



**Rekenkamer**  
OOST-NEDERLAND



# Beheer van landschapselementen

Nota van Bevindingen



## 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 heren D. Oud MA, 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](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

# Beheer van landschapselementen

Nota van Bevindingen

*Deventer, juni 2021*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek.....</b>	<b>6</b>
1.1	Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2	Achtergrond .....	6
1.2.1	Landschapselementen .....	7
1.3	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	7
<b>2</b>	<b>Beleid en instrumenten voor beheer landschapselementen .</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding.....	9
2.2	Beleid gericht op het beheer van landschapselementen .....	11
2.2.1	Periode 2007-2012 .....	13
2.2.2	Periode 2013-2016 .....	17
2.2.3	Periode 2017-2020 .....	23
2.3	Middelen beheer landschapselementen .....	29
<b>3</b>	<b>Landschapselementen- bescherming en bevordering biodiversiteit .....</b>	<b>31</b>
3.1	Inleiding.....	31
3.2	Ruimtelijke kaders.....	33
3.3	Bescherming houtopstanden door de Wet natuurbescherming.....	41
3.4	Natuurbeleid .....	43
3.4.1	Natuurbeleid in de Omgevingsvisie .....	44
3.4.2	Natuurbeheerplan .....	45
3.4.3	Subsidies (agrarisch) natuurbeheer .....	46
<b>4</b>	<b>Landschapsbeheer in de praktijk .....</b>	<b>51</b>
4.1	Inleiding.....	51
4.2	Landschap Overijssel.....	52
4.3	Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel.....	55
4.4	Agrarische natuurcollectieven .....	58
<b>5</b>	<b>Verantwoording over resultaten en effecten .....</b>	<b>61</b>
5.1	Inleiding.....	61
5.2	Resultaten en effecten in de jaarverslagen .....	62
5.3	Overzicht gesubsidieerde landschapselementen .....	65

<b>6</b>	<b>Ontwikkeling en kwaliteit landschapselementen.....</b>	<b>67</b>
6.1	Inleiding.....	67
6.2	Kwantitatieve ontwikkeling landschapselementen .....	69
6.2.1	Vergelijking topografische kaart 2012-2020.....	69
6.2.2	Ontwikkeling hoeveelheid landschapselementen.....	70
6.3	Kwaliteit landschapselementen .....	74
6.3.1	Steekproefsgewijze beoordeling landschapselementen .....	74
6.3.2	De kwaliteit van landschapselementen.....	75
<b>Bijlage 1:</b>	Onderzoeksopzet .....	<b>82</b>
<b>Bijlage 2:</b>	Bronnenlijst.....	<b>84</b>

# 1 Over dit onderzoek

*Waarom doen we onderzoek naar het beheer van landschap? En waar kijken we precies naar?*

## 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 onderzoeken<sup>1</sup>- 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 provincie Overijssel zet zich in voor het landschap, onder meer met behulp van subsidies voor landschapselementen. Welke resultaten zijn er bereikt met de provinciale inzet?

## 1.2 Achtergrond

In dit onderzoek ligt de focus op het beheer van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap, te weten de gebieden die niet tot de stedelijke omgeving, industrie of recreatiegebieden en natuur behoren.<sup>2</sup> In het vervolg van deze paragraaf gaan we eerst in op het begrip landschapselementen.

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346\\_0.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf)  
<sup>2</sup> <https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/algemeen-cultuurlandschap/>

### 1.2.1 Landschapselementen

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).

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.<sup>3</sup>

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 hebben gezorgd dat veel van deze landschapselementen hun functie verloren waardoor een deel van deze elementen verdween.

### 1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

We onderzochten in welke mate de provinciale inzet gericht op groene en blauwe landschapselementen geleid heeft tot de gewenste resultaten en effecten.

In dit onderzoek leggen we de focus op het beheer van bestaande groene en blauwe landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap in de periode 2007-2020.

Dit betekent dat we de natuurgebieden buiten beschouwing laten evenals de stedelijke gebieden. Met de focus op bestaande landschapselementen gaan we niet in op ruimtelijke ontwikkelingen en de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Ook het landbouwbeleid laten we -hoewel er raakvlakken zijn- buiten beschouwing.

Het beleid gericht op het beheer van landschapselementen staat centraal in hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk gaan we, vanwege de nauwe samenhang, tevens in op de subsidieregelingen gericht op het beheer van landschapselementen. In hoofdstuk 3 bekijken we de mogelijkheden van de provincie om landschapselementen te

<sup>3</sup> <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/praktijkvoorbeelden/dossier/landschapsbeheer>  
<https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/bedriegingen-en-kansen-cultuur/>

beschermen en kijken we naar landschapselementen als instrument voor het bevorderen van biodiversiteit. Hoofdstuk 4 geeft zicht op de organisaties die in de praktijk van het beheer van landschapselementen een rol spelen. De informatievoorziening waaronder verantwoording aan PS komt aan de orde in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 staat de ontwikkeling van landschapselementen door de tijd en de kwaliteit van de landschapselementen centraal.

In de bijlagen zijn de bronnen voor het onderzoek te vinden alsmede de onderzoeksopzet.



## 2      **Beleid en instrumenten voor beheer landschapselementen**

*De beleidskaders die relevant zijn voor het beheer van landschapselementen komen in dit hoofdstuk aan de orde.*

### 2.1      **Inleiding**

In dit hoofdstuk staat het beleid centraal; welke doelen streeft de provincie Overijssel na met de inzet op het beheer van landschapselementen. Daar waar nationale en Europese kaders van invloed zijn op het Overijsselse beleid, hebben we deze vermeld. Daarnaast gaan we in dit hoofdstuk in op de instrumenten die ingezet zijn en worden voor het beheer van landschapselementen. In hoofdstuk 3 gaan we in op de inzet van de provincie op de bescherming van landschapselementen en op de inzet om natuur/biodiversiteit te bevorderen via landschapselementen.

#### **Normen**

- De provincie heeft beleidsdoelen geformuleerd voor het beheer van het landschap via landschapselementen.
- De door de provincie beschikbaar gestelde middelen staan in verhouding tot de te bereiken doelstellingen voor de inzet op landschapselementen.

#### **Bevindingen**

##### *Verantwoordelijkheid*

- Door het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) werden de provincies in 2007 verantwoordelijk voor de zorg voor het landschap. In 2014 werden de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeleid (waaronder het landschap).

*- Vervolg op de volgende pagina -*

### Bevindingen - vervolg

- Sinds 2019 is in landelijk beleid weer meer aandacht voor het belang van landschap(selementen). Hierbij ligt de focus op de functie van landschap voor biodiversiteit en klimaat. In Overijssel werd de ecologische waarde van landschapselementen ook in 2006 al benoemd.

#### Doelstelling

- Al voordat landschap de verantwoordelijkheid van de provincie werd, had Overijssel een doelstelling voor het beheer van het landschap via landschapselementen geformuleerd.
- Het doel van beleid voor Groene en Blauwe Diensten (GBD) was in eerste instantie om 50% van de elementen onder beheer te brengen, later is dit, omdat het te ambitieus bleek, naar 25% teruggebracht.
- De provincie heeft geen totaal overzicht van landschapselementen, waar de doelstelling aan gerelateerd kan worden.
- Wel is een inschatting gemaakt van het aantal hectares dat onder beheer kon worden gebracht met het programma gebaseerd op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG); 2811 ha in de periode 2007-2013 wat overeen zou komen met 35% van de bestaande landschapselementen.
- Sinds 2017 heeft de provincie geen doelstelling meer met een percentage voor beheerde landschapselementen. Meetbare doelstellingen zijn na het beleid GBD en het ILG niet meer opgenomen.
- Het monitoren van de kwaliteit van het landschap van Overijssel in de vorm van een provinciaal landschapobservatorium laat beperkte voortgang zien en is in ontwikkeling .
- PS laten -na afronding GBD in 2015- met meerdere moties hun belangstelling en bezorgdheid over de staat van het landschap zien.

#### Middelen

- Voor landschapsbeheer heeft de provincie in het kader van de regeling Groene en Blauwe Diensten van 2006 tot en met 2015 langjarige contracten voor het beheer van landschapselementen gefinancierd. De provincie besteedde hieraan € 52 miljoen.
- Landschapselementen konden in heel Overijssel gesubsidieerd worden, maar in prioritaire gebieden werd maximaal 50% gesubsidieerd en in niet-prioritaire gebieden 25%. In verband met onderbesteding is de regeling in 2010 aangepast en is het subsidiepercentage verhoogd.
- In 2019 verleende de provincie in een eenmalige Kwaliteitsimpuls voor Landschap subsidie voor 10-jarige beheerovereenkomsten buiten het NNN. Hiervoor was € 1,5 mln. beschikbaar.
- Na aanpassing van de regeling Kwaliteitsimpuls voor het Landschap is aan een zestal pilotprojecten subsidie verleend voor de cofinanciering van aanleg, herstel en beheer, en voor het opstellen van een bidbook en organisatieontwikkeling. Hiervoor is maximaal € 2,7 mln. beschikbaar gesteld, waarvan ruim € 1 mln. voor beheer.
- Deze pilots lopen vooruit op het Streekeigen landschapsbeheer waarmee de provincie in de komende jaren landschapsbeheer wil stimuleren door samen met gemeenten en derde partijen gebiedsinitiatieven te subsidiëren. Hiervoor is € 500.000 per jaar en € 3 mln. als impuls beschikbaar.

- Streekeigen landschap is voortgekomen uit ‘Natuur voor elkaar’ en door GS geduid als invulling van de motie ‘Groene en Blauwe Diensten 2.0’, maar is beperkter qua financiële investering en bereik.
- De provincie keert subsidie uit aan Landschap Overijssel om voorzieningen voor vrijwilligers in het landschapsbeheer mee te financieren.
- Het beleidskader Groene en Blauwe Diensten en de daaraan gekoppelde stimuleringsregeling is in 2015 beëindigd. Dit is duidelijk zichtbaar in de omvang van de beschikbare middelen.

## 2.2 Beleid gericht op het beheer van landschapselementen

In deze paragraaf geven we een schets van het beleid gericht op landschapsbeheer in Overijssel nu, maar kijken we ook wat het beleid was in de achterliggende periode (vanaf 2007). We leggen de focus in de beschrijving van het beleid -conform het doel van het onderzoek- bij het beheer van landschapselementen. We bouwen de beschrijving chronologisch op en onderscheiden daarin drie periodes.

**Figuur 1: Tijlijn beleidsperiodes**

2006: • <b>Beleidskader Groen Blauwe Diensten (GBD)</b>	2013: • <b>Beleidsbrief natuur en landschap</b>	2017: • <b>Koersdocument Natuur voor elkaar</b>
2007: • <b>Wet Inrichting Landelijk Gebied in werking</b>	2014: • <b>Decentralisatie natuur naar provincies</b>	• <b>kaderstelling en investeringsvoorstel natuur en motie tussentijdse toets</b>
2008: • <b>Landschapsakkoord</b>	• <b>Motie ondersteuning vrijwillig landschapsbeheer</b>	2019: • <b>Klimaatakkoord</b>
2010: • <b>Aankondiging decentralisatie natuur naar provincies (per 2014)</b>	• <b>Geactualiseerde beleidskader GBD</b>	• <b>Aanpak streekeigen landschapsbeheer</b>
• <b>Wijziging beleidskader GBD</b>	2015: • <b>Motie GBD 2.0</b>	
2011: • <b>Onderhandelingsakkoord natuur</b>	• <b>Einde GBD (per 31-12-15)</b>	
<b>2007 - 2012</b>	<b>2013 - 2016</b>	<b>2017 - 2020</b>

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

De eerste periode loopt van 2007-2012, de periode waarin het beheer van landschapselementen binnen het Investeringsbudget Landelijk Gebied een plek had. De tweede periode (2013-2016) is de periode waarin de decentralisatie natuur wordt voorbereid en in Overijssel binnen ‘Samen werkt beter’ vorm krijgt. In de laatste periode (2017-2020) staat de nadere invulling en uitwerking van ‘Natuur voor elkaar’ centraal voor zover het gaat om het beheer van landschapselementen.

Na de beschrijving van het beleid in die periodes sluiten we deze paragraaf af met zicht op de middelen die in de begroting waren opgenomen voor het realiseren van de

ambities. Hierna schetsen we allereerst kort de aandacht die er landelijk en Europees was voor landschap bij de start van de periode die in dit onderzoek centraal staat.

### **Wat vooraf ging: Landschapsakkoord en landschapsconventie**

In 2008 ondertekenden het Rijk, LNV en VROM, provincies, gemeenten en 34 organisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, mobiliteit en recreatie het Landschapsakkoord, het zogeheten 'Akkoord van Apeldoorn'. Dit Landschapsakkoord verbond maatschappelijke organisaties, bedrijven en publieke partijen om zich in de periode 2008-2011 gezamenlijk in te zetten voor een mooier Nederland. Expliciet werd vermeld dat de ondertekenaars de Europese [Landschapsconventie](#) onderschreven en ondersteunden.<sup>4</sup> De Europese Landschapsconventie is het enige Europese verdrag dat specifiek over landschap gaat en kent vier algemene maatregelen:

1. verankering van landschap in wetten, beleid en uitvoering;
2. vormgeven van inspraak en betrokkenheid rond landschap;
3. landschap integreren in relevant beleid en
4. internationaal samenwerken rond landschap.

Aanleiding voor de landschapsconventie was het feit dat veel beleidsmaatregelen op nationaal en ook EU-niveau (bijvoorbeeld gemeenschappelijk landbouwbeleid, maar ook infrastructuur-, milieu-, en energiebeleid) consequenties hebben voor de kwaliteit van het landschap vooral op regionaal en lokaal niveau.

Eind 2008 bracht de door de minister van LNV ingestelde Task Force Financiering Landschap (Task Force Rinnooy Kan) het advies '[Landschap verdient beter](#)' uit. In het advies worden mogelijke financieringsconstructies voor het landschap in Nederland gegeven, waarbij de Task Force zich heeft beperkt tot die gebieden waar de landbouw de dominante grondgebruiker is. In het advies worden tekortkomingen in het beleid geconstateerd, waardoor de overheid er voornamelijk onvoldoende in is geslaagd om de aantasting van de kwaliteit te stoppen en de toegankelijkheid van de agrarische cultuurlandschappen te waarborgen. In het advies wordt daarnaast aangegeven dat er bouwstenen voor doeltreffender beleid zijn. Samengevat komt de voorgestelde aanpak op het volgende neer:

- het centraal stellen van het (agrarisch) ondernemerschap;
- een keuze voor een gebiedsgerichte benadering;
- regieverantwoordelijkheid voor de provincies;
- streven naar een samenhangende uitvoeringsstructuur;
- waar mogelijk werken met de inzet van private middelen;
- publieke middelen inzetten waar dat nodig is en
- een nationale cofinanciering voor regionale en private initiatieven.

<sup>4</sup> [https://www.wur.nl/upload\\_mm/a/6/4/f7cbc711-128f-4eaf-ad66-0217db6f9674\\_Artikel%20Landschap\\_Dessing\\_Pedroli.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/a/6/4/f7cbc711-128f-4eaf-ad66-0217db6f9674_Artikel%20Landschap_Dessing_Pedroli.pdf)

## 2.2.1 Periode 2007-2012

**Figuur 2: Tijdlijn 2007-2012**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In deze periode werd de Wet Inrichting Landelijk Gebied van kracht. Voor het daar aan gekoppelde Investeringsbudget Landelijk Gebied stelde de provincie een Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) op. Aandacht voor landschapselementen maakt daar onderdeel van uit. De inzet van de provincie daarop is gebaseerd op het beleidskader Groene en Blauwe Diensten waarover PS in 2006 besloten. In deze paragraaf gaan we eerst in op de Wet Inrichting Landelijk Gebied en het daaraan gekoppelde pMJP. Daarna volgt het beleidskader Groene en Blauwe Diensten en de bijbehorende subsidieregeling.

13

Beheer van landschapselementen

### Wet Inrichting Landelijk Gebied

In januari 2007 trad de Wet Inrichting Landelijk Gebied in werking. Onderdeel daarvan was het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG); het Rijk voegde verschillende budgetten voor het landelijk gebied samen tot een ontschot budget om zo Rijksdoelen te realiseren op het gebied van natuur, landschap, landbouw en water. Provincies konden deze middelen aanvullen met eigen provinciale middelen en middelen van derden, zoals de Europese Unie, waterschappen en private partijen. Op basis van een per provincie op te stellen provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) sloten het Rijk en provincies een bestuursovereenkomst. Provincies kregen zeven jaar de tijd om de doelen uit de bestuursovereenkomst te realiseren<sup>5</sup>. Met het ILG werden provincies verantwoordelijk voor de zorg voor het landschap.

### Provinciaal Meerjarenprogramma

Als basis voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied stelt de provincie Overijssel een provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) op. Behoud en versterking natuur en (cultuur)landschap is één van de programmaliijnen in dit pMJP<sup>6</sup>: *'Natuur en landschap zijn [...] belangrijke dragers van de kwaliteit van het landelijk gebied. Doel is om deze kwaliteit te behouden en te ontwikkelen in het belang van een goed woon-, werk- en*

<sup>5</sup> [https://rekenkameroost.nl/uploads/ilg\\_rapport\\_overijssel\\_def.pdf](https://rekenkameroost.nl/uploads/ilg_rapport_overijssel_def.pdf)

<sup>6</sup> PS/2006/903 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied

leefklimaat'. Eén van de vier doelen<sup>7</sup> waar de provincie zich op richt voor de periode van het pMJP is het behoud en de versterking van dragende landschapsstructuren en (cultuurhistorische) kwaliteiten. De provincie Overijssel zet daarvoor onder meer in op de volgende onderdelen<sup>8</sup>:

- Groene en Blauwe Diensten: 35% van de bestaande landschapselementen<sup>9</sup> duurzaam beheren en herstellen. Het beleidskader Groene en Blauwe Diensten en de daaraan gekoppelde stimuleringsregeling vormen hiervoor de basis.
- Landschapsontwikkelingsplannen: Om de ontwikkelingen voor het landschap voor de middellangetermijn op een goede manier richting te kunnen geven kunnen gemeenten, al dan niet in een samenwerking met buurgemeenten, een landschapsontwikkelingsplan opstellen. De landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteitsverbetering staan hierbij centraal. Naast de visie geeft het landschapsontwikkelingsplan de route aan hoe die kwaliteitsverbetering gerealiseerd kan worden. Het plan borgt de ecologische en landschappelijke kwaliteit bij het uitvoeren van Groene en Blauwe Diensten.

De prestaties op het gebied van landschapselementen staan in de volgende tabel.

**Tabel 1: Landschapselementen – prestaties periode 2007-2013**

Prestaties	Aantal /eenheid
Aanleggen nieuwe landschapselementen	230 ha
Herstellen bestaande landschapselementen	261 ha
Beheren bestaande landschapselementen	2.811 ha
Project Boeren voor natuur	1 pilot project

Bron: pMJP Overijssel

### Beleidskader Groene en Blauwe Diensten

In maart 2006 stelden PS het beleidskader Groene en Blauwe Diensten<sup>10</sup> vast. Groene en Blauwe Diensten betreft het betalen voor het beheer van natuur, landschap, water en recreatieve ontsluiting door particulieren dat verder gaat dan een wettelijke verplichting. Bij Groene Diensten gaat het om beheer, aanleg, herstel en vergroten van de toegankelijkheid van landschap en natuur en bij Blauwe Diensten om waterberging, waterconservering en verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit. Met het beleidskader gaven PS aan te willen blijven investeren in de karakteristieke landschappen in Overijssel voor de ecologische waarde, de maatschappelijke vraag en het economische potentieel ervan. In tabel 2 staat de inzet vanuit Groene en Blauwe Diensten, waarbij de inzet voor de Groene Diensten alleen is weergegeven voor zover deze gericht is op landschapsbeheer<sup>11,12</sup>.

<sup>7</sup> De overige doelen zijn: het realiseren van de ecologische hoofdstructuur, de bescherming van natuurwaarden en soortendiversiteit en realiseren van de gewenste bodemkwaliteit..

<sup>8</sup> Daarnaast wordt ingezet op nationale landschappen, groen om de stad en de kwaliteit van het cultuurlandschap door bewustwording, vormgeving en realisering van landschappelijke kwaliteit.

<sup>9</sup> Het pMJP heeft een kortere looptijd dan GBD, vandaar dat de percentages niet gelijk zijn

<sup>10</sup> Vaststelling beleidskader Groene en Blauwe Diensten, PS/2006/258

<sup>11</sup> Het pMJP heeft een kortere looptijd dan GBD, vandaar dat de percentages niet gelijk zijn

<sup>12</sup> Toegankelijkheid, weidevogelbeheer en Randenbeheer blijven daarmee buiten beschouwing.

**Tabel 2: Groene en Blauwe Diensten - landschapsbeheer**

Soort dienst	Opgave 2006-2016	Randvoorwaarden
Groene Diensten gericht op landschapsbeheer	Beheer van 50% van de landschapselementen goed geregeld	<ul style="list-style-type: none"><li>• Complementair aan inzet programma Beheer<sup>13</sup>.</li><li>• Aansluitend contract voor regulier beheer.</li><li>• Evenredig aan cofinanciering uit het gebied.</li><li>• Kosten voor aanleg, herstel of versterking max. 10% van de projectkosten.</li></ul>
Blauwe Diensten	Koppelen water-, landschaps-, natuur- en toegankelijkheidsdoelen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Combinaties van doelen.</li><li>• Waterschappen trekker.</li><li>• Aansluitend "contract" voor structureel beheer.</li><li>• Ook buiten Beleidskader mogelijk.</li></ul>

Bron: Beleidskader Groene en Blauwe Diensten Overijssel, 2006

Geïnterviewden geven aan dat vooraf geen inventarisatie is gemaakt van de aanwezige landschapselementen. Voor de prestatieafspraken in het pMJP is een inschatting gemaakt van te realiseren hectares aanleg, herstel en beheer.

### Langjarige contracten

Onderdeel van de ambitie is het maken van langjarige afspraken (contracten) over financiering en uitvoering en het bieden van reële vergoedingen voor duurzaam beheer van landschap en de recreatieve ontsluiting ervan door particulieren. Het idee is om de financiering te bundelen in een fonds. De provincie wil substantieel en meerjarig bijdragen aan de financiering van de Groene en Blauwe Diensten. Voor de uitvoering werd in 2006 gedacht aan een stichting, tot stand komend via een groeimodel. Door aan te sluiten bij bestaande initiatieven wilde de provincie uiteindelijk komen tot één op provinciaal niveau opererende kostenefficiënte en professionele stichting. In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de organisatie van de stichting Groene en Blauwe Diensten zoals deze uiteindelijk vorm heeft gekregen.

### Catalogus Groene en Blauwe Diensten

Onder beheer worden de beheersmaatregelen verstaan die zijn opgenomen in de Catalogus Groene en Blauwe Diensten. In deze Catalogus is per beheersactiviteit een vergoeding opgenomen. Het beleidskader stelt dat beheer van toepassing is op een brede selectie van landschapselementen: lijnvormige elementen zoals houtwallen, singels en knotbomen; solitairen en boomgroepen; kleine natuurgebieden, bos, hakhout en heide; poelen en vennen; boomgaarden; erfbeplanting en cultuurhistorie.<sup>14</sup>

Om aan Europese normen van staatssteun te voldoen wordt deze catalogus beheerd door het Ministerie van Landbouw Natuur en Visserij en het IPO, die de Diensten voor goedkeuring voorleggen aan de Europese Commissie. In deze Catalogus Groene en Blauwe Diensten valt het beheer van landschapselementen onder Cluster II: Landschap.

<sup>13</sup> Het programma Beheer is het (landelijke) subsidiestelsel voor natuur, bos en landschap. Zie hiervoor paragraaf 3.4.3

<sup>14</sup> Beleidskader gbd

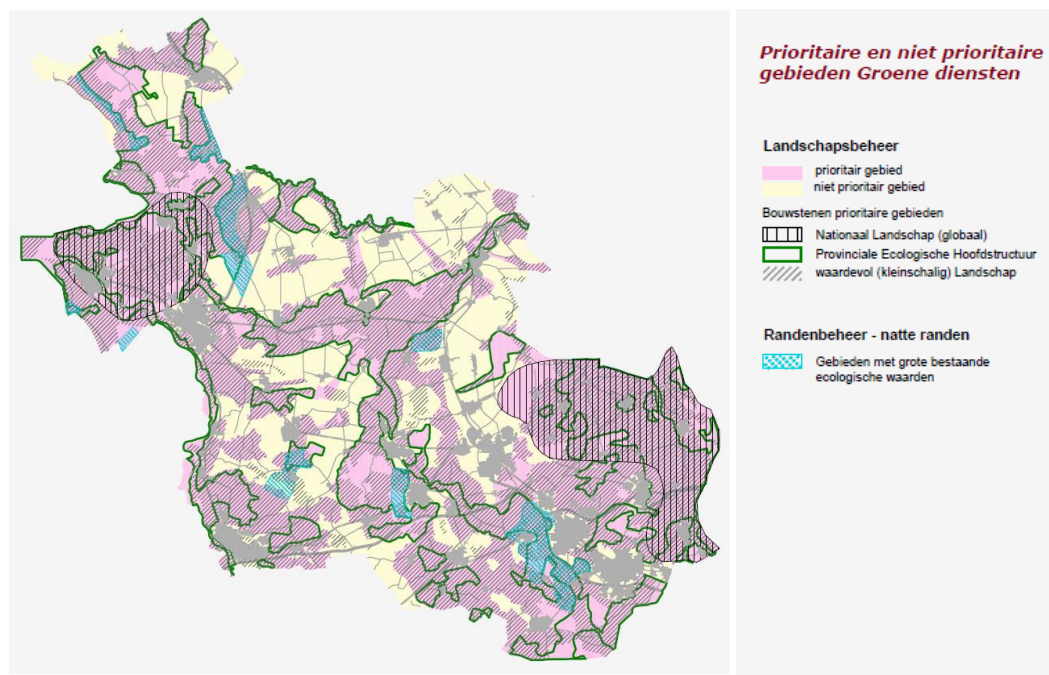
De doelstelling van het landschapsonderdeel van de catalogus is:

- In stand houden en herontwikkelen van karakteristieke elementen uit de cultuurhistorie, zoals houtwallen, steilranden, rietzomen, etc.
- Beheer van deze landschapselementen afstemmen op de potentiële natuurwaarden van de elementen.

