

Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)

Eindrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering
30 januari 2009

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS

Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)

Herengracht 9
2511 EG Den Haag
Telefoon 070 3047420
www.twynstragudde.nl

Eindrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering

drs. M. (Marieke) Blekemolen
ir. J.M. (Jaap) Groenendijk
dr. A. (Annelies) de Ridder

Den Haag, 30 januari 2009

Voorwoord

“Een prachtige dag! De zon staat alweer wat hoger aan de hemel en het is lekker weekend. Bij uitstek een dag om de bossen in te trekken en te genieten van de prachtige natuur. Het valt de wandelaars op dat ze op sommige plekken vaker dieren tegenkomen. Aan de sporen te zien komen er ook steeds meer soorten bij!

Toekomstmuziek? Ja, maar wel nabije toekomstmuziek, want planten en dieren krijgen meer ruimte. (...) Dankzij een plan van drie ministeries zullen in de komende jaren talrijke natuurgebieden in Nederland weer met elkaar worden verbonden. Met de bouw en het gebruik van vaarwegen, wegen en spoorwegen zijn die gebieden als het ware ‘doorgeknipt’. Dieren en planten in deze gebieden kwamen vast te zitten in een onnatuurlijk klein leefgebied. Hun voortbestaan kwam daardoor in gevaar. (...) Natuurlijk profiteren de mensen daarvan uiteindelijk ook” (MJPO, 2008).

In mei 2004 presenteren de ministers van Verkeer en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer het Meerjarenprogramma Ontsnippering, kortweg MJPO. In het MJPO werken provincies, Rijkswaterstaat, ProRail, de Dienst Landelijk Gebied en andere betrokken partijen samen aan het opheffen van de belangrijkste barrières voor de Ecologische Hoofdstructuur, voor zover veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen. Deze doelstelling kan alleen worden behaald als alle partijen op basis van een gebiedsgerichte aanpak samenwerken.

De evaluatie van het MJPO geeft antwoord op de vraag of het MJPO naar behoren wordt uitgevoerd en welke verbeteringen mogelijk zijn.

Uit de resultaten van de evaluatie van het MJPO blijkt dat het MJPO van betekenis is. Dit rechtvaardigt dat de uitvoering van het MJPO stevig wordt voortgezet. Voor het behalen van de doelstelling van het MJPO is op landelijk en provinciaal niveau echter ook een aantal verbeteringen mogelijk en nodig. De resultaten van de evaluatie van het MJPO zullen worden benut om het MJPO waar nodig bij te stellen en zo de uitvoering van het MJPO te verbeteren. De ministers informeren daarover in het voorjaar van 2009 de Tweede Kamer.

Twynstra Gudde

In de evaluatie van het MJPO is, naast de feiten, veel waarde gehecht aan de meningen en interpretaties van de betrokken partijen en personen. Zij zijn op verschillende manieren betrokken bij de evaluatie van het MJPO; door middel van een (groeps)interview, door deelname aan een workshop in de Versnelingskamer en op de MJPO-dag.

Wij zijn hen daarvoor zeer erkentelijk.

Den Haag, januari 2009

Inhoudsopgave

Voorwoord

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)	1
1.2	Opdracht aan Twynstra Gudde	3
1.3	Aanpak en verantwoording	3
1.4	Opbouw rapport	5
2	Conclusies	6
2.1	Meerjarenprogramma Ontsnippering is van betekenis	6
2.2	Voor behalen doelstelling moet uitvoering Meerjarenprogramma Ontsnippering worden versneld	9
2.3	Uitvoeringsstrategie Meerjarenprogramma Ontsnippering komt wisselend uit de verf	15
2.4	Verhouding tussen financiële middelen en opgeloste knelpunten groeit scheef	19
2.5	Conclusies samengevat	22
3	Aanbevelingen voor verbetering	27
3.1	Versnel uitvoering Meerjarenprogramma Ontsnippering in drie stromen	28
3.2	Bestuur het Meerjarenprogramma Ontsnippering als programma	30
3.3	Bezinning op ambitieniveau Meerjarenprogramma Ontsnippering	31

Literatuurlijst

Interdepartementale begeleidingsgroep

Lijst geïnterviewde personen

Lijst deelnemers workshop

1 Inleiding

Het voorliggende eindrapport bevat de conclusies en aanbevelingen betreffende de evaluatie van het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO).

Als achtergronddocument bij dit eindrapport is een Bevindingenrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering opgesteld (Twynstra Gudde, 2009). Het bevindingenrapport bevat een schets van het MJPO en zijn context, en de feiten, meningen en interpretaties betreffende de aspecten van het MJPO (richten, inrichten en verrichten).

In dit inleidende hoofdstuk beschrijven wij de aanleiding, de opdracht aan Twynstra Gudde, de aanpak en verantwoording, en de opbouw van dit rapport.

1.1 Aanleiding evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO)

Meer natuur, vitale natuur. Dat is de kern van het natuurbeleid in Nederland. Een mooi landschap om met plezier in te wonen, werken en recreëren. En ook het leefgebied van 40.000 soorten planten en dieren. In de loop van de twintigste eeuw zijn de natuurgebieden in Nederland echter sterk versnipperd²). Dit is zowel een ecologisch probleem, als een probleem voor de mens.

Eén van de beleidsonderwerpen waarin het natuurbeleid in Nederland tot uitdrukking komt, is dan ook gebiedsbescherming. Gebiedsbescherming richt zich onder meer op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De EHS is een netwerk van natuurgebieden in Nederland. Het doel van de EHS is de instandhouding en ontwikkeling van deze natuurgebieden, om daarmee een groot aantal soorten en ecosystemen te laten voortbestaan (bron: www.minlnv.nl). De Algemene Rekenkamer (2006) concludeert dat de overheid met het beleid voor de EHS in principe een geschikt instrument heeft gekozen om de verscheidenheid aan planten- en diersoorten (biodiversiteit) te beschermen. Dit instrument past bovendien binnen de internationale verplichtingen die Nederland heeft op grond van mondiale verdragen en Europese richtlijnen.

¹) Zie voor een uitgebreidere schets van het MJPO en zijn context – het natuurbeleid, in het bijzonder de realisatie van de EHS – hoofdstuk 2 van het bevindingenrapport.

²) “Wanneer leefgebieden van planten- en diersoorten worden verkleind door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een weg of spoorlijn en daardoor in ‘snippers’ uiteen zijn gevallen, is er sprake van versnippering. Maar ook de aanwezigheid van landbouwgronden, woonwijken of industrieterreinen tussen natuurgebieden kan tot versnippering leiden (ministerie van V&W e.a., 2004: 7).

De realisatie van de EHS is in 2007 door de Tweede Kamer (2007) aangewezen als groot project, in de zin van de Regeling grote projecten.

Voor de EHS is het essentieel dat barrières door bebouwing en infrastructuur zo veel mogelijk worden opgeheven (ontsnippering). Sinds 1990 werkt het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) dan ook structureel aan de ontsnippering van de rijksinfrastructuur. Voorbeelden van ontsnipperende maatregelen aan infrastructuur zijn ecoducten, faunatunnels en natuurvriendelijke oevers. En ook het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) werkt aan ontsnippering¹). Na ruim een decennium is het echter noodzakelijk dit ontsnipperingsbeleid te herzien en uit te breiden.

In mei 2004 presenteren de ministers van V&W, LNV en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het MJPO; het gebiedsgerichte ontsnipperingsbeleid ten aanzien van rijksinfrastructuur voor de komende jaren. Aan het MJPO is tweeënhalfjaar hard gewerkt. De doelstelling van het MJPO is: “In 2018 (de planningshorizon van de EHS) zijn de belangrijkste barrières voor de EHS (inclusief de robuuste verbindingen) opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen” (ministerie van V&W e.a., 2004: 17). In maart 2005 voert de Tweede Kamer (2005) overleg over het MJPO, waarna uitvoering kan worden gegeven aan het MJPO. Ook is het MJPO afgestemd en goedgekeurd in het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) (ministerie van V&W, 2005) en opgenomen in het MIRT-projectenboek (ministerie van V&W e.a., 2007).

De doelstelling van het MJPO kan alleen worden behaald als alle partijen op basis van een gebiedsgerichte aanpak samenwerken. In vergelijking met het verleden is dat voor het ontsnipperingsbeleid een nieuwe aanpak. Het is mede daarom belangrijk om na te gaan of de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak daadwerkelijk goed van de grond komt. Bij het opstellen van het MJPO is daarom afgesproken (ministerie van V&W, 2004: 27):

“Tegen deze achtergrond zal de uitvoering van het MJPO na vier jaar zorgvuldig worden geëvalueerd. In deze evaluatie zal met name worden gekeken naar de inhoud van het ontsnipperingsbeleid, het bijbehorende proces en uiteraard de behaalde effecten. Centraal daarbij staan de volgende vragen: worden de doelstellingen gehaald (effectiviteit), in hoeverre is het bereiken van de doelstelling te danken aan het MJPO (doelmatigheid) en in hoeverre wordt het MJPO door betrokkenen als juist ervaren (legitimiteit). De antwoorden op deze vragen zullen worden benut om het MJPO waar nodig bij te stellen”.

¹) Ook in Europees verband wordt gewerkt aan ontsnippering van infrastructuur (European Commission, 2003).

1.2 Opdracht aan Twynstra Gudde

Het Coördinatiepunt MJPO heeft, in opdracht van de ministeries van V&W en LNV, Twynstra Gudde opdracht gegeven de evaluatie van het MJPO uit te voeren.

De evaluatie is begeleid door een interdepartementale begeleidingsgroep. Achter in dit rapport is informatie over deze interdepartementale begeleidingsgroep opgenomen.

Het doel van de evaluatie van het MJPO is om in het voorjaar van 2009 de Tweede Kamer te kunnen informeren over de vraag of het MJPO naar behoren wordt uitgevoerd en welke verbeteringen mogelijk zijn.

Door de interdepartementale begeleidingsgroep is de vraagstelling van de evaluatie van het MJPO dan ook samengevat als: “wordt het MJPO naar behoren uitgevoerd en welke verbeteringen zijn mogelijk?” (MJPO, 2007: 1). Deze vraagstelling is uitgewerkt in een aantal onderdelen met mogelijke deelvragen: compleetheid, juistheid en actualiteitswaarde, realisatie, implementatie/proces, en rendement van de faunavoorzieningen.

1.3 Aanpak en verantwoording

De evaluatie van het MJPO hebben wij uitgevoerd in vijf fasen. Voorafgaand aan deze vijf fasen hebben wij tijdens een start-up het Plan van Aanpak besproken met de interdepartementale begeleidingsgroep en afspraken gemaakt over de uitvoering van de evaluatie van het MJPO.

1. Verzamelen van feiten, meningen en interpretaties (eerste stap analyse)

In de eerste fase hebben wij feiten, meningen en interpretaties verzameld via twee parallele activiteiten:

- . *bureaustudie*; een bureaustudie naar relevante documenten, dossiers en (onderzoeks)rapporten. Een deel van de informatie is op verzoek beschikbaar gesteld door de betrokken departementen en het Coördinatiepunt MJPO. Achter in het bevindingsrapport is een literatuurlijst van al de gebruikte documenten en (onderzoeks)rapporten opgenomen
- . *verkennende interviews*; 11 verkennende interviews met betrokkenen. De concept interviewverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen, hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt. Achter in dit rapport is een lijst van al de geïnterviewde personen opgenomen.

Een eerste concept bevindingsrapport hebben wij besproken met de interdepartementale begeleidingsgroep, evenals een voorstel voor de verdiepingspunten.

