

De aanhouder wint

Onderzoek naar Nationaal
landschappenbeleid
van de provincie Gelderland

De aanhouder wint

Onderzoek naar Nationaal
landschappenbeleid
van de provincie
Gelderland

Voorwoord

Zo kort na het rapport *Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)* valt er alweer een stuk van de Rekenkamer op de mat: dit keer over het beleid met betrekking tot Nationale landschappen.

Net als bij het ILG-beleid geldt ook voor Nationale landschappen dat provincies een uitgelezen kans krijgen hun bestaansrecht te bewijzen. Negen van de twintig aangewezen Nationale landschappen liggen in onze provincies. Gelderland en Overijssel dragen in financiële zin meer dan de rijksoverheid bij aan het beleid rond de Nationale landschappen. Daarmee is de rol en de verantwoordelijkheid van de provincies ondubbelzinnig aangetoond, en dat mag uitgedragen worden.

Het voorliggende onderzoek is uitgevoerd op een moment dat het beleid nog volop in uitvoering is. Het resultaat is dus bedoeld om tussentijds te evalueren en waar nodig beleid bij te stellen. Er zijn overeenkomsten en verschillen tussen de beide provincies, en die worden in de rapporten van de Rekenkamer ook duidelijk aangegeven.

Het is goed om te lezen in de bestuurlijke reacties van de Gedeputeerde Staten van beide provincies, dat de hoofdconclusies van het rapport worden gedeeld. De financiering op lange termijn en het draagvlak voor het beleid zijn zaken die in beide provincies om aandacht vragen. De discussie met het Rijk als het gaat om de financiering, wordt genoemd en dat is ook zeker terecht, maar of de problematiek daarmee opgelost kan worden, is in het huidige economische tij de vraag. Maar: de aanhouder wint!


Het zal de oplettende lezer ook niet ontgaan, dat de Rekenkamer zich in de conclusies en aanbevelingen soms expliciet tot Gedeputeerde Staten richt, dit onverminderd het gegeven, dat rekenkamerrapporten altijd in de eerste plaats geadresseerd worden aan de Provinciale Staten. Dat gaat ook niet veranderen, maar de Rekenkamer heeft oog willen hebben voor het dualisme en de daarmee onderscheiden verantwoordelijkheden als het gaat om kaderstelling en uitvoering. Maar het is beslist niet de bedoeling de Staten of GS voor de voeten te lopen als het gaat om de discussie, integendeel: we hopen die hiermee te bevorderen.

Dit rapport is om zowel inhoudelijke als uitvoeringstechnische redenen zeer lezenswaard. Behalve door tekst worden de uitkomsten van het onderzoek ook op grafische wijze zichtbaar gemaakt. Daarmee wordt de onderzoeksinhoud ook voor niet-specialisten toegankelijk gemaakt. Verder hebben wij een enquête verspreid onder gebiedspartners. Hierop kwam een hoge respons en de gegevens zijn verwerkt in samenvattende grafieken.

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Rekenkamer, Oldrik Bulthuis (projectleider) en Ronald Hoekstra. Verder is de medewerking van de mensen in en buiten de beide provinciehuizen opnieuw zeer gewaardeerd. Een relatief klein rekenkamerteam zou zonder die medewerking niet kunnen functioneren. We spreken onze dank uit naar iedereen die hieraan heeft bijgedragen en we wensen de Staten wijsheid en goede besluitvorming rond dit onderzoek toe.

Hoogachtend,

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland



P. van Dijk,
voorzitter

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen.

Het eerste deel van het rapport bevat de bestuurlijke samenvatting van het onderzoek naar Nationale landschappen in de provincies Gelderland en Overijssel. In dit deel vindt u ook de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten op het onderzoek en het nawoord van de Rekenkamer. Lezers die snel inzicht willen krijgen in de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek kunnen volstaan met het lezen van het eerste deel van het rapport.

In het tweede deel van het rapport worden de bevindingen voor de provincie Gelderland beschreven. De bevindingen zijn - samen met de van toepassing zijnde norm(en) - samenvattend weergegeven in de kaders aan het begin van elke subparagraaf. De nummering van de paragrafen in het tweede deel van het rapport zijn voor de leesbaarheid gekoppeld aan de paragraafnummering in het eerste deel van het rapport. Hierdoor kunt u eenvoudig terugvinden op welke bevindingen de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Leeswijzer	5
DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie.....	9
1. Aanleiding, doel en vraag	11
1.1. Aanleiding	11
1.2. Doel en centrale vraag	12
1.3. Wat is de achtergrond van het beleid?	12
2. Conclusies en aanbevelingen	15
2.1. Hoofdconclusie.....	15
2.2. Totstandkoming provinciale beleid	19
2.3. Organisatie van de uitvoering	25
2.4. Tussentijdse resultaten	27
2.5. Informatievoorziening	31
3. Bestuurlijke reactie provincie Gelderland	33
4. Bestuurlijke reactie provincie Overijssel	35
5. Nawoord Rekenkamer	39

DEEL 2: Nota van bevindingen	41
1. Waaron dit onderzoek?.....	43
1.1. Introductie.....	43
1.2. Aanleiding voor het onderzoek.....	43
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen	45
1.4. Onderzoeksopzet	46
2. Bevindingen	49
2.1. Wat is de achtergrond van het beleid?	49
2.1.1. <i>Landschap en overheidsbeleid</i>	49
2.1.2. <i>Rijksbeleid voor Nationale landschappen</i>	51
2.2. Hoe is het provinciale beleid tot stand gekomen?.....	54
2.2.1. <i>Provinciale sturing en uitgangspunten beleid</i>	54
2.2.2. <i>Beleidsdoelstellingen</i>	56
2.2.3. <i>Inhoud van het beleid</i>	59
2.2.4. <i>Financiering</i>	71
2.3. Hoe is de uitvoering georganiseerd?	76
2.3.1. <i>Instrumenten</i>	76
2.3.2. <i>Taakverdeling</i>	79
2.3.3. <i>Draagvlak en communicatie</i>	86
2.4. Wat zijn de tussentijdse resultaten?	90
2.4.1. <i>Stand van zaken</i>	90
2.4.2. <i>Bijdrage van aanpalend beleid</i>	103
2.4.3. <i>Ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst</i>	108
2.5. Hoe is de informatievoorziening georganiseerd?.....	110
2.5.1. <i>Monitoring en evaluatie</i>	110
2.5.2. <i>Betrokkenheid Provinciale Staten</i>	112
Bijlage 1: Nationale landschappen in Nederland.....	117
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen	119
Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen	123
Bijlage 4: Vragenlijst enquête gebiedspartners.....	125
Bijlage 5: Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	127

DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie

1. Aanleiding, doel en vraag

In dit eerste deel van het rapport staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek centraal. Eerst beschrijven we in hoofdstuk één de aanleiding van het onderzoek, het doel en de centrale vraag.¹ Vervolgens schetsen we in het kort de achtergronden van het Nationaal landschappenbeleid. De conclusies en aanbevelingen komen in het tweede hoofdstuk aan bod. In hoofdstuk drie is de bestuurlijke reactie van de provincie Gelderland opgenomen en in hoofdstuk vier de bestuurlijke reactie van de provincie Overijssel. Het nawoord van de Rekenkamer staat in hoofdstuk vijf.

1.1. Aanleiding

In Nederland maken steeds meer burgers, maatschappelijke organisaties en overheden zich zorgen over de kwaliteit van het Nederlandse landschap. Een goed voorbeeld is het Akkoord van Apeldoorn (Landschapsakkoord 2008) dat in totaal door 46 publieke en private organisaties ondertekend is. Een relatief nieuw instrument in het landschapsbeleid is de aanwijzing van Nationale landschappen. Door de rijksoverheid zijn er twintig Nationale landschappen aangewezen. Daarvan liggen er negen geheel of gedeeltelijk in de provincies Gelderland of Overijssel.

In de Nota Ruimte uit 2006 is het inhoudelijke rijksbeleid voor de Nationale landschappen vastgelegd. De provincie heeft als regionale bestuurslaag de opdracht meegekregen om het algemene rijksbeleid voor de afzonderlijke landschappen nader uit te werken. Dit rekenkameronderzoek geeft inzicht in de wijze waarop deze rol is opgepakt. Het bestuurlijke belang is evident: de provincies staan voor de uitdaging te laten zien dat zij hun (nieuwe) bestuurlijke rol ten aanzien van de Nationale landschappen waar kunnen maken.

Het onderzoek komt op een geschikt moment. In de eerste plaats omdat de fase van de beleidsvoorbereiding in beide provincies afgerond is en er een fase van beleidsuitvoering gaande is. Een onderzoek biedt tussentijds inzicht in de uitvoering van het beleid ten behoeve van de Nationale landschappen en een overzicht van knelpunten en leermomenten. Daarnaast kan worden nagegaan wat de tussentijdse resultaten zijn. In de tweede plaats bieden veranderingen in de beleidscontext aanleiding om het gevoerde provinciale beleid tot nu toe door te lichten. Belangrijke voorbeelden van veranderingen zijn de invoering van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg, december 2006) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro, juli 2008).

¹ In het onderzoeksplan en in Deel 2 Nota van bevindingen beschrijven wij de aanleiding en de opzet van het onderzoek meer uitgebreid.

1.2. Doel en centrale vraag

De doelstelling en de hoofdvraag van het onderzoek luiden als volgt.

Doelstelling:

Het doel is om Provinciale Staten te ondersteunen in haar controlerende en kaderstellende rol door:

- a) inzicht te bieden in de bestuurlijke rol die de provincies Gelderland en Overijssel innemen in het Nationaal landschappenbeleid;*
- b) de doeltreffendheid van het gevoerde beleid tussentijds te evalueren.*

Hoofdvraag:

Op welke wijze hebben de provincies Gelderland en Overijssel hun bestuurlijke rol in het Nationaal landschappenbeleid ingevuld en wat is de doeltreffendheid van het provinciaal beleid?

Per thema zijn deelvragen geformuleerd. Deze worden toegelicht in paragraaf 1.3. van de nota van bevindingen (zie deel 2 van het rapport). De deelvragen met betrekking tot de bestuurlijke rol zijn samengebracht onder de thema's:

- de totstandkoming van het provinciale beleid;
- de organisatie van de uitvoering.

De deelvragen met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid zijn ondergebracht onder de thema's:

- de tussentijdse resultaten;
- de informatievoorziening.

1.3. Wat is de achtergrond van het beleid?

Cultuurlandschap en beleid

Met het begrip 'landschap' wordt in de Nederlandse context altijd een *cultuurlandschap* bedoeld. Een cultuurlandschap is een gebied dat zich ontwikkeld heeft in combinatie van natuurlijke omstandigheden en menselijke ingrepen. De Nederlandse polderlandschappen zijn daar een internationaal beroemd voorbeeld van. In feite kan er nauwelijks van 'het' Nederlandse cultuurlandschap worden gesproken, omdat ons land vele verschillende landschapstypen kent.

