Vitalere greenport en vitaler landschap

Onderzoek naar de toegevoegde waarde van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport

Colofon

Titel rapport

Vitalere greenport en vitaler landschap: onderzoek naar de toegevoegde waarde van de ISG

Evaluatie 2022 van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2009 & 2016

Opdrachtgever

Gemeenten Katwijk, Noordwijk, Hillegom, Teylingen en Lisse

Uitvoering

Els Wouda, Maartje van Lieshout, Frank Stroeken, Linde van Bets | Wing

Ontwerp en vormgeving rapport

Simone Mink | Wing

april 2023

Inhoud

1.	**Conclusies en aanbevelingen**	4
	Samenvatting	7
2.	**Inleiding en werkwijze**	11
	2.1 Inleiding en aanleiding voor de evaluatie	11
	2.2 Geschiedenis een aanleiding voor een ISG Duin- en Bollenstreek	12
3	**De methode**	17
4	**De evluatie van de ISG als beleidsinstrument**	21
5	**De evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid**	25
	5.1 Doelmatigheid en doeltreffendheid algemeen	25
	5.2 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de ISG fysiek in het landschap	30
	5.3 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de governance	33
	5.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid uitvoeringsorganisatie GOM en financieringsmodel	37
	5.5 Maatschappelijk draagvlak	43
6	**Beschouwing ISG-beleid in relatie tot andere relevante programma's, wetten en beleid**	47

Alle in dit rapport genoemde bijlagen zijn te vinden in het aparte bijlagenboek.

1. Conclusies en aanbevelingen

1 **Er zijn veel resultaten behaald onder de vlag van de ISG. De ISG is een stevig ruimtelijk instrument, waarmee diverse doelen zijn gerealiseerd, waaronder het voorkomen van verstedelijking van de Bollenstreek en het behoud van 2.625 ha 1e klas bollengrond. Het instrument is wel enigszins gedateerd, dus moet aangepast worden aan nieuwe opgaven en een veranderde tijdsgeest.**

Advies

Herijk de ISG naar een gezamenlijk programma onder de Omgevingswet. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet is een gezamenlijke structuurvisie niet meer mogelijk. Een programma onder de Omgevingswet biedt mogelijkheden om gezamenlijke ambities en doelen voor het buitengebied te realiseren.
Geef in het proces van herijking naar een gezamenlijk programma aandacht aan nieuwe thema's, zoals onder andere de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (voor natuur, klimaat, water en stikstof), de energietransitie en woningbouwopgave die in samenhang aandacht vragen naast de in de huidige ISG benoemde opgaven.

2 **In de ISG 2016 worden veel thema's die spelen in het buitengebied geduid, zonder dat daar onder de vlag van deze visie uitvoering aan wordt gegeven. Dit zorgt voor onduidelijkheid. In de ISG staan nu zowel selectieve ruimtelijk-economisch doelen (behoud bollenareaal) als brede, multi-sectorale doelen (behoud aantrekkelijke leefomgeving).**

Advies

Een brede, multi-sectorale aanpak heeft de voorkeur. Zorg daarbij voor goede samenhang met andere strategische documenten of visies zodat er afstemming is.
Neem in het gezamenlijk programma geen ambities en doelen op over thema's waar binnen het programma geen uitvoering aan wordt gegeven. Als gekozen wordt voor een breder meer integraal programma, zorg dan voor een passende governance en uitvoering waarin alle doelen gedekt worden. Bijvoorbeeld door het instellen van een bestuurlijk overleg 'programma buitengebied' met alle portefeuillehouders met daaronder een uitvoeringsorganisatie die alle opgaven beslaat.
Een alternatief is een selectieve, sectorale aanpak gericht op bollenareaal en openheid. Als hiervoor gekozen wordt zorg dan wel voor samenhang met de andere thema's in andere programma's en inbedding in ruimtelijk beleid dat leidt tot ruimtelijke kwaliteit.

3 **De GOM als intergemeentelijk grondbedrijf werkt goed. Voor de financieringsconstructie gekoppeld aan Greenport-woningen is steeds minder draagvlak. Dit gebrek aan draagvlak belemmert de uitvoering van de ISG door de GOM. Een alternatief voor deze financieringsconstructie en een helder begrip van hoe de constructie werkt, ontbreekt.**

- Op dit moment is de verkoop van bouwtitels voor Greenport-woningen de belangrijkste financiering voor de herstructurering van het gebied en het opruimen van verrommeling. Deze financieringsconstructie is bedacht in 2009 met het idee dat op deze manier met relatief weinig woningen in een hoog segment, de uitvoering door de GOM grotendeels gefinancierd wordt, zonder extra publieke middelen. Deze woningen mogen alleen gebouwd worden op locaties waarvoor de gemeenteraad het bestemmingsplan heeft vastgesteld. De gemeenteraad is in het kader van een goede ruimtelijke ordening dus verantwoordelijk voor de besluitvorming. Dit is echter niet goed bekend bij verschillende stakeholders.
- Het bouwen in een duur segment voelt voor veel betrokkenen strijdig met de ambitie om

het gebied open te houden. De nieuwbouw is zichtbaar, maar de gerealiseerde openheid elders door het opruimen van verrommeling is snel vergeten, als de sloop enkele jaren geleden is gerealiseerd.

» Bouwen in een duur segment sluit ook niet aan bij de huidige maatschappelijke vraag naar betaalbare woningen.

Advies

Zorg voor een heldere uitleg over de uitvoering en financieringsconstructie van het gezamenlijk programma en op welke manier er gezorgd wordt voor het behoud van de Bollenstreek. Zorg ook voor duidelijkheid over de rolverdeling tussen GOM en de gemeenten bij het vaststellen van bouwlocaties en het vergunnen van Greenportwoningen.

Onderzoek alternatieve mogelijkheden voor financiering: woningen in een goedkoper segment, percentages van bouwkosten i.p.v. vast bedrag bouwkavels, windmolens, gemeentelijke bijdragen, Transitiefonds NPLG, Klimaatfonds, Investeringsagenda Holland Rijnland, Leader (Plattelandsontwikkeling), Europees Sociaal Klimaatfonds.

4 Heldere definities ontbreken.

De ISG ambities behoud van openheid in het landschap en opruimen van verrommeling worden breed gedragen. Verrommeling, zichtlijnen en openheid zijn echter niet duidelijk gedefinieerd, waardoor verschillende interpretaties ontstaan. Dit zorgt voor uiteenlopende verwachtingen over wat de ISG moet opleveren: concentratie van bebouwing of mooi landschap?

» Wat is openheid en wat is de kwaliteit van open landschap? Voor verschillende stakeholders heeft openheid een andere betekenis. Voor agrariërs valt dit samen met open bollenareaal; voor veel burgers gaat het om de beleving van open ruimte en om de kwaliteit van open landschap. Daarbij maakt het uit of open gebied begrensd wordt door beplanting of moderne bedrijfsgebouwen.

» Hetzelfde geldt voor verrommeling: wanneer zorgt een verouderd gebouw of schuur voor verrommeling van het landschap? Ook daar wordt op verschillende manieren invulling aan gegeven. Een oude bollenschuur heeft bijvoorbeeld ook cultuurhistorische waarde voor het gebied.

Advies

Zorg voor heldere definities met name voor de begrippen openheid en verrommeling. Betrek belanghebbenden bij het formuleren van deze definities.

5 In de huidige ISG ontbreekt een visie op het landschap van de Bollenstreek.

Landschap is in de huidige uitwerking in het landschapsperspectief versmald tot behoud van openheid en behoud van areaal bollengrond. In de landschappelijke beleving zijn echter niet alleen oppervlaktes van belang, maar ook volumes (hoogte van gebouwen) en de kwaliteit van de inrichting.

Advies

Wees duidelijk in welke mate de ISG ambieert om te zorgen voor een mooi bollenlandschap (landschappelijk, toeristisch, recreatief, etc). Ontwikkel desgewenst een gezamenlijke landschapsvisie. Het kan helpen om een onafhankelijke kwaliteitscommissie in te richten om de gemeentelijke besluiten voor het buitengebied te toetsen, voorafgaand aan besluitvorming. Op deze manier borg je een kwaliteitscheck en worden besluiten voor de gehele Duin- en Bollenstreek op dezelfde wijze getoetst. Hierbij kan mogelijk worden aangesloten bij de provinciale kwaliteitszorg (zoals de provinciaal adviseur ruimtelijke kwaliteit).

6 De evaluatie laat zien dat er in de loop van de tijd in de gemeenten verschillende ideeën zijn ontstaan over de ambities en doelen voor het buitengebied.

Advies

Onderzoek in de herijking wat de (nieuwe) gezamenlijke doelen zijn en hoe je daar gezamenlijk uitvoering aan wilt geven. Maak inzichtelijk op welke punten de ambities uiteenlopen, stem samen de gewenste doelen goed af en maak daar afspraken over.

7 In verschillende gemeenten worden op dit moment geen besluiten genomen over ISG-gerelateerde onderwerpen. Dit zorgt ervoor dat er al enkele jaren weinig meer gebeurt en dat GOM geen uitvoering kan geven aan het ISG-beleid.

Advies

Zorg bij een herijking voor enthousiasme over de kansen en realisme over de mogelijkheden die een gezamenlijk programma voor de Duin- en Bollenstreek biedt. Zorg er ook voor dat begrip en kennis van het gezamenlijke programma, hoe de uitvoering geregeld is, en hoe de financiering in elkaar steekt bij elke bestuurswisseling overgedragen wordt.

SAMENVATTING

Evaluatiedoel 1: ISG als beleidsinstrument

Is de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) het leidende document in beleid en in de besluitvorming over het buitengebied?

Het algemene beeld is dat de ISG nog het leidende beleidsdocument is. We zien dat de teksten vanuit de ISG grotendeels zijn overgenomen in de omgevingsvisies. Ook wordt aangegeven dat de ISG leidend is voor besluitvorming over verzoeken en aanvragen in het gebied. Ambities worden echter vrijer geïnterpreteerd en komen niet altijd overeen. Daarnaast bevat de ISG zoveel ambities, uitgangspunten, pijlers, en strategische hoofdlijnen dat lang niet meer voor iedereen duidelijk is wat de ISG tot doel heeft. In de coalitieakkoorden worden nuanceringen op de ISG aangebracht door ruimteclaims vanuit andere ontwikkelingen waar de coalities ook invulling aan willen geven.

1. ISG is leidend voor omgevingsvisies en voor een deel van de besluiten in het buitengebied:
   - De tekstvoorstellen met ISG-doelen zijn door Hillegom, Katwijk en Lisse letterlijk overgenomen in omgevingsvisies. Daarnaast zien we vrije interpretaties van ambities.
   - ISG is leidend voor de besluitvorming over verzoeken en aanvragen in het gebied.
2. ISG is echter niet altijd meer leidend in uitvoering en bij nieuwe plannen/ nieuw beleid:
   - In sommige coalitieakkoorden klinkt een ander geluid.
   - Onduidelijkheid over doelen natuur, water, recreatie. Deze staan (ook) in ISG maar vallen onder Holland-Rijnland en Hoogheemraadschap: dus is ISG dan leidend?
   - Huidige ontwikkelingen en veelheid aan opgaven (ook bijvoorbeeld nationaal programma landelijk gebied, woningbouwopgave en energietransitie) in het buitengebied, vragen andere kaders.
   - De landschapsanalyse (zie 5.1) laat een divers beeld zien t.a.v. de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.

Daarnaast is het verwarrend dat ISG-doelen benoemd en uitwerkt die in andere programma's worden uitgevoerd en gefinancierd, zoals het Groenprogramma.

Evaluatiedoel 2: doelmatigheid en doeltreffendheid

Het is lastig om harde conclusies te geven als het gaat om doeltreffendheid van de ISG in het algemeen. Enerzijds door de veelheid aan ambities, pijlers en doelen in de ISG en het feit dat deze niet kwantitatief of SMART gemaakt zijn. Anderzijds, omdat een deel van de thema's opgenomen in de ISG niet onder de uitvoering van de GOM vallen. Zo wordt bijvoorbeeld wonen apart bij gemeenten in de regio belegd in de specifiek daarop gerichte programma's en agenda's.

Wat betreft de doelmatigheid kunnen we alleen concluderen over het werk van de GOM (zie 5.4). De financiering van de overige doelen loopt buiten ISG om via governance en uitvoering Groenprogramma, Economic board en Stichting Greenport en Hoogheemraadschap. In het kader van deze evaluatie hebben we de financiering in het kader van deze andere programma's en uitvoeringsorganisatie niet nader onderzocht.

Fysiek in het landschap

Als het gaat om de doeltreffendheid van de ISG fysiek in het landschap laat deze evaluatie zien dat er sprake is van een balans in het totaal aantal locaties waar sloop of bouw heeft plaatsgevonden. Van de geanalyseerde locaties zijn er op ca. 28 locaties gebouwen gesloopt en eveneens op ca. 28 locaties gebouwen (aan)gebouwd of uitgebreid.

Een deel van de ontwikkelingen valt buiten de projecten die de GOM heeft uitgevoerd. Het gaat daarbij dus om projecten die de verschillende gemeenten zelf hebben uitgevoerd.
Van die ontwikkelingen (ca. 21) gaat het in 7 gevallen

om sloop en in 14 gevallen om aanbouw. Gesteld kan worden dat er onder gemeentelijke uitvoering dus vaker aanbouw plaatsvindt dan sloop.

Als we kijken naar het kwalitatieve effect van het ISG-beleid valt op dat op een aantal locaties de bouw opvallend groot is. De meeste van deze bedrijfsgebouwen vallen niet onder GOM projecten. De aanbouw betrof vrijwel altijd bedrijfsuitbreidingen op linten of aan de rand van de bebouwde kom.

We concluderen dat het ISG-beleid een positieve werking op de openheid van het landschap heeft. Plekken die men meer open wil maken zijn meer open geworden en bebouwing is gekomen op plekken waar dit werd gewenst. Wel is er een verschil zichtbaar in de verhouding (aan)bouw en sloop. Er is sprake van balans in (aan)bouw en sloop in GOM-projecten. De gemeentelijke projecten kennen een verhouding van ongeveer 2/3e deel aanbouw tegenover 1/3e deel sloop. Daarnaast betreft de (aan)bouw die plaatsvindt onder gemeentelijke uitvoering vaker een groot bouwvolume. De aanbouw uitgevoerd door GOM leidt op het oog tot minder opvallende gebouwen, bijvoorbeeld doordat er meer achterwaartse uitbreiding plaatsvindt. Opgemerkt moet hierbij worden, dat alle (aan)bouwen planologisch beoordeeld en vergund worden door de gemeente. GOM is dan alleen betrokken bij de uitvoering qua contractvorming, sloop, bollengrondcompensatie en grondverbetering, zoals omzetting naar 1e klas bollengrond.

In enkele polders is duidelijk veel openheid gecreëerd. Voorbeelden zijn de Omgeving Westeinde en de polders Het Vinkeveld en De Klei. Een wisselend beeld is te zien in de omgeving van Het Mallegat, de Hogeveense polder en polder Het Langeveld, waar ondanks het beleid op meerdere locaties werd gebouwd.

In een vijftal zichtassen zijn enkele gebouwen verschenen (Teylingen Jacoba v Beijerenlaan, Prinsenweg - Torenlaan, Oosterduinse Meer, Hogeveense Polder en Zilkerpolder). Twee zichtassen (Het Langeveld en Omgeving Westeinde) zijn duidelijk verbeterd als gevolg van sloopwerken. In de overige zichtassen is gesloopt waardoor de doorkijk is verbeterd, maar is er ook plaatselijk gebouwd.

Wat valt op:

» Er komt bebouwing in het buitengebied bij (met name toename in volumes) en dit is grotendeels niet GOM gerelateerd.
» Er is bebouwing in zichtlijnen.
» De doelen in deelgebieden zijn soms tegenstrijdig: er is uitbreiding naar achteren mogelijk, maar dit botst met een open te houden zichtlijn.
» Nieuwe aanbouw is nogal eens zichtbaar (hoge, donkere loodsen).
» In onze analyse hebben we met behulp van kaarten beoordeeld op grondvlak. De hoogte en dus ook het volume is niet meegenomen. Dit is wel bepalend in het landschap.
» Er zijn veel vragen over het beleid: wat is openheid? Wat is verrommeling?

Governance

De governance met verschillende bestuurlijke overleggen en uitvoerders is ingewikkeld en maakt afstemming lastiger. Taken en bevoegdheden zijn daardoor niet bij iedereen bekend.

Het is niet logisch dat in de ISG-ambities, pijlers, uitgangspunten en strategische hoofdlijnen allerlei thema's genoemd staan, terwijl een deel niet door GOM wordt uitgevoerd, maar door Stichting Greenport, Economic Board, Groenprogramma Holland-Rijnland en het Hoogheemraadschap. Dit is verwarrend en zorgt voor onduidelijkheid over waar de ISG wel of niet over gaat. Inhoudelijk lijkt het alsof door gemeenten niet aan deze doelen wordt gewerkt, in ieder geval niet onder ISG-vlag.

De gemeentelijke uitvoering via de normale bestemmingsplan procedures gaat gestaag. De uitdaging zit in het voldoende informeren en betrekken van de gemeenteraad als besluitvormend orgaan, zeker bij wisseling van raden. Ook gezamenlijke handhaving van oneigenlijk gebruik van bollengrond is een aandachtspunt.

Uitvoeringsorganisatie GOM en financieringsmodel

GOM was goed op weg om veel te realiseren in de Duin- en Bollenstreek. Het areaal 1e klas bollengrond is met 17,7 ha toegenomen ten opzichte van de uitgangsdatum van 1/1/2011. Zoals het rapport Loep op GOM en de jaarverslagen laten zien, is de GOM de laatste jaren echter onderwerp van discussie geworden, waardoor de werkwijze met de gesloten beurs niet meer werkt. Er worden nauwelijks Greenportwoningen (meer) vergund, dus is de financiële onderlegger onder de uitvoering door de GOM nagenoeg verdwenen.

De financieringsconstructie met Greenportwoningen werkt dus niet meer, sinds deze Greenportwoningen ter discussie staan. Een nieuw financieringsmodel is nodig, want voor Greenportwoningen is op dit moment geen draagvlak. Onder andere omdat de juiste uitleg en het positieve verhaal achter deze constructie ontbreken.

Voor verschillende betrokkenen voelt het bouwen van duur segment woningen in het buitengebied strijdig met de ambitie om dit gebied open te houden. Daarnaast ontbreekt een gezamenlijk plan of kader waarin staat waar greenportwoningen wel en niet gebouwd mogen worden.

De beide fondsen waarmee de GOM werkt, voldoen. Ook de verevening tussen winstgevende en verlieslijdende projecten en/of activiteiten werkt. De GOM houdt de balans tussen herstructureren en behoud van bollengrond goed in het oog. Deze verevening vormt de basis voor regionale samenwerking. De bijdrage vanuit fondsen is echter klein vergeleken met financiering vanuit Greenportwoningen. En zoals hierboven al genoemd: het hele financieringconstruct is lastig uit te leggen.

Maatschappelijk draagvlak

Het blijkt dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de doelen en ambities in de ISG, voor zover deze bekend zijn bij de respondenten. De ISG-doelen met betrekking tot openheid en behoud areaal bollengrond worden in ieder geval door alle belanghebbenden gedragen. Echter doordat doelen en gebruikte termen vaag of onduidelijk zijn (openheid, verrommeling), hebben belanghebbenden geen duidelijk beeld waar de ISG aan zou moeten bijdragen.

Wel zijn de doelen ondertussen achterhaald door nieuw beleid en maatschappelijke ontwikkelingen, wat het maatschappelijk draagvlak voor ISG doet wankelen. Ook voor de wijze waarop het ISG-beleid uitgevoerd wordt is er minder draagvlak, met name het argument dat economie meer prioriteit krijgt ten opzichte van natuur en landschap wordt vaak aangehaald. Daarnaast worden er vraagtekens gezet bij de financieringsconstructie van de GOM. Niet bij alle belanghebbenden is draagvlak voor Greenportwoningen met de huidige grote opgave en vraag naar ander soort (betaalbare) woningen.

Uit de bewoners enquête blijkt dat er maatschappelijke draagvlak is voor de meerderheid van de doelen en ambities in de ISG, wel met de kanttekening dat deelnemers niet goed bekend zijn met het ISG-beleid. Het doel dat behoud bollengrond prioritair is ten opzichte van andere functies zoals wonen, recreatie, toerisme en opwek van energie wordt onvoldoende ondersteund. Men vindt dat er goede afwegingen voor het buitengebied moeten plaats vinden, waar wonen, energie opwek, recreatie en toerisme (soms) prioritair zijn boven bollengrond. In relatie tot de uitvoering van beleid zijn de meningen verdeeld, de effecten in het landschap en het buitengebied zijn nog onvoldoende zichtbaar. Dit heeft ook te maken met definitie kwesties over openheid en verrommeling.