Box 1.1. Verdiepingspunten

- Op welke wijze is de uitvoeringsstrategie en de organisatie verankerd bij de start van het MJPO?
- Integrale programmering.
- Hoe wordt het MJPO als programma gemanaged?
- Waarom komt het gebiedsgericht samenwerken in de ene regio beter uit de verf dan in de andere regio?
- In hoeverre wordt de doelstelling bereikt (inclusief aandacht voor verwachte/gewenste en onverwachte/ongewenste effecten)?
- Tot welke aanbevelingen leidt de evaluatie van het MJPO?

2. Verdiepingsslag (tweede stap analyse)

In de tweede fase hebben wij een verdiepingsslag uitgevoerd naar nog openstaande vragen (zie box 1.1). Feiten, meningen en interpretaties hebben wij verzameld via drie parallelle activiteiten, waarbij het zwaartepunt ligt op de interviews en de workshop:

- . *bureaustudie*; een bureaustudie naar aanvullende documenten, dossiers en (onderzoeks)rapporten. De aanvullende informatie is op verzoek beschikbaar gesteld door de betrokken departementen en het Coördinatiepunt MJPO
- . *verdiepende interviews*; 16 verdiepende interviews met betrokkenen. De concept interviewverslagen zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewde personen, hierna zijn de interviewverslagen definitief gemaakt. Al de interviews samen (fase 1 en 2) geven een landelijk dekkend beeld. In de interviews waren wij alert op de spanning die kan bestaan tussen objectieve feiten en een subjectieve inkleuring van die feiten. Daar waar deze spanning bestond, hebben wij zoveel mogelijk toegespitst op concrete situaties, tijdstippen, activiteiten van de betrokken partijen of personen en reacties daarop
- . *workshop*; een workshop in de Versnellingskamer van Twynstra Gudde, waarin de voorlopige bevindingen zijn verdiept en suggesties voor verbetering van de uitvoering van het MJPO zijn gegenereerd en geprioriteerd. Achter in dit rapport is een lijst van de deelnemers aan de workshop opgenomen.

3. Synthese en opstellen concept eindrapport

In de derde fase hebben wij de feiten, meningen en interpretaties (tot en met 30 juni 2008) geanalyseerd en de veelheid aan waarnemingen gesynthetiseerd tot een samenhangend beeld. Als analysemodel is daarbij een model gehanteerd dat een zeker evenwicht en samenhang veronderstelt tussen de drie aspecten van het MJPO: richten, inrichten en verrichten.

Om te komen tot een zo objectief mogelijke uitvoering van de evaluatie van het MJPO maken wij in het bevindingenrapport een onderscheid naar de feiten, en de meningen en interpretaties van de betrokken partijen en personen zoals verwoord in de interviews en tijdens de workshop. In het eindrapport geven wij ons oordeel over de feiten en onze betekenis aan de meningen en interpretaties van de betrokken partijen. Daarnaast laten wij in het bevindingenrapport het gehele spectrum van meningen en interpretaties van de betrokken partijen en personen zien, zowel gedeelde meningen (intersubjectiviteit) als afwijkende meningen.

De conclusies en aanbevelingen zijn vastgelegd in een concept eindrapport, dat wij samen met het concept bevindingenrapport hebben besproken met de interdepartementale begeleidingsgroep.

4. Opstellen 90%-versie eindrapport

In de vierde fase hebben wij de reacties van de interdepartementale begeleidingsgroep verwerkt in een zogenoemde 90%-versie van het eindrapport en het bevindingenrapport.

Deze 90%-versie van het eindrapport is op de MJPO-dag besproken met betrokkenen. De 90%-versie van het eindrapport is daartoe vooraf aan de betrokkenen toegestuurd. Ook is de 90%-versie van het bevindingenrapport op de website (extranet) geplaatst.

5. Definitief maken eindrapport

In de vijfde fase hebben wij de reacties van betrokkenen op de 90%-versie van het eindrapport besproken met de interdepartementale begeleidingsgroep. Hierna hebben wij het eindrapport en bevindingenrapport definitief gemaakt.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 presenteren wij onze conclusies betreffende de evaluatie van het MJPO. Wij gaan in op de betekenis van het MJPO, de mate waarin de doelstelling wordt behaald, de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak, en de verhouding tussen de financiële middelen en opgeloste knelpunten. Onze conclusies vatten wij samen aan de hand van de drie vragen waarvan bij het opstellen van het MJPO is afgesproken dat deze centraal staan bij het evalueren van de uitvoering van het MJPO.

In hoofdstuk 3 presenteren wij onze aanbevelingen betreffende de evaluatie van het MJPO. De aanbevelingen zijn erop gericht de uitvoering van het MJPO te verbeteren.

2 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij onze conclusies betreffende de evaluatie van het MJPO. Wij gaan in op de betekenis van het MJPO, de mate waarin de doelstelling wordt behaald, de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak, en de verhouding tussen de financiële middelen en opgeloste knelpunten. Onze conclusies vatten wij samen aan de hand van de drie vragen waarvan bij het opstellen van het MJPO is afgesproken dat deze centraal staan bij het evalueren van de uitvoering van het MJPO.

2.1 Meerjarenprogramma Ontsnippering is van betekenis

Wij concluderen dat het MJPO om meerdere redenen van betekenis is:

1. *Ontsnippering is essentieel voor de realisatie van de EHS*

De realisatie van de EHS is een belangrijk onderdeel van het natuurbeleid in Nederland (zie hoofdstuk 1.1). Het MJPO levert, als uitwerking van dit natuurbeleid, een bijdrage aan de ambitie om van de EHS een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland te maken, om daarmee een groot aantal soorten en ecosystemen te laten voortbestaan²). Op dit moment is een groot deel van de EHS nog versnipperd door bebouwing en infrastructuur. Voor de EHS is het echter essentieel dat barrières door bebouwing en infrastructuur zo veel mogelijk worden opgeheven.

Het MJPO richt zich op de belangrijkste versnipperende factor in Nederland, namelijk de rijksinfrastructuur. Met het MJPO is de doelstelling van het ontsnipperingsbeleid herzien en uitgebreid (van de rijkswegen) naar de rijkswaterwegen, spoorwegen en de robuuste verbindingen. De doelstelling is dat in 2018 de belangrijkste barrières voor de EHS zijn opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur.

2. *Betrokken partijen ervaren het MJPO als juist*

De betrokken partijen onderschrijven de betekenis van het MJPO. Ontsnippering is essentieel voor de EHS; het MJPO vormt een belangrijk kader voor het opheffen van barrières door infrastructuur.

¹) De titel van paragraaf 2.1 is een woordspeling op Bestuurders zijn van betekenis (Kaats e.a., 2008).

²) De ambitie om van de EHS een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland te maken, is vertaald in drie concrete doelstellingen. Het ontsnipperen van EHS-gebieden is één van deze concrete doelstellingen (Algemene Rekenkamer, 2006).

Hoewel het MJPO nog niet geheel naar behoren wordt uitgevoerd en verbeteringen mogelijk zijn (zie paragraaf 2.3), heeft het MJPO ervoor gezorgd dat ontsnippering meer vanzelfsprekend is geworden, werkt het MJPO motiverend en heeft het MJPO energie losgemaakt. Een mooi voorbeeld hiervan is de gezamenlijke aanbesteding van negen ecoducten op de Veluwe, de Sallandse Heuvelrug en de Utrechtse Heuvelrug. Een ander mooi voorbeeld is dat het MJPO in twee provincies mede een impuls heeft gegeven aan de ontsnippering van onderliggende infrastructuur.

De vernieuwende vorm van aanbesteden en de impuls voor de ontsnippering van onderliggende infrastructuur worden door de betrokken partijen ook wel gezien als positieve neveneffecten van het MJPO.

3. In het MJPO zijn relevante knelpunten geselecteerd

In het MJPO zijn 208 knelpunten geselecteerd die een belangrijke barrière voor de EHS vormen. Uit het onderzoek Toetsing knelpuntenlijst en prioriteitstelling in het Meerjarenprogramma Ontsnippering (Alterra, 2007) blijkt dat in ieder geval 204 van deze 208 knelpunten relevant zijn¹⁾. Alterra adviseert om de opvoering van 4 knelpunten te heroverwegen, omdat er geen tot een kleine ecologische winst bij het oplossen van deze knelpunten wordt verwacht. Ook adviseert Alterra om de prioriteitstelling van 27 knelpunten die in het MJPO zijn opgevoerd te heroverwegen, en deze een hoge prioriteit te geven.

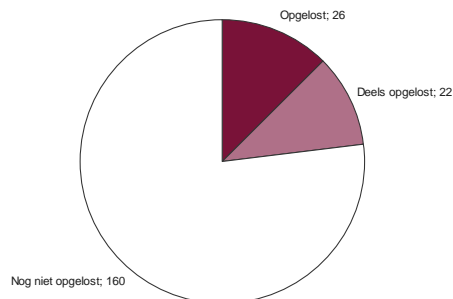
Hierbij moet worden opgemerkt dat Alterra ook adviseert om betreffende de knelpunten die niet in het MJPO zijn opgevoerd, de opvoering van 116 knelpunten te overwegen. Voor 60 van deze 116 extra knelpunten is het advies deze een hoge prioriteit te geven, omdat er een grote ecologische winst bij het oplossen van deze knelpunten wordt verwacht.

Met andere woorden: 204 van de 208 knelpunten die in het MJPO zijn geselecteerd zijn relevant, maar de selectie is wellicht niet volledig.

4. Bijna een kwart van de knelpunten is tot op heden opgelost of deels opgelost

Het MJPO is niet alleen van betekenis omdat in het MJPO relevante knelpunten zijn geselecteerd, maar ook omdat op 31 december 2007 bijna een kwart van deze 208 knelpunten al is opgelost of deels opgelost (zie figuur 2.1). In totaal zijn 26 knelpunten (12%) opgelost, zijn 22 knelpunten (11%) deels opgelost en zijn 160 knelpunten (77%) nog niet opgelost.

¹⁾ Ook zijn (dus) 49 van de 53 knelpunten relevant, waarvan in het MJPO is opgemerkt dat deze nader ecologisch onderzocht moeten worden (de zogenoemde 'blauwe knelpunten').



Figuur 2.1 Opgeloste knelpunten, 31 december 2007 (bron: programmering MJPO 2009-2013)

Het aantal opgeloste knelpunten per onderdeel varieert (zie tabel 2.1). Absoluut, maar ook relatief zijn de meeste (deel)knelpunten van het onderdeel wegen opgelost. Dit is te verklaren doordat de programmering voor het onderdeel wegen kon voortbouwen op het Beleid & Realisatie Ontsnippende Maatregelen (BROM)¹). Van de 30 opgeloste knelpunten waren 24 knelpunten al geprogrammeerd in het BROM (en ook nog gefinancierd uit BROM-middelen).

Tabel 2.1 Opgeloste knelpunten per onderdeel, 31 december 2007 (bron: programmering MJPO 2009-2013)

	<i>Totaal</i>	Wegen	Water	Spoor	Robuuste verbindingen
Knelpunten	208	145	17	76	45
Opgelost	26 (12%)	30 (21%)	2 (12%)	2 (3%)	4 (9%)
Deels opgelost	22 (11%)	11 (7%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (2%)

Ook het aantal opgeloste knelpunten per provincie varieert. Absoluut zijn de meeste knelpunten opgelost of deels opgelost in Noord-Brabant.

Relatief is in één provincie meer dan de helft van het aantal knelpunten opgelost of deels opgelost (Noord-Brabant). En is in vier provincies meer dan een kwart van het aantal knelpunten opgelost of deels opgelost (Zee-land, Friesland, Groningen, Drenthe). In drie provincies zijn nog geen knelpunten opgelost of deels opgelost (Limburg, Noord-Holland, Overijssel).