De overheid heeft de afgelopen decennia onder verschillende noemers het landschapsbeleid ingevuld. Het is opmerkelijk dat ook al in de jaren

zeventig de beleidscategorie 'nationaal landschap' werd gehanteerd. Daarnaast bestond er beleid voor 'grote landschapseenheden'. In de jaren negentig werden zij vervangen door nieuwe categorieën zoals de 'waardevolle cultuurlandschappen' en de 'belvédère-gebieden'.

Nationale landschappen

In de eerste versie van de Nota Ruimte (2004) zijn door de rijksoverheid in totaal twintig landschappen aangewezen als Nationaal landschap.² Nationale landschappen worden volgens de Nota Ruimte gedefinieerd als gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. De twintig landschappen geven samen een goed overzicht van de landschapsontwikkeling van Nederland. Naast deze landschappen kent Nederland ook twintig nationale *parken*, waarin de nadruk niet ligt op de landschappelijke waarde maar op de natuurwaarde van het gebied.

Van alle provincies heeft Gelderland de meeste Nationale landschappen. Het gaat om zeven landschappen: Arkemheen-Eemland, Rivierengebied, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Gelderse Poort, Graafschap, Veluwe en Winterswijk. De eerste twee liggen deels in Utrecht. De Nieuwe Hollandse Waterlinie is zelfs verspreid over vijf provincies.

In Overijssel liggen twee Nationale landschappen: IJsseldelta en Noordoost Twente. Bijna de helft van alle Nationale landschappen ligt dus in Oost-Nederland.

Uitgangspunten van het rijksbeleid

Samenvattend heeft het Rijk in de nota Ruimte de volgende doelstellingen en uitgangspunten voor de Nationale landschappen geformuleerd:

- de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van Nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt;
- ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt ('ja, mits-regime');
- binnen de Nationale landschappen geldt een 'migratiesaldo nul' scenario, waarmee wordt bedoeld dat ten hoogste voor de eigen bevolkingsgroei woningen mogen worden gebouwd;
- maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor het behoud van de kwaliteiten van Nationale landschappen. Daarom zijn grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen niet toegestaan, behalve wanneer zij vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn en er geen alternatieven bestaan. In die gevallen dienen er compenserende maatregelen te worden genomen;
- het Rijk zal vanuit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) via cofinanciering een bijdrage leveren aan investeringen en beheerskosten.

² Op achtereenvolgens 17 mei 2005 en 17 januari 2006 hebben de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal ingestemd met de Nota Ruimte "Ruimte voor ontwikkeling".

Taakverdeling tussen Rijk en provincies

De rijksnota Ruimte is een strategische nota waarin de hoofdlijnen van het nationale ruimtelijk beleid zijn beschreven. Het uitgangspunt van de bestuurlijke verhoudingen is volgens de nota: 'decentraal wat kan, centraal wat moet.' Voor alle onderwerpen in de nota is het Rijk verantwoordelijk voor het systeem. In de nota geeft het Rijk aan dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van het beleid voor de Nationale landschappen. De provincie neemt daartoe een intermediaire positie in, die in het hedendaagse bestuurlijke debat aangeduid wordt als de regiefunctie van de provincie. De drie kerntaken voor de provincie zijn samengevat:

- kerntaak 1: de provincie stelt de specifieke begrenzing van een nationaal landschap vast;
- kerntaak 2: de provincie werkt de benoemde kernkwaliteiten per nationaal landschap uit;
- kerntaak 3: de provincie stelt per nationaal landschap een uitvoeringsprogramma op.

De rijksoverheid heeft ervoor gekozen om de provinciale taak ruim te omschrijven. De ruime taakomschrijving voor de provincies betekent dat de invulling van de bestuurlijke rol per provincie kan verschillen. In het vervolg van deze nota wordt beschreven hoe de provincies Overijssel en Gelderland hun bestuurlijke rol ingevuld hebben, en wat de tussentijdse resultaten van het gevoerde beleid zijn.

2. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geeft de Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen weer van het onderzoek naar het Nationaal landschappenbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel. Daar waar de conclusies niet gelden voor beide provincies is dit aangegeven. Het Nationaal landschappenbeleid in de provincies Gelderland en Overijssel bevindt zich in een fase van beleidsuitvoering. Dit onderzoek heeft het karakter van een tussentijdse evaluatie. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat nog niet alle resultaten zichtbaar zullen zijn.

2.1. Hoofdconclusie

Hoofdconclusie

De basis voor het Nationaal landschappenbeleid is gelegd. De provincies Gelderland en Overijssel hebben veel geïnvesteerd in de Nationale landschappen. Er zijn echter ook aandachtspunten. Op dit moment is de financiering van het beleid niet van structurele aard, is het draagvlak voor het beleid nog kwetsbaar en zijn er op onderdelen verbeteringen noodzakelijk. Zonder draagvlak voor het beleid en structurele financiering komen de investeringen en de maatschappelijke opgave op lange termijn onder druk te staan. De Rekenkamer is van mening dat Nationaal landschappenbeleid niet afhankelijk moet zijn van tijdelijke aandacht en middelen, omdat voor effectief beleid een lange adem nodig is.

- *De basis voor het Nationaal landschappenbeleid is gelegd en er is veel geïnvesteerd*
Op basis van deze tussentijdse evaluatie concludeert de Rekenkamer dat beide provincies de basis hebben gelegd voor het Nationaal landschappenbeleid. Zo zijn de landschappen planologisch begrensd en verankerd, zijn de landschappelijke kernkwaliteiten uitgewerkt en zijn de uitvoeringsprogramma's opgesteld. De provincies Gelderland en Overijssel hebben veel geïnvesteerd in Nationale landschappen: inhoudelijk, organisatorisch, financieel, maar ook in draagvlak onder partners in de gebieden.
- *Geen sprake van structurele financiering, waardoor het risico bestaat dat gedane investeringen onder druk komen te staan*
De Rekenkamer concludeert dat het risico bestaat dat de gedane investeringen onder druk komen te staan. De uitvoering van het beleid komt op gang en de eerste resultaten zijn zichtbaar, maar voor daadwerkelijk behoud en ontwikkeling van Nationale landschappen is structureel beleid noodzakelijk. Hiermee bedoelen we dat Nationaal landschappenbeleid niet afhankelijk moet zijn van tijdelijke aandacht en middelen. Op dit moment is de financiering

van het beleid niet van structurele aard, maar afhankelijk van tijdelijke financiële instrumenten.

Zonder een structurele financiering, komen de gedane investeringen (in beleid, financiën en draagvlak) onder druk te staan en is het beleid op lange termijn niet effectief. De provincie is niet de enige partij die moet zorgen voor effectief Nationaal landschappenbeleid op lange termijn, maar wel een belangrijke partij. Zeker voor beleid op lange termijn is een rol weggelegd voor de provincie.

De huidige financiële afspraken zijn gemaakt binnen de kaders van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De ILG-periode loopt van 2007 tot en met 2013. De financiële toekomst na 2013 is onzeker. Bovendien vormen tijdelijke projectsubsidies de kern van de financiering. Dit verschilt bijvoorbeeld van de regeling groen blauwe diensten (gericht op het beheer van natuur en landschap in het agrarisch cultuurlandschap en op het vasthouden van water op percelen in de watergangen). Bij deze regeling is wel sprake van een langjarige financiering. Deze regeling valt echter niet onder het Nationaal landschappenbeleid.³

Het Nationaal landschappenbeleid wordt langs verschillende lijnen gerealiseerd:

- Langs de ruimtelijke lijn wordt het Nationaal landschappenbeleid beleidsmatig verankerd in de ruimtelijke plannen. Beide provincies hebben het Nationaal landschappenbeleid verankerd in ruimtelijke plannen. In die zin is langs de ruimtelijke lijn sprake van structureel beleid.
- Langs de programmatische lijn worden projecten uitgevoerd in het kader van uitvoeringsprogramma's. Voor de programmatische lijn is geen sprake van structurele financiering. Het ontbreken van een structurele financiering maakt het lastig om op lange termijn projecten uit te voeren die een bijdrage leveren aan de landschappelijke kwaliteiten, de betrokkenheid van bewoners en de recreatieve ontwikkeling.
- *Het draagvlak voor het beleid is nog kwetsbaar*
De investeringen van de provincies Gelderland en Overijssel hebben geresulteerd in beleid dat door de meeste partners wordt ondersteund. Dat is cruciaal, de partners in het gebied moeten immers aan de slag in de Nationale landschappen. Het draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid onder gebiedspartners is echter nog kwetsbaar. Door tot nu toe te benadrukken dat Nationaal landschappenbeleid mogelijkheden biedt, zijn er verwachtingen gewekt. Het draagvlak kan snel afnemen als de financiële middelen opdrogen en de aandacht afneemt. Het draagvlak blijft ook kwetsbaar, omdat voor andere vraagstukken in het gebied (zoals Natura 2000) sprake is van verplichtingen en extra regelgeving. Dit

³ In Nationaal landschap Noordoost Twente lopen de groen blauwe diensten wel via het programma voor het Nationaal landschap, maar ook voor dit landschap geldt dat er (grotendeels) sprake is van tijdelijke financiering.

heeft invloed op het draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid.

- *Op onderdelen zijn verbeteringen noodzakelijk*
Ook op een aantal andere punten zijn verbeteringen noodzakelijk. Wij noemen het wegnemen van onduidelijkheden over de verschillende planologische regimes bij gebiedspartners (wat mag wel en wat mag niet?), het voor externen duidelijker maken van de taakverdeling en het zo snel mogelijk uitvoeren van monitoring van het landschap. Voor Gelderland merken wij op dat het beleid op onderdelen steviger moet worden neergezet. Zo komt het Gelderse beleid op dit moment niet duidelijk genoeg over op gebiedspartners, is de koppeling met economische mogelijkheden beperkt en vormen de omvang van communicatieactiviteiten en de ambtelijke ondersteuning een knelpunt.

In de volgende paragrafen gaan wij nader in op de conclusies en aanbevelingen aan de hand van de volgende thema's:

- 2.2. Totstandkoming provinciale beleid;
- 2.3. Organisatie van de uitvoering;
- 2.4. Tussentijdse resultaten;
- 2.5. Informatievoorziening.

In het schema op de volgende pagina vatten wij de conclusies en aanbevelingen voor u samen.