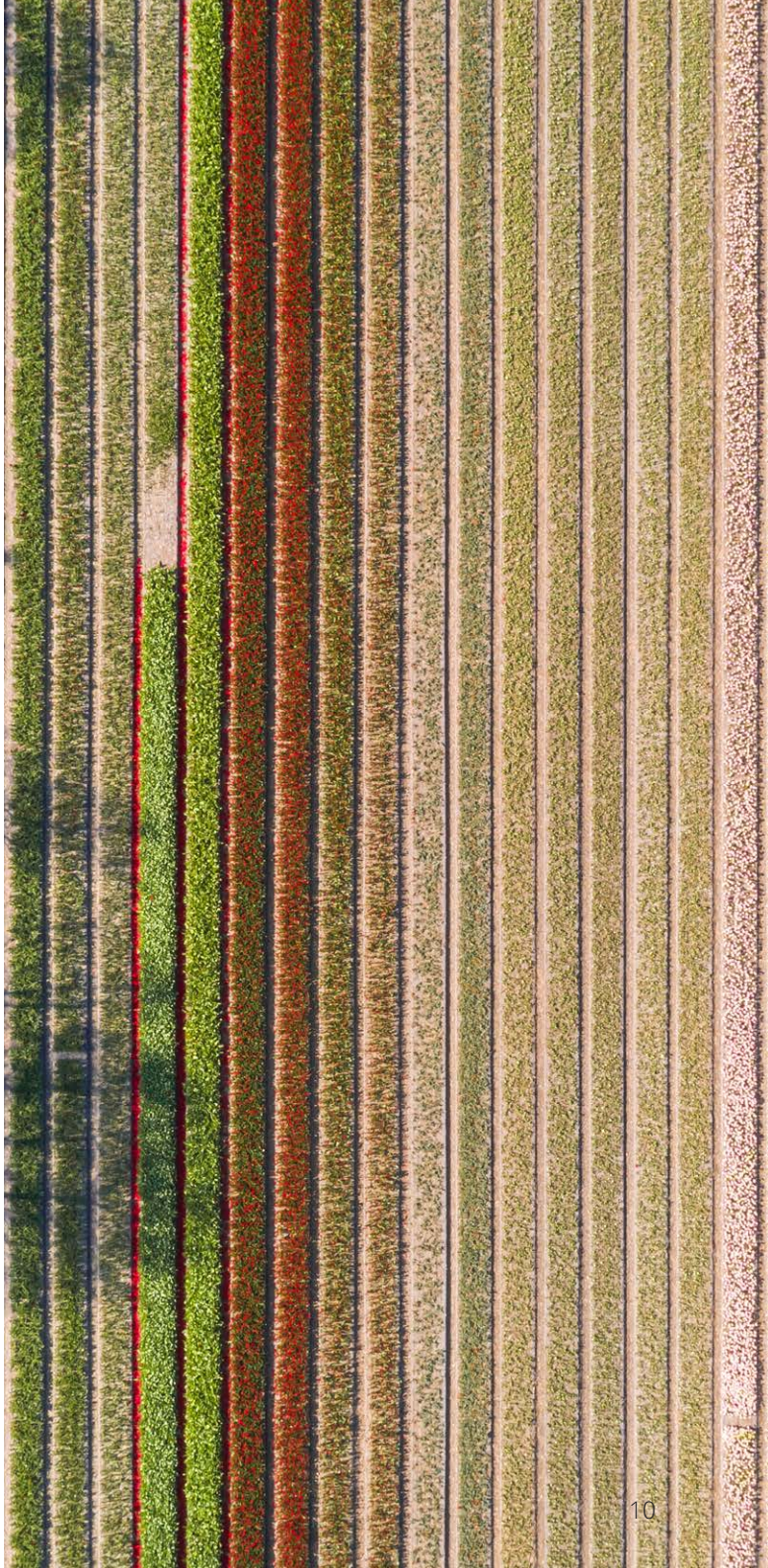
Evaluatiedoel 3:
ISG-beleid in relatie tot overig regionaal en nationaal beleid

Uit de documentenanalyse blijkt dat de ISG grotendeels in lijn is met overig regionaal en nationaal beleid.

De ISG wordt benoemd in ongeveer de helft van de bestudeerde regionale en provinciale documenten. Het blijkt dat met name de doelen rondom behoud bollengrond, openheid van het landschap en verduurzamen (in brede zin) terug te vinden zijn in andere programma's en beleid. De ISG is ook in lijn met de bovenliggende programma's en beleid. De ISG is overgenomen in de meeste omgevingsvisies en daarmee is invulling gegeven aan de Omgevingswet. Ook een eventuele herziene ISG past binnen de Omgevingswet in de vorm van een gezamenlijk programma. De strategische ambities en doelen van het nieuwe programma worden vervolgens opgenomen in de lokale Omgevingsvisies en zonodig juridisch geborgd in de lokale omgevingsplannen.

Er zijn slechts enkele documenten niet in lijn met de ISG op het gebied van wonen en energie. De ISG is met name op gebied van wonen niet in lijn met de bestudeerde beleidsdocumenten. De Greenportwoningen lijken niet goed aan te sluiten op de huidige behoefte voor betaalbare woningen.

Door de grotere vraag is er ook meer ruimte nodig voor woningen, wat in de toekomst kan botsen met het doel rondom behoud van openheid en areaal bollengrond. Kijkend naar meer recentere ruimtelijke opgaven, zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG), bereikbaarheid bedrijvigheid, recreatie, natuur, water, en de klimaatopgave, is de verwachting dat het niet allemaal past en er gezamenlijk keuzes gemaakt moeten worden.

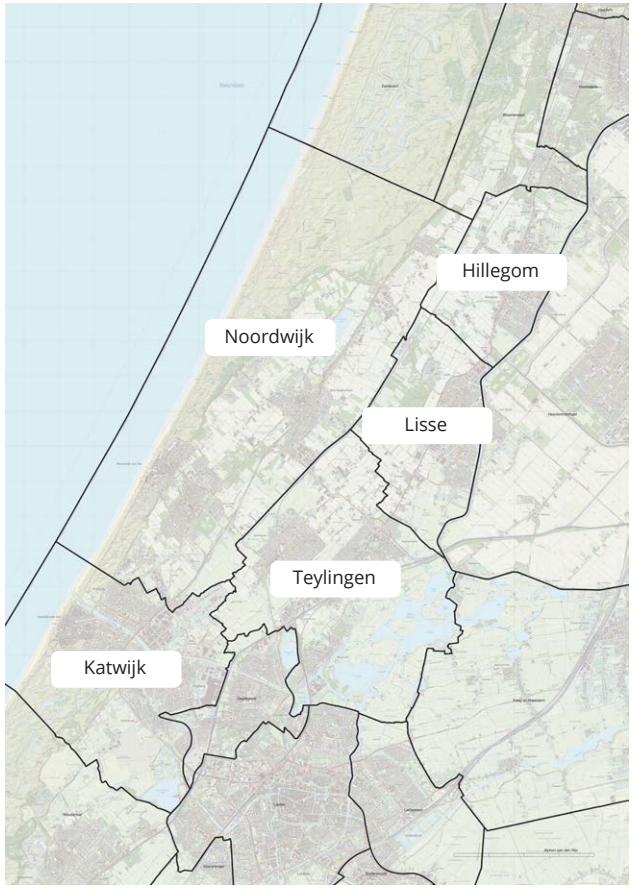


2. INLEIDING EN WERKWIJZE

2.1 Inleiding en aanleiding voor de evaluatie

De Duin- en Bollenstreek is een buitengebied met een sterke en eigen karakteristiek die mede gebaseerd is op de lange traditie van bollenteelt, sierteelt en handel. Bollenvelden, bloemencorso's en Keukenhof zijn onderdeel van deze karakteristiek. De tijd staat echter niet stil. De wereldbollenmarkt is in de afgelopen decennia fors gegroeid. Het teeltareaal in Nederland is toegenomen. De Bollenstreek is daardoor niet meer het belangrijkste productiecentrum van Nederland. Daarnaast is de bolleneconomie sterk aan verandering onderhevig. Internationalisering en schaalvergroting dwingen ondernemingen om anders te opereren. Kleine (verouderde) ondernemingen zullen gaan stoppen. Vooral grotere en moderne ondernemingen hebben bestaansrecht. Deze ontwikkeling is zichtbaar en die stelt eisen en laat ook ruimtelijke sporen na. Schaalvergroting leidt tot veranderende eisen aan bedrijfsvestiging, verkaveling en bedrijfsbebouwing. Maar bollenteelt is allang niet meer de enige ruimtevrager in het gebied. Ook de energietransitie, woningbouwopgave, mobiliteit, bedrijvigheid en doelen met betrekking tot natuur, water, klimaat en recreatie vragen ruimte in het buitengebied.
Sinds de vaststelling van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (in 2009, evaluatie en actualisatie 2016) (ISG) zijn goede stappen gezet in de omgang met teeltareaal en bedrijfsbebouwing. Gezien de huidige maatschappelijke, economische en ruimtelijke ontwikkelingen in de Duin- en Bollenstreek en daarbuiten, is het een goed moment om terug te kijken en vooruit te kijken. Ook de behoeften in de raden, geluiden uit het veld, de invoering van de Omgevingswet, de Regionale Energiestrategie 1.0 en de klimaat- en woningbouwopgave zijn aanleiding om het gezamenlijk ruimtelijk kader in het buitengebied te evalueren.

Het Bestuurlijk Overleg Ruimte van de vijf gemeenten heeft op 1 december 2021 het voornemen uitgesproken, op basis van de vastgestelde Strategische agenda Ruimte Duin- en Bollenstreek en de uitvoering daarvan, een plan van aanpak voor te bereiden. Een evaluatie van de doelen en instrumenten van de ISG vormt hier onderdeel van. Ook is vanuit de aandeelhouders van de GOM op 17 november 2021 aangedrongen op een dergelijk plan van aanpak.



Figuur 1 | Gemeentegrenzen Duin- en Bollenstreek.

2.2 Geschiedenis en aanleiding voor een Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek

Sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw groeit de ruimtedruk binnen de greenportgemeenten in de Duin- en Bollenstreek. Er liggen veel ruimteclaims voor onder andere woningbouw en bedrijventerreinen. Daarnaast leidden de aanleg van ondersteunend en gespecialiseerd glas en de bouw van grote handels- en exportbedrijven/centra tot een aanzienlijke bebouwing van het oorspronkelijke open buitengebied.

Pact van Teylingen

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw vinden steeds meer partijen, zowel overheden als marktpartijen, de verdergaande verrommeling binnen de Duin- en Bollenstreek een ongewenste ontwikkeling. Door de verrommeling verdwijnen specifieke landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van de streek en versteent het gebied. Die ontwikkelingen leidden ertoe dat maatschappelijke organisaties en overheden de handen ineen sloegen om het tij te keren. Deze samenwerking om de verdergaande verrommeling en verdichting in het buitengebied in de Duin- en Bollenstreek tegen te gaan werd op 25 maart 1996 vastgelegd in het Pact van Teylingen. Dit pact was nadrukkelijk bedoeld om verdere aantasting van het gebied tegen te gaan en heeft daarom een defensief karakter.
In de praktijk leidde dit naast een adequate bescherming tegen invloeden van buitenaf echter ook tot een vertraging van positieve en wél gewenste ontwikkelingen van het gebied.

Offensief van Teylingen

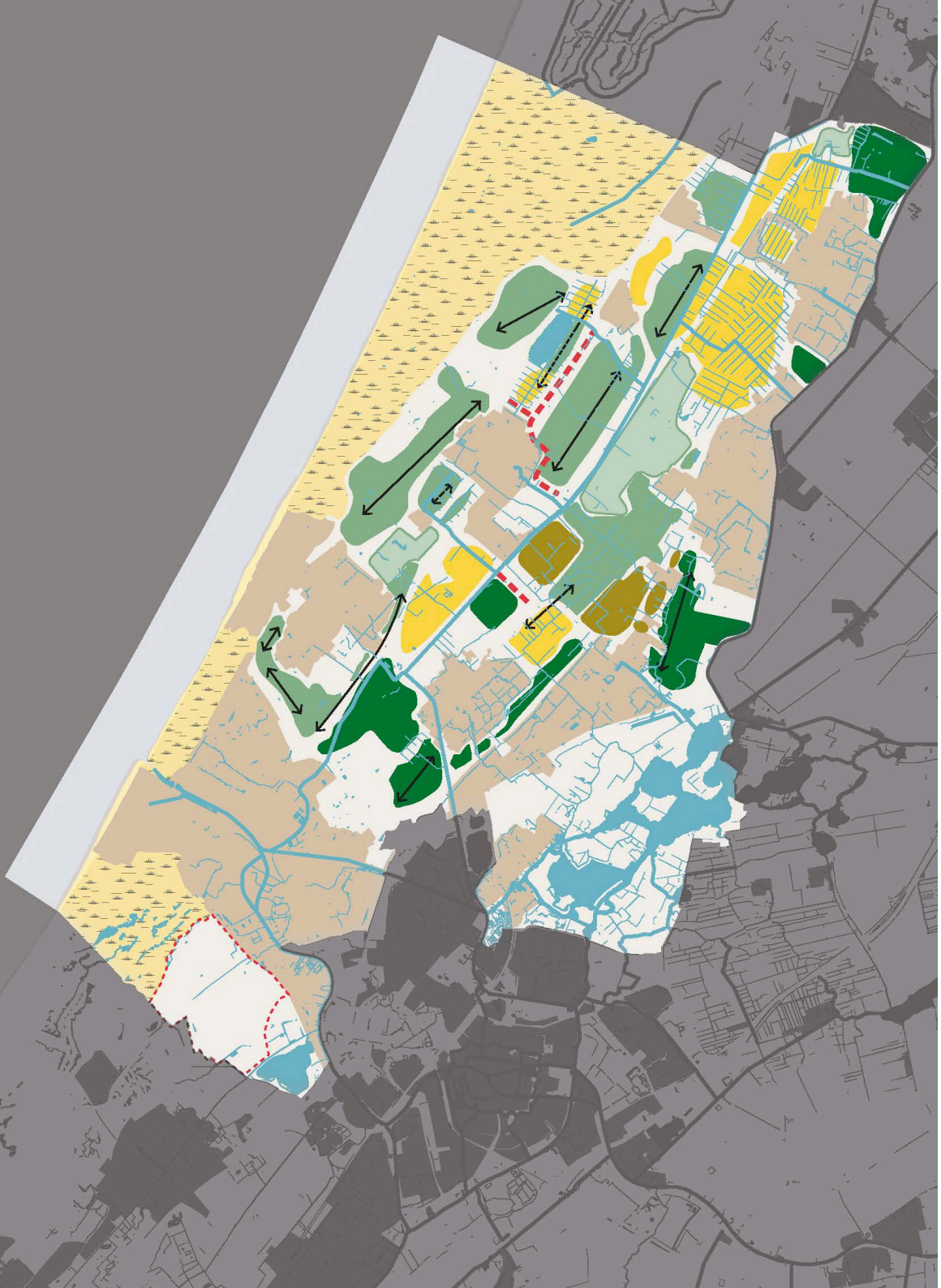
In maart 2004 is in aanvulling op het Pact van Teylingen het Offensief van Teylingen vastgesteld. Dit offensief zette in op het realiseren van gewenste ontwikkelingen en op het saneren van ongewenste ontwikkelingen. Hierbij was de rol van de Stuurgroep Pact van Teylingen, waarin overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven waren vertegenwoordigd, van groot belang. De stuurgroep had een afstemmende, adviserende en regie voerende rol. Mede door deze opzet waren de ervaringen met het Offensief van Teylingen positief. Kanttekening hierbij was dat snelheid, slagkracht en schaal beperkt waren, waardoor nog onvoldoende resultaten zijn geboekt.

Nota Ruimte en Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek

Tot 2004 bedreigden de genoemde sectorale ruimteclaims op het gebied het voortbestaan van de Duin- en Bollenstreek als mondiaal kennis-, teelt-, handels- en transportcentrum. Deze dreiging veranderde door:

- De gezamenlijke afspraken van de gemeenten in de nieuwe regio Holland Rijnland ten aanzien van woningbouw tot 2020.
- De aanduiding van het gebied van de Duin- en Bollenstreek als Greenport in de Nota Ruimte (januari 2006).
- Erkenning van de waarde van de Greenport Duin- en Bollenstreek door het kabinet (2005). Daarmee werd het economisch belang ook door het Rijk erkend.
- De constatering in de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek dat er slechts ruimte is voor een beperkte woningbouwopgave (mei 2006).

De Nota Ruimte benoemde een gebiedsuitwerking voor de Haarlemmermeer en de Bollenstreek.
Het Rijk verzocht de provincies Noord- en Zuid-Holland om op te treden als opdrachtnemers. Zij zijn hiermee aan de slag gegaan, in samenwerking met de gemeenten Haarlemmermeer en Bennebroek, Hoogheemraadschap van Rijnland, Holland Rijnland, private partijen en maatschappelijke organisaties. Gedeputeerde Staten van Noord- en Zuid-Holland stelden het definitieve rapport van de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek met instemming van Provinciale Staten op 16 mei 2006 vast.



Legenda Landschapsperspectief

Ja, mits beleid gericht op schaalvergroting, sanering en uitbreiding agrarische bebouwing met aanleg beplanting en verbetering beeldkwaliteit:

- Uitbreiding bebouwing op locatie met voorwaarden behoud openheid en behoud zichtlijnen
- Uitbreiding bebouwing op locatie
- Achterwaartse uitbreiding bebouwing onder voorwaarde behoud openheid en behoud zichtlijnen

Nee, tenzij beleid gericht op sanering en in beginsel alleen uitbreidingen bebouwing toestaan onder strenge voorwaarden:

- Openheid actief vergroten
- Behoud openheid met verbetering landschappelijke kwaliteit groen en open weidekarakter
- Behoud natuurgebied
- Behoud en versterken doorkijk en vensters

Legenda overig:

- Begrenzing stedelijk gebied van de Greenport
- Behoud duingebied
- Water
- Geprojecteerd woon-, werk - en recreatiegebied vliegveld Valkenburg (buiten Greenport)

Figuur 2 | Kaart landschapsperspectief Duin- en Bollenstreek, uit het ISG.

ISG 2009 en 2016

In 2009 sloten de zes Bollenstreek gemeenten de Samenwerkingsovereenkomst Duin- en Bollenstreek (SOK; 11 mei 2009).
Hierin werden afspraken gemaakt over de verdere formalisering van het gezamenlijke ruimtelijkeordeningsbeleid en over het oprichten van een gezamenlijk herstructureringsbedrijf: Greenport OntwikkelingsMaatschappij (GOM). De Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) werd vervolgens vastgesteld door de gemeenteraden in december 2009. De GOM werd in maart 2010 opgericht. In 2015 en 2016 is de ISG integraal geëvalueerd en geactualiseerd vastgesteld.

De Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bollenstreek (ISG) verschaft de noodzakelijke, regionale ruimtelijke ordeningsbeleidsbasis en ontwikkelstrategie voor het buitengebied.
Het is een formele planfiguur conform de Wet ruimtelijke ordening en het is "zelfbindend" voor het ruimtelijkeordeningsbeleid van de gemeenten.
De ISG biedt de grondslag voor toepassing van een systematiek van kostenverhaal en kostenverevening waarmee inkomsten verkregen kunnen worden voor de financiering van de gewenste ruimtelijke ordening. De gemeenten hebben met betrekking tot de bekostiging van de herstructurering de principiële keuze gemaakt om niet te kiezen voor de inzet van publieke geldmiddelen, maar gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheid tot kostenverhaal (Wet Ruimtelijke Ordening en Grondexploitatiewet). Hierdoor is het mogelijk "kosten van openbaar nut" binnen een ruimtelijk plan te verrekenen met grondeigenaren. In essentie komt dit erop neer dat er bij een bestemmingsplanwijziging met de betrokken grondeigenaren een "bijdrage ruimtelijke ontwikkeling" (bollengrondcompensatiebijdrage of een bouwtitel voor een Greenportwoning) wordt overeengekomen die wordt gebruikt ten behoeve van de herstructurering. De ISG zorgt hierbij voor de planologisch-juridische grondslag en is de bevoegdheid van de gemeenten.

Het doel van de ISG Duin- en Bollenstreek is drieledig:

- Het gedetailleerder dan in de Regionale Structuurvisie Holland Rijnland (RSV) vastleggen van het ruimtelijke ontwikkelingskader voor de vitalisering van de Duin- en Bollenstreek tot en met 2030.
- Het, in tegenstelling tot de RSV, wettelijk verankeren van het ontwikkelingskader als zelfbindend ontwikkelingskader voor de Greenportgemeenten.
- Het verschaffen van een planologisch juridische basis voor het verevenen van plankosten op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO, 2008).

Vanuit de Regionale Structuurvisie Holland Rijnland (RVS) is het doel voor het buitengebied in de Duin- en Bollenstreek geformuleerd als: herstructureren en versterken van een vitaal bollencomplex en de landschappelijke kwaliteit inclusief glastuinbouw.
De belangrijkste dilemma's hierbij zijn de druk van woningbouw en overige ruimte- claims, zoals bedrijventerreinen, veeteelt en detailhandel op het open gebied als bedreiging van de bollenteelt. Daarnaast gaat het om de slechte bereikbaarheid.

Met de vaststelling van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (2016) hebben de gemeenten gekozen, conform Regionale Structuurvisie Holland Rijnland (RVS), voor economische structuurversterking van de Greenport Duin- en Bollenstreek. Dit houdt in dat gemeenten werken aan de ambities:

- De economische herstructurering van de Greenport staat centraal.
- De herstructureringsopgave wordt gecombineerd met landschapsverbetering.
- Tegengaan van verdergaande verrommeling van het landschap.
- De maximale woningbouwbijdrage van de Duin- en Bollenstreek is bereikt met het uitvoeren van de woningbouwopgave, zoals in de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek overeen is gekomen.