¹) Het BROM was het ontsnipperingsbeleid van het ministerie van V&W voor het MJPO.

Effect opgeloste knelpunten

Wat betreft het gebruik van uitgevoerde ontsnipperende maatregelen, blijkt uit de resultaten van de monitoring¹⁾ dat de maatregelen redelijk tot goed functioneren. Zo blijkt bijvoorbeeld dat één jaar na de aanleg van het eco-duct Leusderheide “reeds gebruik is vastgesteld door een aantal voor versnippering gevoelige, zeldzame en/of bedreigde diersoorten” (Waardenburg, 2006: 25).

Wat het effect is van de opgeloste knelpunten op populatieniveau is nog moeilijk te zeggen, omdat een systematische monitoring tot op heden ontbreekt. Wel voert Alterra een onderzoek uit naar de ecologische effectiviteit van maatregelen. Deel van dit onderzoek is het zogenoemde monitoringsprogramma MJPO.

Knelpunten onderliggende infrastructuur

Wat betreft de ontsnippering van onderliggende infrastructuur²⁾, hebben zeven provincies een apart programma en budget voor ontsnippering van provinciale (en gemeentelijke) infrastructuur. In twee van de zeven provincies is het budget echter onvoldoende (voor grote knelpunten). In nog eens drie provincies worden de knelpunten in de provinciale infrastructuur opgelost indien nodig, al dan niet in het reguliere beheer en onderhoud. De provincies Groningen en Limburg hebben (nog) geen apart programma of budget voor de ontsnippering van provinciale (en gemeentelijke) infrastructuur, maar in de provincie Limburg is daarover wel een principe afspraak.

2.2 Voor behalen doelstelling moet uitvoering Meerjarenprogramma Ontsnippering worden versneld

Wij concluderen dat voor het behalen van de doelstelling van het MJPO – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur – de uitvoering van het MJPO moet worden versneld. Op basis van een door ons zelf uitgevoerde analyse, is de verwachting dat in het huidige tempo in 2018 ongeveer 80% van de knelpunten zal zijn opgelost en dat van de 14 prioritaire knelpunten slechts ongeveer 20% daadwerkelijk zal zijn opgelost in de periode 2004-2010. Deze conclusie sluit aan bij bedreigingen die in het licht van de doelstelling door de betrokken partijen zijn genoemd en bij één van de opmerkingen van de (vaste) commissies voor LNV en VROM van de Tweede Kamer.

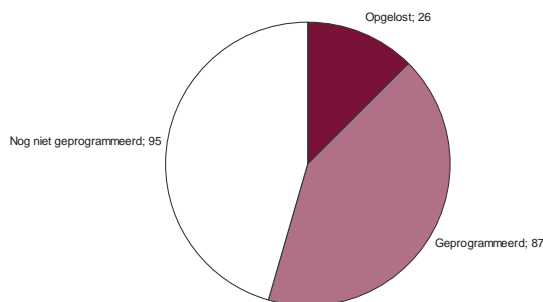
¹⁾ Het gebruik van een aantal maatregelen wordt gemonitord en ook is het gebruik van een aantal maatregelen dat in het BROM is uitgevoerd gemonitord.

²⁾ Eén van de essentiële punten van de uitvoeringsstrategie van het MJPO is dat aanpak van de knelpunten door het Rijk in veel gevallen alleen zin heeft als provincies en/of andere betrokken partijen ook investeren.

Voor een goed begrip van deze conclusie is het nodig om eerst nader stil te staan bij de stand van zaken van de programmering van het MJPO.

Stand van zaken programmering MJPO

Op 31 december 2007 is ruim de helft van het aantal knelpunten opgelost of geprogrammeerd (zie figuur 2.2). In totaal zijn 26 knelpunten (12%) opgelost, zijn nog eens 87 knelpunten (42%) geprogrammeerd en zijn 95 knelpunten (46%) nog niet geprogrammeerd.



Figuur 2.2 Geprogrammeerde knelpunten, 31 december 2007 (bron: programmering MJPO 2009-2013)

De stand van zaken per onderdeel varieert (zie tabel 2.2). Absoluut zijn de meest knelpunten opgelost of geprogrammeerd van het onderdeel wegen. Relatief zijn de meeste knelpunten opgelost of geprogrammeerd voor de onderdelen wegen, water en robuuste verbindingen.

Tabel 2.2 Geprogrammeerde knelpunten per onderdeel, 31 december 2007 (bron: programmering MJPO 2009-2013)

	<i>Totaal</i>	Wegen	Water	Spoor	Robuuste verbindingen
Knelpunten	208	145	17	76	45
Opgelost	26 (12%)	30 (21%)	2 (12%)	2 (3%)	4 (9%)
Geprogrammeerd	95 (46%)	69 (47%)	10 (59%)	23 (30%)	31 (69%)

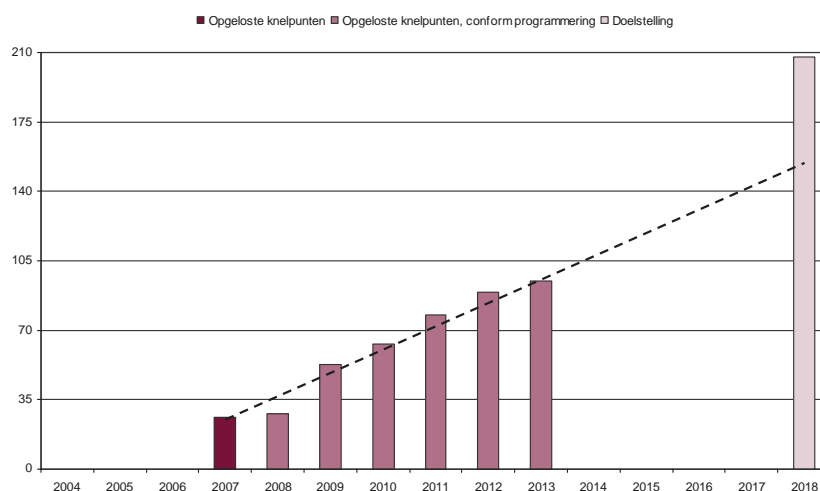
Ook de stand van zaken per provincie varieert. Absoluut zijn de meeste knelpunten opgelost of geprogrammeerd in Noord-Brabant, Zeeland en Gelderland. En zijn de meeste knelpunten nog niet geprogrammeerd in Limburg en Utrecht.

Relatief is in twee provincies meer dan tweederde van het aantal knelpunten opgelost of geprogrammeerd (Zeeland en Noord-Brabant). En is in twee provincies minder dan eenderde van het aantal knelpunten opgelost of geprogrammeerd (Utrecht en Flevoland). In de overige provincies is tussen eenderde en tweederde van het aantal knelpunten opgelost of geprogrammeerd.

Analyse Twynstra Gudde: in huidig tempo in 2018 ongeveer 80% knelpunten opgelost

Hoewel in het Jaarverslag 2005 al als actiepoint opgenomen, ontbreekt een reële doorkijk naar 2018. Om toch een zo goed mogelijke doorkijk te geven naar 2018, hebben wij zelf een extrapolatie gemaakt op basis van de programmering 2009-2013 (zie figuur 2.3). Uit de programmering 2009-2013 kan namelijk worden afgeleid wanneer hoeveel (en welke) knelpunten zijn opgelost. Dit aantal opgeloste knelpunten hebben wij per jaar uitgezet in figuur 2.3. De lijn die het aantal opgeloste knelpunten in 2007 verbindt met het aantal opgeloste knelpunten in 2013 conform programmering, hebben wij vervolgens geëxtrapolated naar 2018.

Op basis van deze extrapolatie is de verwachting dat in het huidige tempo in 2018 ongeveer 80% van de knelpunten zal zijn opgelost, en dat voor het behalen van 100% van de doelstelling van het MJPO de uitvoering van het MJPO dus moet worden versneld. Dit geldt in het bijzonder voor het onderdeel spoor (waarvoor op basis van de extrapolatie de verwachting is dat in 2018 ongeveer 50% van de knelpunten zal zijn opgelost) en in mindere mate voor het onderdeel wegen.



Figuur 2.3 Extrapolatie opgeloste knelpunten (bron: programmering MJPO 2009-2013, analyse Twynstra Gudde)

De extrapolatie geeft een zo goed mogelijke doorkijk naar 2018; een reële doorkijk naar 2018 ontbreekt immers. Kanttekening hierbij is dat de verwachting op basis van de extrapolatie in de praktijk kan blijken te variëren. Bijvoorbeeld voor het onderdeel spoor, waarvoor het in de praktijk blijkt dat het vrij lang heeft geduurd voordat ProRail zijn verantwoordelijkheid heeft kunnen oppakken. Onder meer omdat de financiële middelen pas vanaf 2008 beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van V&W en omdat ontsnippering voor ProRail een nieuw iets is waarvoor de interne organisatie nog ingericht moest worden.

ProRail zelf verwacht dat voor het onderdeel spoor de extrapolatie naar 2018 een knik vertoont doordat de uitvoering een versnelling laat zien. Ook omdat voor het onderdeel spoor juist eerst de meer complexe (en dure) knelpunten zijn opgelost.

Analyse Twynstra Gudde: in huidig tempo slechts ongeveer 20% prioritaire knelpunten daadwerkelijk opgelost in periode 2004-2010

Ook hebben wij op basis van de programmering 2009-2013 zelf een analyse gemaakt van de 14 prioritaire knelpunten, die eerste prioriteit hebben en waarvan het streven is deze in de periode 2004-2010 op te lossen (zie tabel 2.3).

Op basis van deze analyse is de verwachting dat slechts 3 van de 14 prioritaire knelpunten (21%) daadwerkelijk in de periode 2004-2010 zal zijn opgelost¹). Voor de prioritaire knelpunten is weinig tot geen aandacht (gevraagd), noch in de jaarverslagen noch in de interviews. Blijkbaar ervaren de betrokken partijen de 14 prioritaire knelpunten niet als prioritair. Mogelijk verklaren een uitgangspunt als werk met werk maken en de gezamenlijke aanbesteding van negen eoducten ook dat een deel van de 14 prioritaire knelpunten later is opgelost dan in de periode 2004-2010.

¹) Daarnaast zal een aantal van de 14 prioritaire knelpunten in de periode 2004-2010 deels zijn opgelost.

