



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Beheer landschap, niet voor niets!

Bestuurlijke nota

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 rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. Ing. A.K. Willigenburg 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

Beheer landschap, niet voor niets!

Bestuurlijke nota

Deventer, juni 2021

Voorwoord

Het rivierlandschap langs de IJssel, de beekdallandschappen in Twente, het laagveenlandschap in de Kop van Overijssel: de zorgen om verdwijnende landschapselementen zijn door Statenleden tijdens onze fractiegesprekken meerdere malen gedeeld. Elementen die een functie hebben voor de biodiversiteit en het Oost-Nederlandse landschap aantrekkelijk maken. De belangstelling van Provinciale Staten (PS) is voor ons altijd een belangrijke reden om een onderwerp op te pakken, zo ook voor de landschapselementen.

Voor dit onderzoek zijn we met ecologen naar de kwaliteit van de landschapselementen gaan kijken. Een activiteit die ondanks de coronamaatregelen gelukkig wel kon plaatsvinden. We hebben geleerd dat teveel bramen en brandnetels andere soorten overwoekeren en we weten nu hoe Grote muur, een kruidachtige, vaste plant uit de anjerfamilie, er uitziet.



4

Beheer landschap, niet voor niets!

Met de ecologen zijn we op boerenland geweest waar we soms wat argwanend werden ontvangen. Maar na wat uitleg kwamen hele verhalen los. We troffen boeren die, zonder dat ze het wisten, een houtwal prima onderhielden en die ons wisten te vertellen hoe het landschap er uit zag voor de ruilverkaveling.

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag wat het resultaat is van de inzet van de provincie voor het beheer van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap. Gezien het belang dat PS aan landschapselement hecht doen we de aanbeveling om goed na te denken over de gewenste inzet en het beoogde effect, maar ook een brede blik te hebben op het gebruik van het landelijk gebied. Dat is misschien wel de belangrijkste oproep die we in dit rapport doen.

De provincie heeft de organisatie van het beheer van landschapselementen voor een belangrijk deel bij de Stichting Groen Blauwe Diensten en de natuurcollectieven belegd. Deze partijen hebben meegewerkt aan het onderzoek door ons te woord te staan en informatie aan te leveren. Hier willen we ze nogmaals voor bedanken. Ook voor Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie een woord van dank.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema	6
1.3 Focus van het onderzoek	7
1.4 Opbouw van het rapport.....	8
2 Conclusies en aanbevelingen	9
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	9
2.2 Inzet op beheer heeft effect	10
2.3 Met huidige inzet geen groei te verwachten in aandeel landschapselementen met beheervergoeding	14
2.4 Landschapselementen in breder perspectief plaatsen voor een groter effect	18
Bijlage 1: Bronnenlijst.....	21

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek, benoemen we de focus van dit onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

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.

De inzet van de provincie en de gerealiseerde resultaten en effecten op het gebied van het beheer van landschapselementen bleken de interesse te hebben van de Staten. Reden voor de Rekenkamer om het beheer van landschapselementen op te nemen in het onderzoeksprogramma.

1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema

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;

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

- 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.²

De ingrijpende veranderingen in het cultuurlandschap in de afgelopen honderd 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 zorgden ervoor dat veel van deze landschapselementen hun agrarische functie verloren. Door het verlies van de agrarische functie verdween een deel van deze elementen.

1.3 Focus van het onderzoek

We onderzochten de inzet van de provincie voor het beheer van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap in de periode 2007-2020. Voorbeelden van landschapselementen zijn houtwallen en heggen (groen) of beekjes en poelen (blauw). Het agrarisch cultuurlandschap betreft het landschap dat niet tot de stedelijke omgeving, industrie of recreatiegebieden behoort. Met de focus op het agrarisch cultuurlandschap zijn de (grote) natuurgebieden gelegen in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) buiten dit onderzoek gebleven.

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

Om zicht te krijgen op het effect van het beleid op het aantal en de omvang van landschapselementen, hebben we topografische kaarten vergeleken uit 2012 en 2020. Deze vergelijking heeft zijn beperkingen omdat niet alle landschapselementen, met name de kleinste, op de topografische kaarten staan³. Omdat er geen bruikbare alternatieven zijn en we toch een indicatie willen hebben hoe de ontwikkeling in de tijd is geweest, hebben we voor het gebruik van topografische kaarten gekozen.