### Geen begrenzing, wel prioriteit

In het beleidskader maakt de provincie onderscheid tussen prioritaire en niet-prioritaire gebieden in haar aandeel in het uit te keren subsidiebedrag (zie figuur 3). Hoewel subsidies voor landschapsbeheer in het kader van de regeling Groene en Blauwe Diensten niet begrensd zijn, zijn er wel gebieden waaraan meer prioriteit wordt gegeven dan andere. De prioritaire gebieden hangen nauw samen met het Natuurnetwerk en Nationale landschappen. In prioritaire gebieden levert de provincie maximaal 50% van de bijdrage, en in niet prioritaire gebieden maximaal 25% van de bijdrage. In figuur 3 is een kaart opgenomen met de prioritaire en niet-prioritaire gebieden.

**Figuur 3: Prioritaire en niet-prioritaire gebieden GBD**



Bron: Beleidskader GBD

### Wijziging beleidskader Groene en Blauwe Diensten in 2010

In 2010 doen GS een voorstel aan PS tot wijziging van het beleidskader Groene en Blauwe Diensten<sup>15</sup>. GS constateren dat na een positieve ontwikkeling van Groene en Blauwe Diensten in de periode 2007-2009 er in 2010 sprake is van een tempering; er konden minder afspraken met gemeenten worden gemaakt. Door de financiële situatie op dat moment hebben gemeenten moeite met het opbrengen van de cofinanciering.

<sup>15</sup> PS/2010/752



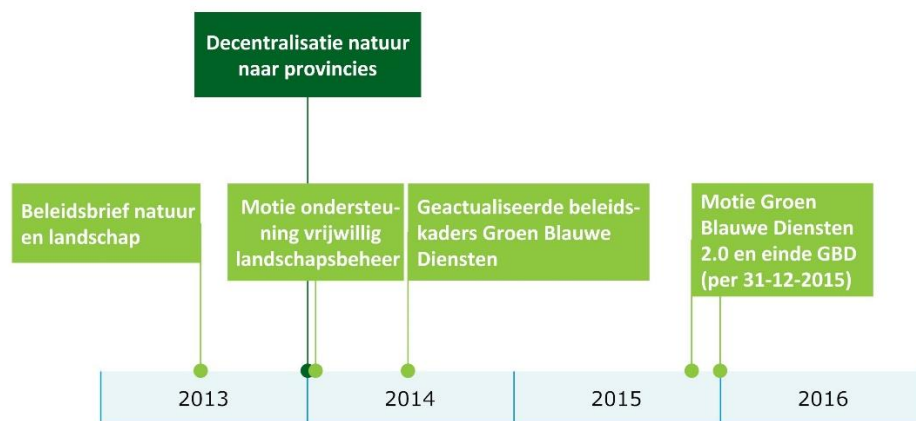
Ook private financiering blijft achter bij de verwachtingen. Daarnaast vallen de kosten voor aanleg en beheer van landschapselementen hoger uit dan bij de start van de Groene en Blauwe Diensten werd verondersteld. De kosten voor beheer vallen bijna drie keer hoger uit dan verwacht. In een interview is aangegeven dat niet alleen de kosten hoger uitvielen dan gedacht, maar ook dat relatief veel dure elementen onder contract werden gebracht. Het gevolg is dat in kwantitatieve zin maar een derde van de oorspronkelijke doelstelling gerealiseerd kan worden. Om de uitvoering te kunnen versnellen en ondanks de teruglopende gebiedsfinanciering en hogere kosten toch de helft van de ambitie te kunnen realiseren, stellen GS voor om het beleidskader aan te passen. De maximale provinciale bijdrage wordt vastgesteld op 75% van de totale kosten en voor Nationale landschappen op 90% van de totale kosten. PS besluiten het beleidskader als voorgesteld aan te passen.

### Subsidieregeling Groene en Blauwe Diensten

In de periode 2006 – 2015 heeft de provincie in totaal € 52 mln. besteed aan Groene en Blauwe Diensten, in cofinanciering met deelnemende gemeenten. Naast beheer maakten ook aanleg en herstel deel uit van de subsidieregeling. De subsidies zijn vastgesteld en de provincie heeft geen directe betrokkenheid meer bij de uitvoering van Groene en Blauwe Diensten.

## 2.2.2 Periode 2013-2016

Figuur 4: Tijdlijn 2013-2016



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In 2010 besloot het kabinet Rutte I om met ingang van 1 januari 2014 het natuurbeleid naar de provincies te decentraliseren. Rijk en provincies sloten daartoe in 2011 het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur; de uitvoering van het natuurbeleid wordt per 2014 overgedragen aan de provincies. Met de decentralisatie van het natuurbeleid werden provincies onder meer verantwoordelijk voor de bestuurlijke en

juridische verplichtingen uit de ILG-periode.<sup>16</sup> Daarmee werd na de beëindiging van de bestuursovereenkomsten ILG in 2012 de zorg voor het landschap als uitvloeisel van het natuurbeleid, opnieuw bij de provincies belegd.

### Beleidsbrief Strategie Beheer Natuur en Landschap

In 2013 geven GS in de beleidsbrief Strategie Beheer Natuur en Landschap<sup>17</sup> aan dat zij samen met de partners van het Akkoord 'Samen werkt beter' vorm willen geven aan toekomstbestendig beheer van de natuurwaarden en biodiversiteit in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de zone Ondernemen met Natuur en Water en daarbuiten.

In de brief staat dat 'Behoud en versterken van de verscheidenheid en identiteit van (binnen-)stedelijke kwaliteit en mooie landschappen in het buitengebied' op dat moment de ambitie is die opgenomen is in de Omgevingsvisie.

GS geven aan een verkenning uitgevoerd te hebben om te komen tot uitgangspunten voor een strategie voor beheer van natuur en landschap in Overijssel, breder dan de EHS. Ook hebben zij een kwalitatieve evaluatie<sup>18</sup> laten uitvoeren van het beleid voor Groene en Blauwe Diensten.

Uit de evaluatie bleek dat de regeling goed heeft bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering van het landschap, maar ook dat de doelstelling (50% van de landschapselementen per 2016 onder beheer) ofwel te ambitieus dan wel te vroeg in de tijd geplaatst was. Uitgaande van de door de provincie gehanteerde hectares als prestatie-indicator is per 2013 30-40% van de provinciale ambitie per 2016 gerealiseerd (15-20% onder beheer t.o.v. 50%). In de evaluatie is daarnaast opgenomen dat de kosteneffectiviteit minder sterk is: de regeling pakte aanmerkelijk duurder uit dan vooraf gedacht. Het totaal aantal gerealiseerde hectares is in de praktijk geen goede maatstaf gebleken voor het totaal aan gerealiseerde landschappelijke kwaliteit, zo staat te lezen in de evaluatie. De provincie stuurde naar het oordeel van de uitvoerende partijen te sterk op realisatie van het aantal hectares en de gemeenten trokken zich naar het oordeel van de provincie te weinig aan van de afgesproken beleidsprestaties. Daarnaast is in de evaluatie te lezen dat de regeling heeft bijgedragen tot een grotere betrokkenheid van gemeenten bij landschap en dat particulieren tevreden zijn over de afgesloten contracten. Voor de toekomst blijft voldoende inzet, financiële steun en politiek draagvlak nodig van zowel gemeenten als de provincie om het model duurzaam in stand te houden, zo is te lezen in de evaluatie.

#### Evaluatie Groene en Blauwe Diensten 2007-2012

- Positieve punten:
  - Het meerjarig karakter (>10jr).
  - Particulieren als uitvoerende partijen.
  - Gebiedsgerichte afstemming tussen vraag en aanbod.
  - Structurele financiering.
  - Gemeente als organisator van de gebiedsfinanciering en als regisseur van de uitvoering.

<sup>16</sup> [https://rekenkameroost.nl/uploads/20160628\\_verkenning\\_natuurbeleid.pdf](https://rekenkameroost.nl/uploads/20160628_verkenning_natuurbeleid.pdf)

<sup>17</sup> PS/2013/575

<sup>18</sup> Evaluatie Groene en Blauwe Diensten PS/2013/575

- Het fonds als middel om geldstromen te bundelen en beheren en
- een reële vergoeding op het moment van afsluiten.
- Aanbevelingen:
  - Formuleer als provincie en gemeenten ook voor de toekomst heldere ambities voor het landschap. Stuur daarbij meer op samenhang in de uitvoering: op landschapspatronen in plaats van losse elementen.
  - Ontwikkel een andere indicator voor de omvang en kwaliteit van het landschap; gebruik hectares hoogstens als somparameter voor het afrekenen van afspraken.
  - Zet beschikbare (schaarse) middelen gericht in op kwaliteitsverbetering.
  - Koppel het systeem van Groene en Blauwe Diensten aan andere functies zoals water, cultuurhistorie, recreatie en biodiversiteit.
  - Zet de rol van gemeenten als regisseur voort onder de voorwaarde dat ze mee blijven investeren.
  - Benut de kracht van lokale fondsen en zorg voor één centrale backoffice voor efficiency en deskundigheid.
  - Vergroot het aandeel van compensatiegelden door actieve werving.
  - Breng ook MVO en sponsoring als bronnen van private financiering op gang.
  - Zet daarbij vooral in op activiteiten die zowel bekendheid bij burgers en bedrijven als concrete inkomsten opleveren.
  - Neem eigen verantwoordelijkheid en financiële baten mee bij het bepalen van de hoogte van beheervergoedingen.

Op basis van de evaluatie schetsen GS de contouren van een visie, waarover zij graag de mening van PS willen weten. In de visie onderscheiden GS drie pijlers:

- *Betrokkenheid van inwoners*

In de Omgevingsvisie worden inwoners gezien als deelnemers aan vitale coalities, inwoners worden ook gezien als partners. Hoewel het beheer van natuur en landschap in de regel wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de eigenaren en/of de pachters, zijn er ook heel veel vrijwilligers actief. GS vinden betrokkenheid van inwoners van groot belang en willen dit stimuleren en faciliteren.

- *Groen ondernemerschap*

Groen ondernemerschap is volgens GS onlosmakelijk verbonden met een toekomstbestendig beheer van natuur- en landschap. Zo vraagt beheer van natuur en landschap op zichzelf in de uitvoering ondernemerschap en het biedt werkgelegenheid. Daarnaast zijn er mogelijkheden om een koppeling te maken met recreatie, zorg & welzijn en de agrarische sector.

- *Samenwerking*

In lijn met het akkoord 'Samen werkt beter', willen GS samen met de partners verder werken aan een visie voor beheer van natuur- en landschap en de operationele strategie, waaronder verdere afspraken over de inzet van instrumenten en de rol van - en taakverdeling tussen de partijen.

GS geven ten aanzien van de inzet van instrumenten aan, dat zij in de verdere uitwerking met partners willen dat:

- Het beheer van landschap minder afhankelijk wordt van subsidie. Door de koppeling met andere functies kunnen baten worden gegenereerd die ingezet kunnen worden voor het beheer van het landschap.
- Gewerkt wordt met gebiedsgerichte uitvoering door collectieven, waarbij zij met partners op zoek gaan naar het juiste schaalniveau voor deze samenwerking.
- Een verkenning zicht gaat bieden of gebiedsvisies de basis kunnen gaan vormen voor beheercontracten.
- De afspraken met agrarische collectieven worden omgezet naar agrarische gebiedscollectieven.
- Gebiedsgerichte inzet mogelijkheden biedt om naar een meer doelmatige inzet van middelen te zoeken. Dat vraagt een visie op de samenhang tussen landschapselementen in synergie met andere functies.
- Een verkenning zicht gaat bieden op de mogelijkheid om de huidige fondsen onderdeel kunnen worden van de nagestreefde gebiedsaanpak.
- Zij de uitvoering van beheermaatregelen stimuleren met subsidieregelingen, waarvan Subsidieregeling Natuur en Landschap (SNL) de voornaamste is. Met andere provincies worden afspraken gemaakt om met een landelijk uniforme uitvoering kosten te besparen. (SNL komt in hoofdstuk 3 aan de orde)
- Zij willen bekijken of de regeling Groene en Blauwe Diensten en de regeling Agrarisch Natuurbeheer (zie hoofdstuk 3) kunnen samenvoegen. (Van een samenvoeging is het om meerdere redenen niet gekomen, het gegeven dat er Europees geld gemoeid is met de regeling Agrarisch Natuurbeheer is er daar één van.)

In een interview is toegelicht dat er twee belangrijke redenen waren om de subsidieafhankelijkheid terug te brengen. Niet alleen waren er minder middelen beschikbaar, maar ook met financiële middelen bleek het lastig om landschapselementen onder beheer te brengen. Er moest een andere manier gezocht worden om de betrokkenheid bij het landschap te vergroten.

### Motie ondersteuning vrijwillig landschapsbeheer

PS roepen GS in januari 2014<sup>19</sup> op om te zorgen voor duidelijkheid en continuïteit in de ondersteuning van groepen burgers die zich vrijwillig inzetten voor het landschapsbeheer. Aanleiding voor de motie is de bezuiniging in 2014 op het budget voor ondersteuning van vrijwilligers, terwijl -zo staat in de motie- de provincie dit al dertig jaar ondersteunt. GS laten in maart 2015<sup>20</sup> weten dat zij invulling geven aan de door PS geuite wens door de gecombineerde subsidieaanvraag van Landschap Overijssel en Natuur en Milieu Overijssel te honoreren, waardoor er budget beschikbaar is voor de jaren 2015-2018. GS geven aan dat de subsidieaanvraag door Natuurmonumenten, Instituut Voor Natuureducatie Overijssel, Overijssels Particulier Grondbezit en Staatsbosbeheer wordt ondersteund. De organisaties zijn gevraagd de samenwerking bij

<sup>19</sup> PS/2014/102 Motie gevolgen provinciale bezuinigingen op vrijwillig landschapsbeheer

<sup>20</sup> PS/2015/243 Ondersteuning vrijwillig landschapsbeheer

de ondersteuning van vrijwilligers verder te intensiveren. De jaren daarna is de ondersteuning van vrijwilligers voor het landschapsbeheer eveneens gecontinueerd. In de volgende tabel is opgenomen welke subsidies bedoeld voor vrijwillig landschapsbeheer zijn verstrekt.

### Subsidie vrijwillig landschapsbeheer

Tabel 3: *Subsidie vrijwillig landschapsbeheer*

Periode	Bedrag in €	Omschrijving
2014	150.000	Vrijwillig landschapsbeheer
2015	180.000	Basis faciliteiten vrijwilligerswerk natuur en landschap
2016 - 2018	757.070	Groene vrijwilligerswerk (waaronder landschapsbeheer)
2019 - 2021	858.000	Groene vrijwilligers

Bron: *Subsidiebeschikkingen Provincie Overijssel*

In 2016 is voor de periode 2016-2018 aan Landschap Overijssel subsidie verstrekt bedoeld voor het bieden van een basisfaciliteit voor vrijwillig landschapsbeheer in heel Overijssel. Landschap Overijssel werkt hierbij samen met Natuur en Milieu Overijssel (NMO). De bedoeling is dat ook Staatsbosbeheer, Vereniging Overijssels Particulier Bezit en IVN Afdeling Zwolle gebruik kunnen maken van de basisfaciliteit. In 2019 is eveneens een subsidie ter beschikking gesteld voor vrijwilligerswerk in natuur en landschap. Voor een periode van drie jaar is een subsidie van € 858.000 verleend aan Landschap Overijssel en Natuur en Milieu Overijssel, om het vrijwilligerswerk voor natuur en landschap voort te zetten.

### Beleidskader Groene en Blauwe Diensten geactualiseerd in 2014

In juli 2014 stellen PS het geactualiseerde Beleidskader Groene en Blauwe Diensten<sup>21</sup> vast voor de periode 2014-2015. In het voorstel wordt gerefereerd aan de afspraak in de Kracht van Overijssel<sup>22</sup> om de regeling die eind 2013 afliep met twee jaar te verlengen. Bij de verlenging worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Sterk aansluiten bij vorige regeling.
- Daarbij conform vorige regeling uit te blijven gaan van maximaal 75% provinciale cofinanciering in geval van overwegende bijdrage aan provinciaal belang.
- Als opties van provinciaal belang te onderscheiden:
  - robuuster maken van reeds gecontracteerd beheer;
  - aansluiten bij provinciale doelen voor specifieke soorten en/of omstandigheden;
  - afspraken met groepen mogelijk maken naast individuele contracten.

Doel van de actualisatie is om de regeling effectiever en efficiënter te maken.

<sup>21</sup> PS/2014/426 Regeling Groene en Blauwe Diensten 2014-2015

<sup>22</sup> Hoofdlijnenakkoord 2011-2015

## Motie Groene en Blauwe Diensten 2.0

Op 11 november 2015 nemen PS de motie Groene en Blauwe Diensten 2.0 aan. Daarmee verzoeken PS GS om een onderzoek te doen met als doel te komen tot een nieuwe regeling Groene en Blauwe Diensten 2.0. Daarbij geven PS aan graag in 2016 een voorstel te ontvangen zodat het onderhoud van landschapselementen op het Overijsselse platteland langjarig gegarandeerd blijft.

GS reageren daarop door aan te geven dat zij daar invulling aan geven via de Groene Tafels. GS organiseren namelijk in de periode vanaf maart tot aan de zomer 2016 Groene Tafels als input voor een provinciale natuursvisie. Aan deze tafels bespraken burgers, natuurorganisaties, bedrijven en andere betrokkenen de kansen om natuur, economie en samenleving meer te verbinden. Bij de tafel Natuur en Landschap is onder meer het vervolg op Groene en Blauwe Diensten aan de orde. In het verslag<sup>23</sup> over de Groene Tafels staat dat deelnemers een aantal denkrichtingen meegaven op de vraag hoe vorm gegeven moet worden aan de collectieve zorg voor het landschap, rekening houdend met een juridische eigenaar die inkomsten nodig heeft om het gebied te onderhouden. De volgende denkrichtingen zijn in het verslag opgenomen:

- maak onderscheid tussen juridisch en moreel eigenaarschap en verbind gebruikers en eigenaren. Arrangementen volgen hieruit;
- ondersteun het ontstaan van bottom-up eigenaarschap en landschapsprojecten. Landschap laat zich goed verenigen met natuurbegraafplaatsen en kunst. Dit verbindt mensen aan het landschap.

In oktober 2016<sup>24</sup> informeren GS PS over het vervolg op de Groene Tafels. GS constateren dat een deel van de uitkomsten van de Groene Tafels nader geconcretiseerd moet worden en zij pakken dit op door met een brede vertegenwoordiging van de Overijsselse samenleving, waaronder de partners van Samen werkt beter, aan de slag te gaan. De uitwerking van het landschapsbeleid maakt onderdeel uit van het koersdocument dat rond de zomer van 2017 verwacht wordt.

Op basis van de opbrengst van de Groene Tafels stellen GS een zogenaamde 'Afrapnotitie' op. Deze notitie, met daarin een eerste richting voor de ontwikkeling van het koersdocument, wordt gebruikt om het gesprek met de partners aan te gaan. De bedoeling is om daarna in werkateliers de verschillende onderdelen verder uit te werken. Voorstellen vanuit de werkateliers worden vervolgens aan Groene Tafels besproken.

In de afrapnotitie staat over landschap het volgende opgenomen:

*'We willen mensen en landschap meer verbinden en vanuit die binding afspraken maken over het beheer van landschap op gebiedsniveau. Onze ambitie is om de (regionale) identiteit van landschappen te versterken, met behoud van kenmerkende elementen in het landschap. We willen bevorderen dat anderen:*

- *meer verbondenheid creëren tussen inwoners en landschap;*
- *op gebiedsniveau de opgave voor beheer van landschapselementen in beeld brengen;*

<sup>23</sup> Verslag Groene tafels 26 oktober 2016. <http://docplayer.nl/61817630-Groene-tafels-26-oktober-2016-groene-tafels-overijssel.html>

<sup>24</sup> PS/2016/970 Groene tafels – vervolg.

- *afspraken maken over landschapsbeheer op gebiedsniveau.*'

### 2.2.3 Periode 2017-2020

**Figuur 5: Tijdslijn 2017-2020**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In september 2017 leggen GS het koersdocument ‘Natuur voor elkaar’ voor aan PS<sup>25</sup>. GS willen de inhoud van het koersdocument met PS bespreken alvorens zij het vertalen in provinciaal beleid en investeringsvoorstellen. In het koersdocument wordt een koerswijziging voorgesteld: de betekenis van natuur voor mensen wordt meer centraal gesteld en het beleid wordt verbreed van eenzijdig beschermen naar het beleven, benutten en beschermen van natuur.

#### Acties uit het koersdocument

‘Landschap en mensen meer verbinden en afspraken maken over beheer’ is één van de vier<sup>26</sup> thema’s uit het koersdocument. Over langjarige afspraken over ontwikkeling en beheer is opgenomen dat gedeeld eigenaarschap centraal staat in de nieuwe aanpak. De actie die in het koersdocument wordt voorgesteld is om afspraken te maken met collectieven, de vorm daarvoor is flexibel, maar langjarige afspraken vormen de basis. Een andere actie wordt gevormd door het opstellen van een gebiedsaanbod voor een gesprek over overheidsfinanciering. Daarbij wordt een prikkel ingebouwd om werk te maken van private financiering en zijn de (beperkte) provinciale middelen eveneens bedoeld als prikkel om gebiedsfinanciering tot stand te brengen. GS kondigen aan samen met partners de komende twee jaar in tenminste vijf gebieden een pilot te willen starten om te bepalen hoe op gebiedsniveau de opgave voor landschap kan worden uitgewerkt en hoe afspraken kunnen worden gemaakt over beheer. GS geven aan dat deze pilots een vervolg vormen op de voormalige regeling Groen Blauwe Diensten. Een belangrijk verschil met de vorige regeling is, zo geven GS aan, dat de ambitie op gebiedsniveau nu samen met inwoners wordt uitgewerkt.

<sup>25</sup> PS/2017/667 Vernieuwing natuurbeleid

<sup>26</sup> De overige thema’s zijn Natuur dichterbij mensen, Natuur en economie meer verbinden en Robuuste en flexibele condities voor wilde plant- en diersoorten

## Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls voor het Landschap

De Kwaliteitsimpuls voor het Landschap was een eenmalige subsidieregeling uit 2019 die bestond uit twee activiteiten: (1) aanleg, herstel en beheer van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap, en (2) de uitvoering van de pilotprojecten landschapsbeheer. Voor de subsidie van de eerste activiteit kwamen grondeigenaren en erfpachters in aanmerking met landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap.<sup>1</sup> Het subsidieplafond voor beheer aanleg en herstel bedroeg in 2019 eerst € 750.000<sup>1</sup> en na wijziging € 1,5 miljoen.

De subsidie was bedoeld voor landschapselementen die expliciet niet binnen het NNN liggen, of onderdeel zijn van de compensatieverplichting van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving. Subsidie mocht niet worden aangevraagd voor enkel beheer, maar moest altijd in combinatie met aanleg of herstel. Daarnaast was de aanvrager verplicht aan te tonen dat het beheer minimaal voor tien jaar geregeld was.

De subsidie bedroeg maximaal 90% van de kosten die voor subsidie in aanmerking komen. Daarnaast gold een maximum van € 200.000,- per (gebundelde) aanvraag, door bijvoorbeeld een van de drie agrarische collectieven, en maximaal € 20.000,- per landbouwonderneming. De subsidie bedroeg:

- voor aanleg en herstel maximaal 90% van de kosten en
- voor beheer maximaal 25% van de kosten.

### *Niet-prioritaire acties; taskforce nieuwe vormen van financiering en monitoring*

Twee acties uit het Koersdocument hebben geen prioriteit gekregen.

Dit geldt ten eerste voor de Taskforce die nieuwe vormen van financiering gaat verkennen en uitwerken tot een businesscase. Doel daarvan is om beheer minder afhankelijk te maken van overheidssubsidie. In de prioritering van de actiepunten is deze Taskforce afgefallen, zo is in interviews aangegeven.

