

Het beheer van groene en blauwe landschapselementen in Overijssel

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer D. Oud MA en mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Het beheer van groene en blauwe landschapselementen in Overijssel

Onderzoeksplan

Deventer, november 2020

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	5
1.3	Focus	8
2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Doel- en vraagstelling.....	9
2.2	Normenkader	10
2.3	Onderzoeksmethodiek.....	11
2.4	Planning.....	12
2.5	Slotopmerkingen	12
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	13

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en de achtergronden bij het onderzoek naar landschapsbeheer door de provincie Overijssel.

1.1 Aanleiding

De provincie Overijssel heeft mooie en diverse landschappen. Met onder meer het rivierlandschap langs de IJssel, de beekdallandschappen met name in Twente en het laagveenlandschap in de Kop van Overijssel is een variëteit aan landschappen te vinden. Deze landschappen zijn opgebouwd uit landschapselementen zoals houtwallen, geriefbosjes en heggen, de bouwstenen van het landschap. De kwaliteit en kwantiteit van deze elementen staat -zo blijkt uit diverse onderzoeken¹- onder druk. Meer en meer landschapselementen zijn in de loop der tijd verdwenen. Dit zet zowel de biodiversiteit als de esthetische schoonheid van het landschap onder druk.

Uit reacties van verschillende fracties uit PS Overijssel² blijkt een grote belangstelling voor een onderzoek naar het beheer van de landschapselementen. De inzet van de provincie, onder andere met subsidieregelingen en de gerealiseerde resultaten en effecten op het gebied van het beheer van landschapselementen hebben de interesse van de Staten.

1.2 Achtergrond

Wanneer in het kader van dit onderzoek wordt gesproken over landschap, wordt het cultuurlandschap bedoeld. Dit is het landschap dat is gevormd door cultuur, door menselijk handelen. We starten met een toelichting op de begrippen cultuurlandschap en landschapselementen.

¹ Zie bijvoorbeeld https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf

² Reacties zijn ontvangen van de Overijsselse fracties van FvD, D66, CDA, PvdD en PvdA.

Figuur 1: Voorbeeld van een cultuurlandschap



Bron: Pixabay

6

Het beheer van groene en blauwe landschapselementen in Overijssel

Cultuurlandschap

Het Kennisnetwerk Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)³ definieert cultuurlandschap als een landschapstype dat niet gebonden is aan een specifiek deel van Nederland. Alles wat niet tot de stedelijke omgeving, industrie of recreatiegebieden behoort is hier in feite onderdeel van.⁴ Op deze manier onderscheidt OBN het cultuurlandschap van de bebouwde omgeving en aangewezen natuurgebieden. Deze definitie omvat juist wel de delen van het landschap die ook door agrariërs worden gebruikt, daarom wordt de term ‘agrarisch cultuurlandschap’ ook veel gebruikt.

In de [Catalogus Gebiedskenmerken](#)⁵, behorend bij de Omgevingsvisie, maakt de provincie onderscheid tussen de verschillende typen (cultuur)landschappen die de provincie rijk is:

- Essenlandschap;
- Oude Hoevenlandschap;
- Maten- en Flierenlandschap;
- Jong heide- en broekontginningslandschap;
- Laagveenontginningen;
- Hoogveenontginningen;
- Veenkoloniaal landschap;
- Rivierenlandschap, Oeverwallen en Komgronden en

³ Onafhankelijk platform dat wordt aangestuurd door BII12 en het Ministerie van LNV.

⁴ <https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/algemeen-cultuurlandschap/>

⁵ Catalogus Gebiedskenmerken Overijssel, 13 november 2019.

- Zeekleilandschap.

Per landschapstype zijn de ontwikkelingen geschetst en is een ambitie voor het landschap opgenomen in de Catalogus Gebiedskenmerken.

Landschapselementen als bouwstenen van het cultuurlandschap

Landschapselementen zijn de bouwstenen van het cultuurlandschap. In dit onderzoek beperken we ons tot de zogeheten groenblauwe landschapselementen. Voorbeelden van groenblauwe landschapselementen zijn houtwallen en heggen (groen) of beekjes en poelen (blauw).

Groenblauwe landschapselementen hadden en hebben belangrijke functies in het landschap:

- Veekering en beschutting;
- Geriefhout;
- Broed- en schuilplaats voor vogels en zoogdieren;
- Groeiplaats voor vele soorten planten, mossen en paddenstoelen;
- Geleidingsstructuur voor foeragerende en migrerende vleermuizen;
- Verbindingen tussen natuurgebieden, zodat planten en dieren zich kunnen verplaatsen;
- Nuttig voor onder andere bestuiving en plaagbestrijding in de landbouw en;
- Als aankleding van het landschap bepalend voor de belevingswaarde.⁶

De ingrijpende veranderingen in het cultuurlandschap in de afgelopen 100 jaar hebben hun invloed gehad op de hoeveelheid en kwaliteit van de aanwezige landschapselementen. Door ruilverkaveling en de komst van prikkeldraad verloren heggen bijvoorbeeld de functie van erfafscheiding en werden ze overbodig. De schaalvergroting en specialisatie van de landbouw in de naoorlogse periode hebben gezorgd dat veel van deze groenblauwe landschapselementen hun agrarische functie verloren. Door het verlies van de agrarische functie verdween een deel van deze elementen.