Kaders voor behoud

De focus ligt in dit onderzoek op de inzet die de provincie pleegt op het (laten) beheren van landschapselementen. Zowel via het ruimtelijk spoor als via het beleidsterrein natuur zet de provincie -naast het beheer- in op het behouden en beschermen van elementen. Via de Omgevingsvisie en -verordening en de catalogus Gebiedskenmerken geeft de provincie aan gemeenten het belang van structuren van landschapselementen mee. Via de Omgevingsverordening werken deze door in bestemmingsplanwijzigingen.

² <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/praktijkvoorbeelden/dossier/landschapsbeheer>

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

³ In een verkenning voor een monitor landschap van de WUR (juni 2018) is aangegeven dat er grote verschillen zijn tussen de TOP10NL en het werkelijke landschapsbeeld voor kleine landschapselementen.

Via de Wet natuurbescherming (Wnb) zijn GS bevoegd gezag voor houtopstanden buiten de 'bebouwde kom houtopstanden'. GS ontvangen in het kader van deze bevoegdheid kapmeldingen en kunnen naar aanleiding van een ontvangen melding een kapverbod voor vijf jaar opleggen. Van deze bevoegdheid hebben GS vooralsnog geen gebruik gemaakt. GS stelden daarnaast beleidsregels op voor de herplantplicht die samenhangt met de kapmelding, waardoor het areaal in stand wordt gehouden.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk geven we de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek weer. De hoofdconclusie wordt in deelconclusies nader onderbouwd. De bevindingen die ten grondslag liggen aan deze bestuurlijke nota staan in de nota van bevindingen. Deze nota van bevindingen is op onze website te raadplegen via deze [link](#). In bijlage 1 van de nota van bevindingen leest u de opzet van het onderzoek.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal uit het onderzoek naar de inzet van de provincie Overijssel op het beheer van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap.

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De inzet van de provincie op het beheer van landschapselementen heeft *zichtbaar effect*. Gesubsidieerde landschapselementen zijn ietwat beter van kwaliteit en de kans dat ze verdwijnen is kleiner. De *invloed* van de provinciale inzet is echter *beperkt*; het aandeel gesubsidieerde landschapselementen is gering, met de huidige inzet is geen groei te verwachten en het aandeel zal in de toekomst kleiner worden. Voor een groter effect van de inzet op landschapselementen is een *breder perspectief* nodig. Het voortbestaan en de kwaliteit van landschapselementen hangt sterk af van de manier waarop het landelijk gebied wordt gebruikt. Daarnaast kan via de inzet op landschapselementen bijgedragen worden aan andere (provinciale) ambities.

De cursieve delen in de hoofdconclusie verwijzen naar de uitwerking in deelconclusies welke hieronder aan bod komen.

Aanbevelingen

1. GS: Inventariseer en monitor het aantal landschapselementen in Overijssel en sluit daarbij zo mogelijk aan bij een landelijk initiatief.
Op dit moment is er in Overijssel geen zicht op het aantal landschapselementen, waardoor het monitoren van ontwikkelingen wordt bemoeilijkt. Landelijk is recent monitorlandschap.nl ontwikkeld, dat daar mogelijk voor benut kan worden.

2. PS: Bepaal of en welk extra resultaat en effect u wilt en welke extra (financiële) inzet op landschapselementen u daarvoor beschikbaar wilt stellen.
Het werkt om het beheer van landschapselementen te vergoeden blijkt uit dit onderzoek; de elementen zijn minder vaak verdwenen en iets beter van kwaliteit. De omvang van de beschikbare middelen is de bepalende factor en is aan PS. Om zicht te kunnen houden op de resultaten en effecten is een eenduidige doelstelling en daaraan gekoppelde monitoring nodig.

3. GS: Breng het belang van controle op de uitvoering onder de aandacht van de organisaties die zorgdragen voor de contracten, de uitbetaling en de controle op het beheer.
De controle of het beheer verloopt volgens de afspraken in het contract en ligt niet bij de provincie, maar bij de Stichting Groene en Blauwe Diensten en de agrarische natuurcollectieven. Zij voeren deze controles steekproefsgewijs uit en wijzen zo nodig op wat er beter kan. Gezien het geconstateerde achterstallige onderhoud en de positieve relatie tussen beheer en kwaliteit van het landschapselement is het wenselijk de controle op de uitvoering blijvend onder de aandacht te brengen.