Samenvatting

In de onderstaande tabel vindt u een overzicht van de conclusies. Wij hebben daarbij met bolletjes aangegeven wat de stand van zaken is:

- Geen aanbevelingen
- Een aandachtspunt
- Meerdere aandachtspunten
- Cruciale aandachtspunten
- Ernstige aandachtspunten

Thema	Gelderland	Overijssel	Nummer conclusie
2.2. Totstandkoming provinciale beleid			
provinciale sturing en uitgangspunten beleid	●●●●●	●●●●●	1a
beleidsdoelstellingen	●●●●○	●●●●○	1b
inhoud / uitwerking van het beleid	●●○○○	●●●●○	1c,1d
financiering	●●●○○	●●●○○	2
2.3. Organisatie van de uitvoering			
instrumenten	●●●○○	●●●●●	3
taakverdeling	●●●○○	●●●○○	4
draagvlak en communicatie	●●●○○	●●●●○	5
2.4. Tussentijdse resultaten			
stand van zaken	●●●●○	●●●●○	6
bijdrage van aanpalend beleid	●●●○○	●●●○○	7
2.5. Informatievoorziening			
monitoring en evaluatie	●●●○○	●●○○○	8
betrokkenheid Provinciale Staten	●●●●○	●●●●○	9

2.2. Totstandkoming provinciale beleid

Samenvatting deelconclusies	Aanbeveling
1. De basis is gelegd voor het Nationaal landschappenbeleid	
a. Beide provincies hebben de provinciale sturing uitgewerkt	
b. De beleidsdoelstellingen zijn afrekenbaar, maar het is voor sommige projecten moeilijk na te gaan welke bijdrage zij leveren aan behoud en versterking van het landschap	Voor GS: Licht de samenhang tussen de projectdoelen en de beleidsdoelen toe.
c. De kernpunten van het beleid zijn uitgewerkt, maar de uitwerking in de lokale praktijk is een aandachtspunt	Voor GS: Geef zo concreet mogelijk aan hoe de kernkwaliteiten in de lokale praktijk kunnen worden toegepast en ga op tijd na of landschappelijke kwaliteiten worden geborgd op lokaal niveau.
d. Het beleid in Gelderland moet op onderdelen steviger worden neergezet	Voor PS en GS van de provincie Gelderland: Versterk de koppeling tussen Nationale landschappen en economische mogelijkheden en draag dit naar buiten toe uit aan de hand van een heldere communicatiestrategie over Nationale landschappen. Los de knelpunten in communicatie en ambtelijke capaciteit op.
2. Er is geen sprake van structurele financiering	Voor PS: Maak de financiering voor Nationale landschappen structureel.

Deelconclusies

1. De basis is gelegd voor het Nationaal landschappenbeleid

De provincies Gelderland en Overijssel hebben de basis gelegd voor het Nationaal landschappenbeleid: de provinciale sturing, de beleidsdoelstellingen en de inhoud van het beleid zijn uitgewerkt. De samenhang tussen projectdoelen en beleidsdoelstellingen en de doorwerking van het begrip 'kernkwaliteiten' in de lokale praktijk zijn aandachtspunten. In de volgende deelconclusies lichten wij dit toe.

1a. Beide provincies hebben de provinciale sturing uitgewerkt

Het Nationaal landschappenbeleid wordt langs verschillende lijnen gerealiseerd: de ruimtelijke lijn waarbij het Nationaal landschappenbeleid

beleidsmatig wordt verankerd in de ruimtelijke plannen en de programmatische lijn waarbij projecten worden uitgevoerd in het kader van uitvoeringsprogramma's. Beide provincies hebben hun visie op de Nationale landschappen inhoudelijk uitgewerkt en opgetekend in strategische beleidsdocumenten als het Gelderse Streekplan 2005 en de Overijsselse Omgevingsvisie (2009). Bovendien is het Nationaal landschappenbeleid ingebed in de provinciale meerjarenprogramma's die opgesteld zijn in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Voor beide provincies gelden als de belangrijkste algemene uitgangspunten van provinciaal beleid:

- de status van Nationaal landschap leidt niet tot extra regels;
- beleid wordt gevormd vanuit een ontwikkelingsgerichte strategie;
- voor ieder Nationaal landschap geldt een eigen aanpak (dit heet een gebiedsgerichte en programmatische aanpak).

Hiermee is op papier voldoende duidelijk wat de provinciale uitgangspunten zijn voor de Nationale landschappen gelegen in Gelderland en Overijssel. In conclusie 1c en 1d gaan wij in op de uitwerking van het beleid.

1b. De beleidsdoelstellingen zijn afrekenbaar, maar het is voor sommige projecten moeilijk na te gaan welke bijdrage zij leveren aan behoud en versterking van het landschap

De algemene doelstelling van het provinciale beleid is om de landschappelijke kernkwaliteiten te behouden en waar mogelijk te versterken. Daarnaast wordt er naar gestreefd dat bewoners zich betrokken voelen bij de kwaliteiten van de Nationale landschappen. Voor het behouden en ontwikkelen van kernkwaliteiten is het belangrijk dat bewoners en gebruikers zich bewust zijn van de waarde van het landschap. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen.



Fort Pannerden, bron: gemeente Lingewaard, uit Beeldbank van www.hollandewaterlinie.nl

De algemene doelstelling is per landschap uitgewerkt in een specifiek uitvoeringsprogramma, waarin de strategie voor de komende jaren is beschreven. Binnen de kaders van een uitvoeringsprogramma worden verschillende projecten geselecteerd, die gezamenlijk dienen bij te dragen aan de algemene doelstelling van beleid. De Rekenkamer concludeert dat de uitwerking van globale naar operationele doelen ertoe heeft geleid, dat op uitvoeringsniveau voldoende duidelijk is wat er gedaan moet worden en waarop afgerekend kan worden (wat is gedaan, door wie en wat heeft het gekost?). Voorbeeld:

<i>A2.1 Actieplan kreken, hanken en rivierarmen</i>	
Doel	<ul style="list-style-type: none"> • Het behoud en versterken van kreken, hanken en rivierarmen • Het beter beleefbaar maken van kreken, hanken en rivierarmen • Waar mogelijk: het versterken van natuur en het realiseren van waterberging
Resultaat	Het herstellen en beter beleefbaar maken van 5 kreken, hanken en/of rivierarmen

Bron: Ontwikkelingsprogramma Nationaal landschap IJsseldelta, Deel II
Uitvoeringsprogramma 2006-2013 (uit Ontwikkelingslijn A: Oude kavels, nieuwe kreken).

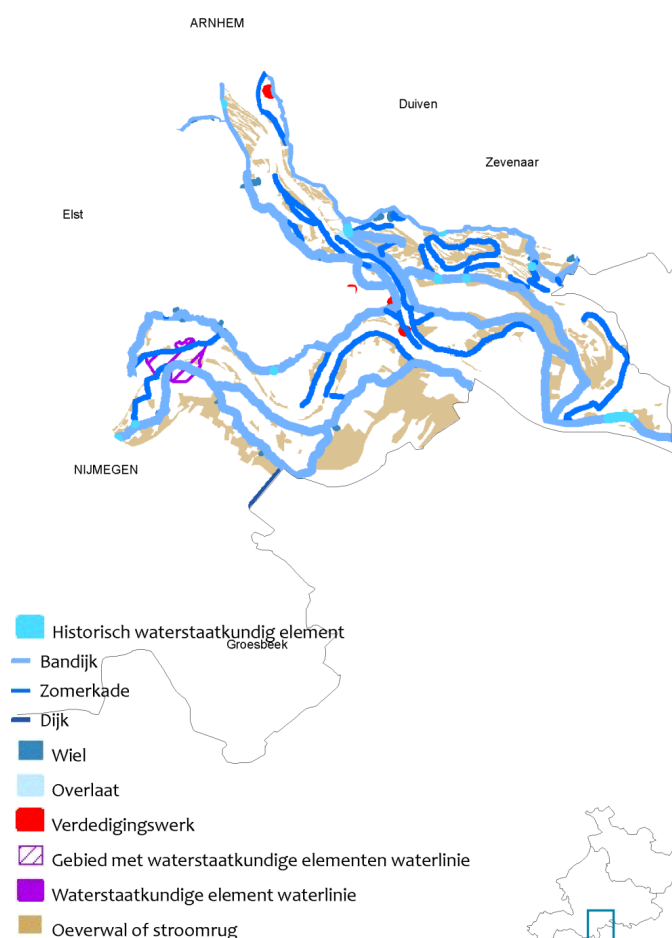
Voor sommige projecten uit de uitvoeringsprogramma's wordt het niet duidelijk hoe bepaalde prestaties (bijvoorbeeld aantal activiteiten) bijdragen aan de beleidsdoelstelling (behoud en versterken van kernkwaliteiten). Deze constatering richt zich niet op het nut van deze projecten zelf, maar op het ontbreken van een uitleg over hun relatie met de beleidsdoelstellingen van het Nationaal landschappenbeleid. Voorbeelden van prestaties: het aanleggen van 50 kilometer fietspad of het uitvoeren van twee kavelruilen met landschapscomponent. Hoewel het nuttige prestaties kunnen zijn, wordt niet precies duidelijk wat het verband is met behoud en ontwikkeling van het landschap. Een alternatief is bijvoorbeeld om een prestatie aan te geven die een beeld geeft van een groter gebruik van het landschap (zoals het aantal bezoekers dat gebruik maakt van een fietspad) of een prestatie die een beeld geeft van landschappelijke kwaliteit (zoals waardering van het landschap door deskundigen of bezoekers). In paragraaf 2.5 gaan wij nader in op het feit dat er vanuit monitoring nog weinig informatie beschikbaar is over de kwaliteit van het landschap.