Ten tweede geldt dit voor een in het Koersdocument aangekondigd provinciaal landschapobservatorium. Het idee was om eens per 5 jaar een beeld samen te stellen over de kwaliteit van het landschap in Overijssel, op het niveau van de afzonderlijke gebiedskenmerken. Daarmee zou de kwaliteit van gebiedskenmerken van het agrarische cultuurlandschap gevolgd kunnen worden, wat mogelijk input vormt voor het bijstellen van afspraken over beheer. In interviews is aangegeven dat gesprekken over het monitoren van landschap al langer gevoerd worden en dat de voortgang daarin -en ook voor het landschapobservatorium-beperkt is. De vraag daarbij is wát je precies wilt monitoren. Daarnaast geven geïnterviewden van de provincie aan dat wat er nu bijgehouden wordt voldoende is om in de praktijk mee uit de voeten te kunnen. Ook speelt mee dat er landelijk initiatieven zijn, zoals de [monitor Landschap](#), om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om landschap te kunnen monitoren.



### Kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid

Eind 2017 bespreken PS het statenvoorstel Kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid<sup>27</sup> en stelden zij de ambities uit het Koersdocument vast als kaders voor het natuurbeleid. Bij de besluitvorming over het statenvoorstel nemen PS een motie<sup>28</sup> aan waarin zij GS verzoeken om met behulp van een tussentijds toets in beeld te brengen of er op onderdelen aanvullende middelen nodig zijn. Daarmee willen PS er onder meer voor zorgen dat de verdere implementatie van de gebiedsgerichte aanpak van Groene en Blauwe Diensten kan plaats vinden waardoor in twee jaar tijd (2019 en 2020) conform de vastgestelde regeling geheel Overijssel hiervan gebruik kan maken.

Het resultaat van de tussentijdse toets<sup>29</sup> werd in september 2018 aan PS aangeboden. Over de pilots langjarig beheer is opgenomen dat Landschap Overijssel het voortouw heeft bij de zeven pilots in respectievelijk Steenwijkerland, Staphorst, IJsseldelta, Salland, Wierden, Hof van Twente en Enschede. GS geven aan dat het de bedoeling is om de met de pilots opgedane ervaring begin 2019 te vertalen in een algemeen toepasbare werkwijze voor ontwikkeling en beheer van landschap (Groenblauwe diensten 2.0). Met de beschikbaar gestelde middelen kunnen GS voorlopig vooruit. In het jaarverslag 2018 staat dat de pilots meer tijd kosten dan voorzien en dat deze doorlopen tot medio 2019.

#### Aanpassing subsidieregeling Kwaliteitsimpuls voor het landschap

In 2019 passen GS de regeling Kwaliteitsimpuls aan om ook subsidie te kunnen verlenen aan pilotprojecten landschapsbeheer die in het kader van Natuur voor Elkaar zijn opgezet. Het ging hier om zeven pilotprojecten die in de zomer van 2018 zijn opgestart in Hof van Twente, Staphorst, Salland, Enschede<sup>30</sup>, IJsseldelta en Steenwijkerland. Voor dit gedeelte van de Kwaliteitsimpuls voor het landschap is een plafond van € 2,75 mln. vastgesteld. De subsidie bedroeg maximaal € 1.100.000,- per aanvraag, waarbij van de subsidie:

- maximaal 25% aan overhead besteed mocht worden;
- maximaal €25.000 aan “het vergroten van eigenaarschap, organisatieontwikkeling en verdienmodellen” besteed mocht worden;
- maximaal 90% van het bedrag bestond uit kosten voor aanleg en herstel;
- maximaal 25% van het bedrag bestond uit kosten voor beheer.

Tabel 4: Toegekende subsidies pilots Streekeigen Landschapsbeheer

Pilotgebied:	Maximaal toegekend:	Subsidie 90% aanleg/herstel:	25% beheer:
Stichting Particuliere Landschapsdiensten IJsseldelta	€ 389.800	€ 172.800	€ 156.000
Coöperatie Markelokaal	€ 157.120	€ 36.368	€ 74.581
Coöperatie Notter-Zuna	€ 533.482	€ 265.550	€ 179.593
Stichting Duurzaam Willemsoord	€ 294.487	€ 105.300	€ 125.500

<sup>27</sup> PS/2017/833 Statenvoorstel kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid

<sup>28</sup> Motie 5 bij besluitvorming over PS/2017/833

<sup>29</sup> PS/2018/717 Tussentijdse toets programma Uitvoering Natuur voor Elkaar

<sup>30</sup> De pilot in Enschede betrof gemeentegrond en was daarmee niet subsidiabel. De pilot heeft een vervolg gekregen zonder een uitvoeringssubsidie van de provincie.

Gemeente Staphorst	€ 383.756	€ 113.430	€ 189.959
Stichting Kostbaar Salland	€ 989.771	€ 444.375	€ 391.630

Bron: Provincie Overijssel

De stand van zaken van deze pilots is opgenomen in paragraaf 4.2.

### Streekeigen landschapsbeheer

In november 2019 worden PS geïnformeerd over de nieuwe aanpak voor landschapsbeheer<sup>31</sup> waarover GS hebben besloten. De pilots hebben de volgende aandachtspunten opgeleverd:

1. er moet 'energie' in een gebied zitten;
2. organisatiegraad en ervaring zijn bepalend;
3. ondersteun het gebied met expertise;
4. de motivatie voor inwoners zit vaak in 'beleving';
5. externe ontwikkelingen kunnen de 'trigger' zijn om aan de slag te gaan;
6. continuïteit moet geborgd worden;
7. gemeente heeft een belangrijke rol en
8. het is lastig om financieringsbronnen en meekoppelkansen te vinden.

De ervaringen met de pilots zijn verwerkt in de opzet van de nieuwe aanpak 'Streekeigen Landschapsbeheer'. GS geven aan dat voor het langjarig beheer uitgegaan wordt van gedeeld eigenaarschap en daarmee ook van gedeelde financiering, de provincie draagt maximaal 25% bij. GS geven aan dat op Rijksniveau aan regelingen<sup>32</sup> wordt gewerkt die naar verwachting ook nieuwe subsidies voor landschapsbeheer zullen opleveren.

De aanpak voor Streekeigen landschapsbeheer bestaat uit vier onderdelen:

1. Aan de slag met het landschap; een landschapscoördinator gaat mensen in gebieden stimuleren om met hun eigen landschap aan de slag te gaan, waardoor de betrokkenheid groeit en de organisatiegraad wordt versterkt.
2. Opstellen van Bidbooks; in een Bidbook worden de te beheren landschapselementen, de organisatie, de af te sluiten beheercontracten, de kosten gebaseerd op de catalogus groenblauwe diensten, de financiering en de inzet van vrijwilligers opgenomen.
3. Uitvoeren van Bidbooks; er worden contracten voor 20 tot 30 jaar afgesloten. De provincie financiert daarvan 25%, naar verwachting zijn gemeenten eveneens bereid 25% te financieren.
4. Van elkaar leren binnen een netwerk; door van elkaar te leren hoeft niet iedereen het wiel zelf uit te vinden. Ingezet wordt op een netwerkorganisatie met de landschapscoördinator als aanspreekpunt.

<sup>31</sup> 2019/0341602 Aanpak streekeigen landschapsbeheer.

<sup>32</sup> Daarbij wordt gerefereerd aan een landelijke tijdelijke regeling landschapsbeheer die de minister van LNV heeft aangekondigd en het opstellen van een nationaal strategisch plan (GLB) waarbij boeren meer betaald gaan krijgen voor ecosysteemdiensten en agrarisch natuurbeheer waaronder landschapsbeheer.

### Subsidieregeling Streekeigen landschapsbeheer

Subsidie is beschikbaar voor “georganiseerde groepen van inwoners en agrariërs” die het landschapsbeheer van hun streek vorm willen geven. De provincie is voornemens om 25% van de kosten voor het opstellen en 25% van de kosten voor het uitvoeren van een bidbook te financieren. Een voorbeeld van de kosten voor het opstellen van een bidbook, is professionele ondersteuning van de groep mensen die het initiatief neemt. De uitvoering van het bidbook geschiedt met langjarige (20 tot 30 jaar) contracten. De verwachting in de Aanpak is dat de gemeenten eveneens 25% van deze kosten voor hun rekening nemen. De overige 50% is afkomstig van andere gebiedspartijen.

Voor de huidige coalitieperiode is voor Streekeigen landschapsbeheer € 5 ton per jaar beschikbaar gesteld. Op basis van de ervaringen met de pilots verwachten GS met deze middelen per jaar gemiddeld een verzoek om een bidbook op te stellen en een verzoek om een bidbook uit te voeren te kunnen financieren. Om hier een extra impuls aan te geven waar door twee bidbooks uitgevoerd en gerealiseerd kunnen worden geven GS aan €3 miljoen te reserveren.

**GS hebben in april 2021 de regeling voor Streekeigen landschapsbeheer vastgesteld en open gesteld voor subsidieaanvragen.**

GS duiden het Streekeigen landschapsbeheer als vervolg op de voormalige regeling Groene en Blauwe Diensten. De subsidieregeling verschilt in omvang en aanpak sterk van de regeling GBD. Verschillende geïnterviewden geven aan dat de financiële situatie van de provincie Overijssel verschilt met de situatie in 2007 toen de Essent-middelen nog grotendeels moesten worden ingezet. Daarnaast wordt - anders dan bij de regeling GBD - betrokkenheid van het gebied gezien als belangrijke voorwaarde voor het landschapsbeheer.

### Landelijke aandacht landschapselementen

Ondertussen is er op landelijk niveau de laatste jaren op verschillende beleidsterreinen aandacht voor landschapselementen. Bijvoorbeeld in het Klimaatakkoord en in de Bossenstrategie.

In juni 2019 werd landelijk het Klimaatakkoord<sup>33</sup> gesloten. In dit akkoord staat dat een toename van bomen, bossen en natuur leidt tot ‘klimaatwinst’ doordat bomen, bossen en natuur koolstof CO<sub>2</sub> vastleggen. Eén van de afspraken die daarover is gemaakt is dat Rijk en provincies in 2019 gezamenlijk een bossenstrategie opstellen. Een andere afspraak is dat LTO zich samen met (de)centrale overheden zal inzetten richting leden om meer bomen en houtige landschapselementen op hun bedrijf te integreren. Hiervoor zal een ‘aanvalsplan versterking landschappelijke identiteit via landschapselementen’ worden opgesteld. Het Rijk zal daarvoor mogelijkheden bieden in het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) en zal ter overbrugging financieel bijdragen via een subsidieregeling voor bomen, houtige landschapselementen en agroforestry op landbouwbedrijven. Ook is afgesproken dat, ter voorbereiding op een proces gericht op governance en financiering van nieuw bos, zowel overheden als natuurbeheerders de

<sup>33</sup> Klimaatakkoord, juni 2019 <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord>

potentie in beeld brengen om (op eigen grond) extra hectares bos, natuur en landschapselementen te ontwikkelen.

In de bossenstrategie<sup>34</sup> die Rijk en provincies gezamenlijk opstelden in 2020 is de ambitie om te komen tot meer landschapselementen opgenomen. In de strategie wordt de link gelegd met de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en het onder het NOVI vallende programma Ontwikkeling Nationale Strategie (ONS) Landschap, gericht op landschapsinclusief beleid. Bij de NOVI nam de Tweede Kamer overigens een motie aan om te bewerkstelligen dat het aanvalsplan versterking landschappelijke identiteit via landschapselementen wordt opgenomen in het omgevingsbeleid, en te borgen dat de uitwerking van het plan wordt toegepast in de landelijke en decentrale instrumenten<sup>35</sup>.

Om te komen tot meer landschapselementen, ontwikkelden de partners van het Deltaplan Biodiversiteitsherstel een raamwerk voor dit aanvalsplan versterking landschappelijke identiteit via landschapselementen. Het aanvalsplan zal in 2021 nader worden uitgewerkt. De gezamenlijke ambitie van de partners is om 10% groen-blauwe dooradering te realiseren in het gehele cultuurlandschap, waarvan 5% houtige elementen. Dit betekent een forse uitbreiding van het aantal landschapselementen. De ambitie voor de lange termijn (2050) komt -zo is opgenomen in de strategie- neer op 50.000 hectare of ongeveer 150.000 kilometer houtwallen. Voor de uitwerking van het aanvalsplan is afgesproken een aantal onderwerpen uit te werken:

- Bescherming; om de ambitie van 10% te halen is de bescherming van bestaande landschapselementen cruciaal.
- Financiering; er wordt verkend welke bijdrage de verschillende partners kunnen leveren. Daarbij is er aandacht voor:
  - Het aanspreken van batenhouders op hun verantwoordelijkheid. Landschapselementen dragen bij aan verschillende doelen en de baten zijn breed verspreid en moeilijk te kwantificeren. Het is van belang om grote batenhouders (waterschappen en agrariërs) meer te betrekken bij aanleg en beheer van landschapselementen.
  - Hoewel investering in groen-blauwe dooradering een bijdrage kan leveren aan waterveiligheid, klimaatadaptatie, biodiversiteit, landschappelijke kwaliteit en regionale economie, komt een investering maar moeilijk van de grond. De sectorale inzet van overheidsbudgetten is daar debet aan. Een effectieve gebundelde inzet van budgetten voor landschap vraagt interbestuurlijk programmeren en publiek-private samenwerking.
  - Prikkel om landschapselementen te stimuleren; landschapselementen tellen nu niet mee bij de berekening van toeslagen voor agrariërs.
  - Ontwikkeling van verdienmodellen; als landschapselementen een bredere economische functie krijgen, zal de financiering van beheer makkelijker van de grond komen.
- Gebiedsgerichte uitwerking; maatwerk aanpak per landschapstype is van belang.

<sup>34</sup> *Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030. Ministerie LV en gezamenlijke provincies.*

<sup>35</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34682-68.html>

## 2.3 Middelen beheer landschapselementen

In de hierna volgende tabel is op basis van de jaarrekeningen weergegeven wat er is besteed aan het beheer van landschap(selementen). De lange periode die in dit onderzoek is betrokken, maakt dat de weergave in de loop der tijd is gewijzigd. Dat maakt de onderlinge vergelijkbaarheid beperkt.

**Tabel 5: Beheer landschap(selementen) in jaarverslagen**

Jaar	Prestatie	€ (saldo)	Vershil t.o.v. geactualiseerde begroting
2007	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen via GBD, voorheen ROLO en landschap+	2.071.000	245.000
2008	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen	1.307.000	63.000
2009	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen	8.845.000	36.000
2010	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen	3.108.000	2.424.000
2011	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen	19.662.000	46.000
2012	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen, waarvan beheer	8.397.000 6.910.000	7000 6000
2013	Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen, waarvan beheer	1.639.000 1.287.000	13.000 13.000
Einde ILG/pMJP – start natuurpact			
2014	Groene en Blauwe Diensten	1.020.000	-20.000
2015	Groene en Blauwe Diensten	4.480.000	0
2016	Beheer landschap	198.000	52.000
2017	Beheer landschap	Geen specifiek budget, onderdeel overige prestaties	
2018	Beheer landschap	idem	
2019	Beheer landschap	4.452.000	707.000

Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel 2007-2019

Uit de tabel komt naar voren dat het *beheer* van landschapselementen in 2012 en 2013 als apart budget werd onderscheiden in de jaarrekening. In de jaren 2007-2011 werd het beheer van landschapselementen gecombineerd met aanleg en herstel van landschapselementen weergegeven. In 2014 en 2015 rapporteerden GS in de jaarrekening over de inzet op Groene en Blauwe Diensten. In de jaren daarna is -tot 2019- het budget voor landschap relatief beperkt en daarnaast is voor het beheer van het landschap niet in alle gevallen een specifiek budget opgenomen. In 2019 gaat het

<sup>36</sup> Een positief verschil betekent onderbesteding

om budget voor Streekeigen landschapsbeheer en daarnaast om middelen voor de regeling Kwaliteitsimpuls voor het landschap.

Het einde van Groene en Blauwe Diensten eind 2015 is duidelijk zichtbaar in de omvang van de beschikbare middelen vanaf 2016. Ook valt de omvang van de onderbesteding in 2010 op. In 2010 is, zoals is opgenomen in paragraaf 2.2.1, de regeling gewijzigd omdat er door gebrek aan cofinanciering bij gemeenten minder afspraken over langjarig beheer konden worden gemaakt.

# 3 Landschapselementen- bescherming en bevordering biodiversiteit

*In dit hoofdstuk gaan we in op de bescherming van landschapselementen enerzijds en het bevorderen van biodiversiteit via het subsidiëren van landschapselementen anderzijds.*

31

Beheer van landschapselementen

## 3.1 Inleiding

### Normen:

- De provincie heeft kaders gesteld voor landschapselementen.
- De door de provincie beschikbaar gestelde middelen staan in verhouding tot de te bereiken doelstellingen voor de inzet op landschapselementen.

### Bevindingen

#### *Ruimtelijke bescherming*

- De provincie heeft vanuit ruimtelijke kwaliteit kaders gesteld die richtinggevend zijn voor de instandhouding van de structuur van landschapselementen.
- De provincie rekent landschapselementen tot de dragende structuren van de ruimtelijke kwaliteit van het agrarisch cultuurlandschap. In de Catalogus gebiedskenmerken beschrijft zij de landschapstypen van het agrarisch cultuurlandschap van Overijssel.
- In de Catalogus gebiedskenmerken doet de provincie normerende (en richtinggevende en ambitie) uitspraken die voor ieder landschapstype een norm stellen voor de instandhouding ervan.

*- Vervolg op de volgende pagina -*

### Bevindingen - vervolg

- In de Omgevingsverordening wordt aan gemeenten voorgeschreven om beschermende bestemmingsregelingen vast te stellen waarin de normerende uitspraken uit de Catalogus gebiedskenmerken worden overgenomen.
- Of individuele landschapselementen worden beschermd via een bestemmingsplan is de verantwoordelijkheid van gemeenten. De beschermende bestemmingsregelingen van gemeenten zien namelijk niet noodzakelijk toe op de instandhouding van individuele landschapselementen, maar kunnen ook aan art. 2.1.5 Omgevingsverordening voldoen met een globale omschrijving van het landschappelijk karakter.

### *Bescherming vanuit insteek natuur*

- Met de Wet natuurbescherming beschermt de provincie de omvang van het areaal. Dit gebeurt via de herplantplicht die van toepassing is wanneer er geveld wordt.
- Een kapverbod is vooralsnog niet toegepast, hoewel GS de mogelijkheid hebben om ter bescherming van natuur of landschapswaarde voor maximaal vijf jaar het kappen te verbieden. Wel zoekt de provincie in 10% van de kapmeldingen contact met degene die wil kappen om aanpassing van de plannen te bewerkstelligen.
- Er zijn gemeenten die -als gevolg van het niet in werking treden van een artikel over de verdeling van bevoegdheden- aanvullend op de Wnb en met hetzelfde oogmerk regels stellen. Met de Omgevingswet raken gemeenten die mogelijkheid kwijt.

### *Bevordering biodiversiteit via landschapselementen*

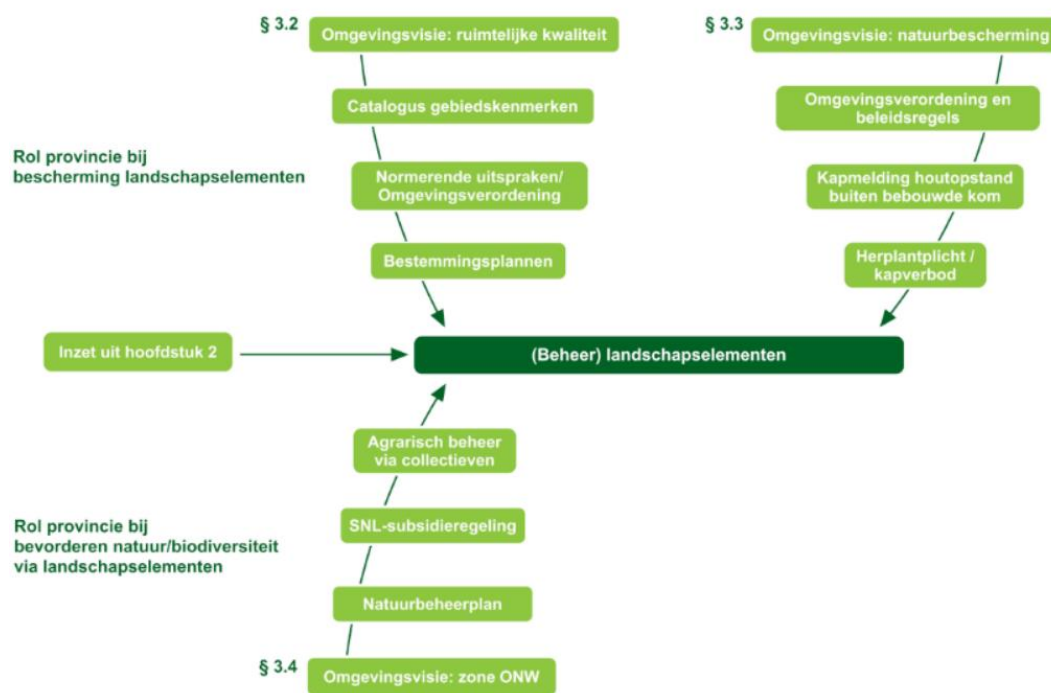
- In het ontwikkelingsperspectief Zone ONW van de Omgevingsvisie legt de provincie een verbinding tussen biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit in het agrarisch cultuurlandschap.
- In de natuurparagraaf van de Omgevingsvisie stelt de provincie de ambitie om de natuur te versterken ook buiten het NNN. Een van de te versterken leefgebieden van het agrarisch natuurbeheer is de droge dooradering, dat bestaat uit een netwerk van gevarieerde landschapselementen.
- Het Natuurbeheerplan geeft een ruimtelijke begrenzing aan het provinciale beleidsinstrumenten voor natuur- en landschapsbeheer.
- Met opeenvolgende regelingen subsidieert de provincie agrarisch natuurbeheer. Sinds 2016 werkt zij daarbij met agrarische gebiedscollectieven in plaats van met individuele aanvragen. Een deel van het subsidiebedrag is bestemd voor landschapselementen. De maximale jaarlijkse bedragen liggen in de periode 2020-2025 (ca. 2.6 mln.) hoger dan het gemiddeld verstrekte bedrag over de periode 2016-2019 (€ ca. 1,3 mln.)
- Omvang en aantallen verstrekte subsidies voor agrarisch natuurbeheer over de periode 2007-2015 kunnen niet door de provincie worden aangeleverd, omdat de regeling wordt uitgevoerd door RVO.
- De financiering van de subsidiebudgetten voor het agrarisch natuurbeheer is voor 50% tot 75% afkomstig uit Europese middelen.
- Bij de nadere begrenzing van het NNN in het verleden is besloten bestaande SNL contracten buiten het NNN door te zetten. Daardoor wordt een beperkt aantal landschapselementen via SNL gesubsidieerd.



In hoofdstuk 2 zijn we ingegaan op het beleid gericht op het beheer van landschapselementen. Daarbij zijn ook de subsidieregelingen gericht op het beheer van landschapselementen aan de orde geweest.

Naast de inzet gericht op het beheer van landschapselementen die in hoofdstuk 2 aan de orde is geweest, zet de provincie zich ook vanuit andere hoek in voor landschapselementen. In figuur 6 geven we een overzicht van deze inzet.

**Figuur 6: Inzet provincie landschapselementen**



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In paragraaf 3.2 gaan we in op de bescherming van landschapselementen via ruimtelijke kaders. De bescherming van houtopstanden via de Wet natuurbescherming (Wnb) staat centraal in 3.3. Het stimuleren van de biodiversiteit middels het subsidiëren van het (agrarisch) beheer van landschapselementen staat centraal in 3.4.

### 3.2 Ruimtelijke kaders

In deze paragraaf gaan we in op de kaders voor ruimtelijke ontwikkeling. De ruimtelijke kaders zijn niet specifiek gericht op *beheer* van landschapselementen, maar wel op ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op landschapselementen.

In deze paragraaf zetten we daarom de samenhang van de ruimtelijke kwaliteitsambities, Catalogus Gebiedskenmerken en de Omgevingsverordening met betrekking tot landschapselementen uiteen.

In de Omgevingsvisie en -verordening worden landschapselementen gezien als dragende structuur van de agrarische cultuurlandschappen. De ruimtelijke kwaliteitsambitie ‘Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen’ gaat in het bijzonder in op de ruimtelijke kwaliteit van de agrarische cultuurlandschappen. Deze agrarische cultuurlandschappen zijn verder uitgewerkt in de Catalogus gebiedskenmerken, die een onderdeel is van de Omgevingsvisie, waarvan het gebruik is verankerd in de Omgevingsverordening.