4. PS en GS: Vergroot het effect van de inzet op landschapselementen door:
 - a. de koppeling te maken met andere (provinciale) doelen en daarmee potentiële financieringsbronnen;
 - b. aandacht te hebben voor de bedreigingen voortkomend uit het gebruik van het landelijk gebied waaronder de intensieve landbouw.*Het effect van de inzet op landschapselementen kan vergroot worden door het beleid voor landschapselementen in een breder perspectief te bezien waarbij zowel aandacht is voor de kansen als de bedreigingen.*

5. GS: Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Inzet op beheer heeft effect

De inzet van de provincie in de periode 2007-2020 op het beheer van landschapselementen heeft effect gehad; gesubsidieerde elementen zijn minder vaak verdwenen en ietwat beter van kwaliteit dan niet gesubsidieerde elementen. Een uitspraak over doelbereik van beleid kan niet worden gedaan, door het ontbreken van een meetbare doelstelling op effectniveau.

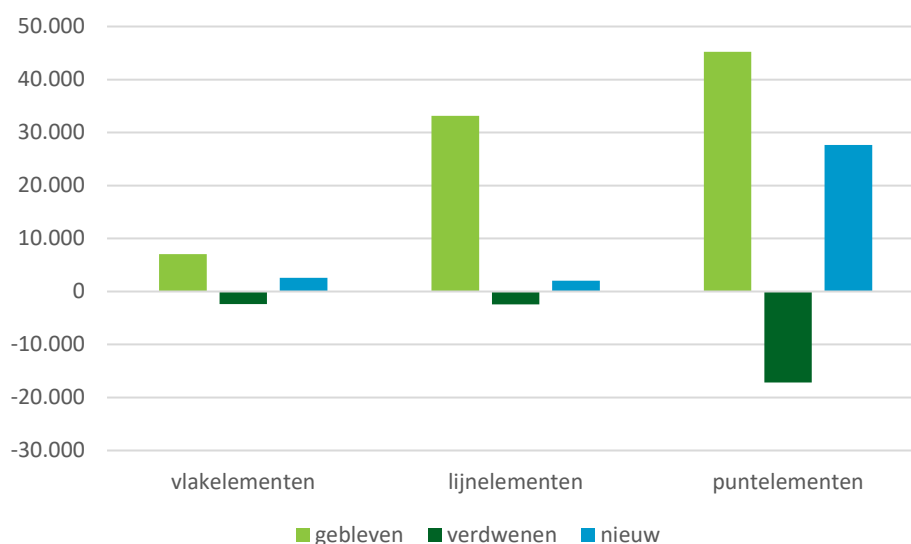
Het beheer van bijvoorbeeld houtwallen, heggen, bosjes en laanbomen buiten het Natuurnetwerk Nederland staat centraal in dit onderzoek. Deze landschapselementen zijn van belang voor zowel de biodiversiteit als voor de 'schoonheid' van het landschap. Voorheen hadden deze landschapselementen een gebruiksfunctie, bijvoorbeeld als

afscheiding van het land, om het vee tegen te houden of hakhout om de kachel mee te stoken. Die functies zijn meer en meer komen te vervallen door de tijd. De provincie Overijssel zet zich in voor het beheer van landschapselementen, zowel voor de biodiversiteit als voor het landschap. Dat doet de provincie met subsidie voor agrarisch natuurbeheer en deed zij via subsidie voor Groene en Blauwe Diensten. De inzet komt in de volgende paragraaf aan bod, in deze paragraaf richten we ons op de effecten ervan.

Subsidie heeft effect

Het aantal landschapselementen bleef in de afgelopen tien jaar per saldo zo goed als gelijk. Dat komt doordat de aantallen verdwenen landschapselementen werden gecompenseerd door nieuwe landschapselementen. In figuur 1 is de ontwikkeling zichtbaar voor vlakelementen (boomgaard, bos, griend en water), lijnelementen (bomenrij, heg/haag) en puntelementen (solitaire boom).

