie van Nationale Landschappen? In de actualisering van de Structuurvisie Zuid-Holland 2011 (vastgesteld op 29 februari 2012) komt naar voren dat deze provincie het restrictievere beleid van de Nota Ruimte gaat vasthouden. Zijn hiermee alle vroegere restricties overgenomen uit de Nota Ruimte? Denkt u dat de andere provincies dit beleid ook gaan voorzetten in toekomst?
- 4) Wat gaat er veranderen aan de rol van gemeente door decentralisatie?
 - In hoeverre moeten en kunnen gemeenten het veranderende beleid over Nationale Landschappen en Rijksbufferzones opnemen in hun bestemmingsplannen? Is er verschil denkbaar tussen gemeenten?
- 5) Wat gaat er veranderen aan de rol van andere actoren in het Groene Hart zoals: de ANWB (recreatief gebruik), LTO (landbouw), projectontwikkelaars (woningbouw)?
 - Krijgen zij meer macht of kansen?
- 6) Wat gaat er veranderen aan de rol van andere actoren in het veld, zoals de Stichting het Groene Hart en Groene Hart - Kloppend Hart? (maatschappelijk middenveld)
 - Krijgen zij meer macht of kansen door de huidige decentralisatie?

Decentralisatie en ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart

- 7) Het migratiesaldo nul en het ja-mits regime worden aangehouden door de provincie, denkt u dat deze elementen in het beleid van Nationale Landschappen worden vastgehouden door de provincies in de verdere toekomst (vanaf 2020)?
- 8) In de planMER over de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is naar voren gekomen dat er in bepaalde gebieden kans is op een toename aan woningen en bedrijven als gevolg van het wijzigende rijksbeleid tot 2040 (zie ook kaart bijlage 1):
 - Stedelijke agglomeraties: 1) In de Noordvleugel van de Randstad is dat onder meer in het Amstelland en in de Gooi- en Vechtzone. 2) In de Zuidvleugel rond de steden waar voorheen strengere restricties golden ofwel de regio tussen Rotterdam- Den Haag- Zoetermeer
 - Daarnaast is er ook meer kans op verstedelijking in de open ruimte: 3) Bodegraven. Hoe groot acht u de kans op verstedelijking in deze 3 gebieden als gevolg van de decentralisatie? Welke andere ruimtelijke ontwikkelingen verwacht u?
- 9) Welk van de volgende ruimtelijke gevolgen van het wijzigend rijksbeleid acht u het waarschijnlijkst: 1) versnippering, 2) toename vitaliteit, 3) achteruitgang kernkwaliteiten of 4) geen verandering.
- 10) Gaan de drie deelgebieden van het Groene Hart (plassen, waarden, veenweidegebieden) zich anders ontwikkelen door de decentralisatie?

11) Gaan de verschillen in (toegestane) ruimtelijke ontwikkelingen binnen de 20 Nationale Landschappen groter worden door de decentralisatie?

Decentralisatie en regelingen

- 12) Hoe kijkt u aan tegen de toekomst van Nationale Landschappen, nu er geringere tot geen financiën vanuit rijksoverheid komen? Zijn er volgens u alternatieve manieren waarop het Groene Hart aan nieuwe financieringen kan komen?
- 13) Verandert er volgens u iets aan de decentralisatie van Nationale Landschappen door de kabinetsval of het controversieel verklaren van de Structuurvisie op 16 mei.
- 14) De overheid gaat ervan uit dat de provincies en gemeente de regels gaan implementeren in hun Structuurvisies en bestemmingsplannen. Daarnaast vind er geen actieve toetsing door de overheid meer plaats. Hoe zouden volgens u de ontwikkeling van de Nationale Landschappen getoetst moeten worden en door wie?
- 15) Hecht u belang aan monitoring van ruimtelijke ontwikkelingen in het Groene Hart? Waar is dat nu ondergebracht? Gebeurt dat adequaat?
- 16) Wat voor soort regime is in uw ogen geschikter voor het voorzetten van het Nationaal Landschap het Groene Hart: een beschermingsregime of een stimuleringsregime?
- 17) Wat is tot slot uw visie op de toekomst van Nationaal Landschap het Groene Hart.

BIJLAGE 3

Lijst met geïnterviewde actoren.

Stuurgroep het Groene Hart

De stuurgroep bestaat uit de drie provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht en is verantwoordelijk voor het beleid van Nationaal Landschap het Groene Hart.

Woerdens Beraad

Samenwerkingsverband van 52 gemeenten.

Programmabureau het Groene Hart

Het Programmabureau het Groene Hart ondersteunt de stuurgroep bij het opstellen van het beleid voor het Groene Hart.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het Ministerie is verantwoordelijk voor de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en deze nota is de aanleiding tot decentralisatie van Nationale Landschappen.

Stichting het Groene Hart

Klankbord voor de bewoners uit het Groene Hart.

Groene Hart, kloppend hart

Samenwerkingsverband om het recreatieve product van het Groene Hart op de kaart te zetten.

Vereniging Deltametropool

Netwerk voor metropolitane ontwikkeling.

Planbureau voor de Leefomgeving

Nationaal instituut voor beleidsanalyse van de overheid over het gebruik van de ruimte en leefomgeving.