### Ruimtelijke kwaliteitsambities uit de Omgevingsvisie

De provincie hanteert in haar Omgevingsvisie een zevental ruimtelijke kwaliteitsambities die de koers bepalen van haar sturing op ruimtelijke kwaliteit. In deze kwaliteitsambities geeft de provincie richtinggevende uitspraken mee over hoe ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie dienen te geschieden. Ruimtelijke kwaliteit wordt gezien als een optelsom van:

- gebruikswaarde: functionaliteit, bereikbaarheid, toegankelijkheid, nut en noodzaak van een initiatief dat ontwikkeld wordt;
- belevingswaarde: beeldkwaliteit, het ‘mooie’, de identiteit van een gebied, het gevoel van (toekomstige) gebruikers en bewoners;
- toekomstwaarde: het vermogen om ruimtelijke gevolgen van veranderende omstandigheden op te vangen (flexibiliteit, beheerbaarheid).<sup>37</sup>

Eén van de ruimtelijke kwaliteitsambities van de provincie Overijssel heeft specifiek betrekking op het agrarisch cultuurlandschap: ruimtelijke kwaliteitsambitie 3 “Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen”.

#### Ruimtelijke kwaliteitsambitie 3: Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen

Inzet is het behouden en waar mogelijk herstellen van de diversiteit aan agrarische cultuurlandschappen in Overijssel. Het koesteren en verder uitbouwen van de dragende structuren van het agrarisch landschap en het bewaken van de landschappelijke samenhang tussen (voormalige) boerenerven, buurtschappen en dorpen met het omliggende agrarisch landschap is daarbij onze leidraad. Dragende structuren zijn bijvoorbeeld de wegenstructuur, de structuur van waterlopen, bebouwingslinten en nederzettingvormen, het web van verspreide boerderijen met onderlinge bindingslijnen en patronen van landschapselementen.

Door nieuwe initiatieven zorgvuldig in te passen en aan te sluiten op de dragende structuren van een gebied kan het karakter en het onderscheid met andere gebieden versterkt worden. Het is daarbij de kunst om vormen van grondgebruik, bebouwingsvormen en infrastructuur zo te ordenen dat naast het karakter ook de

<sup>37</sup> Omgevingsvisie Overijssel

samenhang in het gebied wordt versterkt en nieuwe kwaliteiten (kunnen) ontstaan. Zorgvuldige arrangementen van bebouwing, versterking van landschappelijke structuren en het beheer van kenmerkende landschapselementen horen daar vanzelfsprekend bij.

De ambitie 'Voortbouwen aan de kenmerkende structuren van de agrarische cultuurlandschappen' is uitgewerkt in drie punten.

- **Palet van agrarische cultuurlandschappen versterken**

De inzet van de provincie is de ontwikkeling van een uitgesproken, herkenbaar en contrastrijk palet van agrarische cultuurlandschappen. Dit wil zij bereiken door het versterken van de landschappelijke diversiteit en de overgangen tussen de verschillende landschappen en het versterken van de eigenheid, herkenbaarheid en kwaliteit van de verschillende landschappen. De provincie geeft aan dat maat- en schaalverschillen, patronen van wegen, erven en beplanting en de historische ordening (ensembles) belangrijke dragers zijn van de verscheidenheid. In het cultuurlandschap van vandaag wordt voortgebouwd op de kenmerken, kwaliteiten en ontwikkelingsgeschiedenis van de verschillende landschappen. Op die manier wil de provincie het contrast en de herkenbaarheid vergroten.

- **Nieuwe samenhang tussen dorp, erf en landschap**

Elk dorp, landschap en gebied heeft -zo geeft de provincie aan- zijn eigen kansen en mogelijkheden en de inzet is de eigen karakters te versterken. Daarbij is het de ambitie voort te bouwen op het landschaps- en nederzetting patroon van de diverse typen agrarisch cultuurlandschap en de ruimtelijke karakteristiek: esdorp, hoevenzwerm, wegdorp, kanaaldorp, ontginningslint, etc. De provincie vindt het van belang om nieuwe vormen van samenhang (landschappelijk, routestructuren, gebruik) te ontwikkelen tussen de (voormalige) boerenerven, buurtschappen en dorpen en hun omliggende landschappen.

- **Behoud én ontwikkeling**

Voor de provincie staat het behoud van de bestaande kwaliteiten en het zichtbaar houden van de tijdslagen voorop, omdat de identiteit van de cultuurlandschappen sterk verbonden is met het ontstaan en de geschiedenis van de streek. De provincie wil alle ontwikkelingen (agrarische bebouwing, wonen, werken, voorzieningen) bij laten dragen aan de instandhouding van bestaande en ontwikkeling van nieuwe kwaliteiten en samenhang. Met de ambitie dat iedereen die ontwikkelt móét investeren in zijn omgeving, wordt de binding met de plek vergroot.

### Catalogus gebiedskenmerken

Om de ruimtelijke kwaliteit te borgen stelde de provincie Overijssel een Catalogus gebiedskenmerken op. Gebiedskenmerken zijn de ruimtelijke kenmerken van een gebied of een gebiedstype, die bepalend zijn voor de karakteristiek en kwaliteit ervan. Dat kan bijvoorbeeld het open karakter van een landschap zijn, of het patroon van houtwallen, of een bepaalde structuur van bebouwing of een hoge grondwaterstand. Overijssel is in deze Catalogus opgedeeld in vier lagen waarin iedere laag zijn eigen gebiedskenmerken kent. Deze lagen zijn:

- natuurlijke laag (in en op de bodem);
- laag van het agrarisch cultuurlandschap (grootschalig gebruik en inrichting van de bodem);
- stedelijke laag (bebouwing en infrastructuur);
- laag van de beleving (beleving, toerisme, cultuurhistorie en landgoederen).

De lagen sluiten elkaar niet uit, maar liggen (deels) over elkaar met de natuurlijke laag als basis.

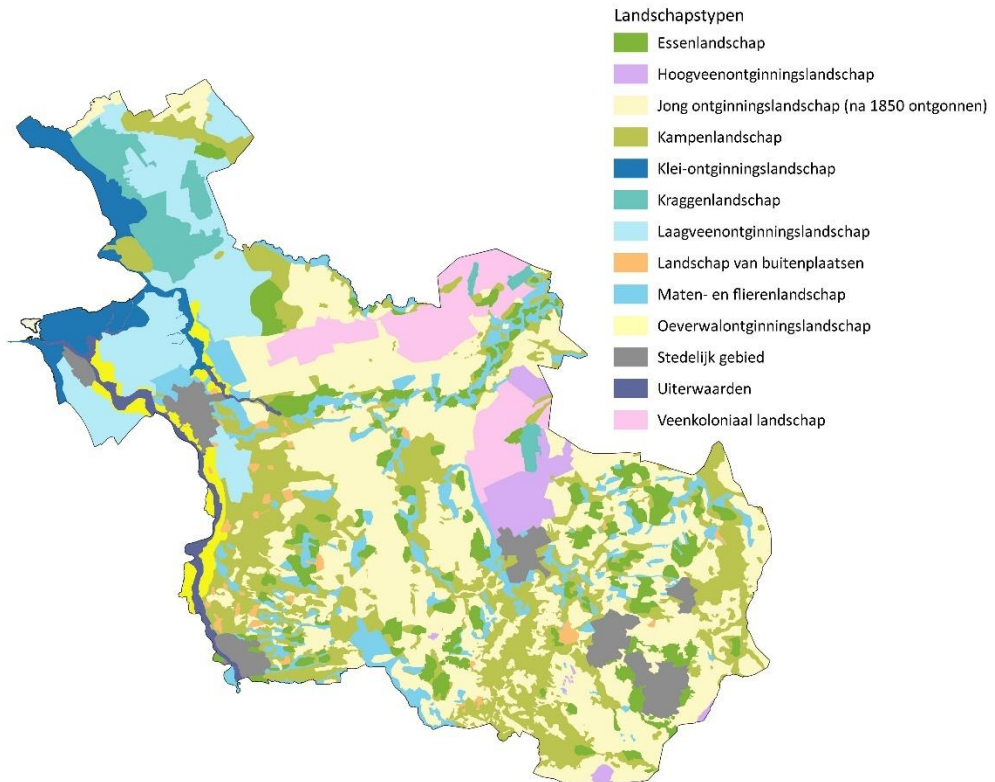
De Catalogus gebiedskenmerken onderscheidt landschapstypen die samen de laag van het agrarische cultuurlandschap vormen:

- Essenlandschap;
- Oude Hoevenlandschap;
- Maten- en Flierenlandschap;
- Jonge heide- en broekontginningslandschap;
- Laagveenontginning;
- Hoogveenontginning;
- Veenkoloniaal landschap;
- Rivierenlandschap, oeverwallen en komgronden en
- Zeekleilandschap.

Op de kaart in figuur 7 is de ligging van de verschillende typen landschappen in Overijssel weergegeven<sup>38</sup>. Tussen deze kaart en de gebiedskenmerkenkaart “laag van het agrarisch cultuurlandschap” zitten een aantal kleine verschillen. Een aantal landschapstypen heeft een andere naam (bijvoorbeeld kampenlandschap i.p.v. oude hoevenlandschap, uiterwaarden i.p.v. rivierenlandschap) en zijn er in de kaart een aantal categorieën samengevoegd ten opzichte van de gebiedskenmerkenkaart (bijvoorbeeld laagveenontginningen en komgebieden, kraggen en hoogveenrestanten).

<sup>38</sup> De kaart is gebaseerd op een bestand dat de provincie Overijssel beschikbaar stelt via haar dataportaal. Dit bestand is gebruikt voor de analyses van de ontwikkeling van het landschap (zie H6).

**Figuur 7: Kaart landschapstypen in Overijssel**



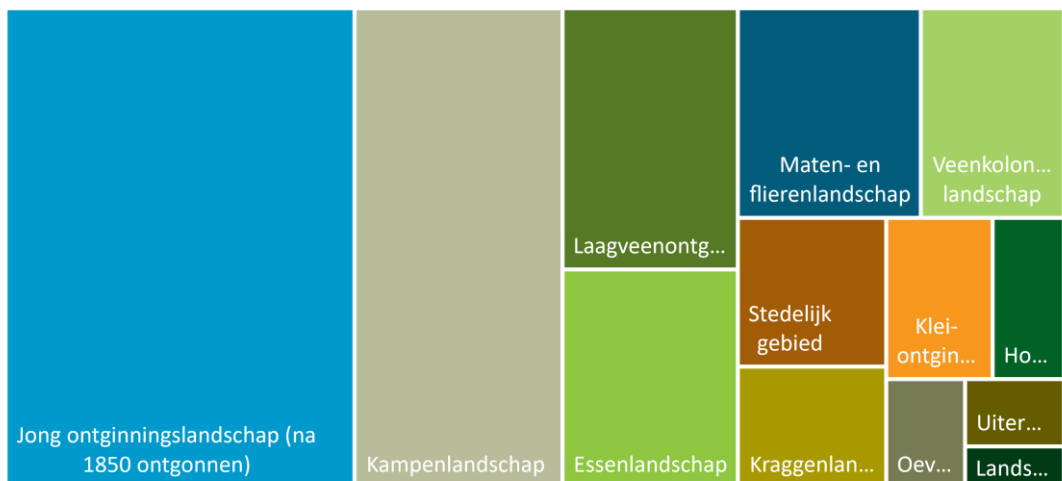
37

Beheer van landschapselementen

Bron: Geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Figuur 8 geeft een indruk over de oppervlakte die de verschillende landschapstypen beslaan. Het Jong ontginningslandschap en het Kampenlandschap beslaan samen bijna de helft van de oppervlakte van Overijssel.

**Figuur 8: Oppervlakte landschapstypen in Overijssel**



Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek ontwikkeling van landschapselementen Overijssel (maart 2021)

In de Catalogus wordt het voorbeeld gegeven dat een afzonderlijke houtwal geen provinciaal belang is, maar wél als deze in een netwerk van houtwallen bepalend is voor de karakteristiek van een landschapstype. Het is dan volgens de provincie van belang dat in alle gemeenten waar dat landschapstype voorkomt, die houtwallenstructuur wordt gerespecteerd en waar mogelijk wordt versterkt/hersteld. Daarmee wordt de herkenbaarheid en zichtbaarheid van dit gebiedstype in Overijssel vergroot en het contrast met andere landschapstypen in stand gehouden. Doel van de Catalogus is de gebiedskenmerken voor deze landschapstypen zo te omschrijven dat ze behouden kunnen blijven en toch ontwikkelingen mogelijk te maken zonder verlies van het karakter van het gebied.

Voor de provinciale belangen maakt de provincie qua sturing onderscheid in 'norm', 'richting' of 'inspiratie'.

- Voor normerende uitspraken geldt dat deze in een bestemmingsregeling worden 'vertaald'. Daarmee schrijft de provincie geen bestemming voor, maar beschrijft ze welke effecten op het gebied van kwaliteitsambities en opgaven van provinciaal belang moeten worden bereikt, met de door de gemeenteraad vast te stellen bestemmingsregeling. Voor bijvoorbeeld het provinciaal belang instandhouding van het kleinschalige patroon zijn landschapselementen van belang. Die elementen hoeven niet voor altijd op dezelfde plek te blijven liggen om een kleinschalig patroon in stand te houden.
- Met richtinggevende uitspraken geeft de provincie een manier aan waarop de kwaliteitsambities gerealiseerd kunnen worden. Gemeenteraden kunnen hier gemotiveerd van afwijken, als zij aannemelijk kunnen maken dat de kwaliteitsambities even goed of zelfs beter op andere wijze kunnen worden gerealiseerd.
- Met inspirerende uitspraken geeft de provincie ontwikkelingsrichtingen mee in het gebiedstype waarmee de kwaliteitsambities gerealiseerd kunnen worden. Gemeenten kunnen zich laten inspireren, maar zijn vrij om daarin eigen keuzes te maken.

### Sturing per landschapstype in de Catalogus gebiedskenmerken

Voor ieder landschapstype van het agrarisch cultuurlandschap staat in de Catalogus de sturing via norm, richting en inspiratie opgenomen. De normerende uitspraken moeten in bestemmingsplannen worden ingevuld door middel van een bestemmingsregel. In tabel 6 worden de normen weergegeven, omdat daar het meest de beschermende werking voor landschapselementen vanuit gaat. In de normerende uitspraken voor het essenlandschap, het maten- en flierenlandschap en hoogveenontginning wordt het behoud van landschapselementen genoemd. Van de richtinggevende uitspraken kan afgeweken worden, wanneer gemeenten motiveren hoe de kwaliteitsambities op een andere manier gerealiseerd kunnen worden.

**Tabel 6: Normerende uitspraken per landschapstype**

Landschapstype:	Normerende uitspraak:
Essenlandschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De essen krijgen een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van de karakteristieke openheid, de huidige bodemkwaliteit en het huidige reliëf.</li> <li>• Op de flanken krijgen de kleinschalige landschapselementen, zoals houtwallen, bosjes, zandpaden, karakteristieke erven en beeldbepalende open ruimte daartussen, een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van dit kleinschalige patroon.</li> </ul>
Oude Hoevenlandschap/kampenlandschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De essen en esjes krijgen een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van de karakteristieke openheid, de bodemkwaliteit en het reliëf.</li> </ul>
Maten- en Flierenlandschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In het Maten- en Flierenlandschap is het waterpeil niet lager dan voor graslandgebruik noodzakelijk is.</li> <li>• De Maten, Flieren en beken krijgen een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van het onbebouwde karakter, de continuïteit van de beekloop, voldoende ruimte voor water en het lineaire landschap met open 'kamers' en coulissen.</li> </ul>
Jonge heide- en broekontginningslandschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De jonge heide- en broekontginningslandschappen krijgen in gebieden met weidevogels een beschermende bestemmingsplanregeling, gericht op instandhouding van de openheid.</li> </ul>
Laagveenontginning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De laagveenontginningen krijgen -mede voor weidevogels- een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van de ter plaatse karakteristieke maat en schaal van de ruimte, met onderscheid tussen gebieden met grote open ruimtes en gebieden met een langgerekte kavelstructuur met beplanting.</li> <li>• In de laagveenontginningen is het waterpeil niet lager dan voor graslandgebruik noodzakelijk is.</li> <li>• De Polder Mastenbroek krijgt een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van het grootschalige open karakter met zijn wegen- en lintengrid en aanliggende huisterpen en het patroon van dijken.</li> </ul>
Hoogveenontginning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De hoogveenontginningen krijgen een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van kenmerkende afwisseling in de mate van openheid, elzensingels, reliëf, verkavelings- en slotenpatroon met een relatief grillig patroon van wegen en paden.</li> </ul>
Veenkoloniaal landschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het veenkoloniaal landschap krijgt een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van de grote open ruimtes, mede ten behoeve van weidevogels, de vergezichten en het contrast tussen deze ruimtes en bestaande verdichte zones (bebouwing en beplanting). Het</li> </ul>

	bestaande stelsel van kanalen en waterlopen, wegen en bebouwingslinten blijft of wordt daarbij weer gezichtsbepalend en is de plaats waar eventuele ontwikkelingen plaats vinden.
Rivierenlandschap, Oeverwallen en Komgronden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het winterbed krijgt een beschermende bestemmingsregeling, gericht op doorstroming van de rivier en instandhouding en versterking van natuur- en agrarische cultuurwaarden. In het winterbed zijn geen, danwel plaatselijk zeer beperkte, aangepaste bebouwingsmogelijkheden. Handhaven dijk en wielen als scherpe grens tussen het domein van de rivier en de omliggende gebieden als monumentaal ruimtelijk element.</li> </ul>
Zeekleilandschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het zeekleilandschap krijgt een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van het karakteristieke wielen- en dijken-patroon, de grootschaligheid en openheid -mede ten behoeve van weidevogels-, de erven (al/niet op terpen gelegen, als eilanden in een grote groene ruimte) en de terpen zelf met hun bijbehorende karakteristieke erven.</li> </ul>

Bron: *Catalogus Gebiedskenmerken*

### Borging in de Omgevingsverordening

De Catalogus gebiedskenmerken is onderdeel van de Omgevingsvisie, en de wijze waarop dit document door gemeenten moet worden gebruikt is vastgelegd in de Omgevingsverordening. In artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening staan de bepalingen over Ruimtelijke Kwaliteit.

#### Art. 2.1.5 Omgevingsverordening

##### lid 6:

Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus gebiedskenmerken normerende uitspraken worden gedaan voorzien voor zover deze uitspraken zich daarvoor lenen, in een bestemmingsregeling conform deze normerende uitspraken.

##### lid 8:

Van normerende uitspraken in de Catalogus gebiedskenmerken zoals bedoeld in lid 6 mag gemotiveerd worden afgeweken wanneer:

- er sprake is van zwaarwegende sociaal-economische en/of maatschappelijke redenen en
- voldoende verzekerd is dat er sprake is van versterking van ruimtelijke kwaliteit conform de provinciale ambities zoals aangegeven in de Catalogus gebiedskenmerken.

Lid 6 en lid 8 van artikel 2.1.5 stellen een verplichting in voor gemeenten om de van toepassing zijnde normen op te nemen in het bestemmingsplan. Alleen onder



zwaarwegende omstandigheden, of wanneer de ruimtelijke kwaliteitsambities erbij zijn gebaat, mag de gemeente afwijken van deze normen.

### Doorwerking in bestemmingsplannen

Door de juridische doorwerking van de normerende uitspraken uit de Catalogus gebiedskenmerken geeft de provincie instructies mee voor de bestemmingsplannen van gemeenten. Volgens een geïnterviewde is ruimtelijke kwaliteit daarbij het uitgangspunt, en worden ontwikkelingen vanuit de termen “of, waar en hoe” benaderd. In de beantwoording van de hoe-vraag wordt bekeken hoe de gebiedskenmerken kunnen worden behouden. De normerende uitspraken uit de Catalogus Gebiedskenmerken leiden op deze wijze tot het borgen van de kwaliteit in bestemmingsplannen. Volgens een geïnterviewde kan een gemeente binnen een bestemmingsplan heel specifiek bestemmen waar bepaalde landschapselementen thuishoren, maar kan een bestemmingsplan evengoed een gebied globaal karakteriseren. In dit laatste geval kan een gebied bijvoorbeeld worden omschreven als “agrarisch met natuurwaarden”. Hierbinnen kan dan makkelijker worden “geschoven” met landschapselementen. Als er heel specifiek bestemd is, is die ruimte er in principe niet. Een gemeente bepaalt of ze specifiek of globaal bestemt. De provincie gaat in het kader van de voorkantsamenwerking onder meer na of de kwaliteiten van het landschap voldoende beschermd worden in het geval van een bestemmingsplanwijziging. Het beoordelen of ontwikkelingen passen binnen een bestemmingsplan en handhaving is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Geïnterviewden geven aan dat de financiële mogelijkheden van invloed zijn op de mate waarin handhaving prioriteit krijgt. Toezicht op de handhaving door gemeenten is in eerste instantie een taak voor de gemeenteraad (horizontaal toezicht), daarnaast voor de provincie in het kader van Interbestuurlijk Toezicht (IBT) (verticaal toezicht).

## 3.3 Bescherming houtopstanden door de Wet natuurbescherming

Landschapselementen in de vorm van bomen behoren in sommige gevallen ook tot de categorie houtopstanden, zoals bedoeld in de Wet natuurbescherming. De Wnb heeft betrekking op houtopstanden buiten de *bebouwde kom houtopstanden*. Dit is een door de gemeenteraad vastgestelde ruimtelijke afbakening die verband houdt met de reguliere bebouwde kom, maar specifiek is gericht op houtopstanden. Uit de onderstaande definitie van een houtopstand is af te leiden dat landschapselementen zoals deze in de Index Natuur en Landschap zijn vermeld bescherming van de Wnb genieten, mits zij tien are of meer aan oppervlak beslaan, of in een rij van meer dan twintig bomen staan.

### Artikel 1.1 Wnb: definities

*Houtopstand*: zelfstandige eenheid van bomen, boomvormers, struiken, hakhout of griend, die:

- a. een oppervlakte grond beslaat van tien are of meer, of
- b. bestaat uit een rijbeplanting die meer dan twintig bomen omvat, gerekend over het totaal aantal rijen;

Wanneer een landschapselement onder de definitie houtopstand van de Wnb valt, wordt deze beschermd door de bepalingen in hoofdstuk 4 van de Wnb. Artikel 4.2 voorziet in de meldingsplicht voor het kappen van de houtopstanden. GS kunnen volgens art. 4.2 ter bescherming van bijzondere natuur- of landschapswaarden telkens voor ten hoogste vijf jaar het vellen verbieden.

Artikel 4.3 voorziet in de herplantplicht, die verplicht de grondeigenaar bij de kap van zijn houtopstand om binnen drie jaar de houtopstand op bosbouwkundig verantwoorde wijze te herplanten. Op deze wijze voorziet de Wnb in de bescherming van het *areaal*, de vierkante meters, aan houtopstanden in de provincie Overijssel.

Tabel 7 laat zien dat het aantal kapmeldingen dat de provincie Overijssel ontving varieert tussen de 205 en 235.

**Tabel 7:** Kapmeldingen in de provincie Overijssel

Jaar:	Aantal kapmeldingen:
2017	220
2018	215
2019	235
2020	205

Bron: Provincie Overijssel

Een geïnterviewde geeft aan dat de kapmeldingen betrekking kunnen hebben op een bomenrij, een houtwal, houtsingel, maar ook op een hectare douglas-bos. Vaak gaat het om reguliere verjonging of onderhoud van landschapselementen. Ook het vellen en omvormen van niet vitale houtopstanden wordt gemeld. Maar het kan ook om landschappelijk waardevolle houtopstanden/bomen gaan. Wanneer de provincie een kapmelding ontvangt, stuurt zij een ontvangstbevestiging naar de melder/eigenaar, in afschrift aan de gemeente waar de kap plaats zou moeten vinden. In de ontvangstbevestiging attenderen GS de melder op het mogelijk van toepassing zijn van gemeentelijke regels. Na de melding hebben GS zes weken de tijd om te reageren en een eventueel kapverbod op te leggen. Geïnterviewden geven aan dat in de praktijk GS (nog) geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om de kap te verbieden. Wel is een kapmelding in zo'n 10% van het aantal meldingen aanleiding om contact te zoeken met de melder, om nadere afspraken te maken over de te vellen houtopstand. In een interview is aangegeven dat dit in veel gevallen resulteert in een aanpassing van de velling.

Voor het vellen van houtopstanden waarop de Wnb houtopstanden van toepassing is, is geen vergunning van de provincie nodig. Er is wel een ontheffing noodzakelijk wanneer de herplantplicht op een andere plek wordt gerealiseerd dan waar er geveld wordt. In de omgevingsverordening en de beleidsregel heeft de provincie regels opgenomen wanneer kan worden ingestemd met het elders compenseren van een houtopstand. Omdat de gemeente in het bestemmingsplan ook regels kan hebben opgenomen

waaraan moet worden voldaan, wordt de melder/ eigenaar geattendeerd op het mogelijk van toepassing zijn van gemeentelijke regels. Vanuit de regels van de Wnb kan gerood worden in gemeente X en herplant in gemeente Y. Een geïnterviewde geeft aan dat de provincie daarom altijd in overleg treedt met de gemeente over de uitvoering van de herplantplicht.