Figuur 1: Ontwikkeling aantallen landschapselementen 2012-2020



Bron: FF advies, 2021

‘Gebleven’ wil zeggen dat de landschapselementen zowel in 2012 als in 2020 op de kaart stonden, ‘verdwenen’ heeft betrekking op die elementen die in 2012 wel, maar in 2020 niet meer op de kaart stonden. Bij ‘nieuw’ gaat het om elementen die in 2020 op de kaart staan, maar in 2012 nog niet.

Uit het onderzoek blijkt dat gesubsidieerde landschapselementen veel minder zijn verdwenen dan niet-gesubsidieerde landschapselementen. Dit is van belang omdat bekend is dat oude elementen een grotere bijdrage leveren aan biodiversiteit en de landschapskwaliteit dan nieuwe elementen. Ook in dit onderzoek werd bij ‘oude elementen’ tweemaal zo vaak flora aangetroffen die een positieve invloed heeft op de bodemontwikkeling en daarmee de biodiversiteit dan bij jongere elementen (zie voorbeeld figuur 2).

Figuur 2: Kruidlaag met wilde kamperfoelie in oud landschapselement



De kwaliteit van gesubsidieerde landschapselementen is -zo blijkt uit veldonderzoek- iets beter dan de kwaliteit van niet-gesubsidieerde elementen. Dit geldt voor de beeldkwaliteit, te weten de structuur van de begroeiing (zie figuur 3), de mate waarin de elementen nog authentiek zijn en opvallende kenmerken zoals overstaanders en vlechtsporen. Maar ook voor de ecologische kwaliteit, zoals het voorkomen van soorten flora die een indicator zijn voor de bodemontwikkeling. Beide kwaliteiten laten een eenduidige relatie zien met de kwaliteit van het beheer. Dat wil zeggen dat als het beheer op orde is, dit een positief effect heeft op zowel de beeldkwaliteit als de ecologische kwaliteit. Gesubsidieerde elementen laten voor de kwaliteit van het beheer een net iets betere score zien dan niet-gesubsidieerde elementen. Desalniettemin is bij een derde van de gesubsidieerde elementen sprake van achterstallig onderhoud (zie figuur 4). Dat is opvallend omdat de organisaties die zorgdragen voor het uitbetalen van de beheervergoedingen (zie volgende paragraaf) tevens zorgen voor de controle op de uitvoering.

Figuur 3: Bosje met goede beeldkwaliteit; evenwichtige structuur, gevarieerde bomen en fraaie mantel



Figuur 4: Bosje met achterstallig onderhoud; massale opslag van ruwe berk



Inventarisatie landschapselementen ontbreekt

Hoeveel landschapselementen er in Overijssel zijn (of waren) is niet bekend. Een volledige inventarisatie daarvan is nooit gemaakt. Overijssel is daar niet uniek in, ook landelijk is al meerdere keren gesignaleerd dat er geen zicht is op de omvang van de landschapselementen. Inmiddels wordt er landelijk gewerkt aan een monitor voor het landschap (www.monitorlandschap.nl). Wellicht biedt deze monitor een aanknopingspunt voor de Overijsselse inventarisatie en monitoring.

Doelbereik niet vast te stellen

Zonder zicht op concrete aantallen ligt het formuleren van een doelstelling in de vorm van een *percentage* niet voor de hand. Toch deed de provincie Overijssel dit voor Groene en Blauwe Diensten en is in 2013 geconstateerd dat de doelstelling niet bereikt is. Hiervoor is het percentage 'vertaald' naar een concreet aantal hectares. Sinds 2017 hanteert de provincie geen meetbare doelstelling meer voor landschapselementen. Voor landschapselementen die beheerd worden via agrarisch natuurbeheer is een prestatiedoelstelling in hectares geformuleerd. Tot 2012 lukte het niet om de doelstelling te realiseren, daarna wel. Een meetbare doelstelling in de vorm van een te bereiken effect maakt(e) geen onderdeel uit van het beleid. Daardoor kan de vergelijking tussen gerealiseerde en beoogde effecten niet gemaakt worden en kan geen uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van het beleid gericht op het beheer van landschapselementen.

Aanbevelingen

1. GS: Inventariseer en monitor het aantal landschapselementen in Overijssel en sluit daarbij zo mogelijk aan bij een landelijke initiatief.