1c. De kernpunten van het beleid zijn uitgewerkt, maar de uitwerking in de lokale praktijk is een aandachtspunt

De rijksoverheid heeft aan de provincies de verantwoordelijkheid toebedeeld om het globale rijksbeleid uit de nota Ruimte nader uit te werken. Het rekenkameronderzoek laat zien dat Overijssel en Gelderland deze verantwoordelijkheid in lijn met het rijksbeleid hebben opgepakt. De globale grenzen van de landschappen zijn in detail vastgesteld, de kernkwaliteiten zijn inhoudelijk uitgewerkt en er zijn uitvoeringsprogramma's opgesteld per Nationaal landschap. De rijksoverheid

en de provincies leggen de nadruk in hun ruimtelijk beleid op ruimtelijke kwaliteit en hanteren daarbij het uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling'. De kernkwaliteiten in Nationale landschappen zijn verankerd in provinciaal ruimtelijk beleid. In provincie Overijssel zijn de kernkwaliteiten opgenomen in de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en een Catalogus Gebiedskenmerken. In Gelderland is dit opgenomen in een Streekplanuitwerking. In juni 2009 hebben Gedeputeerde Staten het Voorontwerp van de Ruimtelijke verordening Gelderland vastgesteld. Onderstaande kaart laat een voorbeeld zien van kernkwaliteiten in een Nationaal landschap:

Historische landschapselementen Gelderse Poort



Bron: Planbureau voor de leefomgeving

De uitwerking van kernkwaliteiten in de praktijk is een aandachtspunt. In de praktijk komen er vraagstukken naar voren zoals: welke ontwikkelingen worden wel en welke worden niet toegestaan? En: hoe worden ontwikkelingen het beste ingepast in het landschap? Behoud door ontwikkeling is in de praktijk een zoektocht. Beide provincies hebben een start gemaakt om hier vorm aan te geven. Voor de provincie Gelderland geldt dat de uitwerking van het Nationaal landschappenbeleid op lokaal niveau nog niet volledig helder is en dat er behoefte is aan meer concrete uitwerking van de kernkwaliteiten op projectniveau. In de interviews met de projectleiders werd er bij herhaling op gewezen dat de kernkwaliteiten

niet voldoende concreet zijn uitgewerkt. Dit betekent dat het niet geheel duidelijk is op welke wijze met de kernkwaliteiten moet worden omgegaan bij specifieke ruimtelijke plannen. Het betreft dus de doorwerking naar zeer concrete planvorming op projectniveau, bij bouw- en inrichtingsplannen. In Overijssel is hiervoor in de vorm van projecten al meer in gang gezet, zoals: Stallenbouw in de IJsseldelta (daarbij wordt vanuit een aantal pilots een kader neergezet hoe om te gaan met de wens nieuwe stallen te bouwen in de IJsseldelta). Ook in Overijssel blijft de lokale praktijk echter een aandachtspunt voor de toekomst.

De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (juli 2008) biedt de provincie nieuwe juridische instrumenten voor haar ruimtelijk beleid. Zowel Gelderland als Overijssel geven aan dat de inzet van de nieuwe instrumenten in eerste instantie is gericht op samenwerking met gemeenten, maar 'strengere' instrumenten (bijv. reactieve aanwijzing) worden niet bij voorbaat uitgesloten. De ruimtelijke kwaliteiten en gebiedskenmerken in Nationale landschappen moeten overigens op lokaal niveau nog worden opgenomen in een bestemmingsplan. De Rekenkamer wenst de zorgen van de VROM-Inspectie (2009) over de praktische uitwerking van het Nationaal landschappenbeleid in de gemeentelijke bestemmingsplannen, hier te herhalen. Gemeenten geven namelijk aan dat ze het goed mogelijk achten diverse ruimtelijke initiatieven te realiseren in Nationale landschappen. Wat deze opvatting betekent in de praktijk betekent is nu nog onduidelijk voor de VROM-Inspectie. De VROM-inspectie acht de borging haalbaar, maar in de toekomst moet nog blijken welke ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden in de Nationale landschappen en hoe gemeenten daarmee omgaan.

1d. Het beleid in Gelderland moet op onderdelen steviger worden neergezet

Met zeven Nationale landschappen deels of helemaal op haar grondgebied, is de beleidsopgave voor Gelderland relatief groot. Het beleid van de provincie Gelderland is met het grote aantal Nationale landschappen dus belangrijk voor het Nationaal landschappenbeleid in Nederland. Uit het onderzoek komt naar voren dat de provincie Gelderland het beleid op onderdelen steviger neer moet zetten. Zo komt het Gelderse beleid op dit moment niet duidelijk genoeg over op gebiedspartners, is de koppeling met economische mogelijkheden beperkt, is de uitwerking van het Nationaal landschappenbeleid op lokaal niveau nog niet volledig helder en vormen de omvang van communicatieactiviteiten en de ambtelijke ondersteuning een knelpunt. Door de beperkte koppeling met economische mogelijkheden en de omvang van communicatieactiviteiten is het streven van de provincie naar betrokkenheid van bewoners en een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis onderbelicht.

Uit de schriftelijke enquête die de Rekenkamer heeft uitgevoerd onder de gebiedspartners (gemeenten, waterschappen, ondernemers, maatschappelijke organisaties) blijkt dat de overgrote meerderheid van de gebiedspartners *bekend* is met het provinciale beleid. In Gelderland vindt echter slechts 35% van de gebiedspartners de boodschap van de provincie *duidelijk*. In Overijssel vindt 63% de boodschap voldoende duidelijk.

Onduidelijkheid over de boodschap van de provincie in Nationale landschappen zou veroorzaakt kunnen worden door onduidelijkheid over verschillende planologische regimes (zie paragraaf 2.4.).

In Overijssel wordt een sterkere koppeling gemaakt tussen Nationale landschappen en economische mogelijkheden dan in Gelderland. Een minderheid (36%) van de Gelderse gebiedspartners is van mening dat de Nationale landschappen belangrijk zijn voor de *economie*. In Overijssel vindt een meerderheid (71%) dat de Nationale landschappen in economische zin belangrijk zijn.

In Gelderland blijkt het budget voor communicatieactiviteiten binnen de uitvoeringsprogramma's onvoldoende te zijn om de verschillende doelgroepen voldoende te bereiken. Bovendien kwam het budget voor communicatie niet op tijd beschikbaar. In Gelderland vormt de beperkte omvang van de arbeidscapaciteit van de projectleiders, een knelpunt voor de ondersteuning van de projecten.

2. In beide provincies is geen sprake van structurele financiering

Beide provincies hebben in het kader van de provinciale meerjarenprogramma's (2007 t/m 2013) voor het landelijk gebied, financiële afspraken met het Rijk gemaakt die lopen via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Op basis van het onderzoek stellen we vast dat de provincies financieel meer bijdragen aan het Nationaal landschappenbeleid dan de rijksoverheid (zie onderstaande tabel).

<i>Financiering 2007 - 2013</i>	<i>Gelderland</i>	<i>Overijssel</i>
Provincie	30,7 mln.	26,2 mln.
Rijk	24,6 mln.	3,0 mln.
Totaal	55,3 mln.	29,2 mln.

Voor effectief Nationaal landschappenbeleid is een lange adem nodig. Om het opgebouwde draagvlak te behouden en om projecten effectief uit te kunnen blijven voeren, is het van belang de financiering structureel vorm te geven. Hiermee bedoelen we dat de financiering van het Nationaal landschappenbeleid minder afhankelijk wordt van tijdelijke financiële instrumenten (bijvoorbeeld subsidies). In beide provincies is geen sprake van structurele financiering: na 2013 is het onzeker in hoeverre het Nationaal landschappenbeleid gefinancierd kan worden. Voor beide provincies geldt bovendien dat de vraag naar financiële middelen groter is dan het aanbod. De financiële dekking voor het Nationaal landschappenbeleid is op middellange termijn onvoldoende.

2.3. Organisatie van de uitvoering

Samenvatting deelconclusies	Aanbeveling
3. Beide provincies zetten een mix van beleidsinstrumenten in	
4. Beide provincies hebben actief invulling gegeven aan hun regierol, maar voor een grote groep gebiedspartners is de onderlinge taakverdeling nog onvoldoende duidelijk en in Gelderland wordt door de ambtelijke organisatie een centraal coördinatiepunt gemist	Voor GS: Verbeter de externe communicatie over de taakverdeling in de uitvoering. Voor GS van de provincie Gelderland: Stel een centraal coördinatiepunt in ten behoeve van de ambtelijke organisatie dat actief informatie, kennis en expertise verzamelt en verspreidt.
5. Door de positieve boodschap van beide provincies is het lokale draagvlak voor de Nationale landschappen toegenomen, maar het is wel nog kwetsbaar en burgers zijn nog onvoldoende bekend met de landschappen	Voor PS: Besteed meer aandacht aan een structureel draagvlak onder gebiedspartners en intensiveer de communicatie met burgers. Leg daarbij de nadruk op de mogelijkheden die Nationale landschappen bieden: er zijn economische en recreatieve mogelijkheden voor burgers.

Deelconclusies

3. *Beide provincies zetten een mix van beleidsinstrumenten in*

Beide provincies zetten een mix van communicatieve, financiële, juridische en organisatorische instrumenten in. De inzet en werking van de instrumenten is in hoofdzaak voldoende helder. Met de inzet van deze instrumenten wordt een combinatie van stimulerende en regulerende maatregelen genomen ter uitvoering van haar Nationaal landschappenbeleid. Het reguleren geschiedt via een planologische (ruimtelijke) lijn. Het stimuleren vindt plaats via subsidies, communicatie aan burgers, bestuurders en gebruikers van een Nationaal landschap, en via ambtelijke projectondersteuning. In conclusie 1c en 1d zijn we nader ingegaan op de uitwerking van het beleid. Daaruit bleek dat het beleid in Gelderland op onderdelen steviger moet worden neer gezet (zoals de omvang van de communicatieactiviteiten en de ambtelijke ondersteuning).

4. Beide provincies hebben actief invulling gegeven aan hun regierol, maar voor een grote groep gebiedspartners is de onderlinge taakverdeling nog onvoldoende duidelijk en in Gelderland wordt door de ambtelijke organisatie een centraal coördinatiepunt gemist

Beide provincies hebben hun bestuurlijke rol actief opgepakt. Deze rol omschrijven wij als de regierol van de provincie. De regierol van de provincie bestaat uit de programmering van het Nationaal landschappenbeleid in meerjarige uitvoeringsprogramma's, de verslaglegging en verantwoording in het kader van het ILG-budget, en de ondersteuning van de uitvoering via projectmanagement.

Voor veel externe partijen is de taakverdeling in het Nationaal landschappenbeleid niet duidelijk genoeg. Van de gebiedspartners vindt 42% in Overijssel en 23% in Gelderland de taakverdeling met de provincie duidelijk. In de enquête is niet aan de gebiedspartners gevraagd wat volgens hen de oorzaak is van de onduidelijkheid. In de interviews met de provincies werden stapeling van beleid en een onduidelijke rolverdeling tussen de rijksoverheid en de provincies en gemeenten, als mogelijke oorzaken genoemd van de onduidelijkheid voor de gebiedspartners.

Men is wel in veel gevallen tevreden over de samenwerking. In Overijssel is 66% tevreden met de samenwerking met de provincie. In Gelderland is 42% tevreden met de samenwerking met de provincie.

Zowel in Gelderland als in Overijssel blijkt de interne (ambtelijke) organisatie voldoende duidelijk voor de betrokken provinciale medewerkers. Vanwege het grote aantal Nationale landschappen in Gelderland en de decentrale uitvoering via de regiobureaus, is de Gelderse kennis en ervaring verspreid over de organisatie. Een centraal coördinatiepunt wordt op dit moment gemist.