### Bevoegdheidsverdeling provincie-gemeente

Oorspronkelijk zou artikel 4.6 van de Wnb de mogelijkheden voor lagere overheden beperken om regels te stellen voor de bescherming van houtopstanden omdat een hogere overheid, te weten de provincie, dit al had gedaan. Dit artikel is echter nooit in werking getreden. Daardoor kunnen gemeenten ook buiten de bebouwde kom houtopstanden regulerend optreden. Met de komst van de Omgevingswet vrezende gemeenten dat er een gat ontstaat in de bescherming van de houtopstanden, omdat zij met de Omgevingswet geen regels mogen stellen voor houtopstanden buiten de bebouwde kom houtopstand met dezelfde oogmerken als de regels van de provincie. De minister van LNV geeft in een brief<sup>39</sup> aan de Eerste Kamer aan dat gemeenten voor de houtopstanden buiten de bebouwde kom weliswaar geen regels mogen stellen met het oogmerk 'instandhouding van het areaal', maar wel met andere oogmerken zoals recreatieve waarde of het voorkomen van visuele hinder of onveilige situaties. Daarnaast kunnen gemeenten, zo geeft de minister aan, het stellen van extra regels aandragen bij de provincie. De minister verwacht dat de provincie zo'n verzoek zal honoreren tenzij provinciale belangen zich daar tegen verzetten. De minister laat in de brief weten dat de VNG betreurt dat gemeenten de bevoegdheid die zij naar hun mening nu hebben om regels te stellen over het kappen van bomen in het buitengebied uit oogpunt van de bescherming van de biodiversiteit en landschappelijke waarden niet mogen continueren. De minister stelt in de brief dat zij wil bekijken of aanpassing van de regels nodig is.

## 3.4 Natuurbeleid

Ook in het natuurbeleid komen landschapselementen aan de orde. Het landschapsbeheer zoals dat tot nu toe in deze rapportage aan de orde is geweest, is gericht op het fysiek in standhouden van landschapselementen. Bij landschapselementen in relatie tot natuur gaat het specifiek om het bevorderen van biodiversiteit. Landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap komen in relatie tot natuur tot uitdrukking in het Ontwikkelingsperspectief 'Zone ondernemen met natuur en water (Zone ONW) en de natuurparagraaf uit hoofdstuk 10 van de Omgevingsvisie. Na een korte schets van de insteek van het beleid, gaan we in op het natuurbeheerplan en het subsidiestelsel SNL.

<sup>39</sup> 34985 – Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2020–2021 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)

### 3.4.1 Natuurbeleid in de Omgevingsvisie

#### *Ontwikkelingsperspectief Zone ONW (8.1.1.)*

Het Ontwikkelingsperspectief Zone ONW uit de Omgevingsvisie (paragraaf 8.1.1) is onder andere van toepassing op “(landbouw)gebieden rond het NNN met potentie voor ontwikkeling van groen ondernemerschap en natuur- en waterkwaliteit” en is daarmee van toepassing op het agrarisch cultuurlandschap.

De strekking van het beleid uit deze paragraaf in de Omgevingsvisie is het “realiseren van een robuust en samenhangend netwerk van gebieden met natuur-, water- en landschappelijke kwaliteit. Het accent ligt op natuur die, naast biodiversiteit, betekenis heeft voor mensen en bijdraagt aan hun welzijn en welvaart.” In de zone ONW buiten het NNN ziet de provincie kans voor “voor bijzondere functiecombinaties zoals landbouw en natuur, specifieke vormen van verblijfsrecreatie, nieuwe landgoederen en wonen en werken met versterking van natuur- en/of waterkwaliteit.”

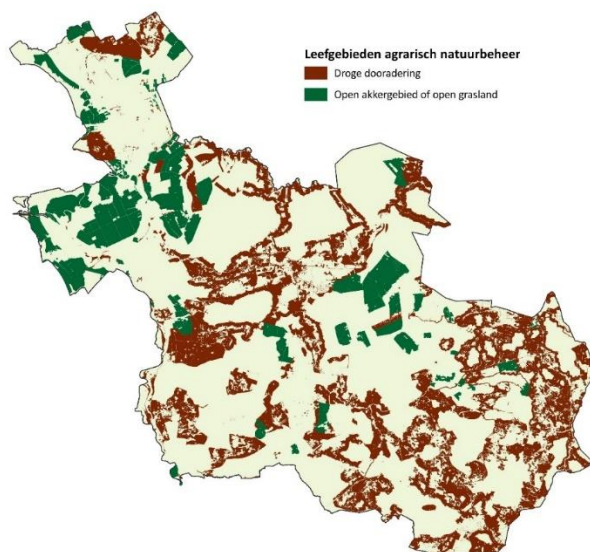
#### *Natuurparagraaf*

In de natuurparagraaf van de Omgevingsvisie besteedt de provincie aandacht aan bos- en natuurwaarden buiten het NNN. Ambitie is om deze natuur te versterken, en het instrumentarium daarvoor is het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) (zie paragraaf 3.4.3). Specifiek wordt ingegaan op de zogeheten leefgebieden agrarisch natuurbeheer. De provincie onderscheidt in het agrarisch natuurbeheer drie typen leefgebieden:

- open grasland met voornamelijk weidevogelbeheer;
- open akker en
- droge dooradering.

In figuur 9 is de ligging van deze gebieden weergegeven.

**Figuur 9:** *Leefgebieden agrarisch natuurbeheer*



Bron: Geoportaal Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

In verband met de focus van ons onderzoek naar landschapselementen is het leefgebied droge dooradering het meest relevant. De provincie beschrijft de droge dooradering als netwerken bestaande uit een breed scala aan (al of niet hoog opgaande) landschapselementen met uiteenlopende lengte-, breedte- en hoogtedimensies. Het gaat om elzensingels, houtwallen, heggen en hagen, lanen, hoogstamboomgaarden, (hakhout)bosjes, struwelen, kaden en dijken, tuunwallen, bloemrijke (perceel)randen, ruigtezomen, overhoekjes, bermen van wegen en paden en steilrandjes. Kleine geïsoleerde wateren die verspreid in deze gebieden voorkomen (vooral veedrinkpoelen) worden ook gerekend tot droge dooradering.<sup>40</sup>

### 3.4.2 Natuurbeheerplan

Met het Natuurbeheerplan<sup>41</sup> geven GS de kaders aan voor de uitvoering van het natuur- en landschapsbeheer in Overijssel. Het Natuurbeheerplan geeft aan waar welke natuur aanwezig is en welke beheerdoelen hiervoor gelden. Het plan beschrijft de beleidsdoelen en de subsidiemogelijkheden voor zowel de ontwikkeling als het beheer van natuurgebieden, agrarisch natuur en landschapselementen in de provincie. Het Natuurbeheerplan is ook een toetsingskader voor subsidieaanvragen om het Europese, Rijks- en provinciale natuur- en landschapsbeleid te realiseren.

#### Begrenzing

In het Natuurbeheerplan begrenst de provincie de gebieden waar subsidiëring van beheer en ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen plaats kan vinden. De begrenzingen in het Natuurbeheerplan hebben geen planologische consequenties of consequenties voor bestemmingsplannen. Ook bevat het plan geen bindende regels of verplichtingen voor burgers en kunnen er geen rechten aan ontleend worden. Het Natuurbeheerplan laat 'alleen' de mogelijkheid zien om subsidie aan te vragen voor de in het plan begrensde gronden.

De begrenzing is aangeduid op twee kaarten, te weten de beheertypenkaart en de ambitiekaart. De beheertypenkaart geeft voor alle percelen natuur het bestaande (agrarische) natuur- en landschapstype weer met de benamingen volgens de landelijke Index Natuur en Landschap. Ook zijn op deze kaart de agrarische leefgebieden aangegeven waar potenties zijn voor agrarisch natuurbeheer. De ambitiekaart geeft aan waar subsidie mogelijk is voor realisatie of een kwaliteitsimpuls voor natuur binnen het NNN.

Bij het vaststellen van het Natuurbeheerplan, maken GS ook bekend voor welke percelen van de beheertypenkaart en de ambitiekaart subsidies voor beheer, functiewijziging en inrichting mogelijk zijn en welke voorwaarden hiervoor gelden. Dit besluit wordt vastgelegd op de [subsidiekaart](#).

<sup>40</sup> Natuurbeheerplan Provincie Overijssel 2021

<sup>41</sup> Natuurbeheerplan Provincie Overijssel 2021

### Bijstelling van het plan

GS stellen het provinciale Natuurbeheerplan één of twee keer per jaar bij met kleine aanpassingen van de begrenzing en accentverschuivingen. De belangrijkste grotere wijziging in de recente geschiedenis vond plaats in 2016 bij de invoering van de nieuwe Subsidieregeling Natuur en Landschap Overijssel 2016. Met de overgang naar het nieuwe stelsel werd het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer begrensd tot de meest kansrijke gebieden en werd de mogelijkheid tot het aanvragen van subsidie beperkt tot de drie opgerichte agrarische collectieven.<sup>42</sup> Een geïnterviewde typeerde de situatie van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer voor 2016 als ‘hagelslag’, dat wil zeggen verspreid en versnipperd.

### 3.4.3 Subsidies (agrarisch) natuurbeheer

Zoals in paragraaf 3.4 is aangegeven is het subsidiestelsel Natuur en Landschap een belangrijk instrument om natuurdoelen te realiseren. Binnen het subsidiestelsel Natuur en Landschap zijn twee deelregelingen te onderscheiden. De ene sub-regeling heeft primair betrekking op gebieden binnen het Natuur Netwerk Nederland (NNN) en valt daarmee in principe buiten de focus van dit onderzoek. Maar omdat een deel van de landschapselementen buiten het NNN via het SNL worden gesubsidieerd, gaan we kort in op deze regeling. De andere deelregeling heeft betrekking op de gebieden buiten het NNN, het agrarisch cultuurlandschap en sluit aan bij de focus van dit onderzoek. Voor beide deelregelingen geldt dat het provinciale regelingen zijn die landelijk zijn afgestemd voor een zo uniform mogelijke invulling van het SNL.

#### Subsidieregelingen agrarisch natuurbeheer

In de hierna volgende tabel zijn de regelingen opgenomen die sinds 2007 van toepassing waren op het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer.

**Tabel 8:** Subsidieregelingen Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer

Subsidieregeling	Doelgroep	Looptijd
Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN) <sup>43</sup>	Agrariërs en particulieren	2007 – 2009
SNL Agrarisch Landschapsbeheer (SNLa) <sup>44</sup>	Agrariërs, particulieren en agrarische natuurverenigingen	2009 – 2015
Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) <sup>45</sup>	Agrarische collectieven	2016 – heden

Bron: Provincie Overijssel

<sup>42</sup> Natuurbeheerplan 2016

<sup>43</sup> [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997\\_2.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997_2.html)

<sup>44</sup> [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/36560/36560\\_10.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/36560/36560_10.html)

<sup>45</sup> [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/CVDR364679/CVDR364679\\_6.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/CVDR364679/CVDR364679_6.html)

Omvang en aantallen subsidies die verstrekt zijn voor de periode 2007 tot en met 2015 kunnen niet door de provincie worden aangeleverd, deze worden beheerd door RVO en zijn voor de provincie niet uitgesplitst per beheertype. Deze informatie is er wel voor de periode 2016-heden en is opgenomen in tabel 8.

Tussen 2007 en heden hebben drie verschillende subsidieregelingen bestaan voor het agrarisch natuur- en landschapsbeheer: de PSAN, SNLa en ANLb. De verschillen tussen de regelingen hebben in de praktijk geen invloed op de wijze waarop gesubsidieerde landschapselementen worden beheerd. De drie regelingen verschillen met name van elkaar in de wijze waarop het agrarisch natuurbeheer is georganiseerd. Sinds 2016 is het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer gericht op de meest kansrijke gebieden. Dit wordt geregeld in de natuurbeheerplannen. Wat de opeenvolgende regelingen gemeen hebben is dat zij deels worden gefinancierd met Europees geld. 50 tot 75% van de subsidie betreft Europees geld, zo is in een interview aangegeven.

#### *Provinciale Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (PSAN)*

De PSAN is de eerste regeling waarbij het natuurbeheer onder de verantwoordelijkheid van de provincie viel en is grotendeels een voortzetting van de oude rijksregeling (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer). De regeling gold van 2007 tot 2009. Individuele agrariërs waren de primaire doelgroep voor het landschapsbeheer via de subsidies. De regeling hanteerde een eigen definitielijst van landschapselementen, en het daarbij behorende beheer. In de bijlagen 32 t/m 46 van de regeling waren deze zogeheten landschapspakketten opgenomen.<sup>46</sup>

#### *Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer (SNLa)*

De Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer verving de PSAN omdat deze werd gezien als te "ingewikkeld, rigide en gedetailleerd met te weinig mogelijkheden voor regionaal maatwerk"<sup>47</sup>. De nieuwe regeling bevatte bepalingen voor zowel het natuurbeheer, als het agrarische natuurbeheer. Voor het agrarisch natuurbeheer wordt de regeling aangeduid als SNLa.<sup>48</sup> De regeling gold van 2009 tot 2015. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van PSAN waren:

- *Grotere rol en professionalisering van agrarische natuurverenigingen (ANV's)*  
De ANV's krijgen in de nieuwe regeling een grotere rol, omdat zij worden gezien als een noodzakelijk onderdeel van de verdere professionalisering van het Natuur- en Landschapsbeheer. Om de samenwerking tussen overheid en ANV te vereenvoudigen, is de certificering van ANV's ingevoerd om de kwaliteit te borgen. Individuele agrariërs, en ongecertificeerde ANV's konden overigens nog steeds subsidie aanvragen. Voor meer uitleg over de praktijk van certificering, zie hoofdstuk 4.
- *Centrale plaats voor het natuurbeheerplan en Index Natuur en Landschap*  
Met de invoering van het SNL-stelsel krijgt het Natuurbeheerplan een centrale

<sup>46</sup> [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997\\_2.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997_2.html)

<sup>47</sup> Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer

<sup>48</sup> Presentatie SNL stelsel provincie Overijssel

rol in het landschapsbeheer. De Index Natuur en Landschap wordt ingevoerd als “landelijke taal” voor Natuur- en Landschapsbeheer.

#### *Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb)*

Het SNL-stelsel werd in 2016 door de provincies herijkt. Het agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer wordt sindsdien aangeduid als ANLb. De belangrijkste wijziging sinds 2016 was de oprichting van de drie agrarische collectieven en het uitsluiten van individuele agrariërs als aanvrager van subsidie.

In tabel 9 worden de uitgekeerde subsidiegelden aan de collectieven weergegeven. In de tabel staan het totaalbedrag per collectief en het deel dat voor het leefgebied droge dooradering is bestemd in de periode 2016-2019. Het leefgebied droge dooradering heeft betrekking op het beheer van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap. Ook is in de tabel het gemiddelde bedrag per jaar opgenomen dat bedoeld was voor de droge dooradering. In de laatste kolom staat het maximale jaarlijkse subsidiebedrag voor het leefgebied droge dooradering tot en met 2025.

**Tabel 9:** *Uitgekeerde subsidies sinds 2016 en vooruitblik in €*

Collectief	Totaal uitgekeerd 2016-2019	Totaal droge dooradering 2016-2019	Droge dooradering 2016-2019 gemiddeld p.j.	Maximaal bedrag p.j. droge dooradering 2020-2025
Agrarische Natuur-collectief Noordwest Overijssel	6.166.194	942.804	235.701	641.633
Agrarisch Natuur-collectief Midden Overijssel	3.866.276	2.690.000	672.500	1.168.614
Gebiedscollectief Noordoost Twente	2.522.198	1.916.096	479.0248	745.227

*Bron: Provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

De verdeling van de middelen over de drie collectieven is in 2015 door de provincie gemaakt op basis van de op dat moment in het gebied verstrekte subsidies. Sindsdien zijn er extra middelen bijgekomen. Grotendeels voor weidevogels en daarmee voor collectief Noordwest Overijssel, daarnaast ook voor de droge dooradering. Ook zijn er extra middelen beschikbaar gekomen voor de categorie water, gekoppeld aan het werkgebied van waterschap Vechtstromen. De (gemiddeld) jaarlijks beschikbare budgetten voor de droge dooradering laten voor alle drie de agrarische natuurcollectieven een stijging zien.



Het stelsel Anlb werd in 2021 in opdracht van het Ministerie van LNV en de provincies geëvalueerd<sup>49</sup>. De hoofdconclusie van de evaluatie is dat de uitvoerbaarheid en de doelgerichtheid ten opzichte van het vorige subsidiestelsel is verbeterd.

#### *Signaal in 2018: Vergoeding voor landschapselementen ontbreekt in het GLB*

Het PlattelandsOntwikkelingsPlan (POP 3) is onderdeel van één van de twee pijlers van het Gemeenschappelijk LandbouwBeleid (het landbouwbeleid van de Europese Unie) en ligt ten grondslag aan de subsidieregeling voor het agrarisch natuurbeheer zoals die door provincies wordt uitgevoerd. In juni 2018 stuurden Vereniging Nederland Cultuurlandschap (VNC) en Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) en vele anderen een brief<sup>50</sup> naar minister Schouten met het verzoek om landschapselementen in de hectarevergoeding van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid op te nemen, zoals andere Europese landen ook doen. Door landschapselementen buiten de vergoedingen te houden, vormen deze in de opinie van de opstellers van de brief uitsluitend een niet-productieve last. Minister Schouten kondigde vervolgens een nieuwe subsidiemogelijkheid voor landschapselementen aan.

In haar brief van 17 februari 2020 stelde de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit dat enkel het opnemen van landschapselementen in de hectarevergoeding te weinig oplevert voor de agrariër. Volgens de minister zou als alternatief meer ingezet kunnen worden op het behoud van specifieke landschapselementen via het agrarisch natuurbeheer van pijler 2 van het GLB, inclusief stimulering van aanleg van nieuwe elementen. Met een stapeling van deze beloningsopties zou meer bereikt kunnen worden (behoud, onderhoud en aanleg van nieuwe landschapselementen). Dit zal in het kader van de uitwerking van het Nationaal Strategisch Plan (NSP), dat wil zeggen de nationale invulling van het GLB voor de periode 2023-2027 gebeuren.<sup>51</sup> Het ministerie van LNV, het ministerie van I&W, de provincies en de Unie van Waterschappen zijn bezig om dit plan te maken<sup>52</sup>.

#### **Subsidieregelingen Natuur- en landschapsbeheer**

In tabel 10 zijn de regelingen opgenomen die sinds 2007 van toepassing waren op het Natuur en Landschapsbeheer.

<sup>49</sup> WUR (maart 2021), *Stelselvernieuwing in uitvoering, tussentijdse evaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer*

<sup>50</sup> <https://www.nederlandscultuurlandschap.nl/brief-aan-minister-schouten-over-vergoeding-landschapselementen-in-gemeenschappelijk-landbouw-beleid/>

<sup>51</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-32-1227.html>

<sup>52</sup> <https://www.toekomstglb.nl/over-qlb>

**Tabel 10: Subsidiereregelingen Natuur- en Landschapsbeheer**

Subsidiereregeling	Doelgroep	Looptijd
Provinciale Subsidiereregeling Natuurbeheer (PSN)	Terreinbeherende organisaties en particulieren	2007 – 2010
SNL Natuurbeheer	Terreinbeherende organisaties en particulieren	2010 – 2013
SNL Natuurbeheer	Terreinbeherende organisaties en (vanaf 2017) natuurcollectieven	2014 – heden

*Bron: Provincie Overijssel*

De regelingen hebben betrekking op natuur en landschapsbeheer binnen het NNN. De terreinbeherende organisaties zijn de voornaamste ontvangers van de subsidie. Voorheen kon voor alle grond met de bestemming natuur een SNL-subsidie worden aangevraagd. Inmiddels is dit beperkt tot de gronden binnen de NNN. In een interview is aangegeven dat bestaande contracten buiten het NNN wel worden voortgezet, maar dat er geen nieuwe contracten meer worden aangegaan. Het aantal landschapselementen buiten de NNN waarvoor nieuwe contracten zijn afgesloten, is in de periode 2017-2019 sterk teruggelopen. In 2020 vond een stijging plaats omdat een nieuw contract voor een periode van 6 jaar met Staatsbosbeheer werd afgesloten. Staatsbosbeheer beheert relatief veel objecten buiten het NNN, voornamelijk landschapselementen. Bijna al deze elementen vielen al onder een eerder contract die liep van 2014 t/m 2019.

# 4 Landschapsbeheer in de praktijk

*In dit hoofdstuk staat de praktijk van het beheer van landschapselementen centraal.*

## 4.1 Inleiding

Tot nu toe ging het in deze nota van bevindingen over beleid en instrumenten die de provincie inzet voor het beheer van landschapselementen. In dit hoofdstuk gaan we in op de praktijk; wie beheren de landschapselementen? En welke organisaties horen daarbij? Dit hoofdstuk heeft een beschrijvend karakter. Daarom worden de bevindingen niet aan normen getoetst.

*Tabel 11: Beheer in de praktijk*

Insteek vanuit	Organisaties	Rol provincie
Landschapselementen	Landschap Overijssel- vrijwilligers SGBDO	Subsidie vrijwilligers Voormalige subsidieregeling Groene en Blauwe Diensten
Natuur voor elkaar	Landschap Overijssel- streekeigen landschapsbeheer	Subsidieregeling streekeigen landschapsbeheer
Natuurbeleid	Agrarisch natuurcollectieven	Subsidieregeling ANLb

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland*

We beginnen dit hoofdstuk met Landschap Overijssel. De stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel (SGBDO) komt aan bod in paragraaf 4.3. Paragraaf 4.4 wijden we aan de agrarische natuurcollectieven.

### Bevindingen

- Landschap Overijssel (LO) zet zich onder meer via het ondersteunen van vrijwilligers in voor het beheer van landschapselementen.
- Bij Streekeigen landschap is naast de zeven pilots een nieuw bidbook in de maak, daarnaast wordt door de coördinator van LO op andere plekken geprobeerd het enthousiasme aan te wakkeren. Er wordt veel van initiatiefnemers gevraagd, dat kost tijd. De continuïteit (zowel qua menskracht als langjarige contracten) is een aandachtspunt.
- De stichting SGBDO beheert de contracten voor Groene en Blauwe Diensten. Het is met name een beheerorganisatie, (financiële) ruimte voor nieuwe contracten is er niet of nauwelijks. Voor sommige fondsen is een wachtlijst; er is animo om een beheercontract af te sluiten voor de nog resterende periode.
- SGBDO zorgt voor de jaarlijkse uitbetaling van de beheervergoeding aan particulieren die een beheercontract hebben en controleert de uitvoering van het beheer.
- De werkwijze met de agrarisch natuurcollectieven bevat zowel de provincie als de collectieven goed. De animo om mee te doen aan agrarisch natuurbeheer is groter dan het beschikbare budget. Wanneer een contract niet verlengd wordt omdat elders meer resultaat wordt verwacht, kan dit een pijnlijke keuze zijn voor zowel beheerder (die zich hiervoor heeft ingezet) als natuur (want veelal terug naar intensieve landbouw).

## 4.2 Landschap Overijssel

*‘Landschap Overijssel beschermt, beheert en ontwikkelt het Overijsselse landschap met zijn bijzondere natuur en streekeigen historie met waarde voor mens, plant en dier om in te leven en om het te beleven’.* Zo luidt de missie van Landschap Overijssel<sup>53</sup>.

Landschap Overijssel beheert, verwerft en ontwikkelt eigen terreinen en gebouwen, vervult daarnaast een rol in het stimuleren en adviseren van anderen en agendeert opgaven op het gebied van natuur en landschap bij overheden, burgers en bedrijfsleven.<sup>54</sup>

Voor Landschap Overijssel zijn vrijwilligers een belangrijke schakel voor het beschermen, beheren en ontwikkelen van het landschap. In het jaarverslag van Landschap Overijssel over 2019 is onder meer opgenomen dat vrijwilligers gratis worden ondersteund met materiaal en advies en dat er -samen met Natuur en Milieu Overijssel en andere partners- gewerkt is aan een groen vrijwilligersplatform groenbezig.nl.

<sup>53</sup> <https://www.landschapoverijssel.nl/publicaties/missie-en-visie-landschap-overijssel>

<sup>54</sup> Jaarverslag 2019, Landschap Overijssel

Landschap Overijssel ondersteunt de Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel en de andere vergelijkbare stichtingen, die in de volgende paragraaf aan de orde komen. Daarnaast is Landschap Overijssel betrokken bij het Streekeigen landschapsbeleid van de provincie Overijssel (zie paragraaf 2.2.3) en de pilots die daarvoor zijn uitgevoerd.

### Streekeigen landschapsbeheer

Voor Streekeigen Landschapsbeheer wordt samengewerkt met het groene netwerk in vier regio's.<sup>55</sup> Naast de zeven pilotgebieden (zie paragraaf 2.2.3) is in Lonneker een groep mensen bezig om een bidbook te maken. De landschapscoördinator van Landschap Overijssel (voor 50% gefinancierd door de provincie) is daarnaast op meerdere plekken in de provincie bezig om mensen en ideeën stapje voor stapje verder te brengen. In een interview is aangegeven dat er tijd nodig is om een groep te laten groeien totdat ze toe zijn aan de volgende stap. Naast tijd is er ook deskundigheid nodig, ook omdat er best veel wordt gevraagd van initiatiefnemers. Naast het beheer van het landschap gaat het ook om de organisatie en het langjarig beheer van middelen. De 'gereedschapskoffer' van de coördinator voorziet niet alleen in deskundigheid over het beheer van het landschap, maar er wordt ook ondersteuning geboden bij de administratieve lasten bij het afsluiten van beheercontracten en het zoeken naar mogelijkheden om de middelen onder te kunnen brengen bij een landschapsfonds<sup>56</sup>. Anders dan bij Groene en Blauwe Diensten moet een deel van de financiering zelf worden gevonden en is het aan het gebied om aan te geven hoe zij de middelen langjarig willen beheren. In een interview is aangegeven dat het aansluiten bij een landschapsfonds niet eenvoudig is, juist doordat een deel van de financiering nog door het gebied zelf gevonden moet worden. De insteek van de regeling is om binnen vijf jaar na het indienen van het plan contracten af te sluiten.