2.3 Met huidige inzet geen groei te verwachten in aandeel landschapselementen met beheervergoeding

Voor een gering deel van alle landschapselementen wordt een beheervergoeding verstrekt met behulp van een (provinciale) subsidie. Gezien de huidige inzet op het beheer van landschapselementen zal er de komende jaren geen sprake zijn van een noemenswaardige groei en -op langere termijn- zelfs een daling van het aantal elementen dat met een vergoeding beheerd wordt. Daarmee is er dus ook geen verbetering te verwachten in de beeld- en ecologische kwaliteit. De effecten die op dit moment zichtbaar zijn zullen -door de beheercontracten voor langere tijd- ook de komende twintig jaren nog wel zichtbaar zijn. Daarna is dat onzeker, door het uitputten van de fondsen voor Groene en Blauwe Diensten.

Uit het onderzoek blijkt dat voor 18% van de oppervlakte van de vlakvormige landschapselementen (zoals bosjes en poelen), 1,7% van de lijnvormige elementen (zoals bomerijen en heggen) en 1,7% van de puntvormige landschapselementen

(solitaire bomen) een vergoeding wordt ontvangen voor het beheer van de elementen. Dat betekent dat voor de meeste landschapselementen geen beheervergoeding wordt ontvangen⁴.

In figuur 5 is zichtbaar gemaakt waar in Overijssel landschapselementen liggen waarvoor een beheervergoeding wordt verstrekt vanuit een subsidieregeling. Om de landschapselementen op de kaart zichtbaar te maken, zijn ze groter weergegeven dan ze in werkelijkheid zijn. In de figuur is te zien dat landschapselementen vooral gesubsidieerd zijn vanuit de regeling Groene en Blauwe Diensten en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). De regeling Groene en Blauwe Diensten is beëindigd in 2015 en vanuit SNL is het niet de bedoeling om landschapselementen buiten het NNN te subsidiëren. Dit betekent dat na afloop van de huidige beheercontracten, waarvan een deel overigens nog zo'n 20 jaar loopt, er geen vergoeding meer beschikbaar is voor het beheer.