Tabel 2.3 Analyse prioritare knelpunten, 31 december 2007 (bron: programmering MJPO 2009-2013, analyse Twynstra Gudde)

Nr.	Knelpunt	Opgelost in periode 2004-2010 (conform programmering)
FL2	Ooievaarsplas/Lepelaarstocht	<i>Nee, deels nog niet geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen opgelost (BROM-middelen), onderdeel spoor nog niet geprogrammeerd
GE1	Midden-Veluwe	<i>Nee, deels nog niet geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen deels geprogrammeerd (2007-2013), onderdeel spoor nog niet geprogrammeerd
GE3	Kabeljauw	<i>Nee, opgelost in 2014:</i> geprogrammeerd (2014), uitvoering start waarschijnlijk al in 2010
LI5	Zaarderheide	<i>Nee, opgelost in 2012:</i> geprogrammeerd (2009-2012)
LI19	Nagelbeek	<i>Nee, opgelost in 2013:</i> geprogrammeerd (2008-2013)
LI21	Beneden-Geuldal	<i>Nee, deels nog niet geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen (deels) geprogrammeerd (2006-2012), onderdeel spoor nog niet geprogrammeerd
NB1	De Mortelen	<i>Nee, deels alleen als verkenning geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen deels opgelost (BROM-middelen), deels in uitvoering (2010, MIRT), onderdeel spoor alleen als verkenning geprogrammeerd
NB5	Beekdal van de Reusel	<i>Ja, opgelost in 2007:</i> geprogrammeerd (2007), in voorbereiding
NB6	Kerkeindse heide	<i>Ja, opgelost in 2008:</i> onderdeel water opgelost, onderdeel wegen geprogrammeerd (2008)
NB7	Groote heide	<i>Nee, deels nog niet geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen deels opgelost, deels geprogrammeerd (2008-2010), onderdeel spoor nog niet geprogrammeerd
NB9	Leenderbos-De Kempen	<i>Nee, (deels) opgelost in 2011:</i> (deels) geprogrammeerd (2011)
NH1	Bosberg	<i>Ja, opgelost in 2010:</i> geprogrammeerd (2006-2010)
UT1	Doom	<i>Nee, deels nog niet geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen nog niet geprogrammeerd, onderdeel spoor geprogrammeerd (2006-2008)
UT3	Huis ter Heide	<i>Nee, deels nog niet geprogrammeerd:</i> onderdeel wegen geprogrammeerd (2006-2011), onderdeel spoor nog niet geprogrammeerd

Conclusie sluit aan bij door betrokken partijen genoemde bedreigingen en bij opmerking in Tweede Kamer

De conclusie dat voor het behalen van de doelstelling van het MJPO de uitvoering van het MJPO moet worden versneld, sluit aan bij bedreigingen die in het licht van de doelstelling door de betrokken partijen zijn genoemd en bij één van de opmerkingen van de (vaste) commissies voor LNV en VROM van de Tweede Kamer.

Ongeveer de helft van de betrokken partijen is er niet van overtuigd dat de doelstelling van het MJPO wordt behaald. Als belangrijkste bedreigingen in het licht van de doelstelling noemen de betrokken partijen:

- *onvoldoende financiële middelen*; meer dan de helft van de geïnterviewde personen verwacht dat de beschikbare middelen onvoldoende zijn. Enerzijds wordt dit veroorzaakt doordat ontsnipperende maatregelen duurder zijn dan geschat, anderzijds doordat waarschijnlijk meer knelpunten moeten worden opgelost om de belangrijkste barrières voor de EHS op te heffen dan in het MJPO zijn opgevoerd (zie ook paragraaf 2.4)
- *onvoldoende capaciteit*; een aantal van de geïnterviewde personen verwacht dat de uitvoering van het MJPO onder druk komt te staan door onvoldoende capaciteit bij provincies, Rijkswaterstaat (RWS) en ProRail
- *weinig prioriteit voor ontsnippering*; een aantal van de geïnterviewde personen verwacht dat de uitvoering van het MJPO onder druk komt te staan doordat ontsnippering weinig (bestuurlijke) prioriteit krijgt in een aantal provincies.

Eén van de opmerkingen van de (vaste) commissies voor LNV en VROM van de Tweede Kamer tijdens het overleg met de minister van LNV op 12 december 2007 over onder meer de Natuurbalans 2007, is: “Het terugdringen van versnippering van de natuur moet worden versneld. Met de gebiedsgerichte benadering kan men per direct aan de slag. Om een integrale aanpak en een snelle totstandkoming van robuuste verbindingen te bevorderen, moet er een taskforce komen naar het voorbeeld van de Taskforce Verdroging” (Tweede Kamer, 2007: 2).

In het antwoord van de minister, wijst de minister van LNV erop dat het MJPO volop in uitvoering is. De minister van LNV is tegen het instellen van een aparte taskforce, omdat de bestuurlijke drukte te groot dreigt te worden, en de totstandkoming van robuuste verbindingen is volgens de minister in goede handen bij de provincies.

Bij de conclusie moet bovendien worden opgemerkt dat als het behalen van de doelstelling van het MJPO in ruimere zin wordt geïnterpreteerd, dit zou kunnen betekenen dat in 2018 meer dan 208 knelpunten moeten zijn opgelost. Alterra (2007) adviseert in het onderzoek Toetsing knelpuntenlijst en prioriteitstelling in het Meerjarenprogramma Ontsnippering namelijk om betreffende de knelpunten die niet in het MJPO zijn opgevoerd, de opvoering van 116 knelpunten te overwegen. Voor 60 van deze 116 extra knelpunten is het advies deze een hoge prioriteit te geven, omdat er een grote ecologische winst bij het oplossen van deze knelpunten wordt verwacht (zie ook paragraaf 2.1).

Aan de betrokken partijen is gevraagd om, met het advies van Alterra in de hand, een analyse per provincie te organiseren en de uitkomsten hiervan te melden aan het Coördinatiepunt MJPO (MJPO, 2008). Op basis van de MJPO-dag is de verwachting echter niet dat alle door Alterra geadviseerde knelpunten moeten worden opgevoerd en opgelost.

2.3 **Uitvoeringsstrategie Meerjarenprogramma Ontsnippering komt wisselend uit de verf**

Het MJPO werkt motiverend en heeft energie losgemaakt. Na het opstellen van het MJPO zijn er veel inspanningen verricht om het MJPO naar behoren uit te voeren. Elk jaar worden ook stappen ondernomen om de samenwerking tussen betrokken partijen beter te laten verlopen (onder andere MJPO-dag, Routeboekje MJPO, website www.mjpo.nl).

Wij concluderen dat de uitvoeringsstrategie van het MJPO wisselend uit de verf komt. Gezien de verbeteringen die op landelijk en provinciaal niveau mogelijk en nodig zijn, kan nog niet worden gesteld dat het MJPO geheel naar behoren wordt uitgevoerd.

2.3.1 *Landelijk niveau: besturing Meerjarenprogramma Ontsnippering is versnipperd*

Wij concluderen dat de besturing van het MJPO versnipperd is. Dat meerdere partijen op verschillende niveaus het MJPO besturen hoeft geen probleem te zijn, zolang op landelijk niveau ervoor wordt gezorgd dat het MJPO als programma ook daadwerkelijk naar behoren uitgevoerd wordt. Wij concluderen echter dat de versnipperde besturing van het MJPO ertoe leidt dat er wel veel aandacht is voor de programmering van het MJPO, maar veel minder aandacht is voor het bewaken van de voortgang van het MJPO *als programma*.

Bij het formuleren van de opdracht voor het opstellen van het MJPO is min of meer bewust gekozen voor een programma-aanpak. Dat wil zeggen: er is sprake van een unieke en tijdelijke opgave, er is sprake van een complexe opgave, het moet doelgericht, samenwerken met anderen moet, en er zijn beperkte middelen beschikbaar. De keuze voor een programma-aanpak impliceert dat het MJPO ook als programma bestuurd moet worden. Uit de literatuur volgt dat het besturen van een programma op hoofdlijnen bestaat uit twee activiteiten: planning en control (vergelijk Tak e.a., 2006).

Bij de uitvoering van het MJPO is er veel aandacht voor ‘planning’: de programmering van het MJPO. Zo heeft het Coördinatiepunt MJPO bijvoorbeeld het Routeboekje MJPO opgesteld, bedoeld als hulpmiddel voor diegenen die actief betrokken zijn bij het tot stand brengen van een integrale programmering zodat in 2018 alle 208 knelpunten zijn opgelost.

Bij de uitvoering van het MJPO is echter veel minder aandacht voor ‘control’, het bewaken van de voortgang van het MJPO als programma. De aandacht die er is – voornamelijk via de jaarverslagen en de geëigende procedures van RWS en ProRail – is vooral beschrijvend van aard en/of gericht op één onderdeel van het programma. Voorbeelden van waar de versnipperde besturing van het MJPO c.q. de mindere aandacht voor ‘control’ zich in uit zijn:

- een reële doorkijk naar 2018 ontbreekt, maar op landelijk niveau bestaat wel de indruk dat (het tempo in) de uitvoering van het MJPO over het algemeen goed loopt. Op basis van een extrapolatie komen wij echter tot een andere conclusie, namelijk dat voor het behalen van de doelstelling van het MJPO de uitvoering van het MJPO moet worden versneld
- in het Jaarverslag 2007 is voor het eerst aandacht voor de prioritaire knelpunten en dan alleen nog in beschrijvende zin. De conclusie dat naar verwachting slechts ongeveer 20% van de 14 prioritaire knelpunten daadwerkelijk in de periode 2004-2010 zal zijn opgelost wordt echter niet getrokken. Ook worden geen acties aangekondigd om het oplossen van een aantal prioritaire knelpunten naar voren te halen
- de verwarring en onduidelijkheden bij de overgang van het opstellen van het MJPO naar het uitvoeren van het MJPO kan voor een deel tot op heden doorwerken, bijvoorbeeld betreffende de regierol van provincies. Ook is dit geen reden geweest om bestuurlijk op te schalen
- het MJPO wordt vooral bestuurd op basis van de programmering, waardoor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het MJPO te veel is gericht op het inpassen van ontsnipperende maatregelen in het beschikbare budget (aansturing op gelijkmatige kasstroom), en te weinig op de kwaliteit van maatregelen (zie ook paragraaf 2.3.3)¹).

2.3.2 *Provinciaal niveau: samenwerking op basis van gebiedsgerichte aanpak komt moeizaam van de grond*

Wij concluderen dat de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak moeizaam van de grond komt. Betrokken partijen onderschrijven het samenwerken op basis van een gebiedsgerichte aanpak, maar op provinciaal niveau is de praktijk weerbarstig. Samenwerking komt vooral uit de verf op het niveau van concrete maatregelen, maar kansen die samenwerking op gebiedsniveau biedt worden onvoldoende benut.

Er is een aantal redenen waarom samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak vaak moeizaam van de grond komt. Een belangrijke reden is dat niet in elke provincie een Provinciaal Platform actief is en niet alle provincies de regierol actief hebben opgepakt. Hierdoor wordt het 'vliegwieltje' van het oplossen van een knelpunt voor andere activiteiten in een gebied soms niet benut.

¹) Wel adviseert Alterra vuistregels en is een Leidraad faunavoorzieningen bij wegen beschikbaar (RWS, 2005), die mede is gebaseerd op kennis en ervaring opgedaan in Europees verband (European Commission, 2003).

Box 2.1 Provinciale Platforms en regierol provincies

In acht provincies is een (breed samengesteld) Provinciaal Platform actief. Maar in drie provincies (Drenthe, Flevoland en Noord-Holland) is geen Provinciaal Platform actief. En in één provincie (Groningen) is wel een Provinciaal Platform, maar dat is weinig actief. In de provincies Drenthe en Groningen vindt afstemming per knelpunt plaats, in de provincie Noord-Holland vindt afstemming ad hoc per knelpunt en in de ILG-commissie plaats.

Slechts drie provincies (Gelderland, Noord-Brabant en Utrecht) pakken de regierol actief op, drie andere provincies (Limburg, Overijssel en Zeeland) werken hiervoor samen met RWS. In het bijzonder de vraag om de regierol niet alleen op te pakken voor ontsnippering van de robuuste verbindingen, maar ook voor de ontsnippering van de overige EHS, ervaart meer dan de helft van de provincies als een probleem. Vier provincies (Drenthe, Friesland, Groningen en Noord-Holland) pakken de regierol niet actief op voor knelpunten die geen onderdeel zijn van de robuuste verbindingen.

Een andere belangrijke reden waarom samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak moeizaam van de grond komt, is dat binnen het MJPO de vier onderdelen (wegen, water, spoor en robuuste verbindingen) een eigen programmering hebben vanwege een eigen (financierings)procedure¹), en de provincies geen mandaat hebben om de regie te voeren over RWS en ProRail.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het nog maar de vraag is of het altijd nodig is dat provincies mandaat hebben om regie te kunnen voeren over RWS en ProRail. Enerzijds kan het dwingende karakter van de eigen planning van RWS (en ProRail), die bepaalt wanneer een knelpunt kan worden opgelost, inderdaad een bedreiging zijn voor de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak. Anderzijds kunnen provincies aan RWS en ProRail wel de simpele vraag stellen: wij hebben plannen met dat gebied, jullie moeten daar knelpunten oplossen, wat spreken we daarover af?