Landschapselementen in provinciaal beleid

In de natuurparagraaf van de Omgevingsvisie wordt het beheer van landschapselementen gezien als een methode om de condities voor soorten te verbeteren in het landelijk gebied.⁷ Maar ook in de ruimtelijke kwaliteitsambities van de Omgevingsvisie wordt het belang van landschapselementen benadrukt. In de derde ruimtelijke kwaliteitsambitie te weten 'Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen', worden landschapselementen gezien als een van de dragende structuren van het agrarisch cultuurlandschap. Het beheer van kenmerkende landschapselementen hoort er voor de provincie als vanzelfsprekend bij.

⁶ <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/praktijkvoorbeelden/dossier/landschapsbeheer>

<https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/bedriegingen-en-kansen-cultuur/>

⁷ Omgevingsvisie, 10.3 Natuur

In 2007 werden verschillende Rijksbudgetten voor het landelijk gebied geclusterd en werden de middelen, het Investeringsbudget Landelijk Gebied, (ILG) die onder meer voor landschap waren bedoeld overgedragen aan de provincies. Uit deze middelen werd bijvoorbeeld de Subsidie Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) en diens voorganger, het Subsidiestelsel Agrarisch Natuurbeheer (SAN), gefinancierd. Deze landschapsbeheerregelingen maken onderdeel uit van het natuurbeleid van de provincie Overijssel. Daarnaast ondersteunde de provincie het beheer van het landschap via de regeling Groene en Blauwe diensten (2007-2015). Daarmee werden contracten met grondeigenaren afgesloten voor het langjarig beheer van individuele landschapselementen.⁸ Meer recent zet de provincie in op streekeigen landschapsbeheer.

1.3 Focus

We richten ons in het onderzoek op het beheer van groenblauwe landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap. Deze elementen zijn de bouwstenen van het landschap. Andere soorten meer cultuurhistorische landschapselementen zoals een grenspaal of muurresten blijven buiten beschouwing. Met de focus op het agrarisch cultuurlandschap blijven de (grote) natuurgebieden buiten beschouwing in dit onderzoek.

Beheer kent zowel een kwantitatief (omvang in aantal/hectares) als een kwalitatief aspect (hoe goed zijn de elementen onderhouden). In dit onderzoek worden beide aspecten van beheer betrokken.

Het beheer van de landschapselementen draagt bij aan de kwaliteit van het landschap, wat weer een onderdeel is van ruimtelijke kwaliteit. We beperken ons in dit onderzoek expliciet tot het beheer van landschapselementen. De Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving maakt dan ook geen deel uit van dit onderzoek.

We bakenen het onderzoek af tot de periode 2007 tot 2020. In 2007 werden verschillende Rijksbudgetten voor het landelijk gebied geclusterd en overgedragen aan de provincies. Deze overdracht van verantwoordelijkheid liep daarnaast min of meer gelijk op met de ondertekening van het Landschapsakkoord (Akkoord van Apeldoorn) in 2008, als vervolg op het Landschapsmanifest in 2005. Daarnaast worden rond deze tijd de subsidieregelingen voor landschapsbeheer in Overijssel ingesteld.

⁸ Beleidsplan Groene en Blauwe Diensten

2 Onderzoekopzet

In dit hoofdstuk gaan we in op het doel van het onderzoek, de te beantwoorden vragen en de wijze waarop we de vragen gaan beantwoorden.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS inzicht bieden in de door de provincie gemaakte keuzes bij het beheer van het cultuurlandschap via groene en blauwe landschapselementen en de resultaten en effecten daarvan.

Centrale vraag

Met de volgende onderzoeksvraag onderzoeken wij primair de doeltreffendheid van het gevoerde beleid voor het beheer van landschapselementen. Secundair bekijken we hoe doelmatig de provincie haar middelen hiertoe heeft ingezet.

In welke mate heeft de provinciale inzet gericht op groene en blauwe landschapselementen geleid tot de gewenste resultaten en effecten?

Onderzoeksvragen

1. Welke doelen streeft de provincie Overijssel na met de inzet op het beheer van groene en blauwe landschapselementen?
 - a. welke (nationale en/of Europese) kaders zijn van invloed op de Overijsselse inzet op landschapselementen?
2. Welke instrumenten en middelen zet de provincie Overijssel in ten behoeve van het beheer van groene en blauwe landschapselementen?