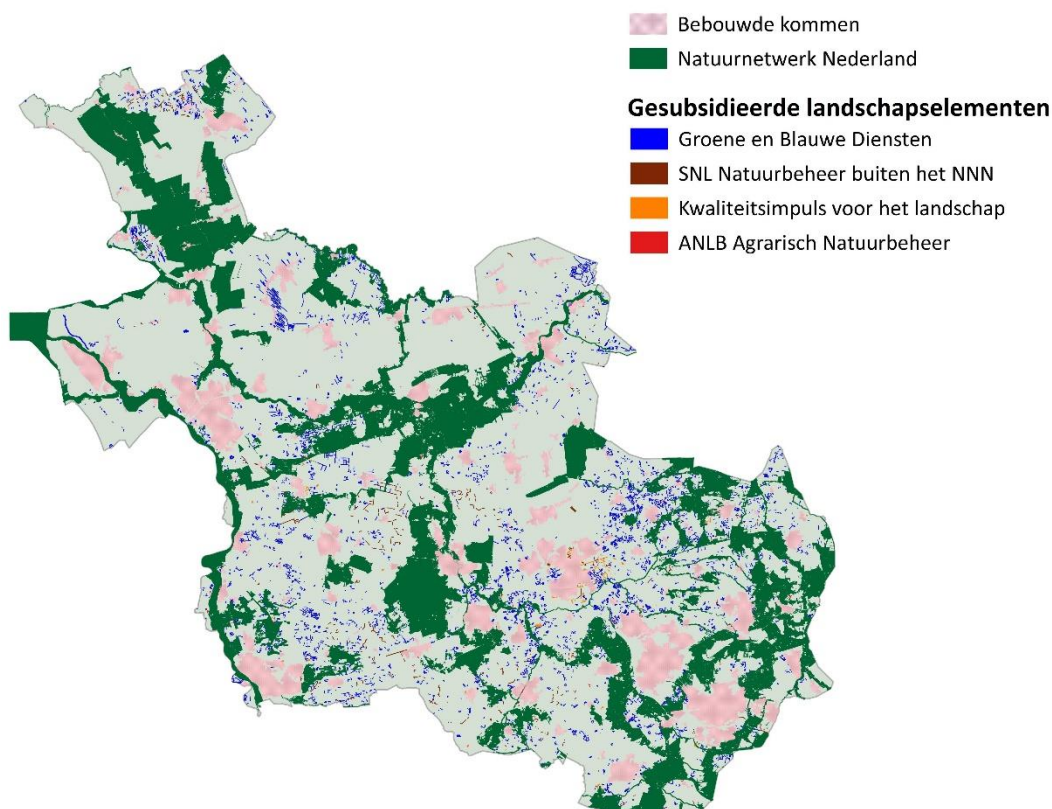
Het aantal landschapselementen waarbij het onderhoud financieel wordt gesteund vanuit de andere twee regelingen (de Kwaliteitsimpuls voor het landschap en het ANLb Agrarisch Natuurbeheer) is gering en daarom nauwelijks op de kaart in figuur 5 aanwezig. De Kwaliteitsimpuls voor het landschap was een eenmalige impuls die onder meer is ingezet voor de pilots die hebben geleid tot de regeling Streekeigen Landschapsbeheer. De regeling voor het ANLb is nog actief, daarmee kunnen elementen van een beheervergoeding worden voorzien. Nog niet zichtbaar op de kaart is de regeling Streekeigen Landschapsbeheer, deze regeling uit 2019 heeft nog niet geleid tot beheervergoedingen voor landschapselementen. Voor Streekeigen Landschapsbeheer is de betrokkenheid van inwoners en de energie in een gebied van groot belang. De provincie draagt een kwart van de kosten voor het maken van de plannen en eveneens 25% van de kosten voor het uitvoeren van plannen om landschapselementen onder beheer te brengen. Voor de overige middelen zullen de inwoners die het project trekken op zoek moeten naar andere financiers. De uitwerking in de praktijk moet grotendeels nog blijken, gaat het lukken om andere financieringsbronnen te vinden? Is de club enthousiastelingen stabiel genoeg? In de periode tussen het beëindigen van Groene en Blauwe Diensten (2015) en de start van Streekeigen Landschapsbeheer (2019) hebben PS meerdere malen het belang van een vervolg op Groene en Blauwe Diensten aangegeven. PS zijn akkoord gegaan met Streekeigen Landschapsbeheer dat door GS 'Groene en Blauwe Diensten 2.0' werd genoemd. Qua insteek (gevraagde organisatiegraad van inwoners) en aard (één plan per jaar opstellen en uitvoeren met een budget van € 500.000) is Streekeigen Landschapsbeheer niet te vergelijken met Groene en Blauwe Diensten.

De inzet op landschapselementen is op dit moment daarmee aanzienlijk kleiner dan in eerdere jaren, waardoor een noemenswaardige groei in het aantal landschapselementen met een beheervergoeding niet te verwachten is.

⁴ Overigens moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat de percentages landschapselementen die gesubsidieerd zijn, hier afgezet worden tegen de totale aantallen landschapselementen. Dit totale aantal landschapselementen betreft ook elementen die op gemeentegrond staan (bijvoorbeeld langs wegen) en daarmee niet subsidiabel zijn. De omvang daarvan is niet bekend.

Na de figuur lichten we de praktijk van de regeling Groene en Blauwe Diensten (de grootste in omvang) en de regeling voor het ANLb (actuele regeling waarmee al ervaring is opgedaan) nader toe.

Figuur 5: Regelingen beheervergoedingen landschapselementen (situatie december 2020).



Bron: Provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Groene en Blauwe Diensten; inzet op langjarig beheer van landschapselementen

In de periode 2007 – 2015 zette de provincie Overijssel met Groene en Blauwe Diensten stevig in op het beheer van landschapselementen. Met Groene en Blauwe Diensten beschikte de provincie over een beleidskader en een subsidieregeling gericht op gemeenten. De doelstelling was om 50% van de landschapselementen onder beheer te brengen.