Het meeliften op de energie in een gebied is, zo is in een interview aangegeven, enerzijds de kracht van het project want er ontstaan mooie projecten. Anderzijds maakt het de projecten tegelijkertijd kwetsbaar qua organisatiegraad, omdat ze drijven op een aantal enthousiastelingen die de kar trekken. Aangegeven is dat er naar gestreefd wordt om de achterban bij de projecten Streekeigen Landschapsbeheer te vergroten om daarmee de continuïteit voor de toekomst te waarborgen.

In de rapportage Streekeigen Landschapsbeheer 2020<sup>57</sup> opgesteld door Landschap Overijssel en provincie Overijssel is de stand van zaken van de pilots opgenomen.

#### Stand van zaken pilots Streekeigen Landschapsbeheer

Voor Willemsoord zijn in 2020 22 aanmeldingen binnen gekomen voor langjarig landschapsbeheer. Variërend van reconstructie van een volledig erf tot een enkele fruitboom/haag. Helaas is het door de corona beperking nog niet mogelijk geweest erfbezoeken/adviesgesprekken te voeren. Er zijn daarom nog geen overeenkomsten afgesloten. Er zijn ook nog geen kosten gemaakt.

<sup>55</sup> *Kop van Overijssel & Vechtdal, Salland & Noordoost Twente, IJsseldelta & Sallandse Heuvelrug en Zuid- en West-Twente*

<sup>56</sup> *In paragraaf 4.3 komen landschapsfondsen aan de orde.*

<sup>57</sup> *Rapportage Streekeigen Landschapsbeheer 2020, Landschap Overijssel en provincie Overijssel, december 2020, januari 2021*

In Staphorst waren in 2020 informatiebijeenkomsten en keukentafelgesprekken gepland voor particuliere eigenaren en agrarische ondernemers. Dit om ze te enthousiasmeren om deel te nemen aan landschapsbeheer. Dit heeft niet plaatsgevonden i.v.m. het coronavirus. Wel heeft er afgelopen zomer een veldbezoek plaatsgevonden met Stichting Historieherstel Staphorst. Alle landschapselementen langs de wandelroute zijn bezocht en beoordeeld. Ook hebben gesprekken plaatsgevonden met SGBDO over het contractbeheer en -administratie.

De coöperatie Notter-Zuna heeft met 6 inwoners contracten afgesloten voor 20 jaar onderhoud. Daarnaast hebben 3 SGBDO contractanten zich aangesloten bij de coöperatie (middels een contract) en 1 externe semi-overheidspartij die niet onder de subsidie valt. Daarnaast zijn er met 4 inwoners concrete afspraken en zijn ze in gesprek met nog eens 3 inwoners. Totaal zijn er nu 1,25 ha houtwal/singel, 6,5 ha geriefhoutbosje, 3 poelen, 30 knotbomen en 6 solitaire bomen in beheer bij de coöperatie.

Markelokaal werkt samen met de gemeente aan het meetbaar maken van hun impact middels een biodiversiteitsmonitor. De gemeente gaat deze app via IPC-Groene ruimte aanschaffen, zodat Markelokaal hiermee kan werken. Met 28 deelnemers zijn inmiddels overeenkomsten afgesloten. Van de opgave is inmiddels 34% gerealiseerd, de nieuwe boomgaard op de Markeloseberg is hiervan een voorbeeld.

In Salland zijn 4 gebieden actief: Olst Zuid, Salland Zoemt, Land van Waarde en Okkenbroek-Lettele. Elk project bevindt zich in een andere fase:

- In Olst Zuid wordt op korte termijn het eerste gebiedscontract afgesloten.
- Salland Zoemt is op dit moment bezig met het opstellen van plannen.
- Land van Waarde is op dit moment het lastigste traject om in beweging te krijgen. Cofinanciering is hier de grootste zorg. Vrijwilligers die betrokken zijn in de verschillende deelgebieden, hebben moeite met alles wat er van hen wordt verwacht. Om het proces hier goed te laten verlopen, blijkt er vanuit Streekeigen Landschapsbeheer een behoorlijke ureninzet nodig te zijn. Ook Stichting Kostbaar Salland investeert veel tijd in de aansturing van de pilots.
- Bij Okkenbroek-Lettele wordt een tweede gebiedscontract gemaakt en wordt naar verwachting op korte termijn de uitvoering opgepakt.

In IJsseldelta is er voldoende vraag naar het afsluiten van beheercontracten. Hiervoor is echter wel voldoende financiering nodig (voor de gehele contractperiode). De IJsseldelta heeft van de gemeente Zwolle haar bijdrage in de cofinanciering ontvangen. In afwachting op de bijdragen van gemeente Kampen en gemeente Zwartewaterland is er nog niet gestart met het afsluiten van contracten. Zodra de nieuwe Overijsselse dienstenbundel gereed is, worden er contracten afgesloten (vooralsnog alleen in Zwolle). Dit zal zijn op basis van 50% bijdrage in de kosten van landschapsbeheer. Door corona is er bewust voor gekozen om in deze crisis geen geld van ondernemers te vragen om bij te dragen aan het landschap. De geplande excursies en lezingen konden in 2020 helaas niet doorgaan vanwege corona. De opzet is nu om deze te vervangen door advertenties in huis-aan-huis bladen.

In Enschede heeft het bidbook partijen die in het Wageler actief waren bij elkaar gebracht. Dit heeft geleid tot een gezamenlijke beheervisie. Vanuit deze beheervisie worden al de eerste projecten uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt in het Wageler een vereniging opgericht. De gemeente denkt er over na om de vereniging nog meer zeggenschap te geven en eventuele eigendommen (grond en gebouwen) van de gemeente over te dragen aan de vereniging. NB omdat het hier om gemeentegrond gaat, is er geen uitvoeringsgeld beschikbaar van de provincie.

### 4.3 Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel

De stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel (SGBDO) is in 2010 opgericht als uitvloeisel van de regeling Groene en Blauwe Diensten van de provincie Overijssel. De stichting kent een bestuur en raad van toezicht. De stichting heeft geen personeel in dienst, maar huurt personeel in van Landschap Overijssel, LTO Noord, maar ook zelfstandig veldadviseurs.

De visie van SGBDO is om te komen tot een duurzaam, structureel en hoogwaardig beheer van het landschap, de natuur en het water in de provincie Overijssel. In hun jaarverslag<sup>58</sup> over 2019 noemen zij daarbij de volgende doelstellingen:

- Het aanleggen van nieuwe landschapselementen.
- Het herstellen van bestaande landschapselementen.
- Het duurzaam beheren van bestaande landschapselementen.

Op dit moment ligt de nadruk op het duurzaam beheren van landschapselementen en is SGBDO een beheerorganisatie. In een interview is aangegeven dat de SGBDO nauwelijks een mogelijkheid heeft om nieuwe contracten af te sluiten. Alleen wanneer contracten ontbonden worden of wanneer er door een gemeente extra middelen worden toegevoegd aan het landschapsfonds kunnen er extra contracten worden afgesloten. Voor enkele gebieden is er sprake van een wachtlijst, daar zouden meer beheercontracten afgesloten kunnen worden als er meer middelen beschikbaar zouden zijn.

Om de doelen te realiseren voert de stichting diverse activiteiten uit waaronder het faciliteren van gebiedsinitiatieven, het werven van fondsen en het opzetten van een kenniscentrum. Daarnaast zorgt de stichting voor de administratie en het beheer van de contracten.

#### Contracten

In het jaarverslag over 2019 staat dat de stichting in 2019 dertien landschapsfondsen voor achttien gemeenten onder haar hoede had. Eind 2019 waren 1.843 contracten met grondeigenaren afgesloten binnen deze fondsen. Daarbij ging het om 1.805 contracten voor de beheerfase en 38 in de aanleg- en herstelfase. In 2019 zijn 31 contracten ontbonden. In een interview is aangegeven dat dit te maken heeft met verandering van eigenaar van de grond (door verhuizen of overlijden), niet meer door willen en soms doordat het beheer niet naar behoren wordt uitgevoerd. Wanneer er (daardoor) ruimte in een landschapsfonds ontstaat, worden er nieuwe contracten afgesloten. In 2019 zijn tien nieuwe contracten gesloten. De looptijd van deze nieuwe contracten is dan wel korter dan de looptijd van het oorspronkelijke contract; het gaat om de nog resterende budget/beheerperiode. Uit de jaarverslagen 2013 tot en met 2018 blijkt dat het aantal

<sup>58</sup> Jaarverslag 2019 Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel <https://docplayer.nl/192188880-Jaarverslag-2019-stichting-groene-en-blauwe-diensten-overijssel.html>

contracten varieert tussen de 'ruim 1.800' (2013) en 2.071 (2015) en de laatste jaren redelijk stabiel net onder de 1.900 contracten zit.

Met deze 1.843 contracten uit 2019 heeft de stichting een langjarig contract voor:

- 65 kilometer bomenrijen;
- 7 ha eendenkooien;
- 74 kilometer elzensingels;
- 326 ha geriefhoutbosjes;
- 42 kilometer heggen en hagen;
- 35 ha hoogstamfruitboomgaarden;
- 985 kilometer houtwallen;
- 3100 knotbomen;
- 4 kilometer lanen;
- 500 poelen;
- 60 kilometer rasters;
- 2 ha rietland;
- 1500 solitaire bomen;
- 65 kilometer toegankelijkheid en
- 5 ha zoombeheer.

In het jaarverslag is opgenomen dat daarnaast ook nog vele andere elementen – van knoteiken tot essenstoven, van slootranden tot grafheuvels en van dassenrasters tot bloemrijke akkerranden – onder contract staan. Ook in de jaarverslagen over andere jaren zijn dit soort lijstjes opgenomen. In de periode voor 2018 is de opsomming minder fijnmazig/gedetailleerd weergegeven, daardoor heeft een vergelijking van deze gegevens in de tijd geen meerwaarde.

### Kwaliteitscontrole

In het jaarverslag wordt tevens aandacht besteed aan de jaarlijkse kwaliteitscontrole. Hiervoor maakt SGBDO sinds 2019 gebruik van zogenoemde 'zachte' controles, waarbij veldadviseurs vanaf de weg met een controle-app inschatten hoe de landschapselementen er bij staan. In elke gemeente zijn tenminste een kwart van de deelnemers bezocht, in totaal meer dan 500. Op basis van de resultaten zijn 58 'harde' veldbezoeken uitgevoerd. In enkele gevallen is het beheer als onvoldoende beoordeeld, veel vaker worden tips gegeven ten aanzien van het beheer. Naast deze controles voor het beheer zijn ook veertig controles voor aanleg en herstel uitgevoerd. Voorheen werd jaarlijks een steekproef van 5% van de contracten via een veldbezoek gecontroleerd.

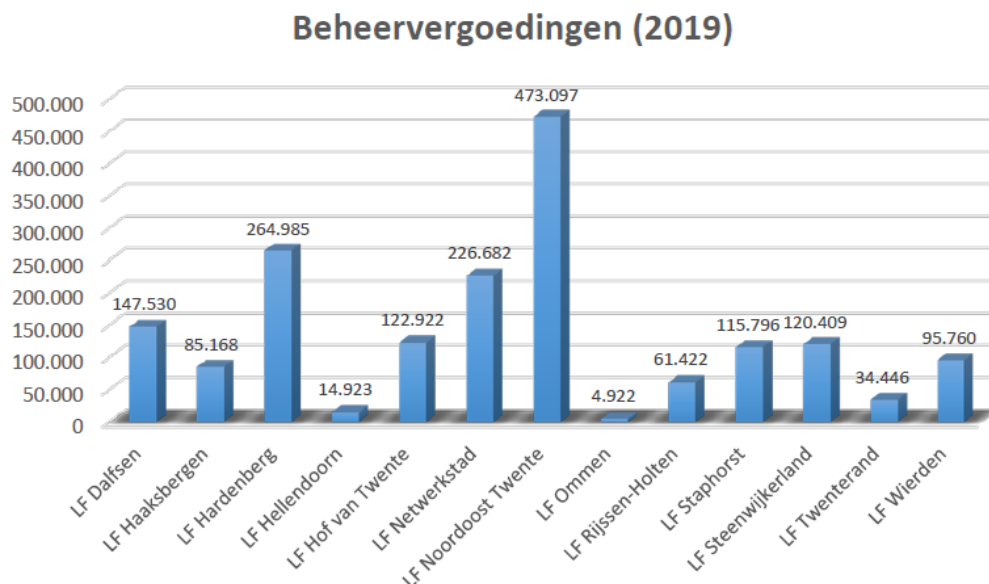
### Landschapsfondsen

De middelen die zijn bedoeld voor het langjarig beheer van landschapselementen, te weten de subsidie van de provincie en cofinanciering van gemeenten en eventuele aanvullende middelen, zijn ondergebracht in fondsen. Met deze fondsen is de beheervergoeding voor het langjarig beheer veilig gesteld en kan jaarlijks de beheervergoeding worden uitbetaald aan de deelnemers. Het totale fondsvermogen van de landschapsfondsen van SGBDO bedroeg -zo is te lezen in het jaarverslag- op 31 december 2019 € 34.697.997. Per fonds is een liquiditeitsprognose gemaakt. De fondsen zijn ondergebracht bij lokale Rabobanken.



In figuur 10 is de verstrekte totale beheervergoeding in het jaar 2019 per fonds opgenomen. De grootte van gebieden en het aantal contracten per gebied varieert.

**Figuur 10: Beheervergoeding 2019**



Bron: Jaarverslag SGBDO 2019

De totale beheervergoeding afgezet tegen het totaal aantal contracten leidt tot een gemiddelde beheervergoeding per contract van € 960.

### Overige Groene en Blauwe Diensten-stichtingen

Naast de SGBDO zijn er drie andere Groene en Blauwe Diensten-stichtingen in Overijssel:

- Stichting Kostbaar Salland (Deventer, Raalte en Olst-Wijhe);
- SPLIJ+ (Kampen, Zwolle en Zwartewaterland);
- Landschapsfonds Enschede.

SGBDO trekt samen op met deze stichtingen, bijvoorbeeld in het stimuleren van langjarig landschapsbeheer. SGBDO voert daarnaast in opdracht van de stichtingen (een gedeelte van) hun administratie, kwaliteitscontrole en kennisoverdracht uit. In 2019 controleerde SGBDO een kwart van de contracten van Landschapsfonds Enschede en een kwart van de contracten van SPLIJ+ via de methode van zachte controle. Stichting Kostbaar Salland werkt met schriftelijke verklaringen die jaarlijks door de helft van de contractanten moet worden ingevuld. Wanneer die verklaringen niet worden ontvangen, volgt een controlebezoek.

### Visiekaarten 2020-2030

SGBDO werkt aan gemeentelijke visiekaarten, waarbij op hoofdlijnen landschappelijk gekeken wordt naar ecologie, cultuurhistorie en esthetiek. De 25 gemeentekaarten

samen maken de provinciale visiekaart 2020-2030. Daarmee wil SGBDO gemeenten ondersteunen omdat gemeenten het in de praktijk soms lastig vinden om afgewogen keuzes te maken voor landschapselementen in het buitengebied.

#### 4.4 Agrarische natuurcollectieven

In deze paragraaf staat de uitvoering door agrarische natuurcollectieven centraal. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht is de inzet op landschapselementen via de subsidieregeling ANLb gericht op het bevorderen van de biodiversiteit.

Sinds 2016 worden agrarische natuurcollectieven ingezet voor het agrarisch natuurbeheer. Daarvoor sloot de provincie beheercontracten af met individuele agrariërs. De provincie Overijssel heeft te maken met drie agrarische natuurcollectieven:

- Collectief Noordoost-Twente;
- Collectief Noordwest-Overijssel en
- Collectief Midden-Overijssel.

Een agrarisch collectief is in de subsidieregeling omschreven als *“een samenwerkingsverband in een bepaald gebied dat bestaat uit agrariërs en andere grondgebruikers in dat gebied die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer.”*

##### Uitvoering

De provincie maakt -passend binnen het Natuurbeheerplan en de budgettaire kadersafspraken met de collectieven over de te realiseren prestaties, bijvoorbeeld hectares weidevogelbeheer of kilometers houtsingels. Op basis daarvan stelt een collectief de beheerstrategie op, waarin wordt vastgelegd op welke doelsoorten het beheer gericht wordt en welke maatregelen daarvoor genomen worden. Vervolgens wordt op basis van voorintekening een overzicht gemaakt van bestaande en nieuwe beheereenheden. Daarover wordt een ecologische toets uitgevoerd door het collectief, op basis van de beheerstrategie. Met die toets wordt in beeld gebracht welke beheereenheden het beste bijdragen aan de doelstellingen. Aan de hand van die toets en het beschikbare budget wordt een selectie gemaakt van beheereenheden die mee kunnen richting een beheercontract. De collectieven maken vervolgens de afspraken met individuele agrariërs over te realiseren prestaties, houden de uitvoering in de gaten en zorgen voor de betalingen voor de geleverde prestaties.

In interviews is aangegeven dat de animo om beheercontracten te sluiten vele malen groter is dan het beschikbare budget. De door de collectieven te maken selectie van beheereenheden voor de contracten zorgt, zo is in interviews aangegeven, soms voor pijnlijke keuzes. Bijvoorbeeld wanneer de beheervergoeding na een aantal jaren stopt, omdat er andere gebieden zijn waarvan meer verwacht wordt in relatie tot de doelstelling. Het gevolg is dat landschapselementen niet altijd meer worden beheerd en dat reguliere landbouw de plek inneemt van het agrarisch natuurbeheer. Daardoor wordt de kwaliteit die in een aantal jaren is opgebouwd, teniet gedaan.

De afspraken die de collectieven maken met de provincie bieden ruimte voor flexibiliteit. In interviews is aangegeven dat de mogelijkheid er is om -mits er budget is- tussentijds een extra beheercontract aan te gaan of met wederzijdse instemming een contract te beëindigen. Dat laatste kan aan de orde zijn wanneer geconstateerd wordt dat het niet lukt om een optimaal leefgebied te creëren voor een bepaalde doelsoort. De afspraken die met de provincie zijn gemaakt bieden de ruimte voor dergelijke heroverwegingen.

### Kwaliteit, controle en verantwoording

Om de kwaliteit te waarborgen wordt gewerkt met een certificering. Wanneer een collectief voldoet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in het Programma van Eisen en uitgewerkt in een kwaliteitshandboek, wordt het certificaat 'collectief agrarisch natuurbeheer' uitgereikt door de stichting Certificering. Met audits wordt periodiek gecontroleerd of nog aan de voorwaarden wordt voldaan, zodat de certificering verlengd kan worden. In het jaarverslag over 2019 van de stichting Certificering SNL<sup>59</sup> staat dat in 2019 twee Overijsselse collectieven zijn getoetst. Deze audits hebben geleid tot behoud van het certificaat. Het derde collectief laat op haar website<sup>60</sup> weten dat de externe audit er toe heeft geleid dat het certificaat -mits zij blijven voldoen aan de certificeringseisen- geldig blijft tot eind 2023.

Door de collectieven wordt gecontroleerd of het beheer door de contractanten naar behoren wordt uitgevoerd. In interviews is aangegeven dat de collectieven werken met een controle- en sanctieprotocol. Als er afwijkingen worden geconstateerd, wordt in eerste instantie gestreefd naar herstel. Inhoudingen op de vergoeding of, bij herhaling, beëindiging van het contract zijn sancties die toegepast kunnen worden. In de praktijk gaat het grootste deel van het beheer goed of is een afwijking met een kleine herstelmaatregel op te lossen.

De collectieven leggen verantwoording af aan de provincie. Drie maal per jaar zit de provincie met de collectieven om tafel om de voortgang van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer te bespreken. Uit interviews blijkt dat de onderlinge samenwerking goed verloopt, men weet elkaar te vinden.

De subsidieregeling ANLb wordt deels bekostigd uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Hiervoor gelden vanuit de EU opgelegde controleverplichtingen. De NVWA heeft als taak deze controles uit te voeren.

### Betrokkenheid

De collectieven vergaderen met hun leden, te weten individuele agrariërs met een beheercontract en andere geïnteresseerde grondgebruikers of -eigenaren. Uit interviews komt naar voren dat dit overleg met leden zorgt voor een grote betrokkenheid van de leden bij het agrarisch natuurbeheer. In interviews is aangegeven dat dit, naast de grotere flexibiliteit, het grootste pluspunt is van de werkwijze met agrarische natuurcollectieven.

<sup>59</sup> <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/12/Stichting-Certificering-SNL-Jaarverslag-2019.pdf>

<sup>60</sup> <https://www.collectiefmiddenoverijssel.nl/uncategorized/certificaat-collectief-agrarisch-natuurbeheer/>



# 5 Verantwoording over resultaten en effecten

*Welke informatie ontvangen PS over de resultaten van het beleid?*

## 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de verantwoording en informatievoorziening aan PS over de inzet op het beheer van landschapselementen aan de orde. Naast de informatie in P&C-documenten worden PS met statenbrieven en evaluaties geïnformeerd over de resultaten van het beleid. De statenbrieven die gerelateerd zijn aan landschap zijn in hoofdstuk 2 al aan de orde geweest. Dit geldt ook voor de evaluatie van Groene en Blauwe Diensten, voor de volledigheid wordt daar nog kort op ingegaan.

### Normen

- De door de provincie beoogde resultaten voor landschapselementen zijn gerealiseerd.
- De door de provincie beoogde effecten van de inzet op landschapselementen zijn gerealiseerd.
- Op basis van aan hen verstrekte informatie over het beheer van landschapselementen kunnen PS hun controlerende rol invullen.
- De provincie heeft zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen van de landschapselementen.

### Bevindingen

- PS zijn in de ILG-periode via rapportages in de jaarrekening geïnformeerd over het beheer van landschapselementen en hebben via de evaluatie Groene en Blauwe Diensten eveneens informatie ontvangen.

### Bevindingen - vervolg

- De beoogde resultaten met Groene en Blauwe Diensten (50% onder beheer brengen) zijn niet volledig gerealiseerd (15-20% per 2016). Naast het resultaat aan hectares onder beheer heeft de regeling Groene en Blauwe Diensten gezorgd voor meer aandacht voor het landschap, ook bij gemeenten.
- De effecten van de inzet op landschap zijn niet in meetbare termen geformuleerd, waardoor daar geen inzicht gegeven kan worden.
- De provincie beschikt niet over inzicht in de ontwikkeling van landschapselementen in Overijssel, wel over een actueel overzicht van gesubsidieerde elementen.
- Vanaf 2013 is er in de jaarrekening minder informatie over het beheer van landschapselementen te vinden.
- Het aantal hectare agrarisch natuurbeheer is gerapporteerd in de P&C-cyclus. De beoogde resultaten (601 hectare extra) zijn in de periode 2007-2013 niet gehaald, de periode daarna overtreft de realisatie (4.530, 4.438, 5.063 en 6.000 ha) de streefwaarde (3.200, 3.200, 4.000 en 4.700 ha).

## 5.2 Resultaten en effecten in de jaarverslagen

In de jaarverslagen over de periode 2007-2019 is informatie opgenomen over de beoogde en gerealiseerde resultaten ten aanzien van het beheer van het landschap. In deze paragraaf geven we daarvan een overzicht. Effectindicatoren zijn niet opgenomen in de documenten.

### Beheer landschapselementen in ILG-periode

In de periode dat het beheer van landschap een onderdeel was van de afspraken in het pMJP behorende bij het ILG, werd er bij het jaarverslag een bijlage gevoegd 'Realisatie doelen/prestaties pMJP'. In tabel 12 staat -specifiek gericht op het beheer van landschapselementen- wat in deze verslagen was opgenomen. Uit de tabel komt naar voren dat tot en met 2013 972 hectare is gerealiseerd en nog 100 hectare beschikt maar nog niet gerealiseerd is, ten opzichte van de taakstelling van 2811 hectare.

**Tabel 12: Resultaten beheer landschapselementen in ILG-periode in hectare**

Jaar	Gerealiseerd	Cumulatief	Beschikt nog niet gerealiseerd
Taakstelling periode 2007-2013 2811 hectare			
2007	32 <sup>61</sup>		
2008	19	19	777
2009	123	155	888
2010	175	257	766
2011	412	494	806
2012	223	703	<sup>62</sup>
2013	307	972	100

Bron: Jaarverslag Overijssel 2007-2013, bijlage verslag pMJP, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Na 2013 zijn er geen indicatoren voor landschapselementen meer opgenomen in de jaarverslagen.