5. Door de positieve boodschap van beide provincies is het lokale draagvlak voor de Nationale landschappen toegenomen, maar het is ook nog kwetsbaar

Aanvankelijk was er op lokaal niveau de nodige weerstand tegen de aanwijzing van de Nationale landschappen door het Rijk. Verscheidene gebiedspartners waren bang voor extra planologische regels. Hun houding werd voor een deel veroorzaakt door negatieve ervaringen met andere beleidscategorieën als de Ecologische Hoofdstructuur en Reconstructiegebieden. Beide provincies hebben in hun externe communicatie de nadruk gelegd op het positief in beeld brengen van de Nationale landschappen (de aanwijzing levert geen extra regels op, wel extra geld en aandacht). We constateren dat het lokale draagvlak hierdoor is toegenomen. In Gelderland staat 59% van de gebiedspartners achter het Nationaal landschappenbeleid, in Overijssel 84%.

Het draagvlak is in beide provincies echter nog kwetsbaar. Door tot nu toe te benadrukken dat Nationaal landschappenbeleid mogelijkheden biedt, zijn er verwachtingen gewekt. Het draagvlak kan snel afnemen als de financiële middelen opdrogen en de aandacht afneemt. Het draagvlak blijft ook

kwetsbaar, omdat voor andere vraagstukken in het gebied (zoals Natura2000) sprake is van verplichtingen en extra regelgeving. Dit heeft ook invloed op het draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid.

Voor effectief beleid is het belangrijk dat burgers bekend zijn met Nationale landschappen en zich betrokken voelen bij behoud en ontwikkeling daarvan (zie ook conclusie 1b). Burgers zijn ondanks inspanningen van de provincie nog onvoldoende bekend met en betrokken bij Nationale landschappen, zo blijkt uit interviews met de provincie en de enquête onder gebiedspartners.

2.4. Tussentijdse resultaten

Samenvatting deelconclusies	Aanbeveling
6. Het Nationaal landschappenbeleid is in de praktijk van betekenis, maar het effect op landschappelijke kwaliteiten is pas later zichtbaar en gebiedspartners willen meer en snellere resultaten dan nu het geval is	Voor GS: Leg aan gebiedspartners uit dat voor zichtbare effecten in het landschap tijd nodig is en draag de al wel behaalde resultaten zoveel mogelijk uit.
7. Stapeling van beleid is in de praktijk een probleem omdat dit leidt tot onduidelijkheid over planologische regelgeving in de Nationale landschappen	Voor GS: Neem de onduidelijkheid over verschillende planologische regimes weg door uit te leggen hoe het Nationaal landschappenbeleid zich verhoudt tot andere beleidsvelden: wat mag wel en wat mag niet in de verschillende gebieden binnen Nationale landschappen? Het is wel belangrijk dat gebiedspartners en bewoners in Nationale landschappen achter het Nationaal landschappenbeleid blijven staan en meewerken aan projectinitiatieven. Daarom is het essentieel te blijven benadrukken dat door mee te werken aan het Nationaal landschappenbeleid geen sprake zal zijn van extra beperkingen. Eventuele beperkingen komen voort uit andere beleidscategorieën.

Deelconclusies

6. Het Nationaal landschappenbeleid is in de praktijk van betekenis, maar het effect op landschappelijke kwaliteiten is pas later zichtbaar en gebiedspartners willen meer en snellere resultaten dan nu het geval is

De uitvoering van het beleid komt op gang en de eerste resultaten zijn zichtbaar. Het Nationaal landschappenbeleid is in de praktijk van betekenis. Door de status van het Nationaal landschap en het beschikbare budget krijgen de bijzondere kwaliteiten van het cultuurlandschap (zoals openheid van het landschap) meer aandacht. Het Nationaal landschap fungeert als een aanjager voor positieve landschapsmaatregelen.

Daarnaast wordt het Nationaal landschap als extra argument gebruikt om ruimtelijke kwaliteiten te behouden of te stimuleren. We geven een voorbeeld. Omdat de uitbreiding van de glastuinbouw in de Koekoekspolder in de IJsseldelta niet te verenigen is met de kernkwaliteit 'openheid' is de uitbreiding daar niet toegestaan door de provincie Overijssel.



Bron: provincie Overijssel

Er zijn resultaten die op korte termijn zichtbaar zijn, zoals effecten van projecten die de kwaliteit van het landschap verbeteren. Voor effectief landschapsbeleid is echter een lange adem nodig. Voor het Nationaal landschappenbeleid geldt dat het effect van de activiteiten op landschappelijke kwaliteiten grotendeels nog zichtbaar moet worden. Beide provincies werken in de praktijk al wel aan de kwaliteiten van het landschap. Gebiedspartners vinden dat het beleid er toe doet, maar willen meer en snellere resultaten dan nu het geval is. In Overijssel is 47% tevreden over de resultaten, in Gelderland 16%. De Rekenkamer ziet dit als een risico voor effectief beleid: gebiedspartners blijven alleen meewerken als het beleid op afzienbare termijn tot zichtbare resultaten leidt.

In het kader van dit onderzoek is in kaart gebracht wat de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen zijn binnen de in Gelderland en Overijssel gelegen Nationale landschappen. Dit is gedaan door de ruimtelijke plannen die gemeenten en provincies opgeven voor de Nieuwe Kaart van Nederland, te inventariseren. Het betreft dus een kwantitatieve analyse van ontwikkelingen die in de toekomst plaats zullen vinden. Hieruit blijkt dat er gebouwd zal worden in de Nationale landschappen, maar wel minder dan daarbuiten (zie onderstaande tabel). Gezien het feit dat grootschalige ontwikkelingen alleen bij uitzondering plaats mogen vinden in Nationale landschappen mag dit ook worden verwacht. Omdat er geen norm bestaat voor de toegestane omvang van ruimtelijke ontwikkelingen in Nationale landschappen, kan de Rekenkamer hier geen oordeel over geven.

Geplande ruimtelijke ontwikkelingen, 2009 (percentage ten opzichte van het oppervlak van het landschap).

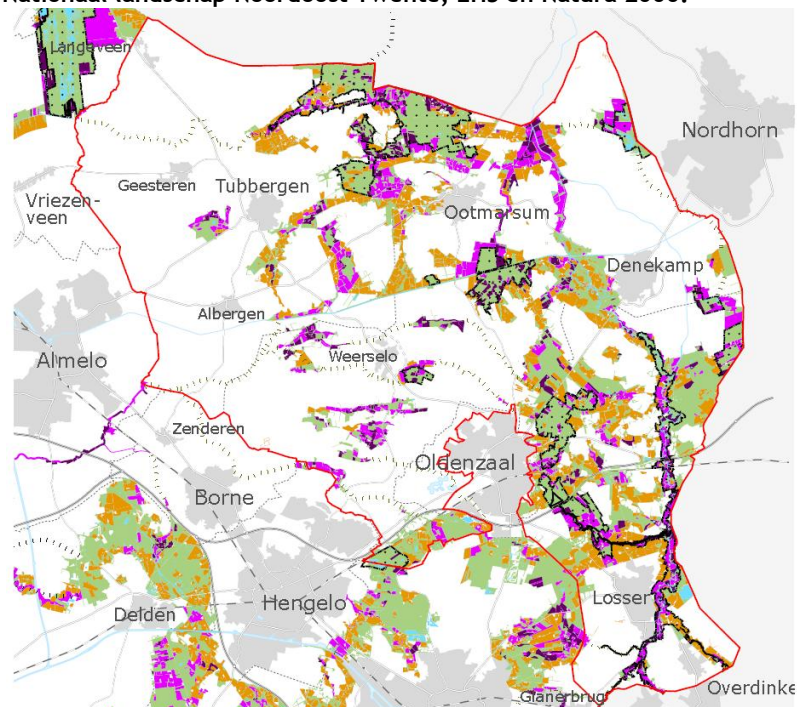
	Geplande bebouwing (rode ontwikkelingen) %
Gelderland	
Arkemheen-Eemland (Gelders deel)	0,0
Gelderse Poort	0,6
Graafschap	0,2
Nieuwe Hollandse Waterlinie (Gelders deel)	0,6
Rivierengebied (Gelders deel)	0,8
Veluwe	0,4
Winterswijk	0,4
<i>Overig Gelderland</i>	2,2
Overijssel	
IJsseldelta	2,1
Noordoost Twente	0,4
<i>Overig Overijssel</i>	2,0
Alle Nederlandse Nationale landschappen	0,9
Geheel Nederland	2,0

Bron: Onderzoek van het NIROV in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland. Gegevens zijn afkomstig uit de Nieuwe Kaart van Nederland

7. Stapeling van beleid is in de praktijk een probleem omdat dit leidt tot onduidelijkheid over planologische regelgeving in de Nationale landschappen

Het Nationaal landschappenbeleid bepaalt dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn in Nationale landschappen, mits ze te verenigen zijn met de bijzondere landschappelijke kwaliteiten van het gebied. In veel delen van Nationale landschappen blijken echter meerdere beleidscategorieën naast elkaar van toepassing te zijn, zoals de EHS en Natura 2000 (zie bijvoorbeeld onderstaande kaart). Voor deze delen van de Nationale landschappen zijn de regels strenger. De Rekenkamer constateert dat deze vermenging van planologische regimes (in de planologie wordt dit stapeling van beleid genoemd) voor bewoners en gebruikers leidt tot onduidelijkheid omtrent het planologisch beleid in de Nationale landschappen: wat mag wel en niet? Deze onduidelijkheid heeft in sommige gevallen geleid tot weerstand tegen het Nationaal landschappenbeleid, omdat men verschillende categorieën met elkaar verwisselde.

Nationaal landschap Noordoost Twente, EHS en Natura 2000.



Bron: provincie Overijssel

2.5. Informatievoorziening

Samenvatting deelconclusies	Aanbeveling
8. Monitoring van landschap is nog beperkt	<p>Voor PS en GS: Voer de monitoring van het landschap zo snel mogelijk uit. Dit moet er voor zorgen dat PS ook kunnen controleren op het behoud en de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten. Sluit voor kwantitatieve monitoring zo nauw mogelijk aan bij bestaande bronnen, zoals van het Planbureau voor de Leefomgeving.</p> <p>Voor GS van de provincie Overijssel: Ga na of landschapskwaliteitstoetsen die Gelderland uitvoert ook voor de Overijsselse Nationale landschappen inzicht geven in ruimtelijke kwaliteit.</p>
9. Provinciale Staten worden in staat gesteld kaders te stellen en te controleren, maar controleren op landschappelijke kwaliteiten is moeilijk	

8. De provincies Gelderland en Overijssel monitoren het landschap nog beperkt

Bij de monitoring van uitvoeringsprogramma's gaat het om het monitoren van prestaties die worden gerealiseerd door het uitvoeren van projecten. Beide provincies monitoren de uitvoeringsprogramma's van de Nationale landschappen in het kader van de planning- en controlcyclus en in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) / Provinciaal Meerjarenprogramma. In 2010 zal het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) tussentijds door het Rijk worden geëvalueerd. Deze evaluatie wordt een midterm review genoemd.