De regeling is tussentijds (in 2010) aangepast, omdat de gevraagde cofinanciering voor gemeenten lastig op te brengen was. De bijdrage van de provincie ten opzichte van die van de gemeenten werd daarmee groter. Als gevolg daarvan werd ook de doelstelling voor Groene en Blauwe Diensten naar beneden bijgesteld (25% van de landschapselementen onder beheer brengen). In 2013 is de inzet op Groene en Blauwe Diensten geëvalueerd. Daaruit kwam dat naar verwachting 15-20% van de elementen per 2016 onder beheer zal zijn gebracht. Daarmee heeft de regeling bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering van het landschap, maar zal de beoogde doelstelling (25% van de

landschapselementen onder beheer brengen) niet gerealiseerd worden. In de evaluatie werd geconcludeerd dat de doelstelling te ambitieus of te vroeg in de tijd geplaatst was en dat de regeling aanmerkelijk duurder uitpakte dan gedacht. Ook werd geconstateerd dat 'landschap' bij gemeenten meer op de kaart was gezet door de inzet van de provincie en dat particulieren tevreden zijn over de afgesloten contracten. De inzet op Groene en Blauwe Diensten is eind 2015 beëindigd, met het afwikkelen van de subsidies heeft de provincie geen directe bemoeienis meer met Groene en Blauwe Diensten. Wel ontvangt de provincie overzichten van landschapselementen waarvoor een beheercontract is afgesloten, om dubbelingen met andere subsidieregelingen te voorkomen.

Vanaf 2011 sloot de Stichting Groene en Blauwe Diensten⁵ langjarige contracten (tot 30 jaar) met particulieren voor het beheer van hun landschapselementen. Voor het uitvoeren van beheer aan deze elementen ontvangen de contractanten een vergoeding via de Stichting Groene en Blauwe Diensten. Om langjarig deze vergoeding te kunnen uitbetalen zijn de subsidiemiddelen (in totaal € 52 mln.) -aangevuld met cofinanciering van gemeenten- in verschillende landschapsfondsen opgenomen. Aan het einde van de looptijd van de contracten zijn de middelen in deze fondsen uitgeput.

Op dit moment zijn 1.843 contracten afgesloten waarin het beheer van één of meerdere elementen is geregeld. Deze elementen zijn voorlopig nog wel van beheer voorzien en verwacht mag worden dat de effecten voorlopig ook nog wel zichtbaar blijven. De contracten worden beheerd door de Stichting Groene en Blauwe Diensten. Zij zorgen voor de administratie, de uitbetaling en ook voor de controle of het beheer volgens afspraak plaatsvindt. Steekproefsgewijs vindt er controle plaats en worden adviezen gegeven hoe het beheer verder verbeterd kan worden. Wanneer een contract ontbonden wordt, bijvoorbeeld vanwege verhuizen of overlijden, kan voor een ander element een beheercontract worden afgesloten voor de resterende beheerperiode. Voor een deel van de landschapsfondsen is een wachtlijst; de animo is groter dan er middelen beschikbaar zijn.

Agrarisch natuurbeheer; van individuele contracten naar contracten met natuurcollectieven

In de onderzochte periode (2007-2020) zette de provincie ook in op het beheer van landschapselementen via het agrarisch natuurbeheer. Achterliggend doel daarvan is om de biodiversiteit te bevorderen. De Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (het ANLb) wordt deels betaald uit Europese middelen en deels uit provinciale middelen. Tot 2016 sloot de provincie daarvoor meerjarige beheercontracten met individuele agrariërs. Sinds 2016 zijn drie gecertificeerde agrarische natuurcollectieven de organisaties die de beheercontracten voor een periode van zes jaar afsluiten met individuele agrariërs. Zij selecteren de elementen die het meest bijdragen aan de te bereiken doelstelling op het gebied van biodiversiteit, zorgen voor de administratieve afhandeling en de controle op het beheer. Voor het agrarisch natuurbeheer is de animo eveneens groter dan het beschikbare budget. Dat leidt soms tot pijnlijke keuzes, als een contract ondanks de

⁵ Of 1 van de andere stichtingen te weten SPLII, Stichting Kostbaar Salland en Landschapsfonds Enschede

inzet door de agrariër niet wordt voortgezet omdat elders meer kans op het behalen van de biodiversiteitsdoelstelling is.

De beoogde provinciale prestatie in de vorm van het aantal hectare landschapselementen dat via agrarisch natuurbeheer wordt beheerd, wordt sinds 2012 ruimschoots gehaald. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit naast hectares landschapselementen, ook gaat om hectares voor open grasland en open akkerland. Daarvoor lukte het niet om tot de beoogde groei van het aantal hectares te komen. De middelen die voor het beheer van landschapselementen beschikbaar zijn, laten voor de periode 2020-2023 met een maximaal bedrag per jaar ad € 2.555.474 een groei zien ten opzichte van de € 1.387.225 die gemiddeld per jaar is verstrekt in de periode 2016-2019. Voor de periode die daaraan vooraf ging, kan de provincie geen gegevens leveren die inzicht bieden in omvang van het agrarisch natuurbeheer doordat deze door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zijn beheerd.