### Evaluatie Groene en Blauwe Diensten

In de evaluatie over Groene en Blauwe Diensten uit 2013 is ten aanzien van het doelbereik opgenomen dat de doelstelling (50% van de landschapselementen per 2016 onder beheer) ofwel te ambitieus dan wel te vroeg in de tijd geplaatst was. In termen van de door de provincie gehanteerde hectares als prestatie-indicator is per 2013 30-40% van de provinciale ambitie per 2016 gerealiseerd (15-20% onder beheer t.o.v. 50%). Daarnaast is in de evaluatie te lezen dat de regeling heeft bijgedragen tot een grotere betrokkenheid van gemeenten bij landschap en dat particulieren tevreden zijn over de afgesloten contracten.

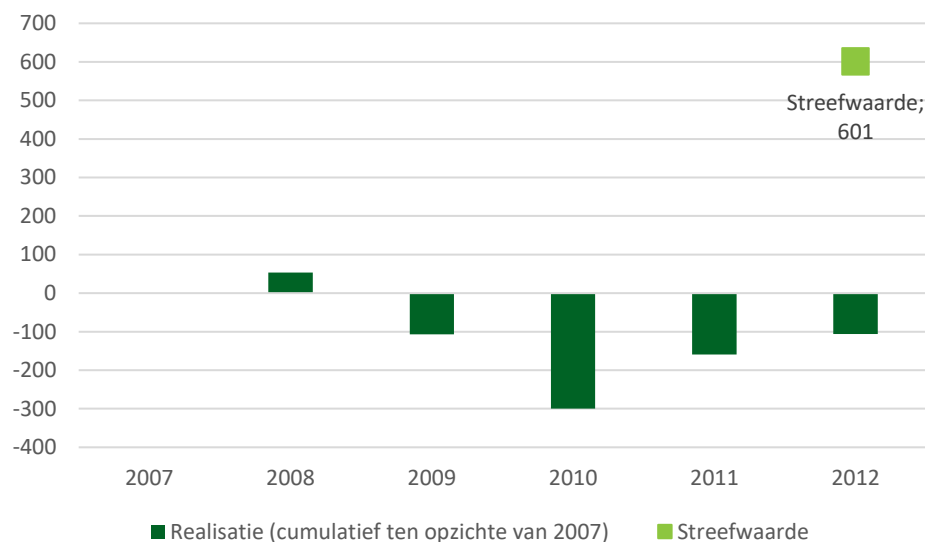
### Agrarisch natuurbeheer

Via het agrarisch natuurbeheer zijn eveneens landschapselementen gesubsidieerd. In de jaarrekeningen zijn de gerealiseerde prestaties opgenomen. We onderscheiden twee periodes omdat de manier waarop de jaarlijkse streefwaarden voor het agrarisch natuurbeheer zijn vormgegeven per periode sterk verschilt. In de periode 2007-2012 werd gerapporteerd ten opzichte van een streefwaarde uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De prestatie bestaat uit de jaarlijkse hoeveelheid nieuwe gesubsidieerde hectares minus de niet gecontinueerde gesubsidieerde hectares. Zoals in figuur 11 is te zien werd de streefwaarde van 601 extra hectare ten opzichte van 2007 in 2012 niet gehaald.

<sup>61</sup> In het jaarverslag 2007 bijlage pMJP staat 32 ha vermeld als gerealiseerd in 2007, gezien de cumulatieve stand in 2008 ligt het meer voor de hand dat de 32 ha in 2007 beschikt, maar nog niet gerealiseerd zijn.

<sup>62</sup> Niet opgenomen in het verslag

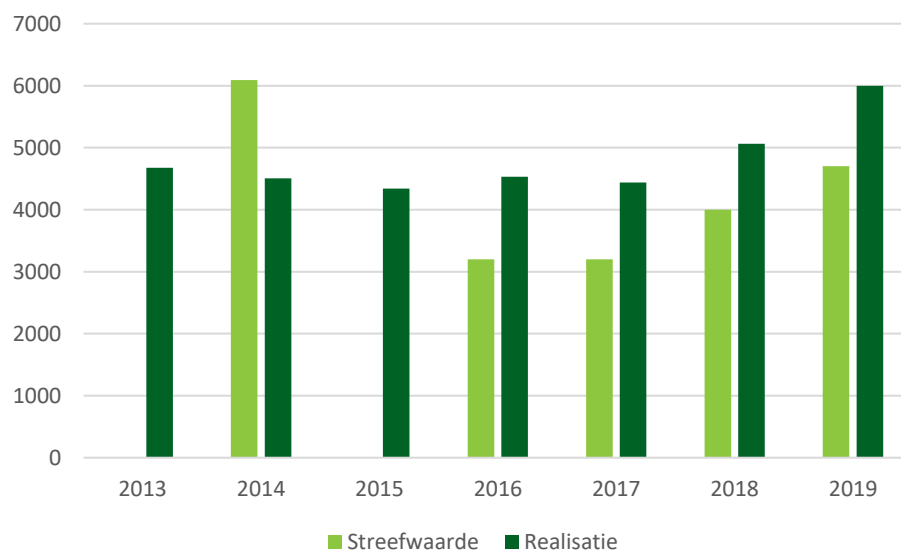
**Figuur 11:** Gerealiseerde ILG-prestatie en de streefwaarde voor het areaal agrarische natuurbeheer (ha/jaar)



Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel 2007-2012

In de jaren na het ILG (vanaf 2013) wordt gerapporteerd over het aantal gesubsidieerde hectares met agrarisch natuurbeheer. Voor de jaren 2013 en 2015 zijn door de provincie geen streefwaarden vastgesteld. De lagere realisatie ten opzichte van de streefwaarde wordt in 2014 verklaard doordat het ganzenbeheer werd losgekoppeld van het agrarisch natuurbeheer. Zoals in figuur 12 is te zien is de laatste jaren een stijgende lijn te zien in de realisatie van gesubsidieerd areaal. De vastgestelde streefwaarden worden sinds 2016 overtroffen door de realisatie.

**Figuur 12:** Areaal gesubsidieerd agrarisch natuurbeheer na de ILG-periode (ha/jaar)



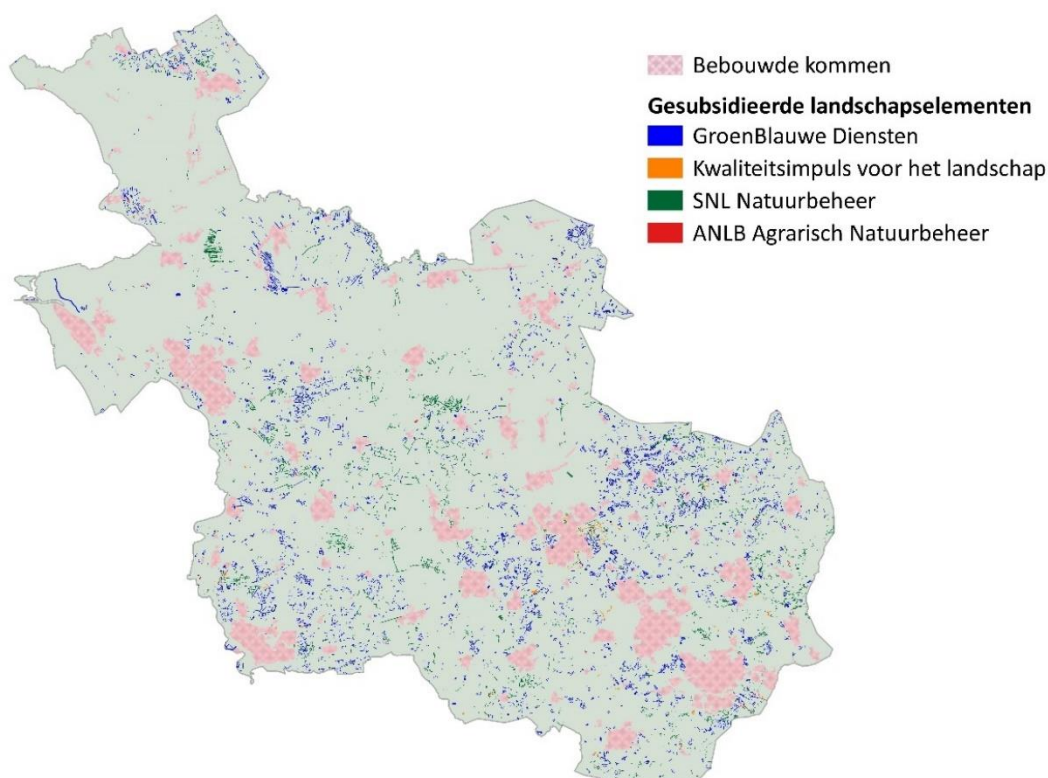
Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel 2013-2019



### 5.3 Overzicht gesubsidieerde landschapselementen

Bij de provincie Overijssel zijn gegevensbestanden beschikbaar die zicht kunnen bieden op welke landschapselementen gesubsidieerd worden. Om te voorkomen dat een element via verschillende regelingen wordt gesubsidieerd zijn ook de gegevens van de Stichting Groene en Blauwe Diensten bij de provincie aanwezig. De gesubsidieerde landschapselementen vanuit verschillende regelingen zijn weergegeven in figuur 13. Daarin is te zien dat landschapselementen vooral gesubsidieerd zijn vanuit de regeling GroenBlauwe Diensten en het SNL natuurbeheer.

**Figuur 13:** Gesubsidieerde landschapselementen



*Bron: Gegevensbestanden gesubsidieerde elementen provincie Overijssel, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland*

Om een beeld te hebben welk deel van de landschapselementen gesubsidieerd wordt, is een totaaloverzicht van landschapselementen nodig. In het Natuurbeheerplan (zie paragraaf 3.4.2) zijn landschapselementen opgenomen die voor subsidie in aanmerking *kunnen* komen. Dit zijn niet alle landschapselementen in Overijssel, een overzicht van alle landschapselementen in Overijssel is niet aanwezig bij de provincie. Het ontbreken van een overzicht van landschapselementen speelt breder. Zo bracht bureau Ecorys op verzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in november 2019 een publicatie<sup>63</sup> uit waarin zij in beeld brengen wat de mogelijkheden zijn om binnen het

<sup>63</sup> Studie landschapselementen, Ecorys i.o.v. ministerie van LNV, november 2019.

nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid de landschapselementen beter te beschermen. Ecorys geeft daarbij aan dat als de toekomstige beleidskeuze is dat landschapselementen op de een of andere manier behouden en/of beheerd moeten worden, registratie van landschapselementen noodzakelijk is. Omdat alleen zo kan worden nagegaan of er aan de subsidieverplichtingen wordt voldaan. Ecorys constateert dat er verschillende initiatieven zijn ondernomen voor een afdoende inventarisatie en registratie van landschapselementen, maar dat tot op heden een integraal overzicht ontbreekt.

Ecorys was niet de eerste die heeft aangegeven dat de registratie van landschapselementen een aandachtspunt is. Dit is ook geconstateerd in een rapport van de Landschapswacht uit 2009<sup>64</sup> dat mede mogelijk is gemaakt door LNV. Daarin is opgenomen dat een landsdekkende inventarisatie van landschapselementen met grote spoed zou moeten worden opgepakt. Ook het College van Rijksadviseurs (CRa) hebben de noodzaak daarvan gesignaleerd en Wageningen Environmental Research opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren naar de haalbaarheid en opzet van een monitor landschap<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> *Landschap verdwijnt, Nederland verliest zijn gezicht. Landschapswacht, augustus 2009.*

<sup>65</sup> *WUR (juni 2018), Verkenning Monitor landschap, naar een robuust en breed gedragen systeem voor monitoring van landschap.*

# 6 Ontwikkeling en kwaliteit landschapselementen

*In dit hoofdstuk staat de ontwikkeling van landschapselementen in de tijd en de kwaliteit van de landschapselementen centraal en maken we de koppeling met door de provincie ingezette instrumenten.*

## 6.1 Inleiding

67

Beheer van landschapselementen

### Normen

- De door de provincie beoogde effecten van de inzet op landschapselementen zijn gerealiseerd.

### Bevindingen

- Doordat de aantallen verdwenen landschapselementen werden gecompenseerd door nieuwe landschapselementen, bleef het aantal landschapselementen in de afgelopen 10 jaar, per saldo, zo goed als gelijk.
- 18% van het oppervlakte van de vlakvormige landschapselementen (zoals bosjes en poelen), 1,7% van de lijnvormige landschapselementen (zoals bomenrijen en heggen) en 1,7% van de puntvormige landschapselementen (solitaire bomen) krijgt een beheervergoeding op basis van een provinciale subsidie.
- Gesubsidieerde landschapselementen verdwenen veel minder dan niet-gesubsidieerde landschapselementen.
- In absolute zin verdwenen in het agrarisch cultuurlandschap ten opzichte van 2012 de meeste vlakvormige landschapselementen (zoals bosjes en poelen) en lijnvormige landschapselementen (zoals bomenrijen en heggen) in het Jong ontginningslandschap. Relatief gezien (rekening houdend met de oppervlakte van deze landstypen) verdween het meest in het Hoogveenontginningslandschap.

### Vervolg bevindingen

- De kwaliteit van gesubsidieerde landschapselementen is iets beter dan bij niet gesubsidieerde landschapselementen. Desalniettemin is bij een derde van de gesubsidieerde elementen sprake van achterstallig onderhoud.
- Goed beheerde landschapselementen hebben vaker een goede beeldkwaliteit en een goede ecologische kwaliteit.
- Het beheer van gesubsidieerde elementen is vaker gericht op het verbeteren van de beeldkwaliteit en de ecologische kwaliteit dan bij niet gesubsidieerde landschapselementen. Bij niet gesubsidieerde landschapselementen is het beheer doorgaans gericht op het verkleinen van overlast voor aangrenzende agrarische percelen.
- Bij veel landschapselementen heeft bemesting en de daarmee gepaard gaande verruiging, een negatieve invloed op de ecologische kwaliteit.
- De beoogde effecten van het beleid zijn zeer globaal geformuleerd. Of deze effecten voldoende zijn gerealiseerd is daardoor niet vast te stellen.

### De staat van het landschap

In 2013 concludeerde Landschap Overijssel<sup>66</sup> dat de staat van het landschap in Overijssel onvoldoende is om duurzaam de waarden van het landschap te borgen, maar dat de snelheid waarmee de vergroving van het landschap sinds 1950 plaatsvindt, afneemt. Op het niveau van de individuele landschapselementen neemt Landschap Overijssel in het Meetnet Agrarisch Cultuurlandschap een verschaling waar doordat landschapselementen weinig vitaal zijn, worden bedreigd en op korte termijn beheer nodig hebben. In 2019 kwam Landschap Overijssel tot de conclusie dat de grote achteruitgang in het landschap als gevolg van de ruilverkavelingen tot stilstand is gebracht en dat op provinciale schaal er geen sprake meer lijkt te zijn van ontgroening en vergroving van het buitengebied. Tegelijkertijd zijn in grote delen van de provincie te weinig landschapselementen aanwezig om een goed leefgebied te vormen voor de planten en dieren van het cultuurlandschap. De ontwikkelingen in het landschap spelen zich volgens Landschap Overijssel op kleine schaal af en laten een gemengd beeld zien. Deze conclusies van Landschap Overijssel waren voor ons mede aanleiding om door een externe expert onderzoek te laten doen naar de ontwikkeling van landschapselementen in kwantitatief en kwalitatief opzicht.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van landschapselementen in de tijd. Uit hoofdstuk 5 is naar voren gekomen dat de provincie zich in de jaarverslagen heeft verantwoord op het niveau van het aantal hectare dat via een contract voorzien is van langjarig beheer. Maar hoe groot is het deel van de landschapselementen met een beheercontract en worden dus gesubsidieerd? En hoe is de ontwikkeling in omvang en hoe is de kwaliteit van landschapselementen? Om zicht te krijgen op de kwantitatieve ontwikkeling en de kwaliteit van de landschapselementen hebben we FF Advies

<sup>66</sup> Landschap Overijssel, *De Staat van het Landschap, 2013*

gevraagd dit in kaart te brengen. Voor gedetailleerde informatie over de opzet en resultaten van het onderzoek verwijzen we naar het rapport van FF advies<sup>67</sup>. In dit hoofdstuk zetten we de resultaten van de analyse van de kwantiteit en de kwaliteit van landschapselementen uiteen.

## 6.2 Kwantitatieve ontwikkeling landschapselementen

### 6.2.1 Vergelijking topografische kaart 2012-2020

Door het vergelijken van de topografische kaart<sup>68</sup> van 2020 met de versie van 2012 is het aantal landschapselementen in beeld gebracht. De topografische kaart is niet volledig ten aanzien van de landschapselementen<sup>69</sup>. Omdat er voor dit onderzoek geen andere bruikbare alternatieven zijn, is er voor gekozen om de topografische kaart te gebruiken om een beeld te schetsen van de kwantitatieve ontwikkeling van landschapselementen in Overijssel. Van de topografische kaart zijn de beschikbare uitgaven van 2012 en 2020 gebruikt. Binnen de uitgave verschilt bronactualiteit van de elementen. De ontwikkeling die we beschrijven, moet daarom gezien worden als een trend en niet als een meting op twee verschillende tijdstippen. Door de vergelijking wordt zichtbaar welke elementen zowel in 2012 als in 2020 op de kaart stonden ('gebleven'), welke elementen in 2012 nog niet, maar in 2020 wel op de kaart staan ('nieuw') en welke elementen in 2012 op de kaart stonden en in 2020 niet meer ('verdwenen').

De analyse richt zich op het agrarisch cultuurlandschap. Landschapselementen binnen het NNN zijn buiten de analyse gehouden. Door de topografische kaart te koppelen aan bestanden van de provincie met de gesubsidieerde landschapselementen is, naast de ontwikkeling van alle landschapselementen, ook in beeld gebracht hoe de ontwikkeling van de gesubsidieerde landschapselementen tussen 2012 en 2020 is verlopen.

De topografische kaart onderscheidt vlak-, lijn- en puntelementen met een beperkte typering. In tabel 13 geven we weer welke typen landschapselementen worden onderscheiden. Deze typering is minder gedetailleerd dan de typering die gebruikt wordt door de provincie bij het toekennen van subsidies.

**Tabel 13:** Landschapselementen als lijn, vlak en punt

Typering Topografische kaart	Typering landschapselementen
vlakelementen	boomgaard, bos, griend en water
lijnelementen	bomenrij, heg/haag
puntelementen	solitaire boom

<sup>67</sup> FF advies (mei 2021), Onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen in de provincie Overijssel, rapport r202042-c

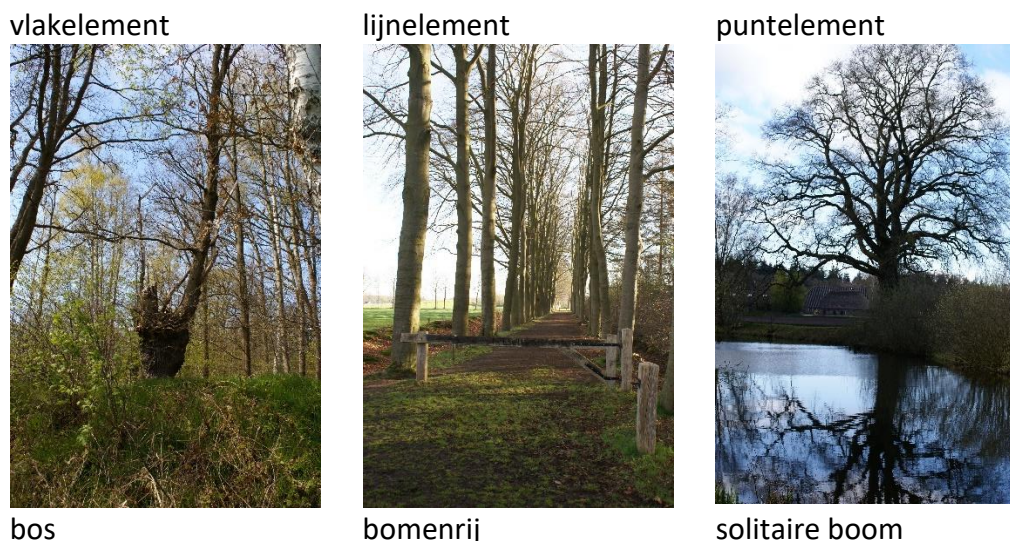
<sup>68</sup> Met de topografische kaart wordt in deze nota het Top10NL-vectorbestand bedoeld. Dit is een objectgericht topografisch bestand die behoort tot de Basisregistratie Topografie (BRT). Het bestand wordt beheerd door het Kadaster.

<sup>69</sup> In een verkenning voor een monitor landschap van de WUR (juni 2018) is aangegeven dat er zijn grote verschillen zijn tussen de TOP10NL en het werkelijke landschapsbeeld voor kleine landschapselementen.

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

Ter illustratie zijn in figuur 14 voorbeelden opgenomen van vlak-, lijn- en puntelementen opgenomen.

**Figuur 14:** Foto's Voorbeelden vlak-, lijn- en puntelementen



70

Beheer van landschapselementen

In paragraaf 6.2.2 beschrijven we de ontwikkeling van de landschapselementen en geven aan of er opvallende verschillen zijn tussen de typen landschappen.

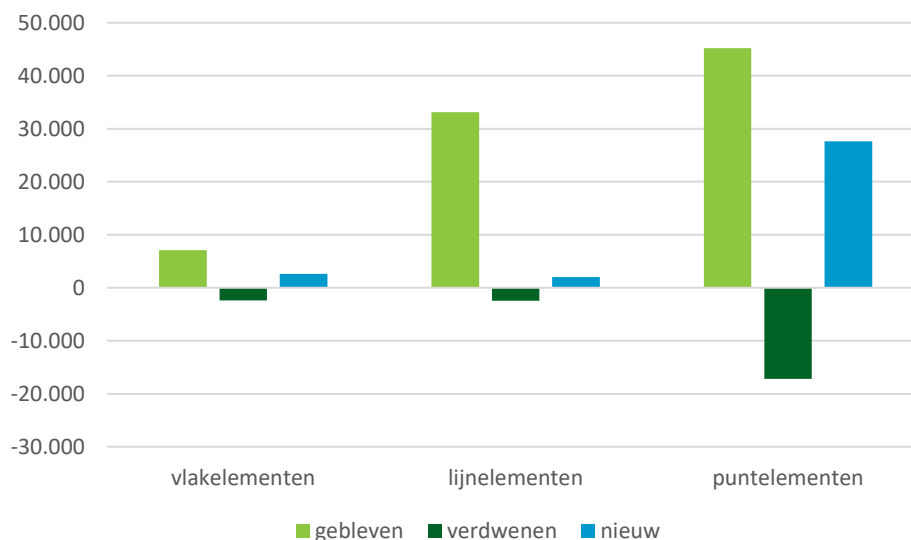
In de analyse ligt extra focus op de verdwenen elementen, omdat het verdwijnen van elementen een grote impact heeft op het behoud van natuurwaarden en het streven om de biodiversiteit zoveel mogelijk te consolideren. Er gaan (tientallen) jaren overheen voordat nieuwe aanplant tot dezelfde soortenrijkdom leidt als die er was bij de verdwenen elementen. Daarnaast is ook voor de beleving van het landschap en het landschapsbeeld een duidelijk verschil tussen oude en nieuwe elementen. Daarom lichten we in paragraaf 6.3.3 de verdwenen landschapselementen extra toe.

## 6.2.2 Ontwikkeling hoeveelheid landschapselementen

Uit de analyse van de topografische kaarten blijkt dat er niet alleen landschapselementen verdwenen. Er kwamen sinds 2012 ook nieuwe landschapselementen bij. In figuur 13 is weergegeven hoeveel landschapselementen zijn gebleven (zowel in 2012 als in 2020 op de kaart aanwezig), hoeveel zijn verdwenen (wel in 2012 op de kaart, maar niet in 2020) en het aantal nieuwe landschapselementen (niet in 2012, wel in 2020 op de kaart aanwezig). Uit de analyse blijkt dat het aantal landschapselementen ongeveer gelijk blijft. Het aantal verdwenen landschapselementen wordt gecompenseerd door nieuwe landschapselementen. Deze

bevinding geldt ook wanneer we kijken naar de oppervlakte van vlakvormige landschapselementen en de lengte van lijnvormige elementen.

**Figuur 15: Ontwikkeling aantallen landschapselementen 2012-2020**



Bron: FF advies

Landschap Overijssel komt in de 'Staat van het Landschap'<sup>70</sup> tot een vergelijkbare bevinding. Volgens Landschap Overijssel is de grote achteruitgang in het landschap als gevolg van de ruilverkavelingen tot stilstand gebracht en lijkt er op provinciale schaal geen sprake meer van ontgroening en vergroving van het buitengebied.

Hieronder gaan we meer gedetailleerd in op de ontwikkeling waarbij we laten zien hoeveel is 'gebleven', hoeveel is 'verdwenen' en hoeveel er 'nieuw is bijgekomen'. Dit doen we per type landschapselement (vlakvormige, lijnvormige en puntvormige).

#### Ontwikkeling vlakvorming elementen (boomgaard, bos, griend en water)

Bij de vlakvormige elementen zien we dat het aantal elementen licht is toegenomen, maar dat het oppervlakte per saldo licht afnam (63 ha).