Voor het monitoren van de effecten van het Nationaal landschappenbeleid op landschappelijke kwaliteiten is meer nodig dan het monitoren van de uitvoeringsprogramma's: monitoring van het landschap. Er worden twee vormen van monitoring van het landschap onderscheiden: kwantitatieve en kwalitatieve monitoring. Met kwantitatieve monitoring wordt bedoeld dat de aard, omvang en veranderingen van ruimtelijke ontwikkelingen worden gemeten. Bij kwalitatieve monitoring gaat het om het meten van waardering en beleving van het landschap. De provincies Gelderland en Overijssel monitoren het landschap nog beperkt. Er is een begin gemaakt met kwantitatieve monitoring, maar dit moet vooral in de toekomst nog worden uitgevoerd en resultaten zijn nog niet beschikbaar. Monitoring van de kwaliteit van het landschap staat nog in de kinderschoenen.

Binnen de provincie Gelderland is een vorm van kwalitatieve monitoring in ontwikkeling in de vorm van landschapskwaliteitstoetsen. De methode bestaat uit een vooraf vastgelegd protocol waarbij een panel van deskundigen en kenners in één dag een oordeel geeft over de ontwikkeling van de kwaliteit van het landschap. Het panel of landschapskwaliteitsteam bezoekt het gebied, vult een checklist in en bediscussieert de verzamelde gegevens. In Overijssel is het nog de vraag hoe ruimtelijke kwaliteit gemonitord zal worden.

Het gevolg van de beperkte landschapsmonitoring is dat er weinig informatie beschikbaar is over het effect van Nationaal landschappenbeleid op de landschappelijke kwaliteiten. Het risico bestaat dat de provincies na enkele jaren geen antwoord zullen hebben op de vraag of landschappelijke kwaliteiten daadwerkelijk worden behouden en versterkt.

9. Provinciale Staten worden in staat gesteld kaders te stellen en te controleren, maar controleren op landschappelijke kwaliteiten is moeilijk

Provinciale Staten hebben kaders gesteld, onder andere door het vaststellen van het ruimtelijk beleid (Omgevingsvisie in Overijssel en Streekplan in Gelderland).

PS ontvangen informatie over Nationaal landschappenbeleid vanuit de planning- en controlcyclus en vanuit de monitoring in het kader van het Investeringsbudget Landelijk gebied / Provinciaal Meerjarenprogramma. Hiermee kan de controlerende rol worden uitgeoefend als het gaat om het monitoren van prestaties die worden gerealiseerd door het uitvoeren van projecten. Controleren op landschappelijke kwaliteiten is voor PS moeilijker. Vanuit monitoring is nog weinig informatie beschikbaar over landschappelijke kwaliteiten (zie voorgaande conclusie).

Onderwerpen zoals de EHS en Natura 2000 krijgen meer aandacht van PS dan het Nationaal landschappenbeleid. Er is dus meer aandacht voor beleidsterreinen waar sprake is van regelgeving en verplichtingen voor burgers en ondernemers.

3. Bestuurlijke reactie provincie Gelderland

Ons college heeft in de vergadering van 23 maart 2010 met waardering kennis genomen van de nota 'De aanhouder wint', een onderzoek naar het Gelderse beleid voor Nationale Landschappen.

In de nota staan waardevolle conclusies en aanbevelingen ter versterking van de uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen.

Ons college herkent de hoofdconclusie waarin wordt geconstateerd dat

1. de financiering van het Nationale Landschappenbeleid niet van structurele aard is;
2. de doorvertaling van dit beleid naar concrete resultaten in het gebied en de monitoring daarvan nog onvoldoende is;
3. het draagvlak voor het beleid nog kwetsbaar is.

Structurele financiering

Dit is een gezamenlijk probleem van Rijk en provincie. Er zijn 2 kanten aan het probleem, de projectfinanciering met eenmalig geld en de continue stroom van middelen voor duurzaam beheer. De middelen voor nationale Landschappen in het ILG voor 2007-2013 zijn uitgeput. Wij willen samen met het Rijk in het kader van de midterm review hiervoor een oplossing zoeken. De rijksverantwoordelijkheid ligt bij de Nationale Landschappen als rijksprioritaire gebieden. Wijzelf hebben in het kader van de Korting Provinciefonds de Nationale Landschappen expliciet genoemd als onderdeel van de Gelderse Kwaliteiten waar wij ons hard voor maken.

Het college meent dat met de introductie van de groenblauwe diensten een begin is gemaakt met duurzame financiering van het landschapsbeheer. Het college tekent daarbij aan dat de uitdaging voor een structurele financiering in deze tijden van heroverwegingen van het Rijk en bezuinigingen nog sterker wordt gevoeld.

Concrete resultaten boeken

Ons college herkent hoe lastig het is om ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit te maken en te borgen. Ons beleid is nog niet concreet genoeg uitgewerkt om de afweging rond specifieke ruimtelijke ingrepen in de gebieden mogelijk te maken. Daar zijn we wel mee bezig en daar willen we de gemeenten en andere gebiedsactoren bij betrekken. Door samen met gebiedsactoren te communiceren over de kwaliteiten die zij in hun gebied willen realiseren, kunnen wij steeds beter met gerichte projecten de uitvoering van het Nationale Landschappenbeleid sturen. Kwalitatieve effectmonitoring is een manier om samen te bekijken of het ook oplevert wat verwacht werd. Kwantitatieve monitoring geeft een meer objectief beeld van de maatvoering van het landschap en de omvang van toe- of afname van onderscheiden landschapselementen. Ook daarin wordt de samenwerking met het gebied gezocht.

Heldere boodschap verhoogt draagvlak

We vertrouwen er op dat we op die manier ook meer duidelijkheid creëren over de verdeling van rollen en taken bij de uitvoering van het beleid. Door samen met het gebied een focus aan te brengen op onze gezamenlijke ambitie en inzet, lukt het beter een heldere boodschap uit te dragen die op

breed draagvlak kan rekenen. Wij zijn van mening dat Nationale Landschappen een kans zijn voor de sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland en de kernen. Waarbij landbouw en nieuwe economische dragers hand in hand gaan en genoeg ruimte is om prettig te wonen en te werken. Wij wachten de reactie van Provinciale Staten op uw nota af. En zullen afhankelijk daarvan aan hen laten weten welke stappen het college wil zetten richting de optimalisering van het beleid en uitvoering voor Nationale Landschappen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Gelderland,

plv. Commissaris secretaris
van de Koningin

4. Bestuurlijke reactie provincie Overijssel

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het Rapport “De aanhouder wint”, onderzoek naar Nationaal Landschappenbeleid van de provincie Overijssel.

Wij herkennen ons in de hoofdconclusie van het rapport, namelijk dat de basis voor het Nationale Landschappenbeleid is gelegd. Ook de door u hierbij geplaatste aandachtspunten zijn voor ons herkenbaar. Structurele financiering en draagvlak op lange termijn voor het beleid behoeven nog aandacht. Wel zijn wij van mening dat het Nationale Landschappenbeleid door de partnerorganisaties op dit moment goed wordt gedragen en kan rekenen op enthousiasme bij betrokkenen uit het gebied. Zo wordt er op dit moment hard gewerkt aan de projecten uit de uitvoeringsprogramma's, zoals Groene en Blauwe Diensten, Streekeigen Huis en Erf, stadsranden, routestructuren, de advisering vanuit de adviesraad en Landschapspanel. De financiering van het beleid is inderdaad nog niet van structurele aard. Wel willen wij in dit verband in herinnering roepen dat wij als provincie Overijssel in de onderhavige periode (2006-2013) een bovenmatige financiële inspanning leveren en dat ook de regionale partners hun deel doen. Het Rijk blijft hierbij achter. Ook richting het Rijk vragen wij daarom met het oog op de effectiviteit van het beleid aandacht voor continuïteit en structurele financiering.

Naast de hoofdconclusie komt de rekenkamer tot een aantal aanbevelingen voor de provincie Overijssel. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op.

1. *Licht de samenhang tussen de projectdoelen en de beleidsdoelen toe. Geef zo concreet mogelijk aan hoe de kernkwaliteiten in de lokale praktijk kunnen worden toegepast en ga op tijd na of de landschappelijke kwaliteiten worden geborgd op lokaal niveau. Maak de financiering voor Nationale Landschappen structureel.*

De basis voor de uitvoeringsprogramma's ligt in de ontwikkelingsperspectieven. Hierin zijn langs ontwikkelingslijnen de opgaven en de ambities uitgewerkt.

In de uitvoeringsprogramma's zijn deze ontwikkelingslijnen uitgewerkt in concrete projecten. Aan de hand van concrete projecten is veel ervaring opgedaan over de bijdrage van deze projecten aan de kernkwaliteiten. De partnerorganisaties verwerken deze ervaringen in hun dagelijkse praktijk zodat bij alle activiteiten met een ruimtelijke weerslag binnen de Nationale Landschappen gestuurd kan worden vanuit de kernkwaliteiten.

Voor een effectief beleid zijn structurele aandacht en middelen nodig. De financieringsvraag met betrekking tot de Nationale Landschappen zal worden betrokken bij de Midterm Review, Investeringsbudget Landelijk Gebied/provinciaal Meerjaren programma en de besluitvorming van de nieuwe Provinciale Staten over het coalitieakkoord en daarmee over de

reservering die is gedaan voor de Nationale Landschappen tot 2025 in het kader van Investeren in Overijssel.