Een kanttekening is verder dat een gebiedsgerichte aanpak niet voor het oplossen van alle 208 knelpunten nodig is c.q. kansen biedt.

¹) Bij het opstellen van het MJPO is de keuze voor één (financierings)procedure overwogen. Om diverse redenen is daarvan afgezien. Voor het ministerie van V&W is het belangrijk om zelf de regie te kunnen voeren over het budget. Voor het ministerie van LNV is het belangrijk om afspraken over het budget te laten lopen via de eind 2006 afgesloten bestuursovereenkomsten Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Zie voor een uitgebreidere schets van de (financierings)procedures hoofdstuk 3 van het bevindingenrapport.

2.3.3 *Projectniveau: diverse voorbeelden van knelpunten waar betrokken partijen goed samenwerken, visie op kwaliteit van een oplossing wordt soms gemist*

Wij concluderen dat op projectniveau diverse voorbeelden zijn van knelpunten waar provincies, RWS, ProRail en andere betrokken partijen goed samenwerken. En dat is mensenwerk; uiteindelijk zijn het mensen van verschillende partijen die de verbinding leggen. Steeds meer wordt gezocht naar hoe de kennis en kunde van de verschillende partijen optimaal benut kan worden.

Op projectniveau spelen diverse zaken (die tijd kosten) voordat daadwerkelijk tot uitvoering kan worden overgegaan: landschappelijke inpassing en vormgeving, begrenzing robuuste verbindingen, planologische verankering in bestemmingsplannen, grondaankoop, buitendienststellingen die door ProRail minimaal een jaar van te voeren moeten worden aangevraagd, etc.

Twee zaken springen eruit:

- *de kwaliteit van een oplossing*; de kwaliteit van een oplossing, inclusief de kwaliteit van de inrichting van de natuur rondom uitgevoerde ontsnipperende maatregelen en de kwaliteit van beheer en onderhoud, is belangrijk voor het gebruik van de maatregelen. Bij het oplossen van een knelpunt gaat het om het maken van een goede afweging tussen de beschikbare financiële middelen en de gewenste kwaliteit. Daarvoor is een duidelijke visie op de gewenste kwaliteit nodig; die visie wordt soms gemist, waardoor de kwaliteit van een oplossing soms tekort schiet
- *de betrokkenheid van de markt*; het op een juiste manier betrekken van de markt is belangrijk. Niet alle marktpartijen hebben evenveel kennis en kunde op het gebied van ecologie. Goed opdrachtgeverschap en het meegeven van voldoende criteria aan marktpartijen is nodig.

2.3.4 *Padafhankelijkheid Meerjarenprogramma Ontsnippering is groot*

Wij concluderen dat de padafhankelijkheid van het MJPO groot is, dat wil zeggen dat een aantal gemaakte keuzes bij het opstellen van het MJPO vooral de mogelijkheden voor samenwerking op provinciaal niveau sterk (heeft) beïnvloed(t). In het bijzonder gaat het om de volgende gemaakte keuzes:

- *De keuze om de provincies het MJPO niet mede te laten ondertekenen, maar wel te vragen de regierol op te pakken*

De brief van de minister van V&W in april 2005 waarin zij de provincies vraagt om de regierol op te pakken, heeft meer dan de helft van de provincies verrast. De vraag om de regierol op te pakken leidt tot verwarring (onlogisch dat de provincie de regierol heeft over rijksinfrastructuur, de regierol vraagt ook om voldoende capaciteit) en onduidelijkheden (over de verantwoordelijkheden, de procedures en de financiering). Het wegnemen van de verwarring en onduidelijkheden, en het wennen aan de nieuwe rol, heeft veel tijd (enkele jaren) en energie gekost.

En nog altijd hebben niet alle provincies de regierol actief opgepakt.

- *De keuze voor eigen (financierings)procedures voor de vier onderdelen, en niet voor één (financierings)procedure*

De eigen (financierings)procedures voor de vier onderdelen (wegen, water, spoor en robuuste verbindingen) heeft in meer dan de helft van de provincies tot vragen en opmerkingen geleid. Daardoor heeft het veel tijd (enkele jaren) en energie gekost om tot een adequate programmering te komen.

En nog altijd ontbreekt een doorkijk naar 2018 en is niet altijd duidelijk wat de status van een knelpunt is. Ook het belangrijkste vraagteken dat de provincies plaatsen bij de mogelijkheden en middelen om regie te voeren, betreft dat de vier onderdelen eigen (financierings)procedures hebben.

- *De keuze voor aansturing op een gelijkmatige kasstroom*

De ministeries van V&W en LNV sturen aan op een gelijkmatige kasstroom. Nog altijd zijn de verschillende financieringsprocedures niet flexibel (genoeg) door de aansturing op die gelijkmatige kasstroom en is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het MJPO te veel gericht op het inpassen van ontsnipperende maatregelen in het beschikbare budget. Ook is het vooral voor de knelpunten die zijn samengesteld van meerdere rijksinfrastructuur belangrijk om het 'grensvlak' tussen de financieringsprocedures te managen.

2.4 Verhouding tussen financiële middelen en opgeloste knelpunten groeit scheef

Wij concluderen dat de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen (in totaal € 410 mln.¹) en het aantal opgeloste knelpunten scheef groeit. Op basis van een door ons zelf uitgevoerde analyse, is de verwachting dat in 2013 46% van de knelpunten zal zijn opgelost met 58% van de beschikbare financiële middelen. Volgens deze verhouding is in totaal €525 mln., dat wil zeggen € 115 mln. extra, nodig om alle knelpunten op te lossen. Deze conclusie sluit aan bij de verwachting van meer dan helft van de geïnterviewde personen dat de beschikbare financiële middelen onvoldoende zijn.

Voor een goed begrip van deze conclusie is het nodig om eerst nader stil te staan bij de (geprogrammeerde) bestedingen.

¹) Voor de onderdelen wegen, water en spoor is € 250 mln. beschikbaar; € 165 mln. (66%) voor het onderdeel wegen, € 12,5 mln. (5%) voor het onderdeel water en € 72,5 mln. (29%) voor het onderdeel spoor. Voor het onderdeel robuuste verbindingen is € 160 mln. beschikbaar.

(Geprogrammeerde) bestedingen

Op 31 december 2007 is € 22,1 mln. (5%) besteed. Debestedingen per onderdeel variëren (zie tabel 2.4). Absoluut, maar ook relatief zijn de bestedingen het grootst voor de onderdelen wegen en robuuste verbindingen. Dit is mede te verklaren doordat voor het onderdeel water medio 2008 (pas) een tweede concept programmering is opgesteld en voor het onderdeel spoor de financiële middelen (pas) vanaf 2008 beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van V&W. Een kanttekening hierbij is dat het gaat om geprogrammeerde bestedingen; gegevens over de daadwerkelijke bestedingen van opgeloste (deel)knelpunten zijn niet of nauwelijks bekend. Deze gegevens zijn ook niet in de jaarverslagen opgenomen.

De geprogrammeerde bestedingen tot en met 2013 bedragen € 239,6 mln. (58%). De bestedingen per onderdeel variëren (zie tabel 2.4). Absoluut zijn de bestedingen het grootst voor de onderdelen wegen en robuuste verbindingen. Relatief zijn de bestedingen het grootst voor de onderdelen spoor en robuuste verbindingen.

Tabel 2.4 Geprogrammeerde bestedingen per onderdeel (€ mln.)(bron: programmering MJPO 2009-2013)

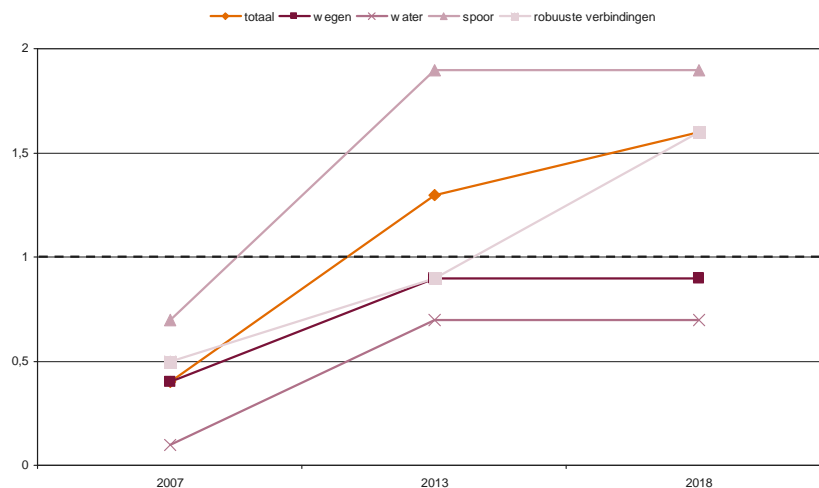
	<i>Totaal</i>	Wegen	Water	Spoor	Robuuste verbindingen
2007	22,1 (5%)	13,5 (8%)	0,2 (1%)	1,4 (2%)	7,0 (4%)
2013	239,6 (58%)	82,4 (50%)	4,9 (39%)	45,3 (62%)	107,0 (67%)

Analyse Twynstra Gudde: verhouding tussen financiële middelen en opgeloste knelpunten groeit scheef

Een reële doorkijk in de geprogrammeerde bestedingen naar 2018 ontbreekt, evenals dus de gegevens over de daadwerkelijke bestedingen van opgeloste knelpunten. Om toch een zo goed mogelijke doorkijk te geven naar 2018, hebben wij zelf een analyse gemaakt op basis van de programmering 2009-2013 (zie figuur 2.4). Uit de programmering 2009-2013 kan namelijk worden afgeleid wanneer hoeveel knelpunten zijn opgelost, evenals de geprogrammeerde bestedingen (zie ook tabel 2.4). Door de relatieve geprogrammeerde bestedingen te delen door het relatieve aantal opgeloste knelpunten hebben wij een verhoudingsgetal berekend. Een verhoudingsgetal lager dan 1,0 betekent dat procentueel minder is besteed dan er knelpunten zijn opgelost. Een verhoudingsgetal hoger dan 1,0 betekent dat procentueel juist meer is besteed dan er knelpunten zijn opgelost.

Op basis van deze analyse is de verwachting dat in 2013 46% van de knelpunten zal zijn opgelost met 58% van de beschikbare financiële middelen, en dat de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen en het aantal opgeloste knelpunten dus scheef groeit. Volgens deze verhouding is in totaal € 525 mln., dat wil zeggen € 115 mln. extra, nodig om alle knelpunten op te lossen.

Indicatief is op basis van deze analyse de voorzichtige verwachting dat de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen en het aantal opgeloste knelpunten in 2018 verder scheef is gegroeid. Dit geldt in het bijzonder voor de onderdelen spoor en robuuste verbindingen, waarvoor het verhoudingsgetal in 2018 substantieel hoger is dan 1,0 (respectievelijk 1,9 en 1,6).



Figuur 2.4 Verhouding geprogrammeerde bestedingen – opgeloste knelpunten¹⁾ (bron: programmering MJPO 2009-2013, analyse Twynstra Gudde)

De analyse geeft een zo goed mogelijke doorkijk naar 2018; een reële doorkijk in de geprogrammeerde bestedingen naar 2018 ontbreekt immers. Kanttekening hierbij is dat de verwachting op basis van de analyse in de praktijk kan blijken te variëren. Vooral de verwachting voor 2018, die daarom ook indicatief is. Voor de onderdelen wegen, spoor en robuuste verbindingen zijn na 2013 immers nog geen afspraken gemaakt. Voor het onderdeel robuuste verbindingen blijken bijvoorbeeld drie zeer dure knelpunten bepalend voor de geprogrammeerde bestedingen in 2018.