» Het duurzaam handhaven van het areaal aan 1e klas bollengrond van 2625 hectare.
» Bij conflicterende ruimteclaims krijgen primaire greenportfuncties, zoals bollencluster, vaste planten, bloemencluster en toerisme (inclusief greenport gerelateerde handel en dienstverlening) prioriteit, boven niet primaire greenportfuncties, zoals overige landbouw en veeteelt.

Voor de uitwerking van bovenstaande ambities hebben de gemeenten een aantal uitgangspunten geformuleerd (zie p. 16-17 ISG). Op basis van deze ambities en uitgangspunten, zijn vier pijlers voor het ruimtelijk beleid tot 2030 opgesteld:

» Faciliteren van de herstructurering, versterking en vernieuwing van het gehele bollen-, vaste planten- en bloemencomplex in combinatie met verbetering van het landschap.
» Realiseren van de daarvoor benodigde ruimtelijke functiewijzigingen in de Duin- en Bollenstreek.
» Bijdragen aan de sociaaleconomische vitaliteit van de greenportgemeenten.
» Bijdragen aan de verbetering van de bereikbaarheid van de gehele regio Holland-Rijnland.
» Vervolgens worden in de ISG (2016) strategische hoofdlijnen benoemd en in hoofdstuk 4 worden bepaalde onderwerpen thematisch uitgewerkt.

Recente onderzoeken en evaluaties m.b.t. de ISG

De voorloper van de IS 2016, de ISG 2009 is geëvalueerd in 2015. Aan de aanbevelingen is opvolging gegeven in de ISG 2016.

In 2020 is notitie Loep op GOM opgesteld door de GOM in nauwe samenspraak met bestuurder, raad van commissarissen en aandeelhouders.
Deze notitie had als doel meer inzicht en transparantie te verschaffen in de achtergronden van de ISG en de oprichting van GOM, in de ISG doelstellingen, in de werkwijze van GOM en in de bereikte resultaten alsmede de perspectieven, ambities en toekomstige opgaven. De notitie laat zien hoe de GOM uitvoering geeft aan de herstructureringsopdracht die zij van haar aandeelhouders opgedragen heeft gekregen en dat zij doet dit binnen het mandaat en de governance die bij de oprichting zijn vastgelegd.

De Rekenkamercommissie van gemeente Teylingen heeft in 2020 onderzoek laten uitvoeren naar de beïnvloedingsmogelijkheden van de gemeenteraad op de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij. De kernconclusie van het onderzoek is dat er met betrekking tot sturing op de GOM sprake is van verlengd lokaal bestuur. “Bij verlengd lokaal bestuur heeft de gemeenteraad grip op de GOM in de zin dat de gezamenlijke regionale, en daarmee de eigen gemeentelijke doelen, centraal staan. De gemeenteraad heeft dan voldoende instrumenten om de doelen en kaders voor de GOM te bepalen, de uitvoering door de GOM te controleren en daar waar nodig bij te sturen.” Het onderzoek concludeert daarnaast dat er mogelijkheden zijn om de grip op het eigen ISG-beleid en de uitvoering door de GOM verder te verstevigen.

In 2021 heeft dit onderzoek een vervolg gekregen om zo volledig als mogelijk beeld te krijgen van de effecten van het ISG-beleid en de uitvoering daarvan door GOM. Het onderzoek concludeert dat de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport Duin- en Bolllenstreek (ISG) er als planologisch instrument voor heeft gezorgd dat het 1ste klas bollenareaal in de Duin- en Bollenstreek is behouden. Het behouden van 1ste klas bollengrond is een prestatie van de vijf samenwerkende gemeenten. Het ISG-beleid gaat namelijk uit van een integrale gebiedsgerichte opgave en regionale aanpak. Daarmee worden maatschappelijke opgaven in samenhang en over de gehele regio bezien, in plaats van verkokerd vanuit verschillende beleidsterreinen of individuele gemeenten. Met betrekking tot de realisatie van het doel ‘verbeteren van de landschapskwaliteit’ is het beeld diffuus, hiervan zijn de resultaten moeilijk te duiden.

Daarnaast wordt gesteld dat het ISG-beleid en beleidsinstrumentarium niet voldoende hanteerbaar is voor de raad om zijn controlerende rol goed in te kunnen vullen. En het voor de samenleving moeilijk te doorgronden is. Ook wordt gesteld dat er sprake is van negatieve bijeffecten en dat deze onvoldoende slagvaardig worden opgepakt.
Tenslotte wordt geconcludeerd dat de ISG 2016 aan herziening toe is en dat GOM zijn taak naar behoren en binnen de kaders uitvoert.

3. DE METHODE

Om te beoordelen of de ISG een werkend beleidsdocument is, of de doelen uit de ISG behaald worden en of de ISG strookt met andere beleidsdocumenten zijn de volgende evaluatiedoelen onderzocht:

1. De evaluatie van de ISG als beleidsinstrument
2. De evaluatie van de doelmatigheid (worden de doelen gerealiseerd met een zo bepekt mogelijke inzet van middelen) en doeltreffendheid (worden de doelen behaald) van de doelstellingen en instrumenten van de ISG:
   - 2a: Fysiek in het landschap aansluitend op de beleidsdoelen en instrumenten van de ISG (effectevaluatie)
   - 2b: Bestuurlijk organisatorisch
   - 2c: Uitvoeringsorganisatie GOM en financieringsmodel
   - 2d: Maatschappelijk draagvlak
3. Beschouwing ISG-beleid in relatie tot andere relevante programma's, wetten en beleid.

In deze evaluatie hebben we bovenstaande ambities uit de ISG als basis voor het beoordelen van doelbereik genomen.

Door middel van een documentenanalyse, een cartografische landschapsanalyse, een enquête onder stakeholders en bewoners, interviews met wethouders, ambtelijke adviseurs en relevante partijen voor de uitvoering en verschillende werksessies met raden, ambtenaren en stakeholders is de evaluatie uitgevoerd.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de doelen waaraan de bovengenoemde onderzoeksactiviteiten specifiek bijdragen. Daaronder volgt een beschrijving van de verschillende activiteiten.

	Doel 1	Doel 2a	Doel 2b	Doel 2c	Doel 2d	Doel 3
Documentenanalyse	■			■		■
Landschapsanalyse	■	■				
Stakeholders enquête	■	■	■	■	■	
Bewoners enquête					■	
Interviews	■	■	■			
Werksessies					■	■

Tabel 1 | Overzicht evaluatiedoelen waaraan de onderzoeksactiviteiten bijdragen.

Documentenanalyse

In de documentenanalyse zijn 62 beleidsdocumenten doorgenomen (zie bijlage 2 van het bijlagenboek voor een overzicht van de documenten). De documenten zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd.
De analyse geeft inzicht in de volgende vragen:

- Welke doelen en ambities zijn er in de ISG vastgesteld?
- Zijn de doelstellingen terug te vinden in de gemeentelijke visies en beleid?
- Wat zeggen de cijfers en welke meer kwalitatieve resultaten zijn er behaald?
- Is de ISG het leidende document in de voorbereiding van en besluitvorming over het buitengebied?
- Hoe verhoudt de ISG zich tot andere relevante programma's, wetten en beleid?

De documenten zijn bestudeerd aan de hand van zoektermen gebaseerd op de pijlers, ambities en uitgangspunten die staan opgenomen in de ISG.

De jaarverslagen van de GOM zijn gebruikt voor evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringsorganisatie GOM.

Landschapsanalyse

De effecten van de ISG op het landschap zijn geëvalueerd met een GIS-analyse (zie bijlage 7 van het bijlagenboek).

Vanaf 2012 tot 2022 zijn veranderingen in het gebied geanalyseerd. De kaarten in de ISG zijn daarbij gebruikt als uitgangspunt ter vergelijking met recente kaarten en luchtfoto's.

Op basis van het landschapsperspectief (ISG 2009) zijn geanalyseerd:

- Aanwezigheid van bebouwing (vergelijking 2012 - 2016 - 2022).
- Infrastructuur (vergelijking 2012-2022).

Meer kwantitatief is gekeken naar het aantal locaties (dus niet de oppervlakte of het volume) dat is bij- of aangebouwd of gesloopt. Locaties waar maar een zeer beperkt oppervlakte sloop of aanbouw heeft plaatsgevonden zijn niet meegenomen in de analyse. Daarnaast is er met Google Streetview een visueel landschappelijke analyse uitgevoerd, waarin is gekeken naar het uiterlijk en het volume van de (aan)bouw. Opvallende volumes met een grote landschappelijke impact zijn weergegeven.

Niet alle ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied worden uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie GOM. In de landschapsanalyse staat vermeld welke ontwikkelingen GOM-gerelateerd zijn en welke door gemeenten zijn uitgevoerd, zonder betrokkenheid van GOM. Het gaat dan bijvoorbeeld om ruimte voor ruimte projecten.

De selectie van geanalyseerde locaties is gemaakt op basis van het geleverde projectenboek van de GOM. De 'niet-GOM' gerelateerde ontwikkelingen zijn niet terug te vinden in dit projectenboek van de GOM waarmee verondersteld is dat deze ook niet door GOM zijn uitgevoerd.

Als onderdeel van de landschapsanalyse hebben we ook een mobiliteitsanalyse uitgevoerd. Deze is te vinden in bijlage 8 van het bijlagenboek.
De mobiliteitsvisie (p.58 ISG) vormt de basis om de bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid in de Greenport te verbeteren. Sinds de vaststelling van de ISG in 2009 is er een aantal mobiliteitsbevorderende maatregelen in uitvoering of reeds uitgevoerd. Deze maatregelen richten zich op wegverkeer, openbaar vervoer en fietsverkeer. Op basis van de legenda van de mobiliteitsvisie (p.59) hebben we in deze evaluatie geanalyseerd wat de ontwikkelingen zijn geweest van 2012 tot nu.

Enquêtes

De stakeholder enquête had tot doel een beeld te krijgen van het doelbereik van de ISG, het functioneren ervan en het draagvlak voor de ISG. Er is een digitale vragenlijst gemaakt in de onlinbie tool Typeform. De vragenlijst en volledige analyse is te vinden in bijlage 5 en bijlage 6 van het bijlagenboek.

De enquête voor stakeholders is in september verstuurd naar 141 betrokkenen en organisaties. Na twee weken is er een herinnering gestuurd. In totaal hebben we de antwoorden van 55 respondenten geanalyseerd.

De inwoners enquête is in februari-maart uitgezet naar 2148 inwoners via de verschillende digipanels[1] van Hillegom, Lisse en Teylingen, via sociale media kanalen en de nieuwsbrief van de gemeente Noordwijk en per brief naar 113 adressen in Katwijk (omdat Katwijk niet over een digipanel beschikt). In de brief was een link opgenomen naar de digitale vragenlijst in de online tool Typeform. In totaal hebben we de antwoorden van 745 respondenten geanalyseerd. De inwoners enquête is goed ingevuld, met een respons van 29% voor Teylingen, 38% voor Hillegom, 26 % voor Lisse en 7% voor Katwijk, vanwege de uitnodiging van de enquête per brief ipv via een digipanel. Dit is een belangrijk aandachtspunt in relatie tot de representativiteit van de antwoorden van gemeente Katwijk in vergelijking met de andere vier gemeenten. Omdat de enquête in Noordwijk is uitgezet via sociale media kanalen en de nieuwsbrief, is er alleen bekend hoeveel deelnemers de enquête hebben ingevuld en niet naar hoeveel mensen deze is uitgezet. Daarom is er voor Noordwijk geen respons percentage.

Interviews

Er hebben 10 semi-gestructureerde interviews plaatsgevonden. In ieder geval zijn alle verantwoordelijke wethouders en hun ambtelijke adviseurs geïnterviewd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de mensen/ organisaties die we in het kader van deze evaluatie gesproken hebben. Tijdens de gesprekken werd er onder andere gevraagd naar werking van de intergemeentelijke samenwerking, naar doelrealisatie van de ISG en de rol en het functioneren van de GOM.

Werksessies

Op 19 december is er een werksessie voor raden gehouden waarin de voorlopige resultaten werden getoetst en besproken. Hierbij is aandacht besteed aan het lerende aspect van deze evaluatie, door samen vooruit te kijken. Het doel was om de eerste resultaten te verdiepen en van elkaar te leren. In januari is er een vergelijkbare sessie georganiseerd voor stakeholders. Hierbij waren in totaal 36 stakeholders aanwezig. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de aanwezige organisaties.

Tijdens een ambtelijke werksessie op 21 januari zijn de feiten zoals in dit rapport opgenomen gecheckt. Daarnaast hebben we vooruitgekeken wat er op basis van de evaluatie te leren valt voor de toekomst.

In een tweede bijeenkomst met de raadsleden op 29 maart zijn de conclusies besproken en hebben raadsleden input kunnen geven voor de adviezen.

1 De digipanels worden geraadpleegd door bureau directresearch. Wij hebben de ruwe data van dit bureau geanalyseerd voor deze evaluatie, zodat we een vergelijkbare analyse konden toepassen op alle vijf de gemeenten. Directresearch past in haar eigen analyses een weging toe om een betere afspiegeling van de inwonerssamenstelling weer te kunnen geven. Onze analyses kunnen daarom een klein beetje afwijken van de rapportages van directresearch.

4. De evaluatie van de ISG als beleidsinstrument

Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag: Is de ISG het leidende document in de voorbereiding van en besluitvorming over het buitengebied? Achtereenvolgens gaan we in op de resultaten vanuit de verschillende methoden. We sluiten af met een conclusie waarin we bovenstaande vraag beantwoorden.

Algemeen

Uit de documentenstudie blijkt dat de ISG (2016) ambities, uitgangspunten, pijlers, strategische hoofdlijnen en thematische uitwerkingen bevat op uiteenlopende onderwerpen. De ISG heeft dus een brede focus met slechts één echt concreet doel waardoor het doelbereik lastig te bepalen is. Dit maakt ook dat verschillende interpretaties van de ISG mogelijk zijn. In meerdere gesprekken werd aangegeven dat de ISG daardoor de uniformiteit tussen de gemeenten niet garandeert en dat het document lastig uit te leggen is aan de raad, inwoners en marktpartijen. Zo staan er in de ISG doelen over natuur, water en recreatie opgenomen, terwijl uitwerking hiervan onder andere programma's valt.

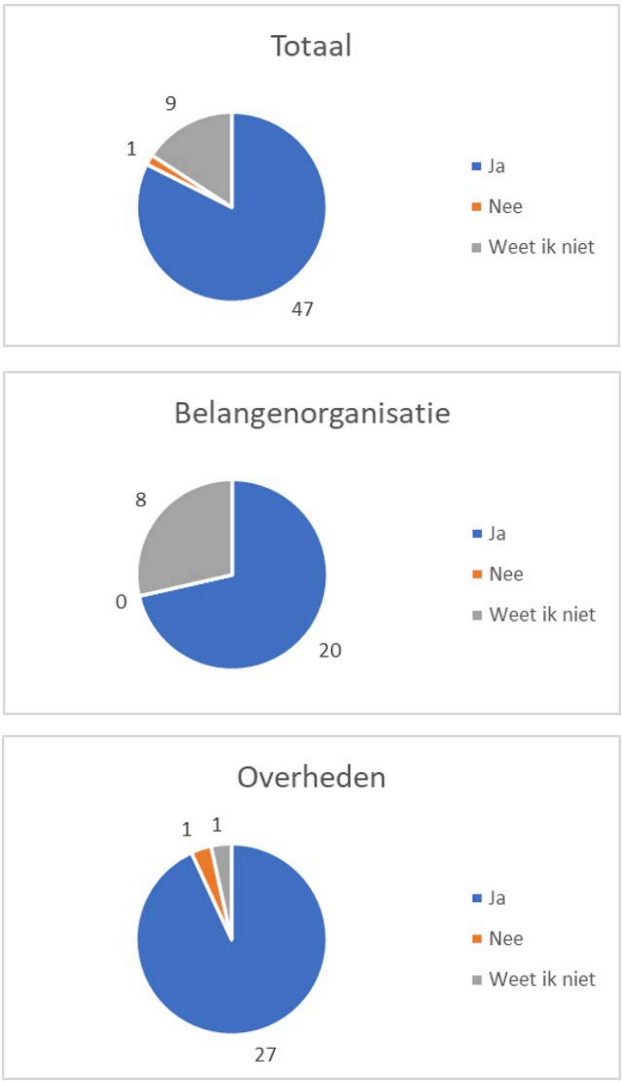
Naar aanleiding van de ISG evaluatie in 2015 is een maatwerkprocedure ontwikkeld. Met deze procedure worden initiatieven die afwijken van de landschapskaart beoordeeld en wordt gezocht naar oplossingen op maat. Langs deze route wordt gezocht naar mogelijkheden om de vitale bollensector in stand te houden en te verstevigen. Er kunnen situaties zijn waarin de gemeente mee wil werken aan een verzoek bijvoorbeeld om vitale, innovatieve bedrijven te behouden in de streek. Bij het beoordelen van de maatwerkoplossing is de insteek altijd de ISG. Als de oplossing strijdig lijkt met de ISG, dan wordt de volgende route gevolgd: ambtelijke voorbereiding, bestuurlijk overleg en dan overlegplatform greenport met alle belanghebbenden.

Enquête

Uit de enquête blijkt dat 47 van de 57 respondenten de ISG als leidend beschouwt voor besluitvoering over het buitengebied. Kijkend naar de verdeling tussen overheden en belangenorganisaties zien we dat vooral overheden de ISG leidend vinden in de besluitvoering.

Documentenstudie

De documentenstudie schetst eenzelfde beeld. Hillegom, Katwijk en Lisse hebben de tekstvoorstellen vanuit de ISG letterlijk overgenomen in de gemeentelijke omgevingsvisies. Echter worden de ambities zoals beschreven in de ISG wel vrijer geïnterpreteerd en komen deze niet altijd overeen.



Figuur 3 | Uitkomst enquêtevraag ISG leidend voor besluitvorming over buitengebied.

De Structuurvisie van Teylingen is opgesteld voordat de ISG 2016 vastgesteld was, maar de teksten zijn in lijn met de ISG. Gemeente Noordwijk heeft de tekstvoorstellen niet overgenomen in de omgevingsvisie, maar de teksten in de omgevingsvisie zijn grotendeels in lijn met de ambities en pijlers van de ISG. Een verschil is dat in de omgevingsvisie van Noordwijk niets is opgenomen over het de doelstelling rondom behoud areaal van eersteklas bollengrond.

Als we de coalitieakkoorden beschouwen, zien we dat hoewel uitgangspunten uit de ISG in het algemeen worden onderstreept, de vraag speelt of het ISG-beleid nog voldoende de huidige situatie weerspiegelt. Zeker gezien urgente opgaven met grote ruimteclaims, zoals bijvoorbeeld de energietransitie en woningbouwopgave. In het coalitieakkoord van Hillegom staat opgenomen dat er ruimte nodig is voor de woningbehoefte en het verbeteren van de mobiliteit. Hierdoor wordt het areaal beschikbaar voor bollenteelt ter discussie gesteld. Noordwijk geeft in het coalitieakkoord aan in te willen zetten op clusterbebouwing die aansluit bij de woonvraag. Er is daarbij geen ruimte voor nieuwe clusters van Greenport-villa's binnen het grondgebied van de gemeente. Noordwijk wil bedrijfsgebouwen groter dan 3.000/6.000 m² mogelijk maken via een maatwerkprocedure.

Daarnaast wil het college het financieringsmodel en de rol van de GOM tegen het licht houden. En stelt zij de ambities ten aanzien van het areaal bollengrond ter discussie. De overige coalitieakkoorden wijken niet af van de ISG. Lisse blijft in het coalitieakkoord het belang van behoud van bollengrond onderschrijven (ondanks toenemende druk op de open ruimte in het buitengebied). In het coalitieakkoord van Teylingen worden de verschillende meningen over het ISG-beleid en de regionale samenwerking juist beschreven als dillema's.