2. *Verbeter de externe communicatie over de taakverdeling en de uitvoering. Besteed meer aandacht aan een structureel draagvlak onder gebiedspartners en intensiveer de communicatie met de burgers. Leg daarbij de nadruk op de mogelijkheden die Nationale Landschappen bieden: er zijn economische en recreatieve mogelijkheden voor burgers.* Communicatie is een belangrijk onderdeel van de activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Nationale Landschappen. Dit zal de komende jaren een extra impuls krijgen. Hierbij krijgt vooral de communicatie richting de burgers, bezoekers en recreanten extra aandacht. Het “verhaal van het landschap” en de kansen die het Nationaal Landschap biedt staan hierbij centraal. Samen met de regionale partners werken wij aan een verdere profilering van de Nationale landschappen in Overijssel als bijzonder gebied om te recreëren, wonen en werken.
De partnerorganisaties binnen de Nationale Landschappen houden elkaar scherp waar het gaat om rol en de onderlinge taakverdeling. Bij communicatie met derden zal hier aandacht aan besteed worden.
3. *Leg aan de gebiedspartners uit dat voor zichtbare effecten in het landschap tijd nodig is en draag de al wel behaalde resultaten zoveel mogelijk uit. Neem de onduidelijkheid over verschillende planologische regimes weg door uit te leggen hoe het Nationale Landschappenbeleid zich verhoudt tot andere beleidsvelden: wat mag wel en wat mag niet in de verschillende gebieden binnen Nationale Landschappen? Het is wel belangrijk dat gebiedspartners en bewoners in Nationale Landschappen achter het Nationale Landschappenbeleid blijven staan en meewerken aan projectinitiatieven. Daarom is het essentieel te blijven benadrukken dat door mee te werken aan het Nationaal Landschappenbeleid geen sprake zal zijn van extra beperkingen. Eventuele beperkingen komen voort uit andere beleidscategorieën.* Wij herkennen dit punt. In onze communicatieactiviteiten besteden wij dan ook veel aandacht aan het uitleggen waar de Nationale Landschappen voor staan en hoe dit zich verhoudt tot ander beleid. Ook het belang van het uitdragen van successen onderschrijven wij. Richting onze partners, maar vooral ook richting burgers.
4. *Voer de monitoring van het landschap zo snel mogelijk uit. Dit moet er voor zorgen dat Provinciale Staten ook kunnen controleren op het behoud en de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten. Sluit voor kwantitatieve monitoring zo nauw mogelijk aan bij bestaande bronnen, zoals van het Planbureau voor de Leefomgeving. Ga na of landschapskwaliteitstoetsen die Gelderland uitvoert ook voor de Overijsselse Nationale Landschappen inzicht geven in ruimtelijke kwaliteit.* Monitoring van de kwaliteit van het landschap vindt nog beperkt plaats. Dergelijke informatie is wel noodzakelijk om op termijn antwoord te kunnen geven op de vraag of landschappelijke kwaliteiten daadwerkelijk worden behouden of versterkt. Dit is een vraag die in alle Nationale Landschappen speelt. Het is ook een vraag die speelt ten aanzien van de

Omgevingsvisie. Ook hier bestaat de noodzaak om monitoring van de effecten van beleid vorm te geven. Voor de Nationale Landschappen, als onderdeel van de Omgevingsvisie, zal hier aansluiting bij gezocht worden. Bezien zal worden in hoeverre hierbij gebruik gemaakt kan worden van de nulmeting door het Rijk van de Nationale Landschappen en de ervaringen in Gelderland.

Wij zijn u dankbaar voor uw heldere rapportage en zullen ons voordeel doen met de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

Gedeputeerde Staten van Overijssel,

voorzitter,

secretaris,

5. Nawoord Rekenkamer

De colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Gelderland en Overijssel geven in de bestuurlijke reacties aan de hoofdconclusie te herkennen en onze opvatting te delen dat op onderdelen verbeteringen nodig zijn. Dat het rekenkamerrapport daaraan naar de mening van beide colleges een goede bijdrage kan leveren, verheugt de Rekenkamer. De Rekenkamer merkt daarbij op dat beide colleges voor een aantal aanbevelingen niet hebben aangegeven welke concrete acties ingezet gaan worden (zie ook het schema in bijlage 5 van dit rapport). De Rekenkamer onderstreept het belang dat het beleid met concrete acties van blijvende waarde wordt (bijvoorbeeld in de vorm van een actieplan). Wij zien uit naar de discussie tussen PS en GS over de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek.

DEEL 2: Nota van bevindingen

1. Waarom dit onderzoek?

1.1. Introductie

Nota van bevindingen

Deze nota van bevindingen beschrijft de opzet van het onderzoek en geeft een overzicht van de belangrijkste onderzoeksbevindingen. In deze nota vindt u de bevindingen voor de provincie Gelderland.

Leeswijzer

In deze nota wordt eerst een toelichting gegeven op de inhoud en opzet van het onderzoek (hoofdstuk 1). Vervolgens presenteren we de bevindingen van het rekenkameronderzoek (hoofdstuk 2). In paragraaf 2.1. zijn de hoofdlijnen van het Nationaal landschappenbeleid geschetst. De bevindingen zijn verdeeld over de thema's: totstandkoming van het provinciale beleid (paragraaf 2.2.), organisatie van de uitvoering (paragraaf 2.3.), de tussentijdse resultaten (paragraaf 2.4.) en de informatievoorziening (paragraaf 2.5.).

1.2. Aanleiding voor het onderzoek

In Nederland maken steeds meer burgers, maatschappelijke organisaties en overheden zich zorgen over de kwaliteit van het Nederlandse landschap. Zo hebben bijvoorbeeld in december 2007 de ministeries van VROM, EZ, en LNV, het IPO en de VNG, hun inzet voor Mooi Nederland verwoord in een samenwerkingsagenda. Mooi Nederland is een beleidsprogramma dat als doel heeft om landschappelijke verrommeling tegen te gaan, zuinig en slim om te gaan met de ruimte en te streven naar een betere ruimtelijke kwaliteit. Een tweede voorbeeld is de Agenda Landschap (november 2008) waarin het Rijk aangeeft wat ze de komende jaren willen doen om het Nederlandse landschap mooi te houden. Een laatste voorbeeld is het Akkoord van Apeldoorn (Landschapsakkoord 2008) dat in totaal door 46 organisaties ondertekend is. Het Landschapsmanifest, een samenwerkingsverband van 34 maatschappelijke organisaties, nam het initiatief voor de overeenkomst. Het Rijk (LNV en VROM), provincies (IPO), gemeenten (VNG) en onder meer de RACM (Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten), ANWB, Recron (vereniging van recreatieondernemers), ONRI (Brancheorganisatie van Nederlandse advies- en ingenieursbureaus) én Bouwend Nederland (de vereniging van bouw- en infrabedrijven) sloten zich aan. Kortom, het landschap staat op de politieke en maatschappelijke agenda.

Met de introductie van 'nationale landschappen' is een nieuw instrument geïntroduceerd in het Nederlandse landschapsbeleid. De Rijksoverheid heeft twintig bijzondere cultuurlandschappen aangewezen als Nationaal landschap. In de Nota Ruimte uit 2006 is het inhoudelijke rijksbeleid voor de

Nationale landschappen vastgelegd. De provincie heeft als regionale bestuurslaag de opdracht meegekregen om het algemene rijksbeleid voor de afzonderlijke landschappen nader uit te werken. Het thema Nationale landschappen verdient de aandacht van de Rekenkamer omdat de provincie een belangrijke schakel is voor het succes of falen van het Nationaal landschappenbeleid. Binnen de Nationale landschappen moeten vele provinciale belangen tegen elkaar afgewogen worden: hoe doen provincies dit? Onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop deze rol is opgepakt. Het thema krijgt aandacht in de vigerende coalitieakkoorden van Overijssel en Gelderland. Het bestuurlijke belang is evident: de provincies staan voor de uitdaging te laten zien dat zij hun (nieuwe) bestuurlijke rol ten aanzien van de Nationale landschappen waar kunnen maken.

We menen dat het onderzoek op een geschikt moment komt. In de eerste plaats omdat de fase van de beleidsvoorbereiding in beide provincies afgerond is en er een fase van beleidsuitvoering gaande is. Een onderzoek biedt inzicht in de vormgeving van de uitvoering van het beleid ten behoeve van de Nationale landschappen en een overzicht van knelpunten en leermomenten. Daarnaast kan worden nagegaan wat de tussentijdse resultaten zijn.

Bovendien bieden veranderingen in de beleidscontext aanleiding om het gevoerde provinciale beleid tot nu toe door te lichten. Belangrijke veranderingen zijn onder andere de invoering van nieuwe wetgeving als de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg, december 2006) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro, juli 2008).

De provincies dragen op grond van de Wet inrichting landelijk gebied zorg voor de realisatie van gebiedsgericht beleid. Samen met het Rijk, de gemeenten, de waterschappen en andere betrokken gebiedspartners staan de provincies voor de taak invulling te geven aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG is een instrument van het Rijk om in het landelijk gebied rijksdoelen te realiseren op onder meer het gebied van natuur, landbouw, landschap en water. Om aan te geven hoe de ILG-middelen precies ingezet gaan worden voor het realiseren van de rijksdoelen in het landelijk gebied, hebben de provincies een Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) opgesteld. In 2010 wordt een midterm review (tussentijdse evaluatie) in het kader van ILG/PMJP uitgevoerd.

De invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) biedt de overheid verschillende (nieuwe) planologische instrumenten. Één van de belangrijkste veranderingen is dat het Rijk en de provincies een meer proactief ruimtelijk beleid kunnen gaan voeren. Elke overheidslaag moet zijn of haar belangen vooraf benoemen en zorg dragen voor de realisatie en/of borging daarvan. Er wordt gesproken van een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. De rijksoverheid vraagt in de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (AMvB Ruimte) aan de provincies om regels te stellen voor de Nationale landschappen via een provinciale verordening.⁴ In Gelderland is in november 2009 de ontwerp

⁴ De Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte wordt officieel aangeduid als het Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening 29 mei 2009. De planning is vooralsnog dat medio 2010 het besluit definitief wordt.

Ruimtelijke verordening Gelderland vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Na verwerking van de zienswijzen stellen Provinciale Staten de verordening naar verwachting in april 2010 definitief vast⁵. De provincie Overijssel heeft in juli 2009 met haar 'Omgevingsvisie' een structuurvisie voor de fysieke omgeving ingevoerd. Daarnaast heeft de provincie een 'Omgevingsverordening' vastgesteld.

1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen

Hieronder worden de doelstelling, hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek weergegeven.

Doelstelling:

Het doel is om Provinciale Staten te ondersteunen in haar controlerende en kaderstellende rol door:

- a) inzicht te bieden in de bestuurlijke rol die de provincies Gelderland en Overijssel innemen in het Nationaal landschappenbeleid;*
- b) de doeltreffendheid van het gevoerde beleid tussentijds te evalueren.*

Hoofdvraag:

Op welke wijze hebben de provincies Gelderland en Overijssel hun bestuurlijke rol in het Nationaal landschappenbeleid ingevuld en wat is de doeltreffendheid van het provinciaal beleid?

Deelvragen:

De hoofdvraag is op te delen in een aantal deelvragen. De deelvragen zijn ondergebracht onder vier thema's:

Totstandkoming van het provinciale beleid

1. Welke sturingsfilosofie past de provincie toe bij haar Nationaal landschappenbeleid?
2. Welke beleidsambities en -doelstellingen heeft de provincie per Nationaal landschap vastgesteld en hoe zijn deze geoperationaliseerd?
3. Hoe is het provinciaal beleid voor Nationale landschappen tot stand gekomen en vertaald in de afzonderlijke uitvoeringsprogramma's?
4. Op welke wijze wordt het Nationaal landschappenbeleid gefinancierd en welke afspraken zijn hierover gemaakt tussen Rijk, provincies en gebiedspartners?