- a. Met wie werkt de provincie samen ten behoeve van het beheer van deze landschapselementen?
 - b. Welke ruimtelijke kaders zijn gericht op het beheer van deze landschapselementen?
 - c. Welke subsidieregelingen zijn ingezet voor het beheer van deze landschapselementen?
 - d. Welke overige instrumenten zijn ingezet voor het beheer van deze landschapselementen?
3. Welke ontwikkelingen in kwantiteit en kwaliteit zijn zichtbaar bij de groene en blauwe landschapselementen de afgelopen 13 jaar?
 4. Welke resultaten en effecten zijn er gerealiseerd met de provinciale inzet op het beheer van groene en blauwe landschapselementen?
 - a. Welke resultaten zijn beoogd?
 - b. Welke effecten zijn beoogd?
 - c. Welke resultaten zijn gerealiseerd?
 - d. Welke effecten zijn gerealiseerd?
 - e. Welke externe factoren hebben een rol gespeeld bij de gerealiseerde resultaten en effecten?
 5. In welke mate zijn PS geïnformeerd over resultaten en effecten van de inzet op het beheer van groene en blauwe landschapselementen?

2.2 Normenkader

Tabel 1: Normenkader

Vraag	Norm
1.	De provincie heeft beleidsdoelen geformuleerd voor het beheer van het landschap via landschapselementen.
2.	De provincie heeft kaders gesteld voor het beheer van landschapselementen. De door de provincie beschikbaar gestelde middelen staan in verhouding tot de te bereiken doelstellingen voor de inzet op landschapselementen.
3.	De provincie heeft zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen van de landschapselementen.
4.	De door de provincie beoogde resultaten voor landschapselementen zijn gerealiseerd. De door de provincie beoogde effecten van de inzet op landschapselementen zijn gerealiseerd.
5.	Op basis van aan hen verstrekte informatie over het beheer van landschapselementen kunnen PS hun controlerende rol invullen.

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

2.3 Onderzoeksmethodiek

Methoden

Om het onderzoek uit te voeren zullen we documentanalyses doen, interviews afnemen met betrokkenen en relevante beschikbare GIS-bestanden gebruiken. Daarnaast zullen we een selectie van landschapselementen waarvan het langjarig beheer middels contract is geregeld (laten) beoordelen. In onderstaande tabel staat een overzicht van de bronnen die we, op basis van een eerste inventarisatie, zullen raadplegen.

Tabel 2: Bronnen

Vraag:	Documenten	Interviews
1.	Beleidskader, Europese Landschapsconventie, Akkoord van Apeldoorn, Landschapsmanifest	Provincie
2..	Omgevingsvisie, Natuurbeheerplan, Subsidieregelingen	Provincie
3.	Staat van het landschap, GIS-bestanden en monitoringgegevens van o.m. subsidieregelingen	Landschap Overijssel
4.	P&C documenten Subsidiebeschikkingen Bestuursconvenanten met gemeenten Jaarverslagen SGBDO en andere landschapsstichtingen GIS-bestanden Resultaten steekproefonderzoek	Provincie SGBDO en andere landschapsstichtingen
5.	P&C documenten en overige aan PS verstrekte informatie	Provincie

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Innovatie

De aanwezigheid van uitgebreide GIS-bestanden biedt mogelijkheden voor een meer datagedreven aanpak.

Betrokkenheid Staten

Leden van Provinciale Staten zijn via de mail in de gelegenheid gesteld hun ideeën en wensen voor het onderzoek mee te geven.

Experts

In de voorbereiding van dit onderzoek voerde de Rekenkamer oriënterende gesprekken met:

- Mw. dr. ir. J. Westerink van de Wageningen Universiteit, expert op het gebied van landschapsbeheer, en
- De heren dr. Ir. C.A. Mûcher en dr. J.P. Okx van de Wageningen Universiteit, experts op gebied van respectievelijk remote sensing en GIS, en Basisregistratie Ondergrond.

In de loop van het onderzoek zal de Rekenkamer gebruik maken van externe expertise bij het uitvoeren van steekproefonderzoek.

2.4 Planning

Tabel 3: Planning

Fase van onderzoek	Periode
Vorbereiding	Oktober-november 2020
Uitvoering	November 2020- januari 2021
Rapportage	Februari – maart 2021
Publicatie	April 2021

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

2.5 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.⁹

⁹ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Omgevingsvisie Overijssel (Geconsolideerde versie vanaf 2017)
- Catalogus Gebiedskenmerken, 13 november 2019
- Beleidskader Groene en Blauwe Diensten - PS/2006/258

Websites

- <https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/algemeen-cultuurlandschap/>
- <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/praktijkvoorbeelden/dossier/landschapsbeheer>
- <https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/bedriegingen-en-kansen-cultuur/>
- <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/omgeving/ruimtelijke-kwaliteit/>