Interviews

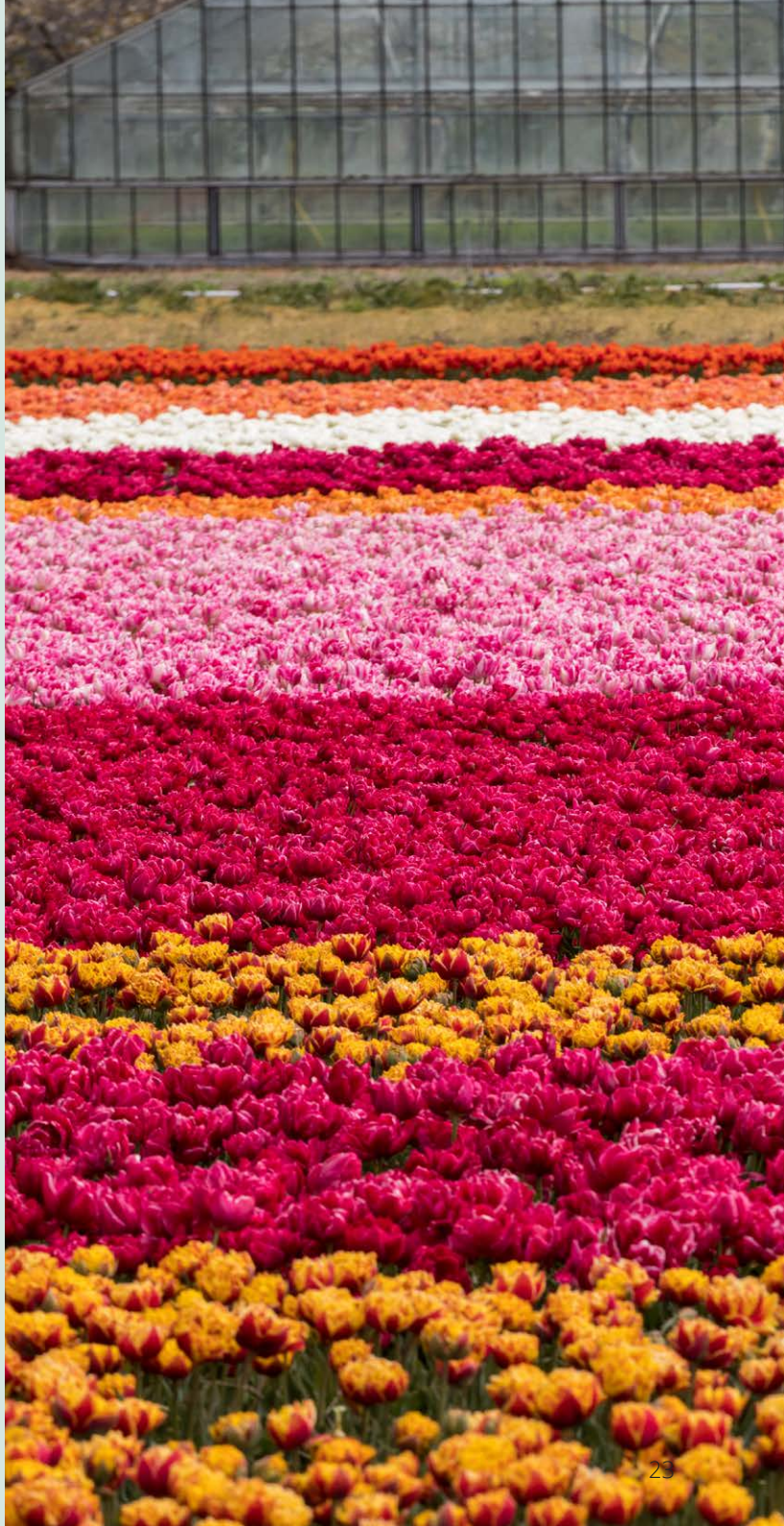
Uit de interviews met wethouders blijkt dat de ISG leidend is voor lokale besluitvorming over het buitengebied. In Lisse maakt de geschiedenis van de bollensector en de verbinding met de Keukenhof zo'n groot onderdeel uit van de identiteit dat de ISG het minst ter discussie staat, in vergelijking met andere gemeenten. In Katwijk staat de ISG ter discussie. Een verklaring hiervoor is dat er Katwijk voornamelijk glastuinbouw heeft in het buitengebied. Het project van de GOM om in Rijnsburg-Noord glastuinbouw te concentreren, is bij gebrek aan belangstelling niet van de grond gekomen. Het lijkt daardoor niet mogelijk om een levensvatbare glastuinbouwsector te behouden. De 5 gemeenten hebben op basis van de ISG gezamenlijk een kadernota opgesteld, die in de meeste gemeenten is door vertaald naar het lokale bestemmingsplan buitengebied. In Hillegom is het ISG-beleid door vertaald naar het omgevingsplan buitengebied. Het bestemmingsplan of omgevingsplan is leidend, maar dus wel eenduidig gebaseerd op de ISG.

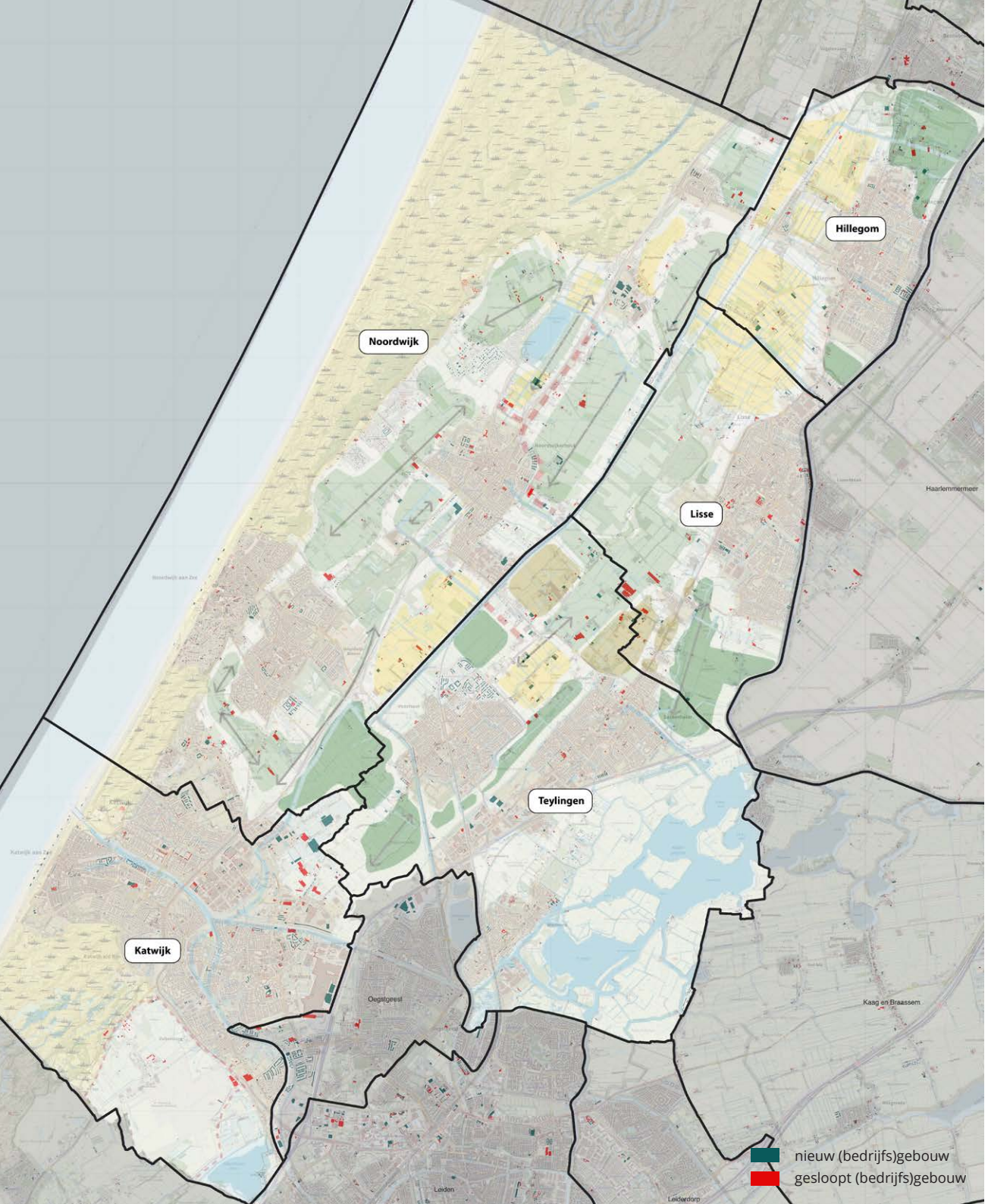
Conclusie: de evaluatie geeft op dit vlak een tweeledig beeld

Het algemene beeld is dat de ISG nog het leidende beleidsdocument is. We zien dat de teksten vanuit de ISG grotendeels zijn overgenomen in de omgevingsvisies. Ook wordt aangegeven dat de ISG leidend is voor besluitvorming over verzoeken en aanvragen in het gebied. Ambities worden echter vrijer geïnterpreteerd en komen niet altijd overeen. Daarnaast bevat de ISG zoveel ambities, uitgangspunten, pijlers, en strategische hoofdlijnen dat lang niet meer voor iedereen duidelijk wat de ISG tot doel heeft. In de coalitieakkoorden worden nuanceringen op de ISG aangebracht door ruimteclaims vanuit andere ontwikkelingen waar de coalities ook invulling aan willen geven.

1. ISG is leidend voor omgevingsvisies en voor een deel van de besluiten in het buitengebied:
   - De tekstvoorstellen met ISG-doelen zijn door Hillegom, Katwijk en Lisse letterlijk overgenomen in omgevingsvisies. Daarnaast zien we vrije interpretaties van ambities.
   - ISG is leidend voor de besluitvorming over verzoeken en aanvragen in het gebied.

2. ISG echter niet altijd meer leidend in uitvoering en bij nieuwe plannen/ nieuw beleid:
   - In sommige coalitieakkoorden klinkt een ander geluid.
   - Onduidelijkheid over doelen natuur, water, recreatie. Deze staan (ook) in ISG maar vallen onder Holland-Rijnland en Hoogheemraadschap: dus is ISG dan leidend?
   - Huidige ontwikkelingen en veelheid aan opgaven (ook bijvoorbeeld nationaal programma landelijk gebied, woningbouwopgave en energietransitie) in het buitengebied, vragen andere kaders.
   - De landschapsanalyse (zie 5.1) laat een divers beeld zien t.a.v. de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied.





Figuur 4 | Gemeenten - ISG-ontwikkelingen. In rood staan alle gebouwen die werden gesloopt. In groen alle nieuwbouw als gevolg van het ISG. Op de achtergrond staan de gebiedscategorieen van het landschapsperspectief. Zie Landschapsanalyse (bijlage 7 van het bijlagenboek).

5. De evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid van de doelstellingen instrumenten van de ISG

Dit hoofdstuk geeft inzicht in: Welke doelen en ambities zijn er in de ISG vastgesteld? Wat zeggen de cijfers en welke meer kwalitatieve resultaten zijn er behaald? Hoe verhouden de antwoorden van deze vragen zich tot elkaar?

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op

- Doelmatigheid en doeltreffendheid algemeen.
- Doelmatigheid en doeltreffendheid van de ISG fysiek in het landschap.
- Doelmatigheid en doeltreffendheid van de governance.
- Doelmatigheid en doeltreffendheid uitvoeringsorganisatie GOM en financieringsmodel.
- Maatschappelijk draagvlak.

5.1. Doelmatigheid en doeltreffendheid algemeen

Uit de landschapsanalyse en gesprekken blijkt dat zonder de ISG, de streek er anders had uitgezien. De ISG en haar voorlopers Pact van Teylingen (1996) en Offensief van Teylingen (2004) biedt slagkracht zowel op inhoud als aanpak. Gemeenten zetten gezamenlijk de schouders eronder om de Bollenstreek open te houden en bollengrond te behouden. De gezamenlijkheid en het heldere doel van 2.625ha schept zowel duidelijkheid in beleid als naar de buitenwereld. Als gevolg van de ISG en de intergemeentelijke samenwerking, zien we dat andere beleidsopgaven zoals woningbouw (bijvoorbeeld in het gebied tussen de kust en Alphen aan den Rijn) elders landen.

Om voldoende slagkracht in de aanpak te creëren geven de gemeenten in de gesprekken aan dat er bewust gekozen is om de uitvoering te beleggen bij de uitvoeringsorganisatie GOM in plaats van via een gemeenschappelijke regeling. GOM kan als uitvoerend grondbedrijf goed aansluiten bij de dynamiek en snelheid van het ondernemerschap. Het feit dat GOM uitvoerder is van een deel van het ISG-beleid en dat besluitvorming bij de gemeenteraad ligt, is niet altijd even duidelijk voor de buitenwereld. GOM wordt als gevolg daarvan ten onrechte aangesproken op haar zogenaamde machtspositie in dit speelveld. Dit wordt erkend door alle gemeenten. Dit sentiment is ondertussen echter sterk verankerd en daardoor moeilijk te weerleggen, geeft gemeente Teylingen aan. Gemeenten geven aan dat zij aan zet zijn om hier beter over te communiceren. Met name in de gesprekken met Lisse en Hillegom werd dit onderstreept.

GOM blijft als uitvoerder afhankelijk van initiatiefnemers die plannen indienen en van de besluitvorming van gemeenteraden rond de ISG. De afstemming via de verschillende overlegstructuren kost veel tijd, voor initiatiefnemers is dat niet handig. Volgens Hillegom verkleint dit de slagkracht van de ISG. GOM betrekt de initiatiefnemende gemeenten en stakeholders in haar voortgang via de jaarverslagen en het Greenporthouse waarin stakeholders geïnformeerd worden.

Resultaten GOM: herstructurering, behoud areaal 1ste klas bollengrond, opruimen verrommeling

Uit het jaarverslag van de GOM (2021) blijkt dat per 1 januari 2022 de 1e klas bollengrond met +17,7 ha is toegenomen ten opzichte van de uitgangsdatum van 1 januari 2011. Deze 'bollengrondenbalans' is het saldo van:

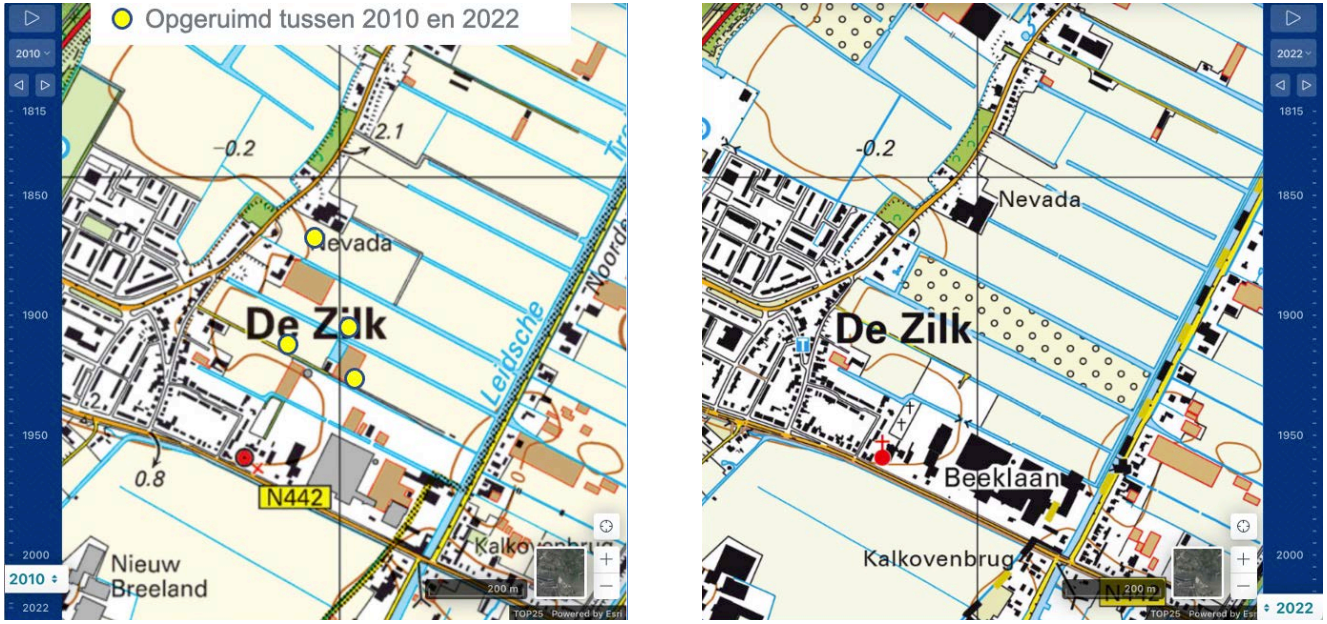
- Onttrokken bollengrond.
- Toegevoegde bollengrond (door opruiming verrommeling, ruimte voor ruimte of omspuiten grasland).
- Opwaardering van 2e naar 1e klas bollengrond.

De doelstelling om 2.625 ha 1e klas bollengrond te behouden is ontstaan vanuit de toentertijd benodigde teeltruimte voor een vitale sector. Echter de feitelijke nulsituatie is nooit gemeten. Dus we weten wat er sindsdien is bijgekomen/afgegaan, maar niet hoe dat zich verhoudt tot de 2.625 ha.

Uit de resultaten van de GOM blijkt dat er geen sprake is van een toename van het teeltareaal, maar wel van een opwaardering van 2e klas bollengrond (18 ha van 2011 tot 2022).
Daarmee wordt invulling gegeven aan de doelstelling om 2.625 ha 1e klas bollengrond te behouden.

Uit het jaarverslag van de GOM van 2021 blijkt dat er sinds 2011 23,5 ha aan verrommeling is opgeruimd ten behoeve van 1e klas areaal.

De verevening werkt, de GOM houdt de balans tussen herstructureren en behoud van bollengrond goed in het oog. Wel worden er door verschillende gemeenten, en met name in Noordwijk, vraagtekens geplaatst of de greenportwoningen als financieringsinstrument nog voldoende van toegevoegde waarde zijn voor de resterende periode tot 2030, ook gezien de ruimteclaims vanuit wonen, energie en transitie van het landelijk gebied die spelen.



Figuur 5 | Opgeruimde locaties.

Resultaten overige beleidsthema's

Naast herstructurering, behoud van het areaal 1ste klas bollengrond en tegengaan van verrommeling, wordt in de ISG ook aandacht besteed aan thema's als natuur en recreatie, water, woningbouw en mobiliteit. Tijdens de evaluatie bleek dat deze thema's wel benoemd worden en zelfs thematisch uitgewerkt worden in de ISG, maar dat deze zowel beleidsmatig als in de uitvoering onder andere programma's vallen. Het is daardoor lastig om iets over de doelmatigheid en doeltreffendheid op deze thema's te concluderen.

Natuur en recreatie

Het regionaal Groenprogramma Holland Rijnland is in 2010 vastgesteld, vanuit daar hebben gebieden gebiedsprogramma's opgesteld. De ISG is het ruimtelijk kader waarbinnen aan het Groenprogramma en het gebiedsprogramma is gewerkt.

Sinds 2018 zijn er 67 projecten geïnitieerd vanuit het regionaal Groenprogramma Holland Rijnland. De meeste van deze projecten zijn vastgesteld, in uitvoering of opgeleverd. Enkele projecten zijn ingetrokken. De projecten dragen bij aan de verschillende parels of thema's:

1. Vijf parels, namelijk Nieuw Leeuwenhorst, Veldzicht, Tespelduyn, Strand en Duinen en Trekvaart, als visitekaartjes van de Duin- en

Bollenstreek ontwikkelen (plus drie extra parels Oosterduinsemeer, Hillegom Noord, 't Huys Dever).
2. Herkenbare, fraaie entrees realiseren.
3. Verbindingen en recreatieve netwerken versterken.
4. Jaarrond bloemen zichtbaar maken onder meer in bloemrijke bermen.

Een aantal natuurdoelen voor de streek is uitgewerkt in het gebiedsprogramma beleef de B(l)oeiende Duin- en Bollenstreek (2016). De uitvoering van doelen en ambities op het gebied van groen, recreatie, natuur valt onder dit gebiedsprogramma, maar het gebiedsprogramma is geen onderdeel van de uitvoering van de ISG. Het gebiedsprogramma is voortgekomen uit het Pact van Teylingen en houdt wat betreft landschappelijke inpassing rekening met de ISG. Terwijl de ISG een RO-document, is, is het gebiedsprogramma een uitvoeringsinstrument. Het gebiedsprogramma werkt vanuit dezelfde gemeenten als de ISG.

In dit gebiedsprogramma zijn drie strategische doelen uitgewerkt: 1) Versterken identiteit, 2) Vergroten belevingsmogelijkheden, 3) Versterken natuurwaarden. Uit de raadsbrief voortgang Gebiedsprogramma B(l)oeiende Bollenstreek (2021) blijkt dat de provincie in 2017 subsidie heeft verleend voor de uitvoering van provinciale doelen uit de Beleidsvisie Groen (2010). Ten behoeve van:

» Bevordering van groenbeleving inclusief het vergroten van recreatie in een gebied;
» Stimuleren van biodiversiteit.

Ontwikkelingen en realisatie van doelen op het gebied van natuur en recreatie zijn daarmee niet toe te schrijven aan de ISG, maar aan het Groenprogramma Holland Rijnland.

Water

Voor het waterthema geldt iets vergelijkbaars. In de ISG staat als hoofdlijn opgenomen:
"Zorg dragen voor duurzaam waterbeheer: realiseren van de waterbergingsopgave en een substantiële verbetering van de waterkwaliteit en geen achteruitgang van de waterkwaliteit bij functiewijzigingen. Echter waterbeheer valt onder de verantwoordelijkheid van het Hoogheemraadschap Rijnland."

Het hoogheemraadschap geeft aan dat er grote maatregelen genomen om de zoetwaterbeschikbaarheid te garanderen: toename van de maalcapaciteit, aanleg van de bypass bij Gouda. Ook is in de Duin- en Bollenstreek ingezet op verschillende initiatieven die bijdragen aan de waterkwaliteit, zoals het verbreden van oevers en de inspiratiepolder. Echter, de bollenteelt heeft een groot negatief effect op de waterkwaliteit. Vooral als het gaat om de waterkwaliteitsdoelen is er een grote opgave in de streek. Deze wordt de komende jaren steeds urgenter vanuit de Kader Richtlijn Water en het Nationaal Programma Landelijk Gebied.