Dit neemt niet weg dat op basis van de programmering 2009-2013 wel degelijk de verwachting is dat in 2013 46% van de knelpunten zal zijn opgelost met 58% van de beschikbare financiële middelen. Voor het onderdeel spoor zijn dan wel eerst de meer complexe (en dure) knelpunten opgelost.

¹⁾ Voor het onderdeel wegen is het verhoudingsgetal niet gecorrigeerd voor de (24) knelpunten die nog zijn gefinancierd uit BROM-middelen. Als het verhoudingsgetal hiervoor wel zijn gecorrigeerd, zou het verhoudingsgetal in 2007 1,7 zijn (in plaats van 0,4), in 2013 ook 0,9 en in 2018 1,0 (in plaats van 0,9).

De conclusie dat de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen en het aantal opgeloste knelpunten scheef groeit, sluit aan bij de verwachting van meer dan helft van de geïnterviewde personen dat de beschikbare financiële middelen onvoldoende zijn. Enerzijds wordt dit veroorzaakt doordat ontsnipperende maatregelen duurder zijn dan geschat, onder andere door stijgende prijzen (krappe aannemersmarkt, hogere grondstofprijzen, hogere grondprijzen). Soms, vooral voor het onderdeel wegen in een aantal provincies, zijn ook eerst de meer eenvoudige knelpunten opgelost en moeten de meer complexe (en dure) knelpunten dus nog worden opgelost. Vooral de knelpunten die onderdeel zijn van de zogenoemde Natte As¹⁾ lijken duurder te zijn dan geschat. Ook is de verwachting dat de financiële middelen voor het onderdeel robuuste verbindingen onvoldoende zijn, mede gelet op de kosten van ontsnippering van provinciale en gemeentelijke infrastructuur binnen de robuuste verbindingen (en de discussie over wie deze kosten betaalt).

Anderzijds wordt dit veroorzaakt doordat waarschijnlijk meer knelpunten moeten worden opgelost om de belangrijkste barrières voor de EHS op te heffen dan in het MJPO zijn opgevoerd. De intensivering van het gebruik van vooral het spoor en het plaatsen van hekken langs het spoor kan leiden tot extra knelpunten. En Alterra (2007) adviseert om bijna alle 'blauwe knelpunten' (49 van de 53) op te lossen. Daarnaast adviseert Alterra om de opvoering van 116 knelpunten te overwegen. Voor 60 van deze 116 extra knelpunten is het advies deze een hoge prioriteit te geven (zie paragraaf 2.2)²⁾.

2.5 Conclusies samengevat

Wij vatten onze conclusies samen aan de hand van de drie vragen waarvan bij het opstellen van het MJPO is afgesproken dat deze centraal staan bij het evalueren van de uitvoering van het MJPO: worden de doelstellingen gehaald, in hoeverre is het bereiken van de doelstelling te danken aan het MJPO en in hoeverre wordt het MJPO door betrokkenen als juist ervaren?

¹⁾ In Randstad Urgent is het project ruggengraat voor natuur en recreatie in het Groene Hart (Natte as) één van de (kandidaat) UPR-projecten binnen de hoofdogave aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat, thema recreatie en mooie gebieden in de Randstad. In overleg met de regio wordt voor dit project onderzocht of er mogelijkheden voor versnelling zijn (ministerie van V&W, 2007).

²⁾ Om een indruk te geven: als deze 60 extra knelpunten gemiddeld net zo duur zijn als de knelpunten die zijn opgevoerd in het MJPO, dan is bijna € 120 mln. extra nodig.

2.5.1 *Worden de doelstellingen gehaald?*

Voor het antwoord op de vraag of de doelstellingen worden gehaald¹⁾, is de interpretatie van wat de doelstelling van het MJPO is relevant. De geïnterviewde personen hebben namelijk een verschillend beeld van wanneer de doelstelling van het MJPO is behaald. De beelden variëren van als ontsnippering meer vanzelfsprekend is geworden, via als de 208 knelpunten zijn opgelost die in het MJPO zijn opgevoerd, tot als de opgeloste knelpunten effectief zijn doordat planten- en diersoorten zich over meer gebieden verspreiden.

Enkele geïnterviewde personen zien ook de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak als een doelstelling van het MJPO (en niet als een (uitvoerings)strategie).

Wanneer de doelstelling van het MJPO in enge zin wordt geïnterpreteerd – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, zijnde de 208 knelpunten die in het MJPO zijn opgevoerd – wordt de doelstelling in het huidige tempo niet behaald. De verwachting is dat in 2018 ongeveer 80% van de knelpunten zal zijn opgelost. Van de 14 prioritaire knelpunten zal ongeveer 20% daadwerkelijk zijn opgelost in de periode 2004-2010.

Wanneer de doelstelling van het MJPO in ruimere zin wordt geïnterpreteerd – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur – kan dit betekenen dat meer knelpunten moeten worden opgelost om de doelstelling te behalen dan de 208 knelpunten die in het MJPO zijn opgevoerd. De intensivering van het gebruik van vooral het spoor en het plaatsen van hekken langs het spoor kan leiden tot extra knelpunten. En Alterra adviseert om de opvoering van 116 knelpunten te overwegen. Voor 60 van deze 116 extra knelpunten is het advies deze een hoge prioriteit te geven, omdat er een grote ecologische winst bij het oplossen van deze knelpunten wordt verwacht.

Wanneer de doelstelling van het MJPO in nog ruimere zin wordt geïnterpreteerd – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur, en de opgeloste knelpunten zijn effectief doordat planten- en diersoorten zich over meer gebieden verspreiden – is het nog moeilijk iets te zeggen over of de doelstelling wordt behaald, omdat een systematische monitoring ontbreekt.

¹⁾ De Algemene Rekenkamer (2006) vindt het in 2006 nog te vroeg om iets te zeggen over de haalbaarheid van de doelstelling – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur.

Wat betreft de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak worden kansen die samenwerking op gebiedsniveau biedt onvoldoende benut. Betrokken partijen onderschrijven het samenwerken op basis van een gebiedsgerichte aanpak, maar de praktijk is weerbarstig. Samenwerking komt vooral uit de verf op het niveau van concrete maatregelen.

2.5.2 *In hoeverre is het bereiken van de doelstelling te danken aan het MJPO?*

Bij het antwoord op de vraag in hoeverre het bereiken van de doelstelling te danken is aan het MJPO, kan een onderscheid worden gemaakt naar de betekenis van het MJPO en of het MJPO naar behoren wordt uitgevoerd.

Het MJPO is om meerdere redenen van betekenis: ontsnippering is essentieel voor de realisatie van de EHS, in het MJPO zijn relevante knelpunten geselecteerd, bijna een kwart van het aantal knelpunten is tot op heden opgelost of deels opgelost, en betrokken partijen ervaren het MJPO als juist. Het behalen van de doelstelling van het MJPO – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur – is dan ook voor een groot deel te danken aan het MJPO. Het MJPO vormt het kader voor het opheffen van barrières door infrastructuur: een doelstelling, een uitvoeringsstrategie en financiële middelen¹).

Gezien de verbeteringen die op landelijk en provinciaal niveau nodig zijn, kan nog niet worden gesteld dat het MJPO geheel naar behoren wordt uitgevoerd. Ook groeit de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen en het aantal opgeloste knelpunten scheef. Op landelijk niveau is de besturing van het MJPO versnipperd, wat ertoe leidt dat er wel veel aandacht is voor de programmering van het MJPO, maar veel minder aandacht is voor het bewaken van de voortgang van het MJPO *als programma*. Op provinciaal niveau komt de samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak vaak moeizaam van de grond.

In tabel 2.5 hebben wij onze indruk over hoe het MJPO op provinciaal niveau wordt uitgevoerd samengevat. Onze indruk is gebaseerd op:

- het aantal opgeloste, deels opgeloste en geprogrammeerde knelpunten
- het wel/niet hebben van een apart programma of budget voor de ontsnippering van provinciale en gemeentelijk infrastructuur
- het wel/niet actief zijn van een Provinciaal Platform

¹) Of de doelstelling ook wordt behaald zonder het MJPO is moeilijk te zeggen. De verwachting is dat voor het onderdeel wegen deels zou zijn voortgebouwd op het BROM. Voor het onderdeel robuuste verbindingen zouden enkele afspraken zijn gemaakt in de bestuursovereenkomsten ILG. En enkele knelpunten in de provinciale en gemeentelijke infrastructuur zouden zijn opgelost in het reguliere beheer en onderhoud. Knelpunten van de onderdelen water en spoor zouden niet zijn opgelost.

- het wel/niet actief oppakken van de regierol van provincies
- het bestuurlijk draagvlak en de vrijgemaakte capaciteit voor de uitvoering van het MJPO
- de samenwerking tussen provincies, RWS, ProRail en andere betrokken partijen.

Tabel 2.5 Onze indruk

Uitvoering van het MJPO loopt...	In de provincie(s)...
Goed	Gelderland, Noord-Brabant
Ruim voldoende	Friesland, Utrecht, Zeeland
Voldoende	Drenthe, Groningen, Overijssel
Matig	Limburg*), Noord-Holland
Slecht	Flevoland

*) Wij hebben de indruk dat de uitvoering van het MJPO nog matig loopt in Limburg, maar er is een principe afspraak dat er meer aandacht komt voor ontsnippering. De verwachting is daarom dat de uitvoering van het MJPO voldoende zal gaan lopen in Limburg.

2.5.3 *In hoeverre wordt het MJPO door betrokkenen als juist ervaren?*

De betrokken partijen onderschrijven de betekenis van het MJPO. Ontsnippering is essentieel voor de EHS; het MJPO vormt een belangrijk kader voor het opheffen van barrières door infrastructuur. Het MJPO heeft ervoor gezorgd dat ontsnippering meer vanzelfsprekend is geworden, werkt motiverend en heeft energie losgemaakt.

Tegelijkertijd blijkt dat een aantal gemaakte keuzes bij het opstellen van het MJPO vooral de mogelijkheden voor samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak sterk beïnvloedt. In het bijzonder gaat het om de volgende gemaakte keuzes:

- de keuze om de provincies het MJPO niet mede te laten ondertekenen, maar wel te vragen de regierol op te pakken
- de keuze voor eigen (financierings)procedures voor de vier onderdelen (wegen, water, spoor en robuuste verbindingen), en niet voor één (financierings)procedure
- de keuze voor aansturing op een gelijkmatige kasstroom.

Apart aandachtspunt is het recreatief medegebruik van ontsnipperende maatregelen. Zo zijn door de Tweede Kamer (2008) vragen gesteld over het recreatief medegebruik van ecoducten¹).

Betrokken partijen zijn het erover eens dat het voor de acceptatie van en het draagvlak voor het ontsnipperingsbeleid belangrijk is dat er voldoende recreatieve voorzieningen zijn. Volgens het MJPO kunnen maatregelen aan de infrastructuur die in de eerste plaats ecologisch bedoeld zijn, veelal ook geschikt worden gemaakt voor wandelaars en fietsers. In de praktijk gebeurt dit echter meestal (nog) niet, omdat de meningen over recreatief medegebruik uiteen lopen.

¹) Zie voor een uitgebreidere schets van het aandachtspunt recreatief medegebruik van ontsnipperende maatregelen hoofdstuk 5 van het bevindingsrapport.