**Tabel 14: Ontwikkeling vlakvormige landschapselementen 2012-2020**

parameter	aantal	oppervlakte (ha)
Gebleven (in 2012 en 2020 op de kaart)	7.075	9.799
Verdwenen (wel in 2012 op de kaart, niet in 2020)	2.399	249
nieuw (niet in 2012 op de kaart, wel in 2020)	2.601	185
Ontwikkeling per saldo vergeleken per 2012	202	-63

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

<sup>70</sup> Landschap Overijssel,

Bij de vlakvormige elementen zien we dat het aantal en de totale oppervlakte van kleine bosjes per saldo licht is afgenomen, met respectievelijk 498 stuks en 25 ha. Er verdween vooral veel oppervlakte kleine bosjes in het Jong-ontginningslandschap<sup>71</sup>. Rekening houdend met de oppervlakte van verschillende landschapstypen, is de afname relatief het grootst geweest in het Klein-ontginningslandschap (12,0 m<sup>2</sup>/ha). Kleine wateren zijn zowel in aantal en oppervlakte toegenomen. Vermoedelijk heeft dit vooral te maken met natuurontwikkeling door de aanleg van poelen en de aanleg van retentievijvers.

18% van de oppervlakte van bosjes en kleine wateren werden gesubsidieerd. De verdwenen oppervlakte vlakvormige landschapselementen bestaat vooral uit niet gesubsidieerde landschapselementen (afname 2,39%). 0,08% van de totale oppervlakte landschapselementen dat in 2012 nog wel aanwezig was, maar in 2020 verdwenen is, is gesubsidieerd. In tabel 15 is de percentuele ontwikkeling ten opzichte van de totaal aanwezige oppervlakte in 2012 weergegeven.

**Tabel 15: Verdwenen vlakvormige landschapselementen**

Parameter	Vlakvormige landschapselementen
% verdwenen landschapselementen (totaal)	2,47% (249 ha)
% verdwenen niet-gesubsidieerde landschapselementen	2,39%
% verdwenen gesubsidieerde landschapselementen	0,08%

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

### Ontwikkeling lijnvormige elementen (bomenrijen, heggen/hagen)

De lengte van de lijnvormige elementen in het agrarisch cultuurlandschap is tussen 2012 en 2020 per saldo enigszins toegenomen doordat de forse afname in lengte (bijna 300 km) werd gecompenseerd door een flinke toename van nieuwe elementen (345 km). Het aantal lijnvormige elementen nam af, maar omdat de topografische kaarten van 2012 en 2020 verschillend omgaan met het opsplitsen van lijnvormige elementen kunnen hier geen conclusies aan worden verbonden.

**Tabel 16: Ontwikkeling lijnvormige landschapselementen 2012-2020**

parameter	aantal	lengte (km)
Gebleven (in 2012 en 2020 op de kaart)	33.139	5.527
Verdwenen (wel in 2012 op de kaart, niet in 2020)	2.433	299
nieuw (niet in 2012 op de kaart, wel in 2020)	2.020	345
Ontwikkeling per saldo vergeleken per 2012	-413	46

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

<sup>71</sup> Voor meer informatie over de verschillende landschapstypen zie figuur 7 in paragraaf 3.2.



Van de hoeveelheid lijnvormige elementen in 2012 is een forse lengte (bijna 300 km) verdwenen, waarvan de grootste lengte in het Jong ontginningslandschap. Relatief gezien is de afname het grootst geweest in het Hoogveen-ontginningslandschap (1,4 m/ha).

De totale lengte aan gesubsidieerde lijnvormige landschapselementen bedraagt ruim 100 km, ofwel 1,7% van de totale lengte aan thans aanwezige landschapselementen. De verdwenen lengte bestaat vooral uit niet gesubsidieerde lijnvormige landschapselementen (afname 5,05%). 0,07% van de totale oppervlakte lijnvormige landschapselementen dat verdween, is gesubsidieerd. In tabel 17 is de percentuele ontwikkeling ten opzichte van de totaal aanwezige elementen in 2012 weergegeven.

**Tabel 17: Verdwenen lijnvormige landschapselementen**

Parameter	Lijnvormige landschapselementen
% verdwenen landschapselementen (totaal)	5,12% (299 km)
% verdwenen niet-gesubsidieerde landschapselementen	5,05%
% verdwenen gesubsidieerde landschapselementen	0,07%

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

### Ontwikkeling puntvormige elementen (solitaire bomen)

In het agrarisch cultuurlandschap verdwenen 17.185 solitaire bomen. Omdat er meer solitaire bomen bijkwamen is er, per saldo, sprake van een toename van solitaire bomen (zie tabel 18). Landschap Overijssel signaleert in de Staat van het Landschap 2019 dat vooral kleine elementen nog steeds verdwijnen. Dit wordt bevestigd door de hierboven beschreven ontwikkeling van de solitaire bomen.

**Tabel 18: Ontwikkeling puntvormige landschapselementen 2012-2020**

parameter	aantal
Gebleven (in 2012 en 2020 op de kaart)	45.234
Verdwenen (wel in 2012 op de kaart, niet in 2020)	17.185
nieuw (niet in 2012 op de kaart, wel in 2020)	27.639
Ontwikkeling per saldo vergeleken per 2012	10.454

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

De relatief grootste afname van het aantal solitaire bomen heeft zich voorgedaan in het Oeverwal-ontginningslandschap (8,4 bomen/km<sup>2</sup>) en het Kampenlandschap (8,2/km<sup>2</sup>); de relatief geringste afname vond plaats in Kraggenlandschap (1,8/km<sup>2</sup>).

Van de verdwenen solitaire bomen is een zeer gering aandeel gesubsidieerd geweest, namelijk 1,3% (230) of 0,32% van het totaal aantal solitaire bomen in 2012. Van het totaal aantal solitaire bomen aanwezig in 2020 (72.897 stuks) valt 1,7% (1.248 stuks)

onder een subsidiestelsel. In tabel 19 is de percentuele ontwikkeling ten opzichte van de totaal aanwezige elementen in 2012 weergegeven.

**Tabel 19: Verdwenen puntvormige landschapselementen**

Parameter	Puntvormige landschapselementen
% verdwenen landschapselementen (totaal)	23,57% (17.185 stuks)
% verdwenen niet-gesubsidieerde landschapselementen	23,25%
% verdwenen gesubsidieerde landschapselementen	0,32%

Bron: FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)

## 6.3 Kwaliteit landschapselementen

FF advies heeft in opdracht van ons de kwaliteit van landschapselementen door middel van een veldonderzoek onderzocht. In deze paragraaf geven we een samenvatting van de resultaten van dit veldonderzoek.

### 6.3.1 Steekproefsgewijze beoordeling landschapselementen

In het veld is de kwaliteit van de landschapselementen, steekproefsgewijs, in beeld gebracht. Voor de beoordeling van de landschapselementen zijn drie criteria gehanteerd:

1. Beeldkwaliteit.
2. Ecologische kwaliteit.
3. Kwaliteit van het beheer.

Een belangrijke vraag daarbij is of het verlenen van subsidie voor het beheer invloed heeft op de hierboven genoemde aspecten.

Bij het veldbezoek zijn, naast de beoordeling op de drie criteria, ook negatieve invloeden geïntervieweerd die gevolgen hebben voor de ecologische kwaliteit en de beeldkwaliteit zoals het beheer van het naastgelegen perceel, het storten van afval of het voorkomen van verruiging (veel brandnetels/bramen). Tevens zijn aandachtspunten geïntervieweerd zoals het voorkomen van invasieve exoten en onveilige situaties door het gevaar van vallende takken in de openbare ruimte.

In totaal zijn er 57 landschapselementen onderzocht verdeeld over elf gebieden in de provincie. Alle onderzochte landschapselementen liggen buiten het NNN.

## 6.3.2 De kwaliteit van landschapselementen

### Beeldkwaliteit

Het bepalen van de beeldkwaliteit is gebeurd aan de hand van een visuele beoordeling van het landschapselementen. Er is gelet op de structuur van de begroeiing, opvallende kenmerken (zoals overstaanders, vlechtsporen) en de mate waarin landschapselementen nog authentiek zijn (zoals de rij bomen in een houtwal of houtsingel). In tabel 20 zijn de resultaten weergegeven voor gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde elementen.

**Tabel 20: Beeldkwaliteit landschapselementen**

	Gesubsidieerd	Niet gesubsidieerd
slecht	8% (n=3)	29% (n=6)
matig	25% (n=9)	19% (n=4)
goed	67% (n=24)	52% (n=11)

Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

Uit het onderzoek blijkt dat de beeldkwaliteit van gesubsidieerde elementen beter is dan van niet gesubsidieerde elementen. Ook blijkt dat de beeldkwaliteit afhangt van de kwaliteit van het beheer. In het onderzoek kwam naar voren dat landschapselementen waarbij goed beheer heeft plaatsgevonden, vrijwel altijd goed scoorden op de beeldkwaliteit. Een voorbeeld van goed beheer uit het veldonderzoek is een bosje waarin struikvormers gefaseerd waren afgezet, in een vroeg stadium is gedund op boomvormers (in dit geval zomereiken) en de aanplant van zowel gewone esdoorn als veldesdoorn. Bij landschapselementen met een negatieve score voor de beeldkwaliteit is vaak sprake van achterstallig onderhoud.

Ter illustratie hebben we in figuur 16 een foto opgenomen met een jong ruilverkavelingsbosje waarvoor subsidie voor het beheer is verleend. Het bosje bevat een gevarieerde boomlaag met beuk, eik, hazelaar en inheemse vogelkers. De structuur van het bosje is goed in evenwicht. Op de foto is een fraaie 'mantel' te zien met meidoorn en sleedoorn.

**Figuur 16:** Bosje met evenwichtige structuur, gevarieerde bomen en fraaie mantel



Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

### Ecologische kwaliteit

Het bepalen van de ecologische kwaliteit is gebeurd aan de hand van het voorkomen van soorten flora die een indicator zijn voor de bodemontwikkeling, vermessing of verruiging. Waarnemingen van bijzondere fauna zijn ook meegenomen.

In tabel 21 zijn de resultaten weergegeven voor gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde elementen.

**Tabel 21:** Ecologische kwaliteit landschapselementen

	Gesubsidieerd	Niet gesubsidieerd
slecht	6% (n=2)	14% (n=3)
matig	42% (n=15)	38% (n=8)
goed	53% (n=19)	48% (n=10)

Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

De ecologische kwaliteit van de landschapselementen levert een vergelijkbaar beeld op als voor de beeldkwaliteit. Over het algemeen scoren de gesubsidieerde landschapselementen iets beter. Ook hier is sprake van een eenduidige relatie tussen de kwaliteit van het beheer en de ecologische kwaliteit. Daarbij moet aangetekend worden dat het verband tussen goed beheer en de positieve scores voor de ecologische kwaliteit minder uitgesproken is dan bij het criterium beeldkwaliteit. Daarvoor zijn in ieder geval twee verklaringen mogelijk:

1. Ook externe factoren zoals vermessing beïnvloeden de ecologische kwaliteit.
2. De ouderdom van het landschapselement heeft veel invloed op de ecologische kwaliteit van het landschapselement. Oudere landschapselementen beschikken

over meer ecologische kwaliteit dan jongere landschapselementen. Er is bij oude landschapselementen vaak sprake van goed ontwikkelde bosbodems met veel bodemleven, een karakteristieke bosflora en oud hout met een grote rijkdom aan insecten. Naarmate bomen ouder zijn, zijn er doorgaans ook meer holten, geschikt voor vleermuizen en holenbroeders. Uit het veldonderzoek blijkt dat bij oude landschapselementen tweemaal zo vaak soorten flora aangetroffen zijn die een positieve invloed hebben op de bodemontwikkeling dan bij jonge elementen (respectievelijk 56% en 28%).

Ter illustratie van de ecologische kwaliteit hebben we in figuur 17 een foto opgenomen waarin is te zien dat in de kruidlaag wilde kamperfoelie voorkomt.

**Figuur 17:** Kruidlaag met wilde kamperfoelie



Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

### Kwaliteit van het beheer

De kwaliteit van het beheer is bepaald door de wijze waarop het beheer is uitgevoerd en door te bepalen wanneer het beheer voor het laatste is uitgevoerd. In tabel 22 zijn de resultaten weergegeven voor gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde elementen.

**Tabel 22:** Kwaliteit van het beheer landschapselementen

	Gesubsidieerd	Niet gesubsidieerd
achterstallig	33% (n=12)	38% (n=8)
op schema	28% (n=10)	29% (n=6)
optimaal	39% (n=14)	33% (n=7)

Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

Uit de tabel blijkt dat er slechts een klein verschil is tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde elementen wat betreft de kwaliteit van het beheer. De gesubsidieerde elementen scoren iets beter. Bij de gesubsidieerde landschapselementen waarbij sprake

is van achterstallig onderhoud (33% van de onderzochte landschapselementen) bleek in de contracten veelal geen gewenst eindbeeld van het landschapselement aanwezig te zijn.

Ter illustratie hebben we hieronder een foto opgenomen waarin sprake is van achterstallig onderhoud. In het eikenbosje is er sprake van massale opslag van ruwe berk. Ook wordt de kruidlaag overwoekerd door braam en klimop.

**Figuur 18:** Bosje met massale opslag van ruwe berk



Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

### Negatieve invloeden op landschapselementen

Voor het bepalen van negatieve invloeden op het landschapselement is naar vier aspecten gekeken:

- negatieve invloeden van een naastgelegen perceel, bijvoorbeeld door intensieve bemesting;
- interne negatieve invloeden, bijvoorbeeld door het storten van (tuin)afval in het landschapselement;
- aanwezige verruiging in het landschapselement, bijvoorbeeld de dominante aanwezigheid van braam of brandnetel;
- aanwezige invasieve exoten, bijvoorbeeld 'woekeraars' zoals de Amerikaanse vogelkers.

Omdat de negatieve invloeden als gevolg van het naastgelegen perceel en het storten van afval plaatsvinden ongeacht of er beheer plaatsvindt of niet, maken we in tabel 23 voor deze twee negatieve invloeden geen onderscheid tussen gesubsidieerde elementen en niet-gesubsidieerde elementen.

**Tabel 23:** Negatieve invloeden op landschapselementen als gevolg van het naastgelegen perceel en interne invloed (stort afval)

Invloed aanwezig?	Naastgelegen perceel	Interne invloed (stort afval)
ja	56% (n=32)	18% (n=10)
nee	44% (n=25)	82% (n=47)

Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

Uit de tabel blijkt dat een negatieve invloed door het beheer van de omliggende percelen (intensieve bemesting) veel voorkomt. De kwaliteit van het landschapselement hangt daardoor ook af van het beheer in de omgeving van het landschapselement.

Ter illustratie staat in figuur 19 een foto van een sterk verruigt landschapselement met een aanliggend perceel dat intensief is bemest.

**Figuur 19:** Verruiging en intensief bemest naastgelegen perceel



Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

De externe invloeden door verruiging en het voorkomen van invasieve exoten zijn door het beheer wel beïnvloedbaar. In tabel 24 geven we de verschillen in het voorkomen van deze externe invloeden weer tussen gesubsidieerde en niet gesubsidieerde elementen.

**Tabel 24:** Negatieve invloeden op landschapselementen als gevolg van verruiging en negatieve exoten

Invloed aanwezig?	Verruiging, gesubsidieerd	Verruiging niet gesubsidieerd	Invasieve exoten gesubsidieerd	Invasieve exoten niet gesubsidieerd
ja	39% (n=14)	52% (n=11)	25% (n=9)	5% (n=1)
nee	61% (n=22)	48% (n=10)	75% (n=27)	95% (n=20)

Bron: Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

Uit tabel 24 blijkt dat verruiging minder optreedt bij gesubsidieerde landschapselementen dan bij niet gesubsidieerde landschapselementen. Uit het onderzoek bleek dat bij een landschapselement voor het voorkomen van (verdere) verruiging een beheerafspraak in contract is opgenomen: ‘pleksgewijs maaien van ongewenste ruigtekruiden’.

Uit het veldbezoek blijkt ook dat het storten van tuinafval leidt tot de introductie van exoten in landschapselementen. Het risico daarvan is dat deze exoten andere soorten gaan domineren, wat de biodiversiteit niet ten goede komt. Ter illustratie hebben we een foto opgenomen van een landschapselement dat wordt gekenmerkt door een kruidlaag die geheel gedomineerd wordt door de exoot gele dovenetel (verwilderde tuinplant) en door klimop. In het landschapselement was tuinafval gestort.

80

Beheer van landschapselementen

**Figuur 20:** Bosje met overwoekering kruidlaag door gele dovenetel en stort tuinafval



Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c



### Eindbeoordeling landschapselementen

De beoordelingen op de beeldkwaliteit, de ecologische kwaliteit, de kwaliteit van het beheer en de negatieve invloeden zijn samengevat in een eindbeoordeling over de waarde per landschapselement. Het resultaat van de eindbeoordelingen is opgenomen in tabel 25.

**Tabel 25: Eindbeoordeling landschapselementen**

Waarde	Gesubsidieerd	Niet gesubsidieerd
slecht	6% (n=2)	24% (n=5)
matig	28% (n=10)	24% (n=5)
goed	39% (n=14)	29% (n=6)
zeer goed	28% (n=10)	24% (n=5)

Bron: FF advies (mei 2021), onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen, rapport r202042-c

Van alle gesubsidieerde landschapselementen is 28% als ‘zeer goed’ beoordeeld, bij de niet-gesubsidieerde landschapselementen ligt dit percentage slechts enkele procenten lager. Ruim een derde van alle landschapselementen is als ‘goed’ beoordeeld, hierbij is het percentage van de gesubsidieerde landschapselementen aanmerkelijk hoger dan van de niet-gesubsidieerde landschapselementen (respectievelijk 39% en 29%). Bij de gesubsidieerde landschapselementen is slechts 5% beoordeeld als ‘slecht’, bij de niet-gesubsidieerde landschapselementen is dit ruim 20%. Het onderzoek bevestigt de conclusie van Landschap Overijssel<sup>72</sup> dat de kwaliteit van een groot deel van de landschapselementen goed is, met dien verstande dat deze conclusie vooral van toepassing op de gesubsidieerde landschapselementen.

Op basis van het veldonderzoek blijkt dat er een positief verband bestaat tussen de subsidie en de eindbeoordeling wat betreft de kwaliteit. Hierbij valt op dat het beheer van niet-gesubsidieerde elementen doorgaans is gericht op het verkleinen van overlast voor aangrenzende agrarische percelen. Het beheer lijkt hierbij vaker als doel te hebben om lichtinval te bevorderen en verspreiding van onkruiden te voorkomen. Hiervoor waarvoor zijtakken van bomen worden afgezaagd en wordt de ondergroei verwijderd. Bij gesubsidieerde elementen lijkt het beheer meer gericht te zijn op de beeldkwaliteit en de ecologische kwaliteit.

<sup>72</sup> Landschap Overijssel (2019), *De Staat van het Landschap*.

# Bijlage 1: Onderzoekopzet

## 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?

### Normenkader

*Tabel 26: 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*

### Onderzoeksmethodiek

Voor het onderzoek zijn documentanalyses uitgevoerd, interviews afgenomen met betrokkenen en relevante beschikbare GIS-bestanden gebruiken. Daarnaast hebben we een selectie van landschapselementen, zowel met als zonder contract waarmee het langjarig beheer is geregeld (laten) beoordelen door FF advies.

# Bijlage 2: Bronnenlijst

## Interviews

- Dhr. O. Brandsma, provincie Overijssel
- Mw. T. Drint, provincie Overijssel
- Dhr. D. Janssen, provincie Overijssel
- Dhr. R. Klein Bleumink, Stichting Groene en Blauwe Diensten
- Mw. M. Klompe, provincie Overijssel
- De heer R. Krabbenbos, Landschap Overijssel
- Dhr. H. Menkveld, agrarisch natuurcollectief Midden-Overijssel
- Dhr. R. Messelink, provincie Overijssel
- Dhr. B. Molendijk, provincie Overijssel
- Mw. C. Ribbers, provincie Overijssel
- Dhr. H. Stoffer, provincie Overijssel
- Dhr. R. Kelder, provincie Overijssel
- Dhr. J. van der Valk, agrarisch natuurcollectief West-Overijssel en Midden-Overijssel

## Bronnen algemeen

### *Rapporten en artikelen*

- 34985 – Eerste Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2020-2021 Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten in verband met de overgang van de Wet natuurbescherming naar de Omgevingswet (Aanvullingswet natuur Omgevingswet)
- Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030. Ministerie LNV en gezamenlijke provincies
- Klimaatakkoord, juni 2019 <https://www.klimaatakkoord.nl/klimaatakkoord>
- WUR (maart 2021), Stelselvernieuwing in uitvoering, tussentijdse evaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- WUR (juni 2018), Verkenning Monitor landschap, naar een robuust en breed gedragen systeem voor monitoring van landschap.

### Bronnen van en over de provincie Overijssel

- Hoofdlijnenakkoord 2011-2015
- Jaarverslagen provincie Overijssel 2007-2019
- Omgevingsvisie Overijssel
- Omgevingsverordening Overijssel
- Catalogus gebiedskenmerken
- FF Advies, Rapportage onderzoek naar de ontwikkeling van landschapselementen in de provincie Overijssel (maart 2021)
- FF Advies, Rapportage onderzoek naar de kwaliteit van landschapselementen in de provincie Overijssel (mei 2021)
- Natuurbeheerplan provincie Overijssel 2016 en 2021
- Presentatie SNL stelsel provincie Overijssel, november 2020
- Jaarverslag 2019, Landschap Overijssel
- Rapportage Streekeigen Landschapsbeheer 2020, Landschap Overijssel en provincie Overijssel, december 2020, januari 2021
- Jaarverslagen Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel, 2013-2019
- Subsidiebeschikkingen agrarische natuurcollectieven, 2016-2020
- De staat van het landschap, Landschap Overijssel 2013 en 2019

### Statenbrieven

- PS/2006/903 Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied
- PS/2006/258 Vaststelling beleidskader Groene en Blauwe Diensten
- PS/2010/752 Wijziging beleidskader Groene en Blauwe Diensten
- PS/2013/575 Beleidsbrief Strategie Beheer Natuur en Landschap
- PS/2013/575 Evaluatie Groene en Blauwe Diensten
- PS/2014/102 Motie gevolgen provinciale bezuinigingen op vrijwillig landschapsbeheer
- PS/2015/243 Ondersteuning vrijwillig landschapsbeheer
- PS/2014/426 Regeling Groene en Blauwe Diensten 2014-2015
- PS/2016/970 Groene tafels – vervolg
- PS/2017/667 Vernieuwing natuurbeleid
- PS/2017/833 Statenvoorstel kaderstelling en investeringsvoorstel natuurbeleid
- Motie 5 bij besluitvorming over PS/2017/833
- PS/2018/717 Tussentijdse toets programma Uitvoering Natuur voor Elkaar
- 2019/0341602 Aanpak streekeigen landschapsbeheer

### Websites

- <https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/algemeen-cultuurlandschap/>
- [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346\\_0.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-zorg-voor-landschap-3346_0.pdf)
- <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/praktijkvoorbeelden/dossier/landschapsbeheer>
- <https://www.natuurkennis.nl/landschappen/cultuurlandschap/cultuurlandschap/bedriegingen-en-kansen-cultuur/>
- [https://www.wur.nl/upload\\_mm/a/6/4/f7cbc711-128f-4eaf-ad66-0217db6f9674\\_Artikel%20Landschap\\_Dessing\\_Pedroli.pdf](https://www.wur.nl/upload_mm/a/6/4/f7cbc711-128f-4eaf-ad66-0217db6f9674_Artikel%20Landschap_Dessing_Pedroli.pdf)

- [https://rekenkameroost.nl/uploads/ilg\\_rapport\\_overijssel\\_def.pdf](https://rekenkameroost.nl/uploads/ilg_rapport_overijssel_def.pdf)
- [https://rekenkameroost.nl/uploads/20160628\\_verkenning\\_natuurbeleid.pdf](https://rekenkameroost.nl/uploads/20160628_verkenning_natuurbeleid.pdf)
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34682-68.html>
- <https://www.nederlandscultuurlandschap.nl/brief-aan-minister-schouten-over-vergoeding-landschapselementen-in-gemeenschappelijk-landbouw-beleid/>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-32-1227.html>
- <https://www.landschapoverijssel.nl/publicaties/missie-en-visie-landschap-overijssel>
- <https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/12/Stichting-Certificering-SNL-Jaarverslag-2019.pdf>
- <https://www.collectiefmiddenoverijssel.nl/uncategorized/certificaat-collectief-agrarisch-natuurbeheer/>
- [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997\\_2.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997_2.html)
- [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/36560/36560\\_10.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/36560/36560_10.html)
- [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/CVDR364679/CVDR364679\\_6.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/CVDR364679/CVDR364679_6.html)
- [https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997\\_2.html](https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Overijssel/33997/33997_2.html)
- <http://docplayer.nl/61817630-Groene-tafels-26-oktober-2016-groene-tafels-overijssel.html>
- [www.monitorlandschap.nl](http://www.monitorlandschap.nl)
- <https://www.toekomstglb.nl/over-glb>

#### *Gegevensbestanden*

- Geoportaal Overijssel
- Gegevensbestanden gesubsidieerde elementen, provincie Overijssel