Woningbouw

In de ISG staat het volgende uitgangspunt opgenomen op het gebied van wonen:
"Bij de woningbouwopgave geldt als uitgangspunt dat de eigen behoefte en de regionale behoefte, zoals overeengekomen in de Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek (1.500 woningen), zoveel mogelijk binnen de huidige streekplancontouren komt. Uitzonderingen vormen de locaties Bronsgeest in Noordwijk, Pastoorslaan te Hillegom, de 500 Offensiefwoningen en de 100 landgoedachtige woningen. De woningbouwinspanning voor de bouw voor eigen behoefte geschiedt op basis van 'migratie- saldo 0', conform het streekplan en de Nota Ruimte."

"In het buitengebied staat de verbetering van de landschappelijke kwaliteit en de economische vitaliteit voorop en worden geen nieuwe woningen gebouwd, met uitzondering van Greenportwoningen of compensatiewoningen op grond van de Ruimte-voor-Ruimteregeling."

''Met het uitvoeren van de woningbouwopgave (Gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek) is de maximale woningbouwbijdrage van de Duin- en Bollenstreek is bereikt.''

Volgens de woningbouwopgave uit de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek (2016) worden er 4.000 woningen tussen 2020 en 2030 gebouwd in de bollengemeenten:

» 2.000 woningen binnen de rode contour.
» 500 greenportwoningen.
» 100 woningen op landgoederen.
» Ontwikkeling van stationslocaties in lijn met de Stedenbaangedachte: 1.500 woningen worden gebouwd op de locatie Zanderij.
» Uitleglocaties aan de rand van bestaande kernen. Voorbeelden hiervan zijn Bronsgeest in Noordwijk (600 woningen) en Stationslocatie Noordwijkerhout (600 woningen).

Bovenstaande 500 greenportwoningen en de 100 woningen op landgoederen zijn later samengevoegd als 600 greenportwoningen. Deze 600 greenportwoningen en de uitleglocatie Bronsgeest kunnen gerealiseerd worden in het buitengebied en vallen dus onder het doelbereik van de ISG. Voor de locatie Bronsgeest is het plan 350 woningen te realiseren.

De GOM gaat alleen over de contractvorming en financiële afdracht van de bouwtitels voor greenportwoningen. De gemeenten verlenen de vergunningen.

Deze woningbouwopgave voor greenportwoningen loopt nog tot 2030, dus het is nog te vroeg om te evalueren of deze gehaald is. Bovenstaande gegevens voor reguliere woningbouw in de ISG zijn inmiddels verouderd. Op basis van voortschrijdend inzicht en huidige ontwikkelingen en woningbouwprognoses, kan worden gesteld dat de huidige totale woningbouwbehoefte en -opgave vele malen groter is en dat de vraag inmiddels anders is: er is behoefte aan goedkopere, betaalbare woningen. Onlangs is de Regionale Woonagenda Holland Rijnland door de deelnemende gemeenten vastgesteld, waarbij afspraken zijn vastgelegd voor grote aantallen (2/3 betaalbare) woningen tot 2030. Alhoewel de greenportwoningen geen onderdeel zijn van de Regionale Woonagenda sluiten zij onvoldoende aan bij deze vraag. Andersom geredeneerd is de vraag of betaalbare woningen kunnen voldoen aan het verdienpotentieel dat de bedoeling is bij Greenportwoningen.

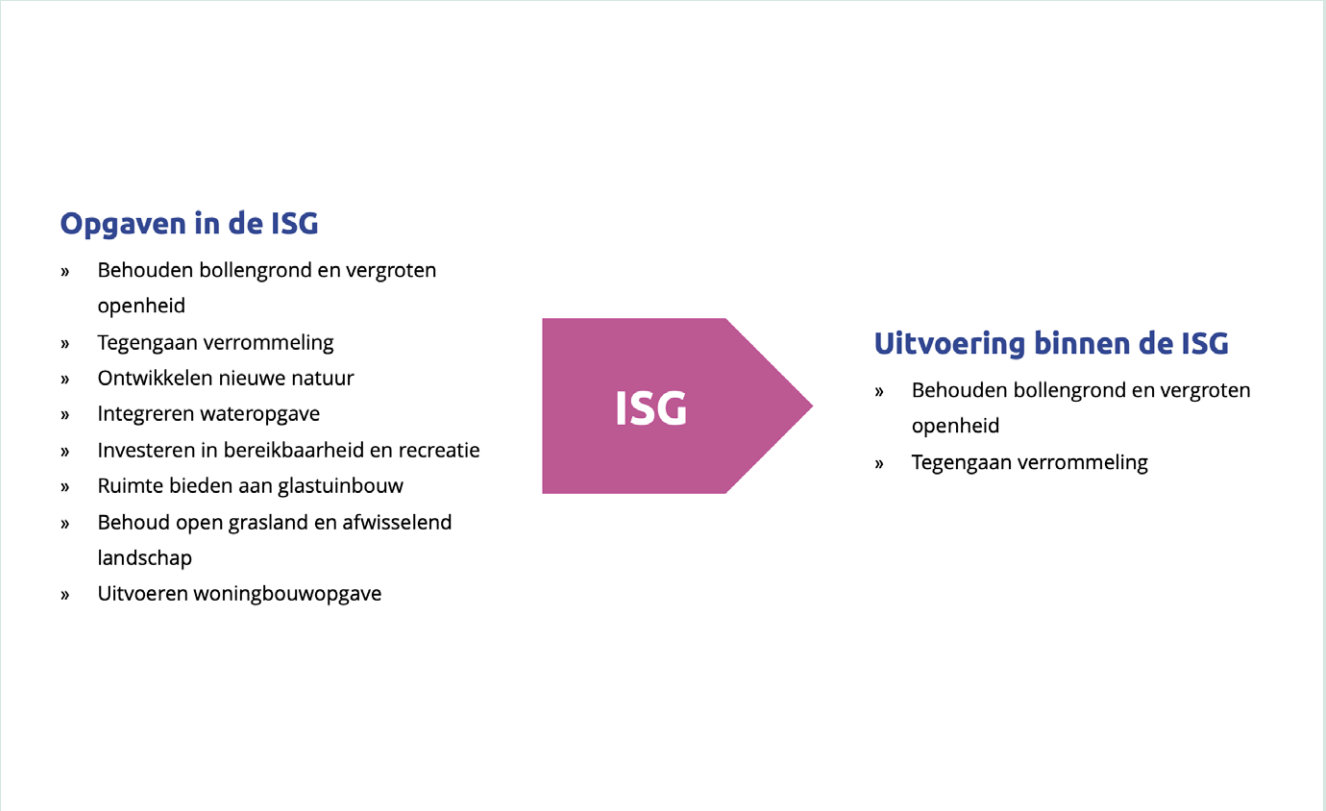
Mobiliteit

In de ISG is als pijler opgenomen: bijdragen aan de verbetering van de bereikbaarheid van de gehele regio Holland-Rijnland. Als onderdeel van de landschapsanalyse hebben we ook een mobiliteitsanalyse uitgevoerd. Deze is te vinden in bijlage 8 van het bijlagenboek.
De mobiliteitsanalyse toont een wisselend beeld als het gaat om de realisatie van de gestelde ambities. Wat betreft de grote infrastructurele werken zijn er zowel in het zoekgebied Noordelijke Randweg Rijnsburg als het zoekgebied Noordelijke Ontsluiting Greenport/ Duinpolderweg geen trajecten gerealiseerd. De ontsluiting van de directe omgeving, en bijkomende spreiding van de verkeerlast, is daarmee niet tot stand gekomen.
Wel is de Rijnlandroute volop in ontwikkeling. Op termijn zal dit een verbetering van de verkeersafwikkeling tot gevolg hebben, door betere verbindingen met knooppunten en grotere verkeerscapaciteit.
De fietsverbindingen zijn op verschillende locaties verbeterd. Het gaat daarbij zowel om de aanleg van nieuwe trajecten als om aanpassingen van het wegprofiel. Zichtbaar zijn de vele realisaties in de gemeente Katwijk aan Zee. Dit heeft lokaal tot een grote verbetering van de verkeersveiligheid en toegankelijkheid geleid. Hetzelfde geldt voor nieuwe fietstracés in Noordwijkerhout en Hillegom.
Enkele tracés zijn niet gerealiseerd. Het gaat daarbij vooral om verbindingen buiten de bebouwde kom, zoals op het industrieterrein Rijnsburg, en het traject in de omgeving van de Leidsevaart en in Teylingen.

Conclusie

Het is lastig om harde conclusies te geven als het gaat om doeltreffendheid van de ISG in het algemeen. Enerzijds door de veelheid aan ambities, pijlers en doelen in de ISG en het feit dat deze niet kwantitatief of SMART gemaakt zijn. Anderzijds, omdat een deel van de thema's opgenomen in de ISG niet onder de uitvoering van de GOM vallen. Zo wordt bijvoorbeeld wonen apart bij gemeenten in de regio belegd in de specifiek daarop gerichte programma's en agenda's.

Wat betreft de doelmatigheid kunnen we alleen concluderen over het werk van de GOM (zie 5.4). De financiering van de overige doelen loopt buiten ISG om via governance en uitvoering Groenprogramma, Economic board en Stichting Greenport en Hoogheemraadschap. In het kader van deze evaluatie hebben we de financiering in het kader van deze andere programma's en uitvoeringsorganisatie niet nader onderzocht.



5.2. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de ISG fysiek in het landschap

Onderdeel van deze evaluatie was een landschapsanalyse. De volledige landschapsanalyse is terug te vinden in bijlage 7). In de Bollenstreek hebben aanzienlijke bouw- en sloopwerkzaamheden plaatsgevonden. Op basis van de legenda van het landschapsperspectief (p.39 ISG) hebben we in de landschapsanalyse bekeken wat de ontwikkelingen tussen 2012 en 2022 zijn. Aan de hand van topografische kaarten en met google streetview is geanalyseerd wat er is veranderd als het gaat om:

» Bebouwing (vergelijking 2012 - 2016 - 2022).
» Mobiliteit (vergelijking 2012 - 2022).
» Door te kijken naar fysiek waarneembare veranderingen zijn niet in beeld:
  - Afgewezen plannen, beargumenteerd vanuit het ISG- beleid.
  - Wijziging van bestemmingsplannen.
» Opgekochte bouwvlakken waarvan bebouwing ongewenst is.

Daarnaast is er een kwalitatieve visueel landschappelijke analyse uitgevoerd. Daarin is in enkele gevallen gekeken naar het uiterlijk en volume van de (aan)bouw. Enkele opvallende volumes met een grote landschappelijke impact zijn beschreven.

Kwantitatieve resultaten

Hieronder volgt per legendaeenheid een opsomming van de ontwikkelingen die al dan niet in lijn zijn met de ISG. Alle locaties zijn in de landschapsanalyse in kaart gebracht (bijlage 7, pagina 6 en verder).
Op enkele locaties waar uitbreiding is toegestaan heeft ook sloop plaatsgevonden.

	In lijn met ISG	Niet in lijn met ISG
Uitbreiding bebouwing op locatie met voorwaarden behoud openheid en behoud zichtlijnen	5	2
Uitbreiding bebouwing op locatie	7	-
Achterwaartse uitbreiding bebouwing onder voorwaarde behoud openheid en behoud zichtlijnen	3	-
Behoud en versterken doorkijken vensters	4	6
Openheid actief vergroten	21	8

Tabel 2 | Overzicht ontwikkelingen al dan niet in lijn met ISG.

Kwalitatieve analyse

Een snelle inventaris is gemaakt van opvallende volumes met een grote visueel-landschappelijke impact (ca. 10 locaties):

Figuur 6 | gebouwen met grote visuele landschappelijke impact.

Samenvattend

Van de 48 geanalyseerde locaties zijn 19 locaties gerelateerd aan GOM projecten.

» Ten aanzien van legenda eenheid ‘openheid actief vergroten’: het landschap is meer open (met name door sloop kassencomplexen).
» Ten aanzien van legenda eenheid 'uitbreiding bebouwing onder voorwaarden’: er is meer bebouwd (bedrijfsuitbreiding), soms midden in zichtlijnen (N.B. géén GOM project, dus gemeentelijke beslissing).
» Ten aanzien van legenda eenheid 'uitbreiding bebouwing’: er is aanzienlijke toename van bebouwing.
» Ten aanzien van legenda eenheid 'achterwaartse uitbreiding’: op enkele plekken is er toename bebouwing, soms in zichtlijnen. Door sloop is de openheid op enkele plekken vergroot.
» Ten aanzien van legenda eenheid 'behoud en versterken doorkijk en vensters’: er heeft sloop plaatsgevonden, waardoor de openheid is vergroot. Ook zijn op meerdere locaties gebouwen geplaatst in zichtassen (alleen niet in GOM projecten, behalve op de 3e Poellaan in Lisse).

Conclusies

Er is sprake van een balans in het totaal aantal locaties waar sloop of bouw heeft plaatsgevonden. Van de geanalyseerde locaties zijn er op ca. 28 locaties gebouwen gesloopt en eveneens op ca. 28 locaties gebouwen (aan)gebouwd of uitgebreid.

Een deel van de ontwikkelingen valt buiten de projecten die de GOM heeft uitgevoerd. Het gaat daarbij dus om projecten die de verschillende gemeenten zelf hebben uitgevoerd. Van die ontwikkelingen (ca. 21) gaat het in 7 gevallen om sloop en in 14 gevallen om aanbouw. Gesteld kan worden dat er onder gemeentelijke uitvoering dus vaker aanbouw plaatsvindt dan sloop.

Als we kijken naar het kwalitatieve effect van het ISG-beleid valt op dat op een aantal locaties de bouw opvallend groot is. De meeste van deze bedrijfsgebouwen vallen niet onder GOM projecten. De aanbouw betrof vrijwel altijd bedrijfsuitbreidingen op linten of aan de rand van de bebouwde kom.

We concluderen dat het ISG-beleid een positieve werking op de openheid van het landschap heeft. Plekken die men opener wil hebben zijn opener geworden en bebouwing is gekomen op plekken waar dit werd gewenst. Wel is er een verschil zichtbaar in de verhouding (aan)bouw en sloop. Er is sprake van balans in (aan)bouw en sloop in GOM-projecten.

De gemeentelijke projecten kennen een verhouding van ongeveer 2/3e deel aanbouw tegenover 1/3e deel sloop. Daarnaast betreft de (aan)bouw die plaatsvindt onder gemeentelijke uitvoering vaker een groot bouwvolume. De aanbouw uitgevoerd door GOM leidt op het oog tot minder opvallende gebouwen, bijvoorbeeld doordat er meer achterwaartse uitbreiding plaatsvindt. Opgemerkt moet hierbij worden, dat alle (aan)bouwen planologisch beoordeeld en vergund worden door de gemeente. GOM is dan alleen betrokken bij de uitvoering qua contractvorming, sloop en bollengrondcompensatie en grondverbetering, zoals omzetting naar 1e klas bollengrond.

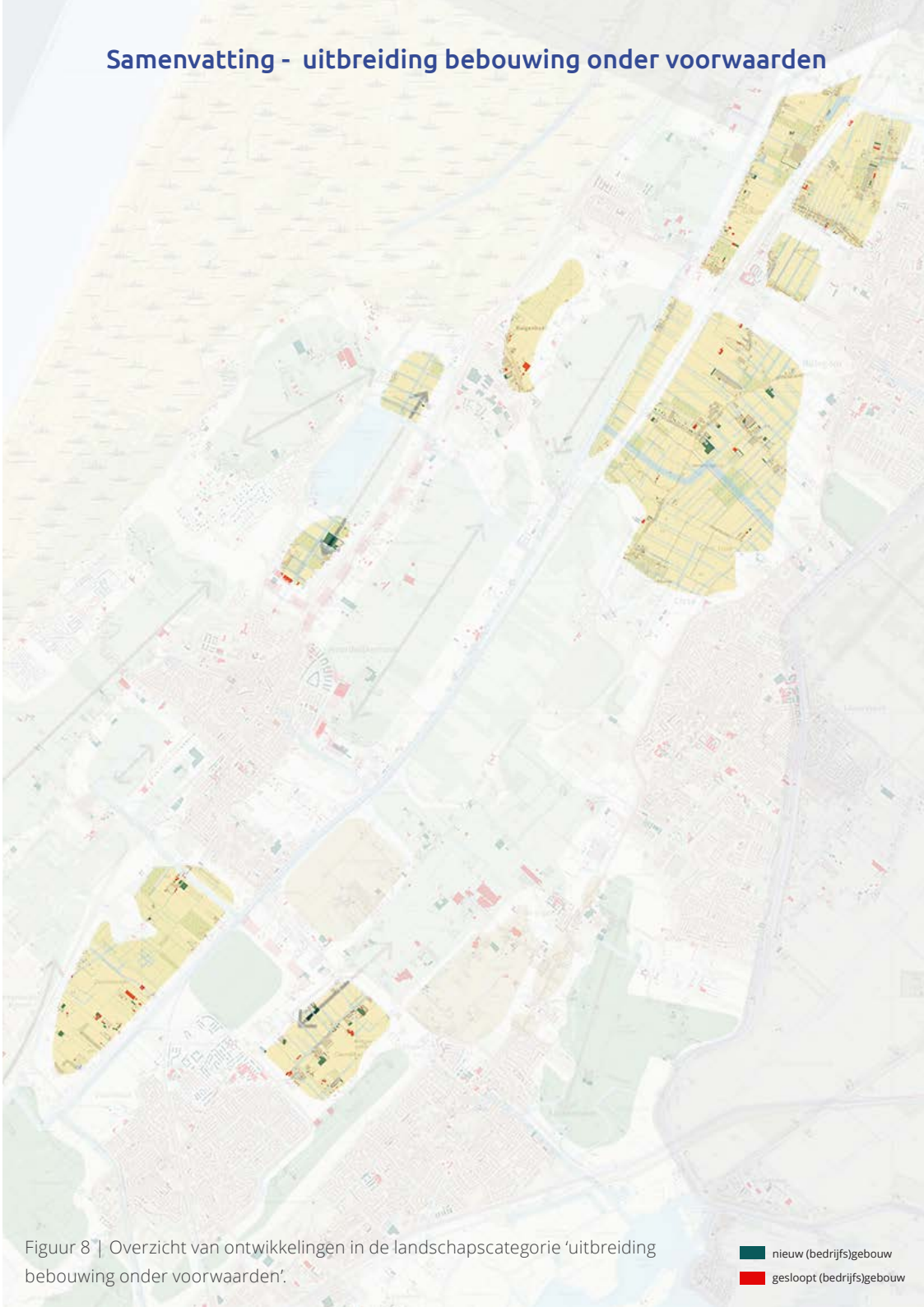
In enkele polders is duidelijk veel openheid gecreëerd. Voorbeelden zijn de Omgeving Westeinde en de polders Het Vinkeveld en De Klei. Een wisselend beeld is te zien in de omgeving van Het Mallegat, de Hogeveense polder en polder Het Langeveld, waar ondanks het beleid op meerdere locaties werd gebouwd.

In een vijftal zichtassen zijn enkele gebouwen verschenen (Teylingen Jacoba v Beijerenlaan, Prinsenweg - Torenlaan, Oosterduinse Meer, Hogeveense Polder en Zilkerpolder). Twee zichtassen (Het Langeveld en Omgeving Westeinde) zijn duidelijk verbeterd als gevolg van sloopwerken. In de overige zichtassen is gesloopt waardoor doorkijk is verbeterd maar is er ook plaatselijk gebouwd.

Samenvatting - behoud en versterken doorkijk en vensters

Figuur 7 | Overzicht van ontwikkelingen in de landschapscategorie ‘doorkijk en vensters’.

Samenvatting - uitbreiding bebouwing onder voorwaarden



Figuur 8 | Overzicht van ontwikkelingen in de landschapscategorie ‘uitbreiding bebouwing onder voorwaarden’.