3 Aanbevelingen voor verbetering

In dit hoofdstuk presenteren wij onze aanbevelingen betreffende de evaluatie van het MJPO. De aanbevelingen zijn erop gericht de uitvoering van het MJPO te verbeteren.

Het MJPO is van betekenis. Dit rechtvaardigt dat de uitvoering van het MJPO stevig wordt voortgezet. Gekoesterd moet worden dat het MJPO ervoor heeft gezorgd dat ontsnippering meer vanzelfsprekend is geworden, motiverend werkt en energie heeft losgemaakt. Voor het behalen van de doelstelling van het MJPO – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur – is op landelijk en provinciaal niveau echter ook een aantal verbeteringen mogelijk en nodig. Belangrijk is dat de eerste concrete verbeteringen in de praktijk snel zichtbaar zijn. Voor alle betrokken partijen geldt daarbij: verantwoordelijkheid hebben/krijgen betekent ook verantwoordelijkheid nemen.

De doelstelling van het MJPO kan alleen behaald worden als alle partijen op basis van een gebiedsgerichte aanpak samenwerken. Tegen deze achtergrond is de uitvoering van het MJPO na vier jaar geëvalueerd. En het vormt ook het eerste aangrijpingspunt voor verbetering. Belangrijk daarbij is te realiseren dat samenwerken op basis van een gebiedsgerichte aanpak mensenwerk is. Het tweede aangrijpingspunt voor verbetering is de besturing van het MJPO als programma. Het besturen van een programma bestaat op hoofdlijnen uit twee activiteiten: planning en control. Belangrijk is dat deze twee activiteiten in balans zijn.

Tot slot is een bezinning nodig op het ambitieniveau van het MJPO in relatie tot de beschikbare financiële middelen.

Onze aanbevelingen zijn mede geïnspireerd op de suggesties voor verbetering van de uitvoering van het MJPO die zijn gegenereerd en geprioriteerd tijdens de workshop (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Top zeven verbeterpunten workshop

Verbeterpunt	Score*)
1. Draag goede voorbeelden uit.	4,4
2. Faciliteer de Provinciale Platforms actief; biedt bijvoorbeeld hulp bij het opstellen van de programmering, inventariseer welke vragen er leven, organiseer een helpdesk.	4,3
3. Lift mee op ontwikkelingen die positief kunnen uitpakken voor het Meerjarenprogramma Ontsnippering (bijvoorbeeld klimaatverandering); zet hier gecoördineerd op in, blijf breder denken (en niet alleen in termen van programmering en uitvoering).	4,3
4. Organiseer per provincie een gebiedsverkenning rondom knelpunten (partijen, geldstromen); benoem wie waarover het beste de regie kan voeren.	4,2
5. Benoem/profileer de rol van de provinciale coördinator; maak dit tot een interprovinciaal onderwerp.	4,1
6. Creëer draagvlak bij provinciale bestuurders; laat hen zien waar kansen liggen.	4,0
7. Verduidelijk wat wordt verstaan onder het begrip regie voeren.	4,0

*) Score op een vijfpuntschaal.

3.1 Versnel uitvoering Meerjarenprogramma Ontsnippering in drie stromen

Aanbeveling 1

Wij bevelen aan, om de doelstelling van het MJPO te behalen, de uitvoering van het MJPO te versnellen.
Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Wij bevelen daarom aan het versnellen van de uitvoering van het MJPO vorm te geven via drie stromen:

- stroom 1: formuleer ‘de stand van de regio’
- stroom 2: vereenvoudig de (financierings)procedures
- stroom 3: organiseer een kritische blik van buiten.

Deze stromen hangen onderling samen en grijpen op elkaar in, maar vormen ieder voor zich ook een stroom van acties die genomen kunnen worden.

3.1.1 *Stroom 1: formuleer ‘de stand van de regio’*

Aanbeveling 2

Wij bevelen de betrokken partijen per provincie en het Coördinatiepunt MJPO aan om ‘de stand van de regio’ te formuleren in een gezamenlijk proces. Een gemeenschappelijke visie van de betrokken partijen in een provincie op de uitvoering van het MJPO is nodig om de doelstelling te behalen en samen te werken op basis van een gebiedsgerichte aanpak. Wij adviseren geen nieuwe beleidsontwikkeling, maar wel dat betrokken partijen per provincie formuleren:

- wat de belangrijkste barrières voor de EHS zijn, voor zover veroorzaakt door infrastructuur inclusief onderliggende infrastructuur
- wat de gewenste kwaliteit per knelpunt is (gebiedsgericht)
- welke ontsnipperende maatregelen per knelpunt moeten worden uitgevoerd om de gewenste kwaliteit te realiseren
- hoe de programmering er uitziet tot 2018

Twynstra Gudde

- welke regie en afstemming nodig is, inclusief wie de regie voert en hoe de afstemming wordt georganiseerd (in het bijzonder voor knelpunten die zijn samengesteld van meerdere rijksinfrastructuur)
- wat eventuele knelpunten zijn in de uitvoering van het MJPO.

Er is ruimte voor maatwerk per provincie. In de ene provincie is het formuleren van de 'stand van de regio' weinig werk, in de andere provincie meer werk. Ook kan bijvoorbeeld de afstemming in de ene provincie anders worden georganiseerd dan in de andere provincie. Waar het om gaat is dat er bestuurlijk draagvlak is en capaciteit wordt vrijgemaakt voor de uitvoering van het MJPO, dat er invulling wordt gegeven aan de regierol waar nodig (door de provincie of een andere partij) en dat er waar nodig wordt afgestemd (in een Provinciaal Platform of elders).

Met het formuleren van de 'stand van de regio' kan ook een duidelijk punt worden gezet achter de verwarring, onduidelijkheden, vragen en opmerkingen die hebben gespeeld en soms tot op heden doorwerken.

Aanbeveling 3 Wij bevelen de betrokken partijen per provincie aan om de 'stand van de regio' te vertalen in afspraken per provincie, en die afspraken op bestuurlijk niveau te verankeren in een convenant. Dit convenant vormt de drager van gezamenlijke afspraken over de uitvoering van het MJPO: wie doet wat wanneer, waar moeten we samenwerken, en wat spreken we daarover af? De convenanten kunnen in het najaar van 2009 worden ondertekend door de verantwoordelijke Gedeputeerden, de hoofdingenieur-directeuren van RWS en de (regio) directeuren van ProRail.

3.1.2 *Stroom 2: vereenvoudig de (financierings)procedures*

Aanbeveling 4 Wij bevelen de ministeries van V&W en LNV en het Coördinatiepunt MJPO aan om de (financierings)procedures te vereenvoudigen. In de eerste plaats door één programmering op te stellen voor de periode 2010-2018 en het proces waarlangs de programmering tot stand komt als het ware om te draaien. Dat wil zeggen dat de afspraken die per provincie op bestuurlijk niveau zijn verankerd in de convenanten, het vertrekpunt vormen voor de programmering voor de periode 2010-2018. Niet de vier onderdelen (wegen, water, spoor en robuuste verbindingen) hebben een eigen programmering, maar de 12 provincies hebben een eigen programmering. Dit sluit veel beter aan bij samenwerking op basis van een gebiedsgerichte aanpak. Deze programmeringen per provincie tellen samen op tot een integrale programmering. Jaarlijks leveren de betrokken partijen per provincie – namens de Gedeputeerde, de hoofdingenieur-directeur van RWS en de (regio)directeur van ProRail – een geactualiseerde programmering per provincie aan. Het Afstemmingsoverleg bewaakt op basis hiervan de voortgang van het MJPO als programma.

Aanbeveling 5 In de tweede plaats bevelen wij de ministeries van V&W en LNV aan om de financiering te flexibiliseren door niet langer te sturen op een gelijkmatige kasstroom, maar financiële middelen ter beschikking te stellen voor de periode 2010-2018. Wij kunnen ons voorstellen dat ervoor wordt gekozen om de financiële middelen te blijven labelen per onderdeel en via RWS (wegen en water), ProRail (spoor) en de provincies (robuuste verbindingen) beschikbaar te stellen, maar eventuele procedures van RWS en ProRail moeten daarbij volgend zijn en niet voorschrijvend.

De betrokken partijen per provincie mogen bestedingen schuiven tussen het ene en het andere jaar (vergelijk de eerste tranche van het onderdeel robuuste verbindingen). Een gebiedsgericht aanpak en werk met werk maken, blijven hierbij de uitgangspunten.

Het eerst nauwkeurig beschrijven van de huidige financieringsprocedures, met in het bijzonder aandacht voor de geschilpunten over rekenen exclusief/ inclusief BTW en de financiële middelen voor het onderdeel wegen, kan helpen deze tweede stroom goed vorm te geven.

3.1.3 *Stroom 3: organiseer een kritische blik van buiten*

Aanbeveling 6 Wij bevelen het Afstemmingsoverleg aan om een kritische blik van buiten in 2009 te (blijven¹) organiseren, in de vorm van een expertteam dat is samengesteld uit enkele onafhankelijke deskundigen. Het versnellen van de uitvoering van het MJPO vraagt om een daarop beter afgestemde werkwijze en een andere, meer zelfbewuste wijze van handelen van betrokken partijen (zie stroom 1 en 2). Een expertteam kan helpen om dit concreet vorm te geven en te borgen. De opdracht van het expertteam kan zijn om de betrokken partijen in een provincie vraaggestuurd te ondersteunen bij het formuleren van de ‘stand van de regio’ en de vertaling in afspraken per provincie, en het Afstemmingsoverleg een spiegel voor te houden bij het besturen van het MJPO als programma (zie paragraaf 3.2)².

3.2 **Bestuur het Meerjarenprogramma Ontsnippering als programma**

Aanbeveling 7 Wij bevelen de ministeries van V&W, LNV en VROM aan om het MJPO als programma te besturen. Het Afstemmingsoverleg kan deze rol vervullen, als zij zelfbewust handelt. Het Afstemmingsoverleg managet (dan) niet de inspanningen die moeten worden verricht om het MJPO naar behoren uit te voeren, maar houdt vooral de samenhang ervan in het oog. Naast aandacht voor ‘planning’ is meer aandacht nodig voor ‘control’. Daarbij gaat het onder meer om:

¹) De evaluatie van het MJPO is al een dergelijke kritische blik van buiten.

²) Hierbij kan bijvoorbeeld worden geleerd van de ervaring die is opgedaan rondom de MobiliteitsAanpak met het Expertteam Netwerkanalyses.

- de voortgang van het MJPO, op basis van een reële en actuele doorkijk naar 2018
- de 14 prioritaire knelpunten, en eventuele acties om het oplossen van deze prioritaire knelpunten naar voren te halen
- de kwaliteit van ontsnipperende maatregelen
- de goede voorbeelden, en het vieren van successen.

Indien nodig moet het Afstemmingsoverleg bestuurlijk kunnen opschalen.

Het Afstemmingsoverleg wordt daarbij ondersteund door een robuust Coördinatiepunt MJPO. Wij kunnen ons voostellen dat het Coördinatiepunt MJPO organisatorisch is ondergebracht bij RWS, maar zij werkt in opdracht van het Afstemmingsoverleg¹⁾. De eigen huisstijl van het MJPO helpt daarbij.