Aanbevelingen

2. PS: Bepaal of en welk extra resultaat en effect u wilt bereiken en welke extra (financiële) inzet op landschapselementen u daarvoor beschikbaar wilt stellen.
3. GS: Breng -gezien het geconstateerde achterstallig onderhoud bij contracten met een beheervergoeding- het belang van controle op de uitvoering onder de aandacht van de organisaties die zorgdragen voor de contracten, de uitbetaling en de controle op het beheer.

2.4 Landschapselementen in breder perspectief plaatsen voor een groter effect

Landschapselementen dragen bij aan diverse doelen zoals recreatie, klimaat en biodiversiteit. Het belang van landschapselementen is daarmee evident en dat biedt kansen voor financiële bijdrage vanuit andere beleidsterreinen. Tegelijkertijd wordt -zo blijkt ook uit dit onderzoek- de kwaliteit van landschapselementen bedreigd vanuit de omgeving door naastgelegen percelen waar bijvoorbeeld intensieve bemesting voorkomt. Dat maakt het beheer van landschapselementen tot een onderdeel van een bredere discussie over de toekomst van het landschap en de rol die de landbouw daarbij speelt.

Bredere discussie t.b.v. kansen voor landschapselementen

Toen de provincie Overijssel in 2007 inzette op Groene en Blauwe Diensten beoogde zij daarmee niet alleen het landschap, maar ook de biodiversiteit een dienst te bewijzen. Landelijk was die focus -in ieder geval op papier- beperkt tot landschap. Inmiddels wordt het belang van landschapselementen niet alleen gekoppeld aan landschap en biodiversiteit, maar ook genoemd in relatie tot klimaat. Zo is in het Klimaatakkoord de afspraak gemaakt om een bossenstrategie op te stellen om tot 'klimaatwinst' te komen, doordat bomen, bossen en natuur CO₂ vastleggen. Thema's waar de provincie eveneens

een rol en ambities heeft. Het belang van landschapselementen neemt daarmee toe en dat biedt wellicht ook kansen voor alternatieve financieringsbronnen voor het beheer van landschapselementen.

Bredere discussie i.v.m. bedreigingen voor landschapselementen

Tegelijkertijd is het van belang om bedreigingen van landschapselementen niet uit het oog te verliezen. Bekend is dat intensieve bemesting van omliggende percelen een negatief effect heeft op de ecologische kwaliteit van landschapselementen. Uit ons onderzoek blijkt dat in ruim de helft van de onderzochte elementen er sprake is van een zichtbare negatieve invloed op landschapselementen als gevolg van het naastgelegen landbouwperceel. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de dominantie van stikstofminnende brandnetels en bramen (zie figuur 6).

Naar verwachting gaat vanaf 2023 het vernieuwde (Europese) Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) van start, met daarin naast de basissubsidie ook mogelijkheden voor eco-regelingen voor bijvoorbeeld landschapsbeheer. De komende periode wordt het Nationaal Strategisch Plan, te weten de Nederlandse invulling van het GLB, vorm gegeven. De provincies kunnen daar via het IPO hun input voor leveren.

Figuur 6: Verruiging door braam en intensief bemest naastgelegen perceel



In bijna een vijfde deel komt de negatieve invloed door het storten van (tuin)afval in het landschapselement. Met het tuinafval kunnen exoten de overhand krijgen, wat niet bevorderlijk is voor de biodiversiteit (zie figuur 7).

Figuur 7: Bosje met overwoekering kruidlaag door gele dovennetel en stort tuinafval



Aanbevelingen

4. Vergroot het effect van de inzet op landschapselementen door:
 - a. de koppeling te maken met andere (provinciale) doelen en daarmee potentiële financieringsbronnen;
 - b. aandacht te hebben voor de bedreigingen voortkomend uit het gebruik van het landelijk gebied waaronder de intensieve landbouw.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Nota van bevindingen 'Beheer van landschapselementen', juni 2021

21

Beheer landschap, niet voor niets!