5.3. Doelmatigheid en doeltreffendheid van de governance

Overlegstructuren

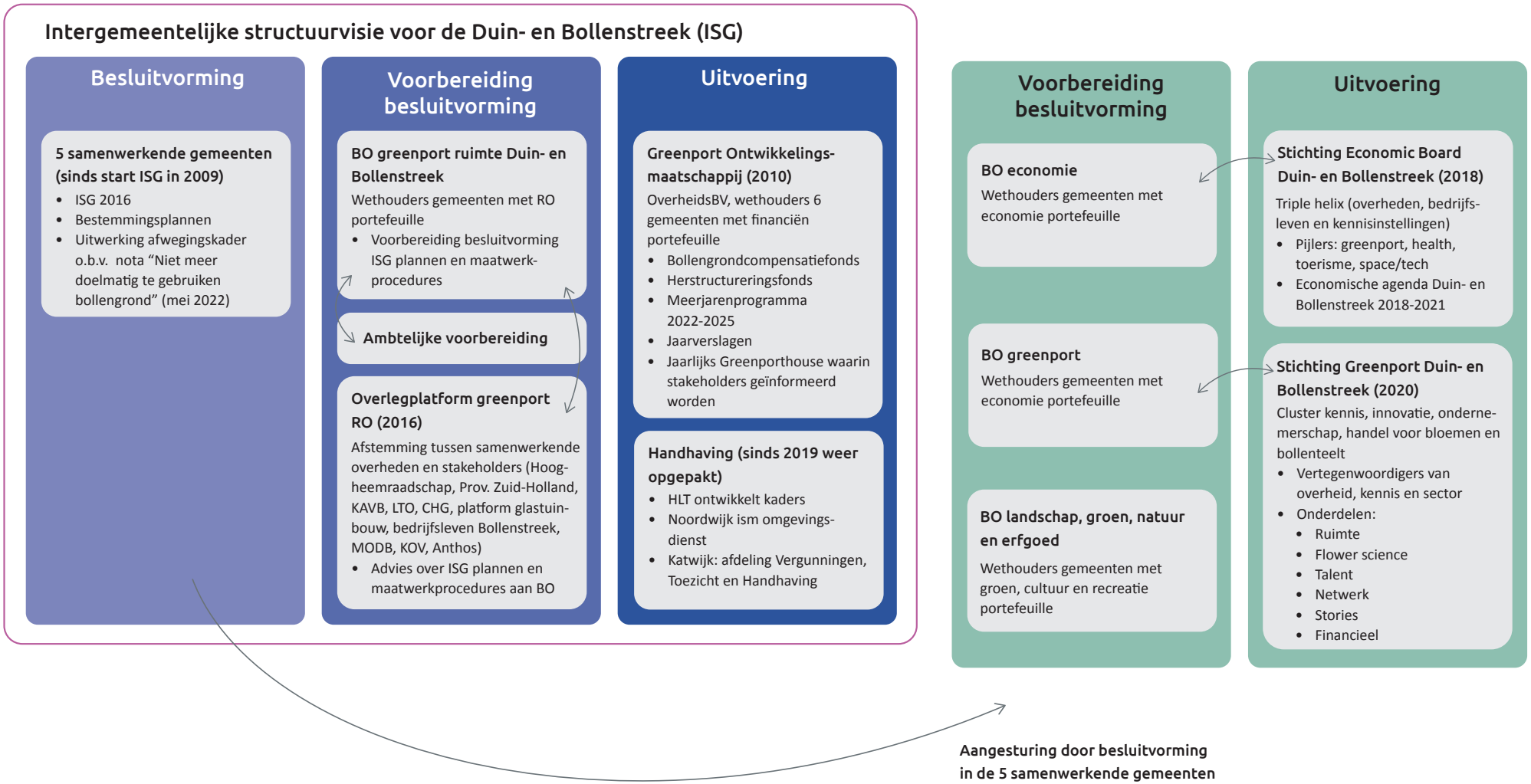
In relatie tot de ISG bestaat het Bestuurlijk Overleg Ruimte Duin- en Bollenstreek, waarin alle wethouders met ruimtelijke ordening en dus ISG in hun portefeuille deelnemen. Dit bestuurlijk overleg wordt ambtelijk voorbereid. In het verleden vond er al overleg plaats tussen gemeenten en stakeholders, maar in de evaluatie van de ISG in 2015 werd aanbevolen dit te intensiveren (evaluatie ISG 2015). In 2016 is het overlegplatform greenport RO opgericht, waarin alle stakeholders (provincie, hoogheemraadschap, bollensector, glastuinbouw, cultuurhistorie, water, milieu en natuur en landbouw) vertegenwoordigd zijn. Uit de gesprekken werd duidelijk dat alle ISG-plannen en maatwerkprocedures hierin worden besproken, resulterend in adviezen voor het bestuurlijk overleg en de colleges.

Naast Het Bestuurlijk Overleg Ruimte vinden er ook Bestuurlijke Overleggen Economie en Greenport plaats over de economische doelen van de streek. Daarnaast wordt in het Bestuurlijk Overleg Landschap, Recreatie, Natuur en Erfgoed (LRNE) gewerkt aan de uitvoering van het Groenprogramma in de Duin- en Bollenstreek.

Het Bestuurlijk Overleg Economie stuurt de Stichting Economic Board Duin- en Bollenstreek aan, terwijl het Bestuurlijk Overleg Greenport de Stichting Greenport Duin- en Bollenstreek aanstuurt. Beide onafhankelijke stichtingen opereren via een triple helix constructie. Terwijl de Economic Board in 2018 opgericht is om de economie van de hele Duin- en Bollenstreek aan te jagen via vier pijlers: greenport, health, toerisme, space/tech, is Stichting Greenport alleen verantwoordelijk voor de economische zaken betreffende de greenport. De Stichting Greenport bouwt voort op de functie van programmamanager greenport economie die daarvoor al bestond.
De beleidszaken omtrent de economie van de greenport maken ook onderdeel uit van de ISG, maar kunnen niet belegd worden bij GOM vanwege de scheiding tussen beleid en uitvoering. Een ander verschil tussen beide stichtingen is de rol die ze mogen vervullen in relatie tot projecten. Stichting Greenport Duin- en Bollenstreek heeft een vrije rol en kan zowel projecten aanjagen als zelf initiatiefnemer zijn van een bepaald project. Stichting Economic Board kan alleen aanjager zijn en dus niet als initiatiefnemer optreden van eigen projecten, anders dan de projecten die opgenomen zijn in de Economische Agenda. Regiomarketing vormt daarop een uitzondering.

Bij de Stichting Economic Board wordt de overheid vertegenwoordigd door de burgemeesters van Noordwijk en Hillegom, terwijl bij Stichting Greenport de wethouders van Lisse en Katwijk de overheid vertegenwoordigen. (Er is een nieuwe aanpak/samenstelling van de Economic Board in ontwikkeling). Op de volgende pagina wordt bovenstaande inzichtelijk gemaakt.

Bestuurlijke organisatie Duin- en Bollenstreek



Figuur 8 | Overzicht bestuurijke organisatie Duin- en Bollenstreek.

Alle bestuurlijke overleggen vinden vijf maal per jaar plaats. In de gesprekken werd aangegeven dat de bestaande overlegstructuren goed werken, maar dat de afstemming intensiever kan. Ook is de ervaring dat bestuurders soms een andere kant op willen en elkaar onvoldoende aanspreken op “afspraak is afspraak” in ISG verband. Alle bestuurders gaven dit aan, Lisse was er het meest uitgesproken over. Dit is deels ingegeven door de poldercultuur in de streek, deels omdat bestuurders elkaar weer op andere dossiers tegen komen en nodig hebben.

Afhankelijk van hoe de portefeuilles ruimtelijke ordening, economische zaken en financiën over de wethouders verdeeld zijn, kan éénzelfde wethouder alle drie de portefeuilles beheren en dus zetelen in het BO Ruimte Duin- en Bollenstreek (RO portefeuille), BO greenport (greenport portefeuille) en BO economie (economische zaken portefeuille) of kan dit verdeeld zijn over twee of drie verschillende wethouders. Hoe dit belegd is, maakt ook uit voor de afstemming tussen de verschillende wethouders.

Naar aanleiding van de Strategische Agenda Duin- en Bollenstreek vindt er momenteel een reorganisatie van de bestuurlijke overleggen plaats op basis van de Uitvoeringsagenda Duin- en Bollenstreek: paars (sociaal domein), rood (goed wonen en werken), oranje (netwerken en verbindingen, o.a. mobiliteit), blauw (gezonde, vitale en energieke regio o.a. economie, NPLG en ISG) en groen (duurzaamheid, regiomarketing, recreatie en toerisme en groen). Elke kleur wordt aangestuurd door een wethouder als voorzitter en beleidsmedewerker als secretaris.

De greenport Duin- en Bollenstreek valt onder blauw. Die keuze hangt ook samen met de herprogrammering van de Economic Board Duin- en Bollenstreek die nu loopt en waar eventueel sprake is van de Stichting Greenport onder te brengen als één van de drie pijlers onder de nieuwe Economic Board. Daarmee wordt zowel economische zaken van de greenport als de ISG in één bestuurlijk overleg en één Stichting ondergebracht.

Gezamenlijke uitvoering

De gemeentelijke uitvoering via de normale bestemmingsplan procedures gaat gestaag. De uitdaging zit in het voldoende informeren en betrekken van de gemeenteraad als besluitvormend orgaan, zeker bij wisseling van raden. Uit de gesprekken met gemeenten bleek dat nieuwe raadsleden onvoldoende op de hoogte zijn van de systematiek en doorwerking van de ISG, haar ontstaansgeschiedenis en het belang daarvan voor de streek. Als gevolg daarvan kan men bij het doorlopen van een ruimtelijke ordeningsprocedure, bij elke stap onenigheid met de eigen raad hebben, wat de uitvoering niet bespoedigt. Met name in Teylingen speelt dit.

Een tweede belangrijk aandachtspunt in de gezamenlijke uitvoering is de handhaving van oneigenlijk gebruik van bollengrond (o.a. het gebruik van grond als paardenweidje). Er is in het verleden niet gehandhaafd, dit wordt sinds 2019 weer opgepakt in HLT verband. Gemeente Noordwijk pakt het op in samenwerking met de omgevingsdienst, Katwijk heeft handhaving belegd bij haar afdeling VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) en sluit daarin aan bij de kaders die in HLT verband ontwikkeld zijn. Gemeente Teylingen geeft aan dat het feit dat dat er jaren niet gehandhaafd is, ongewenste situaties gecreëerd heeft. Als gevolg daarvan lopen nu emoties hoog op als er gehandhaafd wordt.

Conclusie

De governance met verschillende bestuurlijke overleggen en uitvoerders is ingewikkeld en maakt afstemming lastiger. Taken en bevoegdheden zijn daardoor niet bij iedereen bekend.

Het is niet logisch is dat in de ISG-ambities, pijlers, uitgangspunten en strategische hoofdlijnen genoemd op allerlei thema's staan, terwijl een deel niet door GOM wordt uitgevoerd, maar door Stichting Greenport, Economic Board, Groenprogramma Holland-Rijnland en het Hoogheemraadschap. Dit is verwarrend en zorgt voor onduidelijkheid over waar de ISG wel of niet over gaat. Inhoudelijk lijkt het alsof door gemeenten niet aan deze doelen wordt gewerkt, in ieder geval niet onder ISG-vlag.

De gemeentelijke uitvoering via de normale bestemmingsplan procedures gaat gestaag. De uitdaging zit in het voldoende informeren en betrekken van de gemeenteraad als besluitvormend orgaan, zeker bij wisseling van raden. Ook gezamenlijke handhaving van oneigenlijk gebruik van bollengrond is een aandachtspunt.

5.4. Doelmatigheid en doeltreffendheid uitvoeringsorganisatie GOM en financieringsmodel

Ten behoeve van de uitvoering c.q. verwezenlijking van de doelstellingen van de ISG hebben de toen nog zes greenportgemeenten op 3 maart 2010 het gezamenlijke herstructureringsbedrijf, genaamd Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM,) opgericht. GOM dient de herstructurering van het buitengebied en de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen en kwaliteitsverbetering uit te voeren. Ook de verantwoordelijkheid voor een gebiedsgewijze aanpak ligt bij GOM. GOM werkt in de uitvoering van de afzonderlijke projecten samen met private partijen.

De grondslag voor GOM ligt in de Samenwerkingsovereenkomst Greenport Duin- en Bollenstreek (1 januari 2009) en de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (geactualiseerd vastgesteld in juni/ juli 2016). In opdracht van de Bollenstreekgemeenten voert GOM het daarin vastgelegde herstructureringsbeleid voor de Greenport uit. (Meerjarenprogramma GOM B.V. 2016-2023).

Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) is een besloten vennootschap op publieke basis. De Greenportgemeenten zijn aandeelhouder (per 1 januari 2019 Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen). Een onafhankelijke Raad van Commissarissen ziet namens de aandeelhouders toe op het bestuur van GOM (zie ook figuur X). De ISG is het beleidskader waarbinnen GOM haar werk doet. De gemeenten en provincie zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid, waaronder vaststelling van de ISG, bestemmingsplannen en besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen. (www.gomdb.nl)

Verankerd in de SOK en de ISG is GOM namens de gemeenten ook “gevolmachtigd” om de taken op het gebied van bollengrondcompensatie en Greenportwoningbouw uit te voeren. De beleidsverantwoordelijkheden op het gebied van ruimtelijke ordening blijven in alle gevallen echter voorbehouden aan de gemeenten. (Meerjarenprogramma GOM B.V. 2022-2025)

Werkwijze GOM

GOM werkt op basis van een concreet uitvoeringsprogramma – het Meerjarenprogramma (MJP) –met een integrale meerjarenbegroting. (ISG, p. 66) De Algemene Vergadering van Aandeelhouders van GOM stelt jaarlijks het Meerjarenprogramma vast. De directie van GOM zal de AVA jaarlijks een voorstel ter besluitvorming voorleggen voor aanvulling en bijstelling van het Meerjarenprogramma.”(ISG, p. 78)

De uitgangspunten, randvoorwaarden, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van GOM liggen vast in de door de greenportgemeenten getekende Samenwerkingsovereenkomst (SOK). De SOK en de statuten van GOM beschrijven het doel van GOM als volgt:

- “Het daadwerkelijk realiseren van de herstructurering en gebiedsontwikkeling van de Greenport Duin- en Bollenstreek door middel van het zelfstandig realiseren van ruimtelijke projecten en door afspraken te maken of overeenkomsten aan te gaan met derden over de uitvoering van ruimtelijke projecten.
- GOM geeft hierbij invulling aan de in het Meerjarenprogramma GOM genoemde algemene en specifieke projecten. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van GOM stelt het Meerjarenprogramma jaarlijks vast.
- Het verrichten van alle overige handelingen op commercieel en financieel gebied, zoals het opstellen van projectplannen, het voorbereiden van de uitvoering van projecten, het (laten) verwerven van gronden, slopen en bouwrijp maken, uitgeven van gronden en inrichten van (openbaar) gebied, het aangaan van PPS-samenwerkingsverbanden, het deelnemen in/aan andere samenwerkingsverbanden of vennootschappen. Een en ander voor zover opportuun en passend in het kader van de realisering van het Meerjarenprogramma GOM.” (ISG, p. 73)

GOM en de betreffende grondgebiedgemeente(n) sluiten bij de start van gebiedsontwikkelingsproject of projectcluster een voorbereidingsovereenkomst. Deze overeenkomst omvat een globale projectbeschrijving, de projectdoelstelling, relevante projectkaders en randvoorwaarden, het stappenplan, een planning, het budget, de projectorganisatie, planologie, het grondbeleid, de uitgangspunten van het exploitatieplan en de uitbestedingsstrategie. (ISG, p. 78)

Voordat de grondgebiedgemeente(n) ten behoeve van een GOM-project een ontwerpbestemmingsplan in procedure brengen en/of contractuele verplichtingen met derden aangaan, moeten GOM en de grondgebiedgemeente(n) een realisatieovereenkomst sluiten. De realisatieovereenkomst omvat, naast de aspecten zoals genoemd bij de voorbereidingsovereenkomst, een uitgewerkte projectexploitatie en een risicoanalyse. (ISG, p. 78)

In deze evaluatie zijn we geen voorbeelden tegengekomen waarin GOM van bovenstaande werkwijze is afgeweken. Ook eerdere en andere onderzoeken laten zien dat GOM de haar toebedeelde taken conform de afspraken uitvoert.

Financiering

"Uitgangspunt voor de financiering van de totale herstructurerings- en ruimtelijke kwaliteitsverbeteringsopgave van het buitengebied van de Duin- en Bollenstreek is het streven naar maximale regionale, financiële verevening tussen winstgevende en verlieslijdende projecten en/of activiteiten. Immers, alle inwoners van de Duin- en Bollenstreek, ongeacht in welke gemeente woonachtig, zullen profiteren van (de resultaten van) de voorgenomen herstructurering en kwaliteitsverbetering." (ISG, p.67)

GOM werkt zonder winstoogmerk, met een gesloten financieel systeem. Dat wil zeggen dat de koppeling tussen inkomsten en uitgaven bepalend en beperkend is. GOM kan niet meer uitgeven dan zij verdient. Inkomsten uit locatieontwikkeling voor woningbouw (Greenportwoningen) zijn de belangrijkste inkomstenbron. Om de pijplijn met projectinitiatieven te kunnen managen, meer grip te krijgen op de ontwikkelingen en landschappelijke optimalisatie door te kunnen voeren, is het essentieel dat er genoeg financiële middelen beschikbaar zijn. Met Holland Rijnland is een overeenkomst gesloten in het kader van het Regionaal Investeringsfonds Holland Rijnland. (www.gomdb.nl)

Ten behoeve van de verantwoording, het beheer en de aanwending van in het kader van het kostenverhaal door GOM te verkrijgen financiële middelen zijn door of binnen GOM twee fondsen operationeel:

» Een zogenaamd bollengrondcompensatiefonds (ten behoeve van het behouden van 2.625 ha 1e klas bollenteeltareaal);
» Een zogenaamd herstructureringsfonds (ten behoeve van het uitvoeren van ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van de beoogde ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het ISG-gebied)

Uitgangspunt voor beide fondsen is dat deze fondsen financieel neutraal sluiten. Dat wil enerzijds zeggen dat de inkomsten (financiële afdrachten uit projecten die bollengrondcompensatie vergen en financiële afdrachten uit projecten die betrekking hebben op greenportwoningen) toereikend moeten zijn om nieuwe, vervangende 1e klas bollengrond te produceren of de ruimtelijke ontwikkelingen in het kader van de herstructurering en ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het buitengebied mogelijk te maken. Anderzijds wil dit zeggen dat in of binnen die fondsen die inkomsten ook volledig aangewend zullen worden voor of ten behoeve van de doelstellingen. (ISG, p.67)

Bollengrondcompensatiefonds

In het Meerjarenprogramma van GOM wordt vastgesteld op welke wijze de productie van nieuwe bollengrond in het kader van zogenaamde 'bollengrondproducerende projecten' plaatsvindt. Deze bollengrondproducerende projecten bepalen de voor het fonds benodigde, kostendekkende bollengrondcompensatiebijdrage. Onderstaande tabel vat het systeem voor bijdragen aan het bollengrondcompensatiefonds samen. (ISG, p. 70)

Bijdrage door	Grondeigenaar die de functie en bestemming bollenteeltgrond wil omzetten naar een andere functie en bestemming.
Ten behoeve van	Het elders in het ISG-gebied compenseren van nieuwe 1e klas bollengrond.
Omvang bijdrage	Een door (de aandeelhouders van) GOM op basis van het Meerjarenprogramma vast te stellen en jaarlijks te actualiseren, kostendekkend tarief. De bollengrondcompensatiebijdrage in geval van onttrekking van 1e klas bollengrond bedraagt € 40 per m^2 (prijspeil 2015, jaarlijks te indexeren) onttrokken 1e klas bollengrond. In geval van onttrekking van 2e klas bollengrond bedraagt deze bijdrage per m^2 te onttrekken 2e klas bollengrond € 40 -/- de kosten (per m^2) die gemaakt moeten worden om de 2e klas bollengrond op te waarderen naar 1e klas bollengrond.

Herstructureringsfonds

In het Meerjarenprogramma van GOM zijn concrete herstructureringsprojecten opgenomen. De financiering van deze projecten vindt plaats uit of met het herstructureringsfonds. Het fonds wordt uitsluitend en alleen gevoed door de afdrachten uit projecten met greenportwoningen. (ISG, p. 71)

Onderstaande tabel vat het systeem voor bijdragen aan het herstructureringsfonds samen.

Bijdrage door	Grondeigenaar die in het buitengebied de bestemming 'woningbouw' wil realiseren.
Ten behoeve van	In het buitengebied te realiseren herstructureringsprojecten c.q. ruimtelijke kwaliteitsverbeteringsprojecten conform de onderhavige (intergemeentelijke) structuurvisie.
Omvang bijdrage	Een door (de aandeelhouders van) GOM op basis van het Meerjarenprogramma vast te stellen en jaarlijks te actualiseren, kostendekkend tarief. De afdracht van greenportwoningen bedraagt € 275,- per m^2 (te realiseren) woningbouwbestemming met een minimum van € 165.000,- (prijspeil 2015, jaarlijks te indexeren).

Het werkkapitaal van GOM bestaat uit:

- het maatschappelijk kapitaal van € 390.000 (met ingang van januari 2019 fusie Noordwijk-Noordwijkerhout is het werkkapitaal € 325.000, 5 keer € 65.000, met als uitgangspunt gelijkwaardigheid van de partners),
- een bedrag van 10 miljoen euro uit het Regionaal Investeringsfonds (RIF) van Holland Rijnland,
- een FES1-bijdrage voor de projecten Trappenberg-Kloosterschuur en Delfweg. Ten tijde van deze evaluatie stond Trappenberg-Kloosterburg echter ter discussie.
- ontvangsten/opbrengsten van transacties door GOM, waaronder
  - grondtransacties ten behoeve van herontwikkelingslocaties, en
  - afdrachten ten behoeve van bollengrondcompensatie (zie hierboven)
  - en herstructurering (zie hierboven). (ISG, p. 73 op p. 74 staat een raming).