3.3 **Bezinning op ambitieniveau Meerjarenprogramma Ontsnippering**

Aanbeveling 8

Wij bevelen de ministeries van V&W, LNV en VROM aan om zich te bezinnen op het ambitieniveau in relatie tot de beschikbare financiële middelen. Uit de evaluatie van het MJPO blijkt namelijk dat het waarschijnlijk is dat de beschikbare financiële middelen onvoldoende zijn. Er is een aantal punten voor bezinning:

- *Financiële middelen voor monitoringsprogramma MJPO*
Alterra voert een onderzoek uit naar de ecologische effectiviteit van maatregelen. Deel van dit onderzoek is het zogenoemde monitoringsprogramma MJPO. Bij het opstellen van het MJPO is afgesproken dat RWS de monitoring zal uitvoeren en financieren.
Het is belangrijk dat de financiële middelen voor het zogenoemde monitoringsprogramma MJPO daadwerkelijk beschikbaar worden gesteld. Zowel om verantwoording te kunnen afleggen, als om te leren.
- *Extra financiële middelen voor 'blauwe knelpunten'*
Bij het opstellen van het MJPO is afgesproken dat bij de herziening van het MJPO in 2007 zal worden nagegaan of door het ministerie van V&W extra middelen beschikbaar kunnen worden gesteld voor de 'blauwe knelpunten'. In de praktijk blijkt dat in 2007 geen herziening van het MJPO heeft plaatsgevonden, maar dat men de evaluatie van het MJPO heeft afgewacht.

¹⁾ Om verwarring en ongewenste vermenging te voorkomen, kunnen medewerkers van het Coördinatiepunt MJPO bijvoorbeeld niet tegelijkertijd voorzitter zijn van het zogenoemde BROM-overleg (intern overleg van de regionale diensten van RWS over de uitvoering van het MJPO).

Uit nader ecologisch onderzoek van de ('blauwe') knelpunten blijkt dat bijna alle 'blauwe knelpunten' (49 van de 53) knelpunten relevant zijn. Het is daarom belangrijk dat nu wordt nagegaan of door het ministerie van V&W extra financiële middelen beschikbaar moeten/kunnen worden gesteld.

- *Extra financiële middelen voor knelpunten die in het MJPO zijn opgevoerd*

Uit de evaluatie blijkt dat de verhouding tussen de beschikbare financiële middelen en het aantal opgeloste knelpunten scheef groeit. De verwachting is bijvoorbeeld dat in 2013 46% van de knelpunten zal zijn opgelost met 58% van de beschikbare financiële middelen. Volgens deze verhouding is in totaal € 525 mln., dat wil zeggen € 115 mln. extranodig om alle knelpunten op te lossen.

Bij een eventuele claim voor extra financiële middelen voor de 208 knelpunten die in het MJPO zijn opgevoerd, is het belangrijk dat deze claim goed kan worden onderbouwd op basis van een integrale planning tot 2018.

- *Extra financiële middelen voor extra knelpunten*

Wanneer de doelstelling van het MJPO in ruimere zin wordt geïnterpreteerd – in 2018 zijn de belangrijkste barrières voor de EHS opgeheven, voor zover veroorzaakt door rijksinfrastructuur – kan dit betekenen dat meer knelpunten moeten worden opgelost om de doelstelling te behalen dan de 208 knelpunten die in het MJPO zijn opgevoerd. De intensivering van het gebruik van vooral het spoor en het plaatsen van hekken langs het spoor kan leiden tot extra knelpunten. En Alterra adviseert om de opvoering van 116 knelpunten te overwegen. Voor 60 van deze 116 extra knelpunten is het advies deze een hoge prioriteit te geven, omdat er een grote ecologische winst bij het oplossen van deze knelpunten wordt verwacht.

Het is belangrijk dat de balans wordt opgemaakt van de uitkomsten van de analyse per provincie, die de betrokken partijen is gevraagd te organiseren (op basis van de MJPO-dag is de verwachting niet dat alle door Alterra geadviseerde knelpunten moeten worden opgevoerd en opgelost). Het overwegen van de 116 knelpunten die niet in het MJPO zijn opgevoerd, wordt uiteindelijk gezien als een politieke beslissing.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2006), *Ecologische Hoofdstructuur*, Den Haag: Sdu
- Alterra (2007), *Toetsing knelpuntenlijst en prioriteitstelling in het Meerjarenprogramma Ontsnippering*, Wageningen: Alterra
- European Commission (2003), *Habitat fragmentation due to transportation infrastructure; the European review*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ministerie van Economische Zaken & ministerie van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit (2008), *MIRT-projectenboek 2008*, Den Haag: ministerie van V&W
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007), *Randstad Urgent*, Den Haag: ministerie van V&W
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *brief met onderwerp 'Toezending Meerjarenprogramma Ontsnippering'*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit & ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004), *Meerjarenprogramma Ontsnippering*: Den Haag: ministerie van V&W
- MJPO (2008), *brief met onderwerp 'Onderzoek Alterra toetsing knelpunten'*
- MJPO (2008), *Meer ruimte voor dieren; natuurgebieden verbinden*
- MJPO (2007), *Evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering; opdrachtomschrijving ten behoeve van offerteverzoek*
- Kaats, E. & W. Opheij (2008), *Bestuurders zijn van betekenis; allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*, Maarssen: Reed Business
- Rijkswaterstaat (2005), *Leidraad faunavoorzieningen bij wegen*, Delft; RWS
- Tak, T. van der & G. Wijnen (2006), *Programmamanagement; sturen op samenhang*, Deventer: Kluwer
- Tweede Kamer (2008), *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*, Den Haag: Sdu
- Tweede Kamer (2007), *Bescherming van Natuurgebieden, Natuurbalans 2007; verslag van een algemeen overleg*, Den Haag: Sdu
- Tweede Kamer (2007), *EHS als groot project*
- Twynstra Gudde (2009), *Bevindingenrapport evaluatie Meerjarenprogramma Ontsnippering*, Den Haag: Twynstra Gudde
- Waardenburg (2006), *Monitoring gebruik faunapassages Rijkswaterstaat Utrecht; onderzoek boomarterbrug (A12) en ecoduct Leuserheide (A28)*, Culemborg: Waardenburg

Interdepartementale begeleidingsgroep

Leden interdepartementale begeleidingsgroep

- de heer Bakker, Dienst Landelijke Gebied (tot medio februari 2008)
- de heer Bekker, Coördinatiepunt MJPO
- de heer Post, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (tot medio juni 2008)
- de heer Sinke, Dienst Landelijk Gebied (vanaf medio februari 2008)
- de heer Smit, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- mevrouw Visser, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (vanaf medio juni 2008).

Bijeenkomsten interdepartementale begeleidingsgroep

De voortgang en de resultaten van de evaluatie van het MJPO is tijdens een aantal bijeenkomsten van de interdepartementale begeleidingsgroep besproken:

- 12 december 2007: bespreken Plan van Aanpak
- 27 maart 2008: bespreken eerste concept bevindingenrapport en voorstel voor verdiepingspunten
- 21 augustus 2008: bespreken concept eindrapport en bevindingenrapport
- 28 november 2008: bespreken reacties op 90%-versie eindrapport.

Lijst geïnterviewde personen

Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (3 juni 2008)

- mevrouw Heydeman (ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- de heer Straver (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (6 februari 2008)

- mevrouw Berendsen
- de heer Breek
- de heer Nuijts
- de heer Smit.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (20 februari 2008)

- de heer Boom
- de heer Post.

Afstemmingsoverleg (26 juni 2008)

- de heer Blaak (vertegenwoordiger Rijkswaterstaat)
- de heer Klemann (vertegenwoordiger provincies)
- de heer Meijer (ProRail)
- mevrouw Van Rooij (ProRail)
- de heer Sinke (vertegenwoordiger Dienst Landelijk Gebied)
- de heer Smit (ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- mevrouw Smith (Coördinatiepunt MJPO).

Coördinatiepunt MJPO (6 mei 2008)

- de heer Bekker
- de heer Cuperus.

Coördinatiepunt MJPO (15 februari 2008)

- de heer Bekker
- de heer Koot.

ProRail (12 februari 2008)

- de heer Meijer
- mevrouw Van Rooij.

¹⁾ Het ministerie van VROM wilde niet ingaan op een uitnodiging voor een interview.

Twynstra Gudde

Dienst Landelijk Gebied (1 februari 2008)

- de heer Bakker
- de heer Lommerse (Regio West)
- de heer Tukker (Regio Noord).

Alterra (20 mei 2008)

- de heer Van der Grift.

Natuurmonumenten/Stichting Gooisch Natuurreservaat (5 februari 2008)

- de heer Van den Broek (Natuurmonumenten)
- de heer Landsmeer (Stichting Gooisch Natuurreservaat).

Drenthe/Friesland (14 februari 2008)

- mevrouw Kooij (provincie Drenthe)
- de heer Wesselius (provincie Friesland).

Drenthe/Friesland/Groningen (14 mei 2008)

- de heer Van den Brand (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vestiging Noord).

Drenthe/Friesland/Groningen (14 mei 2008)

- mevrouw Smeltekop (Rijkswaterstaat Noord-Nederland).

Drenthe/Friesland/Gelderland/Groningen/Overijssel (16 mei 2008, telefonisch)

- de heer Pool (ProRail, Regio Noord-Oost).

Flevoland (28 mei 2008)

- de heer Blaak (Rijkswaterstaat IJsselmeergebied)
- de heer De Graaf (provincie Flevoland).

Gelderland/Overijssel/Utrecht (10 maart 2008)

- de heer Klemann (provincie Utrecht)
- de heer Stegehuis (Rijkswaterstaat Oost-Nederland)
- de heer Vreugdenhil (provincie Gelderland).

Gelderland/Overijssel (7 mei 2008)

- de heer Van de Gazelle (Rijkswaterstaat Oost-Nederland).

Gelderland/Overijssel (16 mei 2008, telefonisch)

- de heer Ronden (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vestiging Oost).

Groningen (14 mei 2008)

- mevrouw Van Berkel (provincie Groningen).

Twynstra Gudde

Limburg (6 mei 2008)

- de heer Van der Heijden (Rijkswaterstaat Limburg)
- mevrouw De Jong (provincie Limburg).

Noord-Brabant (3 maart 2008)

- de heer Van den Broek (Rijkswaterstaat Noord-Brabant)
- mevrouw Eijkelenboom (ProRail)
- de heer Van Nieuwstraten (provincie Noord-Brabant)
- de heer Van Rijssel (Dienst Landelijk Gebied, Regio Zuid).

Noord-Holland (27 februari 2008)

- mevrouw Hermans (provincie Noord-Holland).

Noord-Holland (21 mei 2008)

- de heer Karelse (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vestiging West)
- de heer Van Langen (Rijkswaterstaat Noord-Holland).

Overijssel (21 april 2008)

- de heer Hoeve (provincie Overijssel).

Utrecht/Zuid-Holland (6 februari 2008)

- de heer Schouten (Rijkswaterstaat Utrecht)
- de heer Teeuw (Rijkswaterstaat Zuid-Holland).

Zeeland (13 mei 2008)

- mevrouw Moelker (Rijkswaterstaat Zeeland)
- mevrouw Rijk (provincie Zeeland).

Zuid-Holland (19 mei 2008)

- de heer Bos (ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vestiging West)
- de heer Weijdemans (provincie Zuid-Holland).

¹) De betreffende Gedeputeerden van de provincies Limburg, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland wilden niet ingaan op een uitnodiging voor een interview.

Lijst deelnemers workshop

- de heer Bekker, Coördinatiepunt MJPO
- mevrouw Eijkelenboom, ProRail
- de heer Groeneweg, provincie Friesland
- mevrouw Hermans, provincie Noord-Holland
- de heer Meijer, ProRail
- de heer Van Nieuwstraten, provincie Brabant
- de heer Schouten, Rijkswaterstaat Utrecht
- de heer Sinke, Dienst Landelijk Gebied
- mevrouw Smeltekop, Rijkswaterstaat Noord-Nederland
- de heer Smit, ministerie van Verkeer en Waterstaat
- mevrouw Visser, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.