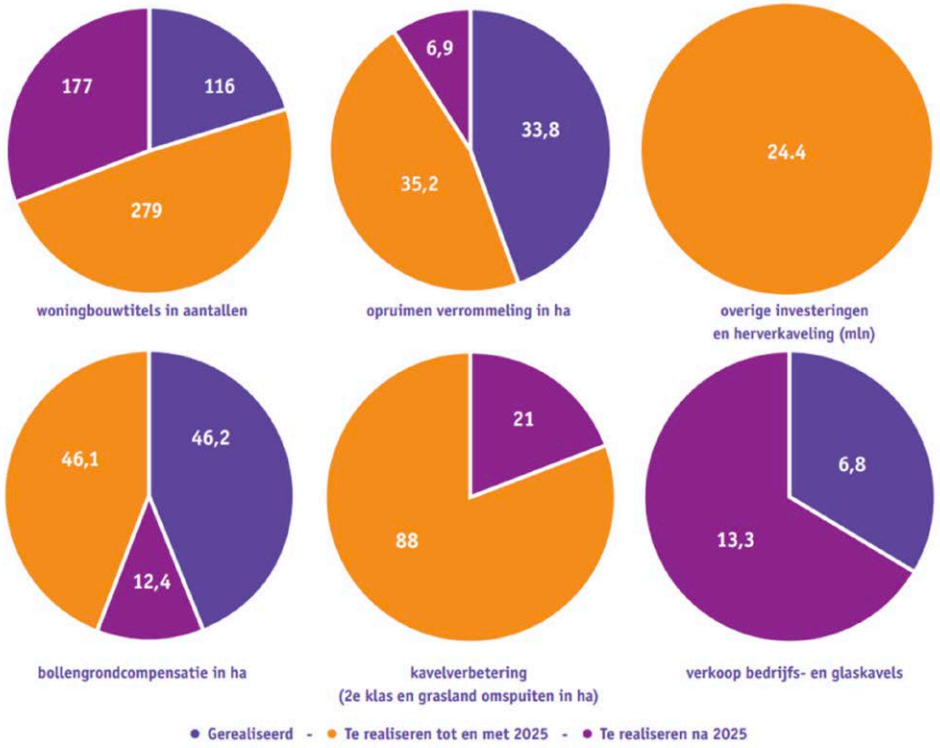
Resultaten GOM

Op basis van enerzijds de ISG-doelstellingen en anderzijds een doorrekening van het totale buitengebied/ herstructureringsgebied en de inmiddels opgebouwde portefeuille met herstructureringslocaties en projecten, is de maximale herstructureringsopgave bepaald:

» Opruimen verrommeling, 76 ha.
» Kavelverbetering, 109 ha.
» Bollengrondcompensatie, 104 ha.
» Overige investeringen, 25 miljoen euro.
(Meerjarenprogramma GOM B.V. 2022-2025)

Uit het jaarverslag van de GOM (2021) blijkt dat per 1/1/2022 de 1e klas bollengrond met +17,7 ha is toegenomen ten opzichte van de uitgangsdatum van 1/1/2011. Deze 'bollengrondenbalans' is het saldo van:
» Onttrokken bollengrond.
» Toegevoegde bollengrond (door opruiming verrommeling, ruimte voor ruimte of omspuiten grasland).
» Opwaardering van 2e naar 1e klas bollengrond.

De doelstelling om 2.625 ha 1e klas bollengrond te behouden is ontstaan vanuit de toentertijd benodigde teeltruimte voor een vitale sector. Echter de feitelijke nulsituatie is nooit gemeten. Dus we weten wat er sindsdien is bijgekomen/afgegaan, maar niet hoe dat zich verhoudt tot de 2.625 ha. Uit de resultaten van de GOM blijkt dat er geen sprake van een toename van het teeltareaal, maar wel van een opwaardering van 2e klas bollengrond (18 ha van 2011 tot 2022). Daarmee wordt invulling gegeven aan de doelstelling om 2.625 ha 1e klas bollengrond te behouden.



Figuur 9 | Resultaten GOM in cijfers. Bron: Meerjarenprogramma GOM B.V. 2022-2025

Uit het jaarverslag van de GOM van 2021 blijkt dat er sinds 2011 23,5 ha aan verrommeling is opgeruimd ten behoeve van 1e klas areaal.

Gerealiseerde projecten door de GOM

- Bulbtrade Park: 8,6 ha bedrijventerrein.
- Abeelenpark: 36 woningbouwkavels.
- Greenportwoningen: 144 in totaal.
- Greenhousepark: Glastuinbouwreconstructie 20 ha niet succesvol vanwege marktverandering.

De GOM heeft echter nog veel meer projecten in de pijplijn, die nu niet verder worden verkend en uitgevoerd omdat er discussie is ontstaan over de werkwijze van GOM en de financieringsconstructie zoals bedacht in de ISG. Door bepaalde groepen en in de media worden uitspraken gedaan die hun eigen leven zijn gaan leiden. De wenselijkheid van Greenportwoningen in het buitengebied staat daardoor en door recente ontwikkelingen m.b.t. de woningvraag ter discussie, er wordt een beperkt aantal Greenportwoningen vergund door gemeenten en ook de invloed die GOM zou hebben op de markt wordt negatief verwoord. Door deze maatschappelijke onrust, en onbekendheid van het grote publiek en een deel van het politieke speelveld staat de GOM al 2 jaar bijna stil.

Figuur 10 | De definitie van verrommeling is niet voor iedereen duidelijk. Ook in het landschap is niet altijd duidelijk welk doel is behaald met sloop en nieuwbouw. (Boven beeld van gesloopte bouwwerken / onder beeld van nieuw gebouwde bouwwerken.)

Conclusie

GOM was goed op weg om veel te realiseren in de Duin- en Bollenstreek. Zoals het rapport Loep op GOM en de jaarverslagen laten zien, is de GOM de laatste jaren echter onderwerp van discussie geworden, waardoor de werkwijze met de gesloten beurs niet meer werkt. Er worden nauwelijks Greenport woningen (meer) vergund, dus is de financiële onderlegger onder de uitvoering door de GOM nagenoeg verdwenen.

De financieringsconstructie met Greenportwoningen werkt niet meer, sinds de Greenportwoningen ter discussie staan. Een nieuw financieringsmodel is dus nodig, voor Greenportwoningen is op dit moment geen draagvlak. De juiste uitleg en het positieve verhaal ontbreken. Voor verschillende betrokkenen voelt het bouwen van duur segment woningen in het buitengebied strijdig met de ambitie om dit gebied open te houden. Daarnaast ontbreekt een plan of kader waarin staat waar greenport-woningen wel en niet gebouwd mogen worden.

De beide fondsen werken. Ook de verevening tussen winstgevende en verlieslijdende projecten en/of activiteiten werkt. De GOM houdt de balans tussen herstructureren en behoud van bollengrond goed in het oog.
Deze verevening vormt de basis regionaal samenwerken. De bijdrage vanuit fondsen is echter klein vergeleken met financiering vanuit Greenportwoningen. En zoals hierboven al genoemd: het hele financieringconstruct is lastig uit te leggen.

Bron foto: GOM

5.5. Maatschappelijk draagvlak

Het maatschappelijk draagvlak voor de ISG hebben we onderzocht d.m.v. de enquête, bewoner enquête en bijeenkomsten voor raadsleden en stakeholders.
De bijeenkomsten laten zien dat voor raadsleden en stakeholders de ambities om de Bollenstreek en het open landschap te behouden niet ter discussie staan. Men vindt het waardevol dat de vijf gemeenten één gezamenlijk plan hebben. Ook wordt erkend dat de ISG helpt in het tegengaan van verstedelijking. Men ziet echter ook dat er in de toekomst meer ruimte nodig is voor andere ontwikkelingen als woningbouw en energie en vindt dat er keuzes gemaakt moeten worden. Hoe houdbaar is de 2.565 ha 1e klas bollengrond met al deze ontwikkelingen?

In de bijeenkomsten werd ook duidelijk dat slechts een deel van de ambities bekend is onder de aanwezigen. Ook bleek dat er veel onduidelijkheid over belangrijke termen en doelen in de ISG bestaat: Wat betekent verrommeling? En openheid? De geschiedenis van de ISG en hoe het beleidskader moet werken, wat de taken en bevoegdheden van de GOM zijn, is bij veel deelnemers niet bekend. Dit leidt tot verschillende beelden en verhalen over de ISG en GOM die niet altijd overeenkomen met de werkelijke bedoelingen. Door enkele stakeholders worden de cijfers uit jaarverslagen van GOM in twijfel getrokken. (Alle jaarverslagen zijn echter gecontroleerd door een geregistreerde accountant.)

In de bijeenkomsten werd kritiek geuit op het financieringsmodel via greenportwoningen. Het gaat dan om zaken als de landschappelijke inpassing van woningen, dat dit soort woningen niet meer aansluit bij de woningbehoefte, en dat grondprijzen worden opgedreven. Een ander kritisch geluid gaat over de gebrekkige handhaving op het daadwerkelijk gebruik van bollengrond.
Naar de toekomst kijkend, werd aangegeven dat het Nationaal Programma Landelijk Gebied kansen biedt.

Enquête resultaten

De volledige analyse van de enquête en bewoners enquête is te vinden in bijlage 6.

Werkbaarheid ISG

De resultaten laten zien dat de meeste respondenten de inhoud van de ISG voldoende vinden. Als het gaat om de werkbaarheid van de ISG geeft een kleine meerderheid van de respondenten aan de ISG werkbaar te vinden. Belangenorganisaties geven aan dat gezamenlijke afspraken duidelijkheid geven voor de hele streek. Ook vinden zij de ISG succesvol als het gaat om het behoud van het areaal 1e klas bollengrond. Kritische noot is dat overige resultaten uitblijven (denk aan doelen rondom natuur). Verder wordt aangegeven dat het beleid achterhaald is, niet meer aansluit bij nieuwe ontwikkelingen en de daarbij komende druk op de ruimte. Ook zou de besluitvorming traag zijn en daarmee de streek op slot zetten.

Raadsleden geven ook aan dat de ISG werkbaar is doordat er een duidelijk, gezamenlijk doel is. De ISG helpt in het behouden van het landschappelijke karakter en daarmee het tegengaan van verstedelijking. Het document bindt de gemeenten in bovenlokaal beleid. Wel wordt aangegeven dat het bestuurlijk proces veel tijd in beslag neemt. Daarnaast is het niet meetbaar of alle doelen gehaald worden en ervaart men ook negatieve bijeffecten.

De mede-overheden (Provincie, Waterschap, Omgevingsdienst en GOM) geven aan dat de ISG vooral sterk gericht is op behoud/uitbreiding areaal bollenteelt, en veel minder op andere doelstellingen met betrekking tot de leefomgeving.

Behalen ambities ISG

De meeste respondenten geven aan dat de ISG een succesvol beleidsdocument is. Dit met name door de duidelijkheid die de ISG biedt en dat het areaal bollengrond wordt behouden. Als niet succesvol wordt genoemd dat de ISG niet uitdaagt om vernieuwend te denken, dat de ISG niet strookt met nieuwe ontwikkelingen, dat het beleid onvoldoende samenhang biedt en dat het een omvangrijk document is. M.b.t. economische herstructurering wordt gesteld dat deze onvoldoende-matig is, omdat de ISG onvoldoende antwoord biedt op nieuwe ruimtelijke vraagstukken en de marktsituatie in de tuinbouw, de streek op slot staat en er geen ruimte is voor starters omdat kleinschalige bedrijven worden opgekocht.

Volgens de respondenten lijkt de natuurambitie ondergeschikt aan het economische belang. Ook wordt aangegeven dat er kleinschalige initiatieven zoals fietsroutes en uitkijktorens worden ontwikkeld, maar dat de ecologische verbindingszones uitblijven.

Respondenten zijn van mening dat het landschap onvoldoende open wordt gemaakt en verrommeling onvoldoende wordt tegengegaan. Belangenorganisaties beoordelen de realisatie van deze ambitie negatiever dan overheden. Volgens de respondenten komt er moderne verrommeling in de vorm van Greenportwoningen, loodsen en steriele bedrijventerreinen bij, die onvoldoende landschappelijk ingepast worden. Ook de handhaving schiet te kort. Gemeenten zijn iets positiever en beoordelen deze ambitie als voldoende. Men ziet geen verslechtering, maar ook geen verbetering. Negatieve oordelen gaan over zichtlijnen die worden beperkt door Greenport-woningen en lintbebouwing en de achteruitgang van landschappelijke kwaliteit. Hier en daar is er volgens de respondenten sprake van landschapsverbetering, maar deze is weinig zichtbaar, of wordt op andere plekken weer tenietgedaan, waardoor het totale landschapsbeeld onvoldoende is. De in het kader van deze evaluatie uitgevoerde landschapsanalyse geeft echter een ander beeld.

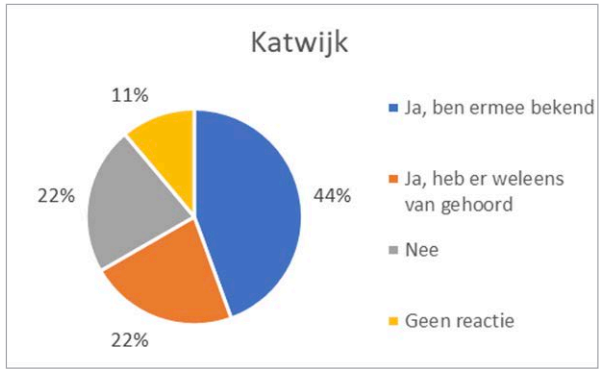
GOM

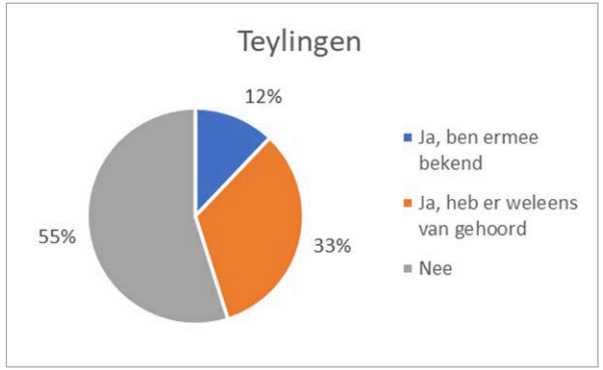
De enquete resulatten laten zien de GOM bekend is onder de respondenten. Dat respondenten GOM kennen betekent echter niet dat ze ook weten wat voor organisatie GOM is, wat GOM tot taak heeft en wat niet. Respondenten zijn van mening dat GOM succesvol is, omdat zij verrommeling opruimt en bollengrond behoudt, conform ISG afspraken. GOM is volgens respondenten niet succesvol omdat greenportwoningen worden toegestaan op bollengrond of op locaties waar de openheid van het landschap wordt aangetast. Het is voor respondenten onvoldoende duidelijk of zichtbaar in welke mate de GOM beleidsdoelstellingen uit de ISG behaald zijn en op welke locaties dat is. Daarnaast gaat de opruiming van verrommeling volgens sommigen nog te traag.

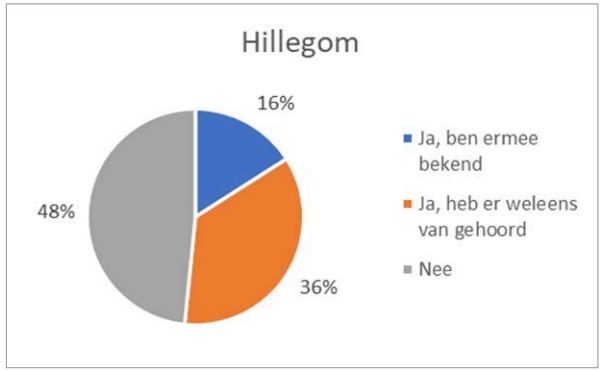
Bewoners enquête

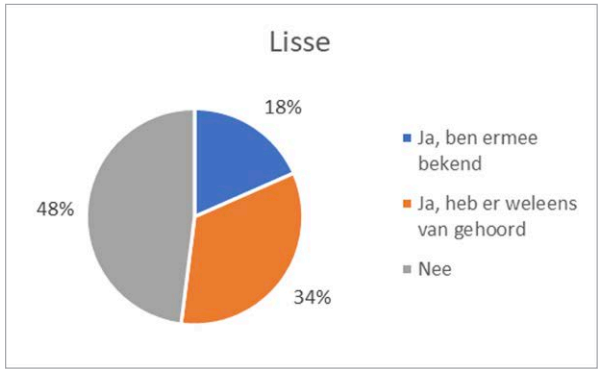
Bij de resultaten van de bewoners enquête is het belangrijk om op te merken dat vanuit Katwijk maar 9 respondenten hebben deelgenomen, ten opzichte van 339 voor Teylingen, 188 voor Hillegom, 125 voor Lisse en 84 voor Noordwijk. Dit is een aandachtspunt in relatie tot de representativiteit van de antwoorden. Een ander overkoepelend aandachtspunt bij het interpreteren van de resultaten is het feit dat de respondenten nog niet goed bekend zijn met het ISG-beleid, variërend van 43% in Noordwijk tot 88% in Teylingen. Tussen de 20-35% heeft er wel eens van gehoord.

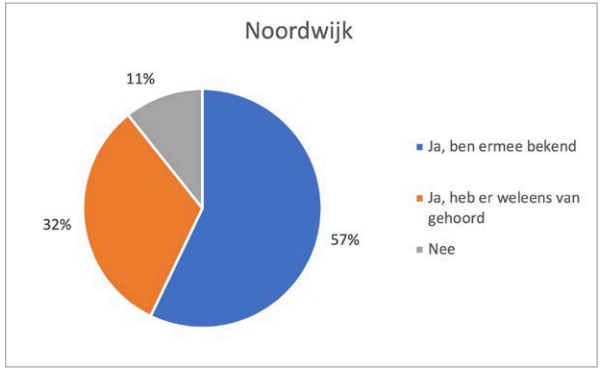
Ondanks dat respondenten niet goed bekend zijn met de ISG, vindt ruim 75% van de respondenten de ISG belangrijk. Recreatie en toerisme, open landschap, ruimte, leefbaarheid en het karakter van de streek zijn de belangrijkste redenen die genoemd worden. Redenen die aangehaald worden waarom de ISG niet belangrijk is: er is meer behoefte aan betaalbare woningen in plaats van dure villa's. Verder hoeft verrommeling niet altijd opgeruimd te worden vanwege de charme en cultuurhistorische waarde van oude bollenschuren. Bovendien vindt men zoveel bollengrond beschikbaar houden een achterhaald doel gezien de afname van glastuinbouw. Sommige respondenten vinden dat bollenteelt meer in balans moet zijn met de energietransitie en wonen, andere respondenten vinden zelfs dat de bollenteelt ondergeschikt is aan natuur en de woningbouwopgave.











Figuur 11 | Uitkomst enquêtevraag bekendheid ISG-beleid bij inwoners.

Repondenten merken niet dat de ISG bijdraagt aan het behoud van open landschap en het opruimen van verrommeling, maar vinden dit doel wel erg belangrijk, variërend van 72% in Teylingen tot 83% in Lisse.

Of de bollensector voorrang moet krijgen op andere sectoren in het buitengebied geeft een wisselend beeld. In Katwijk vindt 67% van wel, net als 54% voor Lisse en 52% voor Hillegom. In Teylingen en Noordwijk zijn de meningen verdeeld, 40-42% vindt van wel, 31-32% is neutraal en 28-26% vindt van niet. Voor alle gemeenten behalve Katwijk is het belang van de bollensector voor recreatie en toerisme een belangrijke reden om de bollensector voorrang te geven. Voor de respondenten die neutraal geantwoord hebben, zijn energie opwekking en wonen ook belangrijke thema's. In Teylingen en Noordwijk wordt recreatie en toerisme aanvullend genoemd. Het meer verduurzamen van de bollensector vindt men ook van belang in de afweging of de bollensector voorrang moet krijgen.Deelnemers die het niet eens zijn met de stelling vinden dat betaalbare woningen prioriteit moet krijgen, opgevolgd door energie opwekken, recreatie en toerisme.

Op de vraag of het overheidsbeleid op het buitengebied zich ook op andere onderwerpen zou moeten focussen, wordt positief geantwoord. Wonen, natuur en recreatie zijn onderwerpen die overkoepelend genoemd worden.

Conclusies maatschappelijk draagvlak

Het blijkt dat er voldoende maatschappelijk draagvlak is voor de doelen en ambities in de ISG, voor zover deze bekend zijn bij de respondenten. De ISG-doelen met betrekking tot openheid en behoud areaal bollengrond worden in ieder geval door alle belanghebbenden gedragen. Echter doordat doelen en gebruikte termen vaag of onduidelijk zijn (openheid, verrommeling), hebben belanghebbenden geen duidelijk beeld waar de ISG aan zou moeten bijdragen.

Wel zijn de doelen ondertussen achterhaald door nieuw beleid en maatschappelijke ontwikkelingen, wat het maatschappelijk draagvlak voor ISG doet wankelen. Ook voor de wijze waarop het ISG-beleid uitgevoerd wordt is er minder draagvlak, met name het argument dat economie meer prioriteit krijgt ten opzichte van natuur en landschap wordt vaak aangehaald. Daarnaast worden er vraagtekens gezet bij de financieringsconstructie van de GOM. Niet bij alle belanghebbenden is draagvlak voor Greenportwoningen met de huidige grote opgave en vraag naar ander soort (betaalbare) woningen.

Uit de bewoners enquête blijkt dat er maatschappelijke draagvlak is voor de meerderheid van de doelen en ambities in de ISG, wel met de kanttekening dat deelnemers niet goed bekend zijn met het ISG-beleid. Het doel dat behoud bollengrond prioritair is ten opzichte van andere functies zoals wonen, recreatie, toerisme en opwek van energie wordt onvoldoende ondersteund. Men vindt dat er goede afwegingen voor het buitengebied moeten plaats vinden, waar wonen, energie opwek, recreatie en toerisme (soms) prioritair zijn boven bollengrond. In relatie tot de uitvoering van beleid zijn de meningen verdeeld, de effecten in het landschap en het buitengebied zijn nog onvoldoende zichtbaar. Dit heeft ook te maken met definitie kwesties over openheid en verrommeling. De begrippen zijn niet duidelijk gedefinieerd en de resultaten, als gevolg van het doel ‘opruimen verrommeling’, worden ook niet herkend wanneer men een eigen interpretatie heeft van dit doel.

6. Beschouwing ISG-beleid in relatie tot andere relevante programma's, wetten en beleid

Dit hoofdstuk beschouwt de ISG in relatie tot andere relevante programma's en beleid. In onderstaande tabel staan de bestudeerde documenten vanuit relevante andere programma's en beleid, in hoeverre deze in lijn zijn met de ISG of de ISG met het bovenliggende beleid, en wat eventuele afwijking behelst.

Type/thema	Document en jaartal	Wat betekent dit voor de ISG ambities?
Nationaal	Omgevingswet	» ISG is in lijn met OW. Een eventuele herijking kan in de vorm van een gezamenlijk Programma.
Nationaal	Nationaal Programma Landelijk Gebied	» Niet persé strijdig met ISG. » Vraagt wel grote aanpassingen m.b.t. duurzame bollenteelt m.n. op het gebied van waterkwaliteit.
Provinciaal	Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (2021)	» In lijn met ISG, inclusief maatwerkprocedure. » Omvang, bruikbaarheid en ruimtelijke kwaliteit bollengebied staan voorop.
Provinciaal	Gebiedsprofiel Duin- en Bollenstreek (2021)	» In lijn met ISG. » Aandacht voor integrale wateropgave greenport. » Eventueel niet in lijn: behoud van bollenschuren en arbeiderswoningen als karakteristieke bebouwing die identiteit gebied versterkt.
Boven regionaal	Landschapsstrategie Nationaal Park Hollandse Duinen (2020)	» In lijn met ISG, maar erg op hoofdlijnen. » Kansen voor lineaire beplanting (heggen, houtwallen) in agrarisch landschap Duin- en Bollenstreek. » Kansen voor moeras, veenvorming en open water in Duin- en Bollenstreek.
Boven regionaal	Nationale tuinbouwagenda Greenports Nederland (2019)	» Ambitie: glastuinbouw klimaatneutraal in 2040, bollenteelt klimaatneutraal in 2030. » Verwijzing naar project Vitale Teelt 2030 in Duin- en Bollenstreek als voorbeeld.
Regionaal	Holland Rijnland Regionale omgevingsagenda (2021)	» Erkent openheid landschap, bollengrond. » Wijkt af in woningbouwopgave, omdat deze in de ISG al verouderd is.
Regionaal	Gebiedsprogramma Bollenstreek (2016)	» In lijn met ISG. » Biedt extra impulsen, elementen en kansen voor de ISG-ambities op landschap, natuur en ecologische verbindingen te realiseren.
Regionaal	Strategische agenda ruimte Duin- en Bollenstreek (2021)	» Versterken identiteit en openheid landschap door transitie naar vitale, gezonde en duurzame bollenteelt. » Verwijst naar woningbouwopgave regionale woonprogramma.

Regionaal	Uitvoeringsagenda Duin- en Bollenstreek (2022)	» 1 van de 6 prioriteiten is Groene kwaliteit – Duurzame Regio, Greenport, bollenteelt en -toerisme, heeft doorontwikkelingen en evaluatie ISG al benoemd. » Inclusief verkenning naar beschikbare en benodigde hernieuwbare energiebronnen voor gehele Duin- en Bollenstreek, waarbij de regio ondernemers en maatschappelijke organisaties faciliteert in (kleinschalige) pilots die ruimte vragen. » Afstemming met andere prioriteiten om ruimtelijke keuzes en dilemma's aan bestuurders voor te leggen. » Bij onderzoek laadvermogen van de regio (kwalitatief en kwantitatief) lijkt er minder aandacht voor landschap en natuur in onder de clusters die ruimte vragen: 1. Inclusieve woon- en leefomgeving 2. Kennis, innovatie & onderwijs » Bedrijvigheid en vestigingsklimaat.
Regionaal	Visie regionaal beleid Duin- en Bollenstreek 2.0 (LTO/KAVB,2021)	» Deels niet in lijn met ISG. » Extra aandacht voor ook behoud 2e klas bollengrond. » Verbinding tussen teelt en bebouwing (max bebouwing loslaten, regio verbreden naar ruimte incl alle beteelde ha, maatwerk versnellen). » Meer ruimte nodig voor verduurzaming en nieuwe bedrijven. » Beperk marktwerking bij uitwisselen productierechten tussen veehouderij en niet-agrarische activiteiten. » Jaarrond decentrale huisvesting bij/van bedrijven én centrale grootschalige huisvesting arbeidsmigranten.
Regionaal	Greenport visie duurzaam verbonden (2020)	» In lijn met ambities ISG als het gaat om vitale sector en open landschap. » Aandacht voor noodzakelijke verduurzaming van de sector.
Regionaal mobiliteit	RSM Regionale strategie mobiliteit Holland Rijnland (2021)	» In lijn met ISG. » De identiteit en openheid van het landschap wordt versterkt door een transitie naar een vitale, gezonde en duurzame bollenteelt. » Woningbouw in lijn met locaties ISG. » Erkenning Oost-West verbinding.
Regionaal Mobiliteit	Plan van aanpak mobiliteitsmaatregelen noordelijke Duin- en Bollenstreek (2020)	» In lijn met ISG.
Regionaal Mobiliteit	Gebiedsagenda mobiliteit Holland Rijnland 2020 -2030	» In lijn met ISG, alleen een fietsroute in Katwijk benoemd .
Regionaal Groen	Groenprogramma Holland Rijnland (2010 - 2020)	» Komt overeen, concrete uitwerking groenambities.

Regionaal Groen	Gebiedsprogramma groen (B(l)oeiende Bollenstreek) (2016)	» In lijn met ISG.
Regionaal Energie	RES Holland Rijnland (2021)	» Zoekgebied op eersteklas bollengrond is uitgesloten. » Open landschap staat niet specifiek opgenomen.
Regionaal Water	Rijnland de blauwe lens (2021)	» Geeft invulling aan wateropgaven ISG. » Benoemt bij woningbouwopgave ook belang van water en bodem.
Regionaal Wonen	Regionale woonagenda (2017)	» Verwijst ook naar gebiedsopgave Haarlemmermeer. » Benoemt bij toekomstige woningbouwopgaves ook afweging tegen bodemdaling.
Regionaal Wonen	Actualisatie woonagenda (2021)	» Veranderende kwalitatieve en kwantitatieve woningopgave.
Regionaal Economie	Economische agenda Duin- en Bollenstreek (2017)	» In lijn, bollensector erkent als belangrijk. Ook inzet op health sector en space tech.
Regionaal Economie	Economische uitvoeringsprogramma Duin- en Bollenstreek (2017)	» In lijn, bollensector erkent als belangrijk. Ook inzet op health sector en space tech.
Regionaal Economie	Vitale teelt 2030 - visie bloembollensector (2018)	» Doelen komen niet overeen maar spreken elkaar ook niet tegen. Veel inzet op duurzaamheid.
Lokaal	Omgevingsvisie Hillegom (2021)	» Tekstvoorstellen zijn overgenomen. » In Gebiedsprofiel Duin- en Bollenstreek zijn beperkingen opgenomen m.b.t. het realiseren van greenportwoningen uit oogpunt van behoud openheid landschap. » Ambitie opgenomen streven naar emissie- en residuvrije bollenteelt in 2030 .
Lokaal	Omgevingsvisie Lisse (2022)	» Tekstvoorstellen zijn overgenomen. » Ambitie opgenomen streven naar emissie- en residuvrije bollenteelt in 2030.
Lokaal	Omgevingsvisie Katwijk (2021)	» Tekstvoorstellen zijn overgenomen.
Lokaal	Omgevingsvisie Noordwijk (2022)	» Tekstvoorstellen niet overgenomen, wel grotendeels in lijn met ISG behalve doel op behoud bollenareaal ontbreekt.
Lokaal	Structuurvisie Teylingen (2015)	» Is van voor de ISG, tekstvoorstellen komen dus niet terug, maar wel in lijn met ISG. » Omgevingsvisie Teilingen is in voorbereiding.
Lokaal Energie	Amendementen Katwijk (2021)	» In lijn: behoud van open landschap.
Lokaal Energie	Lokale energie strategie Hillegom (2021)	» In lijn: behoud open landschap.
Lokaal Energie	Lokale energie strategie Lisse (2021)	» In lijn: de bollenvelden worden op voorhand uitgesloten voor energie-opwekking.

Lokaal Energie	Lokale energie strategie Teylingen (2022)	» Sluit zoekgebieden op bollengronden niet uit.
Lokaal Wonen	Woonprogramma Teylingen	» Toegenomen woningopgave i.r.t. ISG.
Lokaal Wonen	Woonprogramma Hillegom	» Raakt aan doelen voor inzet op recreatie en versterken identiteit.
Lokaal Recreatie	Landschap Recreatie Natuur Erfgoed – Identiteit, Beleving, Natuur Teylingen (incl. projecten) (2022)	» Raakt aan doelen voor inzet op recreatie en versterken identiteit.

Tabel 3 | Overzicht bestudeerde documenten i.r.t. andere programma's en beleid.

Uit de tabel blijkt dat er slechts enkele documenten zijn die niet in lijn zijn met de ISG of ISG niet (meer) in lijn is met bovenliggende document. Kaarten uit de ISG komen overeen met de provinciale omgevingsverordening en de ambities uit de ISG zijn overgenomen door gemeenten in de lokale omgevingsvisies. Met deze documenten wordt invulling gegeven aan de Omgevingswet die in 2024 in werking treedt. En daarmee past een eventuele herziening van de ISG ook binnen het werken met de Omgevingswet. Spannend is hoe het Nationaal Programma Landelijk Gebied, de Duin- en Bollenstreek gaat beïnvloeden, met name als het gaat om de doelen m.b.t. waterkwaliteit, moet er een grote verduurzamingsslag gaan plaatsvinden in het gebied om die doelen te behalen. Daarnaast is voor het realiseren van NPLG-doelen ruimte nodig, deze toekomstige ruimteclaims botsen met het doel rondom behoud bollengrond zoals opgenomen in de ISG. Bijvoorbeeld het doel van 10% groenblauwe dooradering kan ten koste gaan van het areaal bollengrond.

Opvallend is dat er verschillende ambities rondom natuur, bodem en water staan opgenomen in de ISG, maar deze weinig concreet zijn. Deze ambities worden concreet uitgewerkt, uitgevoerd en gefinancierd onder andere programma's als het Regionaal groenprogramma en de Blauwe Lens. Uit de documentenstudie blijkt dat ontwikkelingen op met name wonen niet (meer) stroken met de ambities op dit vlak in de ISG. Dit wordt bevestigd door de respondenten in de enquête. Respondenten geven aan dat de ISG vooral op de onderwerpen klimaat, energie, natuur en betaalbare woningen afwijkt. Hieronder wordt verder ingegaan op onderwerpen waarin de ISG afwijkt van andere programma's en beleid.

Energie

De ISG ambities komen deels terug in de Regionale Energie Strategie (RES) en de Lokale Energie Strategieën (LESsen). De meeste documenten sluiten bollengronden voor de opwek van duurzame energie uit. Teylingen heeft dit echter niet op voorhand uitgesloten in de LES. In een amendement vult Teylingen aan dat de inspanning in eerste instantie wel gericht zijn op zon opwek op de daken.
Het doel rondom behoud van open landschap komt alleen terug in de LES van Hillegom. Hierin staat nadrukkelijk dat het open landschap van de 'Hollandse Weides' wordt uitgesloten als zoekgebied voor opwek van duurzame energie. In andere documenten komt deze ambitie minder hard terug. In een van de amendementen onderstreept Katwijk wel als uitgangspunt om het unieke karakter met open landschap zoveel mogelijk te behouden. In de RES staat het behoud van open landschap niet specifiek opgenomen, wel wordt gestuurd op zon-op-daken om zo ruimte en kwaliteit van het landschap te behouden.

Wonen

De doelen vanuit de ISG op wonen zijn achterhaald, omdat de woningopgave inmiddels is toegenomen. Het behoud van open karakter wordt onderstreept

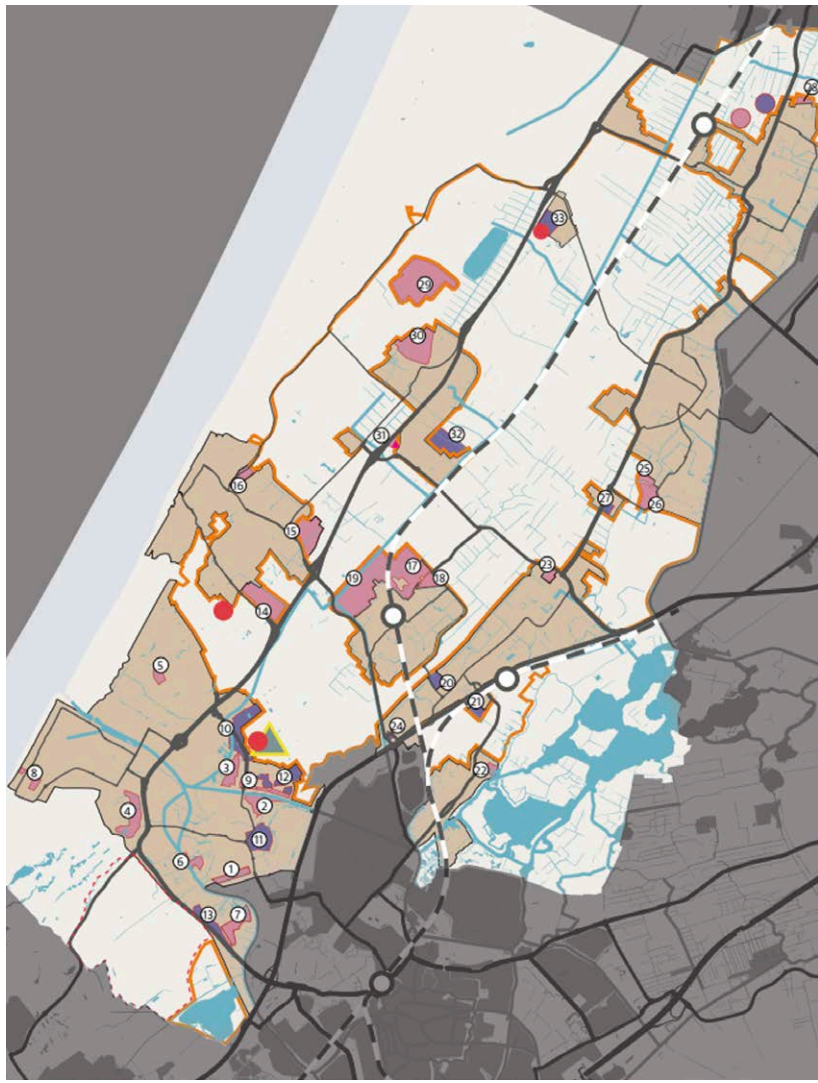
in andere documenten en programma's gericht op woningbouw. De opgave uit de ISG m.b.t. wonen sluit niet meer aan bij de opgave uit de Regionale woonagenda Holland Rijnland (2017). Hieruit blijkt dat er tussen 2017 en 2030 een toename van de woningbehoefte van 22.100 tot ruim 28.000 woningen is. Dit is het dubbele van de opgave van 14.000 woningen voor de regio Holland Rijnland zoals opgenomen in de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer Bollenstreek voor de periode 2020-2030. Uit lokale programma's van Teylingen en Hillegom blijkt ook dat de woningvraag inmiddels groter is. Vanuit de ISG wordt niet rechtstreeks gewerkt aan de woningbouwopgave. Dit is voorbehouden aan de Regio Holland Rijnland en vanuit de lokale beleidsplannen Wonen.

Naast ontwikkelingen in de kwantitatieve opgave verandert ook de vraag voor type woningen. In actualisatie van de woonagenda (2021) staat opgenomen dat de vraag naar goedkope en betaalbare koop- en huurwoningen in de regio toeneemt. Voorbeelden die hierbij worden genoemd zijn woningen voor studenten en ouderen, waarbij ook aan andere woonvormen wordt gedacht zoals clusterwoningen. Gezien de hierboven beschreven ontwikkelingen op de woningmarkt is geconcludeerd dat de huidige agenda en het woon ruimteverdeelsysteem niet meer actueel zijn.

De regionale woonagenda (2016) benadrukt verder dat nieuwe woningplannen in delen van de regio met (het risico van) bodemdaling moeten worden afgewogen tegen overstromingsrisico's en (hoge) kosten van waterbeheersing. De blauwe lens (2021) onderstreept het meenemen van waterveiligheid in het zoeken naar woningbouwlocaties. Deze aandachtspunten zijn niet opgenomen in de ISG.

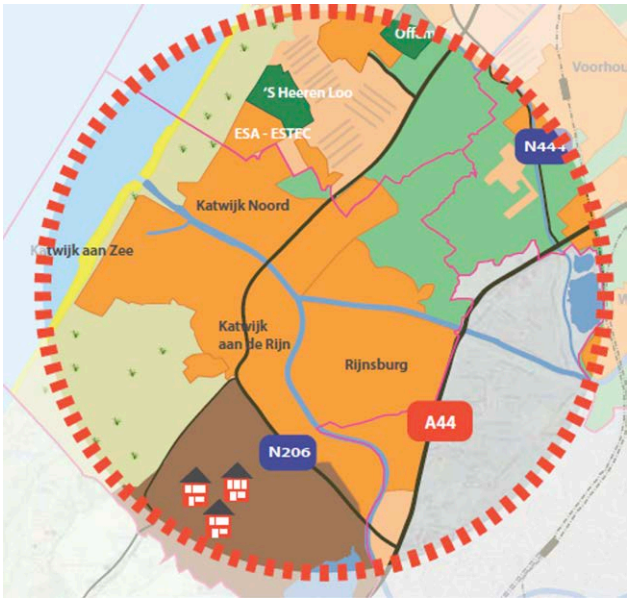
Woningbouwlocaties

De Strategische Agenda Duin-en Bollenstreek (2021) ziet het Regionale Woningbouwprogramma als leidend voor het aanwijzen van woningbouwlocaties tot 2030. Het zwaartepunt van de woningbouwopgave en bedrijvigheid wordt in de zuidelijke Bollenstreek (Oude Rijn) gerealiseerd. Met deze keuze kan het open en groene karakter van de overige Bollenstreek behouden blijven. Wel is het van belang dat de overige kernen vitaal blijven door het toevoegen van woningbouw en/of bedrijvigheid voor de eigen behoefte. De Strategische Agenda is dan ook niet volledig in lijn met de ontwikkellocaties voor woningbouw zoals opgenomen in de ISG. Nevenstaande kaart uit de strategische agenda Duin- en Bollenstreek heeft onder de N206 een ontwikkellocatie voor wonen opgenomen, deze zien we niet terug op bovenstaande kaart met ontwikkellocaties uit de ISG.



Figuur 12 | Ontwikkellocaties ISG wonen en werken.

De lokale woningbouwprogramma's van Hillegom en Teylingen zijn in lijn met de ISG als het gaat om locaties. Ambitie is om woningbouwlocaties zo veel mogelijk binnen de bebouwde kom te zoeken. Daarnaast wordt het belang van en afspraken over het open landschap en de bollengrond erkend:
"Voor het bouwen op bollengrond (zoals de reservelocatie Pastoorslaan-Zuid) zullen we vooraf afstemmen en (zo nodig) nadere afspraken maken met de Greenportgemeenten Duin- en Bollenstreek, de Provincie Zuid-Holland en de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij."



Figuur 13 | Ontwikkellocatie wonen uit de strategische agenda Duin- en Bollenstreek.

Conclusie

De ISG is overgenomen in meeste omgevingsvisies en daarmee is invulling gegeven aan de Omgevingswet.

De ISG wordt benoemd in ongeveer de helft van de bestudeerde documenten. Het blijkt dat met name de doelen rondom behoud bollengrond, openheid van het landschap en verduurzamen (in brede zin) terug te vinden zijn in andere programma's en beleid. En de ISG is in lijn met de bovenliggende programma's en beleid. Spannend wordt de uitwerking van het NPLG op het gebied. Verwarrend is dat de ISG doelen benoemt en uitwerkt die in andere programma's worden uitgevoerd en gefinancierd.

ISG is met name op gebied van wonen niet in lijn met de bestudeerde beleidsdocumenten. Zowel de kwalitatieve als kwantitatieve woningvraag is veranderd. Uit navraag blijkt, dat het Woonbeleid zowel regionaal in Holland Rijnland als lokaal in Woonbeleid wordt verankerd en uitgevoerd. Het woonbeleid valt niet onder de 'vlag' van de ISG. Door de grotere vraag is er ook meer ruimte nodig voor woningen, wat in de toekomst kan botsen met het doel rondom behoud openheid en areaal bollengrond. De Greenportwoningen sluiten niet goed aan op de huidige behoefte voor ander soort woningen.

Vitalere greenport en vitaler landschap

Onderzoek naar de toegevoegde waarde van Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport

wing partner in ruimte en ontwikkeling

April 2023 | Wing