⁵ De definitieve verordening was ten tijde van de uitvoering van het onderzoek nog niet vastgesteld. Om deze reden heeft de Rekenkamer de verordening niet meegenomen in het onderzoek.

Organisatie van de uitvoering

5. Welke instrumenten zet de provincie in voor het bereiken van de doelstellingen?
6. Hoe zijn de taken verdeeld en bestaat er draagvlak voor het beleid?
 - a. Op welke wijze zijn taken en bevoegdheden onder betrokken partijen verdeeld?
 - b. Hoe groot is het draagvlak voor het vastgestelde uitvoeringsprogramma en voor de taakverdeling onder de betrokken gebiedspartners?
 - c. Hoe is de communicatie van de provincie met gebiedspartners en burgers over Nationale landschappen verlopen?
 - d. Welke bestuurlijke afspraken over Nationale landschappen zijn tot nu toe met Gelderse en Overijsselse gemeenten gemaakt?

Tussentijdse resultaten

7. Hoe worden de maatregelen uitgevoerd door de provincie en gebiedspartners?
8. Worden de doelstellingen ten aanzien van kernkwaliteiten en 'behoud door ontwikkeling' gehaald (tussentijdse resultaten)?
9. Op welke wijze draagt het algemene landschapsbeleid en provinciaal beleid op aanpalende beleidsterreinen (bijv. natuur, ruimtelijke ordening, cultuurhistorie) bij aan het bereiken van de doelstellingen van het Nationaal landschappenbeleid?
10. Wat zijn de belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen op de korte en middellange termijn die van invloed kunnen zijn op de kernkwaliteiten van een Nationaal landschap?

Informatievoorziening

11. Op welke wijze wordt de voortgang van het beleid gemonitord en geëvalueerd?
12. Welke mogelijkheden zijn er voor Provinciale Staten om kaders te stellen, de beleidsvoering te controleren en waar mogelijk bij te sturen?
13. Op welke wijze worden Provinciale Staten geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het gevoerde beleid?

1.4. Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt kort stilgestaan bij de afbakening van het onderzoek, bij het normenkader en bij de gehanteerde onderzoeksmethoden.

Afbakening

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- Het onderzoek is voor zowel de provincie Gelderland als Overijssel uitgevoerd en gerapporteerd.
- In de conclusies vindt een vergelijking plaats tussen beide provincies. Waar relevant zullen overeenkomsten en verschillen tussen de Nationale landschappen ook aan bod komen.
- Het onderzoek richt zich op Nationale landschappen in Gelderland (7) en Overijssel (2). Omdat enkele landschappen in Gelderland gelegen zijn binnen twee of meer provincies, is in het onderzoek ook aandacht voor sturing en uitvoering van Nationale landschappen die de provinciegrenzen overschrijden. De nationale context is eveneens meegenomen.
- Het onderzoek heeft het karakter van een tussentijdse evaluatie. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat nog niet alle resultaten zichtbaar zullen zijn.

Normenkader (beoordelingskader)

Het normenkader is gebaseerd op de volgende bronnen:

- De Wro: Wet ruimtelijke ordening;
- De nota Ruimte: de taken die de provincie toebedeeld heeft gekregen;
- Provinciale uitvoeringsplannen: de doelen en aanpak van de provincie;
- Normen voor goed bestuur: onder andere afstemming met partners.

De in dit onderzoek gehanteerde normen zijn weergegeven in de grijze tekstblokken in hoofdstuk 2 van deze nota.

Onderzoeksmethoden

De bevindingen zijn gebaseerd op informatie die verzameld is door middel van een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden:

1) Desk study en literatuurstudie

Bestudering van relevante onderzoeksrapporten, uitvoeringsprogramma's voor Nationale landschappen, provinciale beleidsplannen, website nationalelandschappen.nl, websites gebiedspartners, vakliteratuur.

2) Enquête

Voor het Nationaal landschappenbeleid is het voor de provincie nodig samen te werken met gebiedspartners. Gebiedspartners zijn direct betrokken partijen. Het betreft organisaties die een rol spelen bij het opstellen en / of uitvoeren van de uitvoeringsprogramma's. De meest voorkomende partners zijn de gemeenten, waterschappen, natuur- en landschapsorganisaties, terreinbeherende organisaties en agrarische ondernemers. De Rekenkamer heeft beide provincies verzocht om per Nationaal landschap een overzicht te geven van gebiedspartners. Dit heeft een lijst van in totaal 214 gebiedspartners opgeleverd. Onder de

gebiedspartners is een enquête verspreid (in bijlage 4 is de vragenlijst weergegeven). De respons voor de gebiedspartners in Overijssel is 67% en voor de partners in Gelderland 57%. Deze respons is hoog te noemen.

3) Interviews

Er zijn interviews afgenomen met de provinciale organisatie en met Ministeries:

- een gezamenlijk groepsgesprek met Provinciale Staten van Gelderland en Provinciale Staten van Overijssel;
- interviews met de portefeuillehouders;
- interviews met de ambtelijke organisatie;
 - management;
 - beleidsmedewerkers/projectleiders;
 - medewerkers ruimtelijk beleid;
 - financiële medewerkers;
- betrokkenen van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV);
- betrokkenen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Bovendien is gesproken met twee externe deskundigen (Planbureau voor de Leefomgeving, VROM-inspectie).

4) Geografische analyse

Uit bestaande informatie (Planbureau voor de Leefomgeving, de Nieuwe Kaart van Nederland en van de provincies) is informatie verzameld om per Nationaal landschap in kaart te brengen wat de belangrijkste ruimtelijke ontwikkelingen zijn.

5) Verdieping: cases

Voor twee cases per provincie is bestudeerd wat de status van Nationaal landschap in de beleidspraktijk betekent. Daartoe zijn documenten bestudeerd, diepte-interviews afgenomen met betrokkenen binnen en buiten de provincie en is het gebied bezocht door de onderzoekers. Voor elke provincie zijn twee cases geselecteerd. In de eerste casus ligt de nadruk op de planologische betekenis van een Nationaal landschap. In de tweede casus ligt de nadruk op de stimulerende betekenis van een Nationaal landschap. De volgende cases zijn geselecteerd:

- In Gelderland zijn de casus 'Ubbergen' en de casus 'restauratie Fort Pannerden' binnen het Nationaal landschap De Gelderse Poort nader bestudeerd.
- In Overijssel zijn de casus 'uitbreiding glastuinbouw in de Koekoekspolder' en 'Streekeigen huis en erf' binnen het Nationaal landschap IJsseldelta nader bestudeerd.

2. Bevindingen

2.1. Wat is de achtergrond van het beleid?

In deze paragraaf wordt de achtergrond beschreven van het huidige Nationaal landschappenbeleid.

2.1.1. Landschap en overheidsbeleid

Het Nederlandse cultuurlandschap onder druk

Met het begrip ‘landschap’ wordt in de Nederlandse context altijd een *cultuurlandschap* bedoeld. Een cultuurlandschap is een gebied dat zich ontwikkeld heeft in een combinatie van natuurlijke omstandigheden en menselijke ingrepen. De Nederlandse polderlandschappen zijn daar een internationaal beroemd voorbeeld van. In feite kan er nauwelijks van ‘het’ Nederlandse landschap worden gesproken, omdat ons land vele verschillende landschapstypen kent. Voorbeelden daarvan zijn het rivierengebied, het zandgebied of het laagveengebied. Die grote variëteit aan landschapstypen op een relatief kleine afstand van elkaar, is een waardevolle eigenschap van het totale Nederlandse landschap.

De landschappen in Nederland zijn, zoals elk landschap, onderhevig aan veranderingen. Onder invloed van natuurlijke verschijnselen en ingrepen van de mens, verandert een landschap qua vorm en gebruik. Die variëren qua snelheid waarmee ze zich voltrekken en qua impact op het landschap.

In de afgelopen jaren zijn de veranderingen in het Nederlandse landschap een onderwerp van stevig maatschappelijk en politiek debat geworden. Het centrale punt is dat er zorgen bestaan over de kwaliteit van het landschap. Het Nederlandse landschap staat onder druk, het verrommelt en de diversiteit neemt af. Als belangrijke oorzaken worden genoemd de schaalvergroting in de landbouw, de aanleg van nieuwe infrastructuur en de toenemende verstedelijking (bijvoorbeeld via nieuwbouw van woningen en bedrijventerreinen).

Terugblik op het landschapsbeleid

Het landschapsbeleid heeft zijn wortels in de georganiseerde bescherming van natuur en cultuurhistorie die ruim honderd jaar geleden op kwam. Aanvankelijk was dit het domein van private organisaties. De Vereniging Natuurmonumenten is hier een voorbeeld van (opgericht in 1905). Op het gebied van de cultuurhistorische monumentenzorg is de Vereniging Hendrick de Keyser een organisatie die al vanaf 1918 strijdt voor behoud van historisch waardevolle huizen. De overheid volgde jaren later het particuliere initiatief en ontwikkelde een natuurbeleid en monumentenbeleid. Het natuurbeleid verruimde zich in de loop der jaren en er werd gesproken van natuur- en landschapsbeleid.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw introduceerde de rijksoverheid twee nieuwe beleidscategorieën in het landschapsbeleid: de nationale landschappen en de grote landschapseenheden (GLE). Het beleid met betrekking tot grote landschapseenheden was gericht op de instandhouding van het algehele karakter van het gebied, op de instandhouding van de samenhang tussen de te onderscheiden ruimtelijke eenheden daarbinnen en op het behoud van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van die ruimtelijke eenheden afzonderlijk.⁶

Op grond van kritieken en ervaringen besloot het Rijk om begin jaren negentig het landschapsbeleid te herzien. Het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit introduceerde in 1993 nieuw landschapsbeleid en wees daartoe Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) aan. Bij de Grote landschapseenheden en de 'oude' Nationale landschappen was het ministerie van LNV de coördinerende bestuurslaag. Bij de Waardevolle cultuurlandschappen daarentegen werd de provincie de coördinerende partij.⁷

Waardevolle Cultuurlandschappen

Er werden 11 Waardevolle cultuurlandschappen aangewezen in Nederland. In Overijssel ging het om het gebied Noordoost Twente en in Gelderland om de gebieden Winterswijk, de Graafschap en de Veluwe. Waardevolle cultuurlandschappen werden gedefinieerd als gebieden met belangrijke natuur- en landschapswaarden, van grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis die in recreatief-toeristisch opzicht aantrekkelijk zijn. Het algemene doel van het WCL-beleid was het verminderen van de spanning tussen landbouw, natuur en landschap, het zoeken van nieuwe economische impulsen, herstel van natuur-, landschaps- en milieukwaliteiten en het creëren van nieuwe kansen. Het ging daarbij om geïntegreerd gebiedsgericht beleid, waarbij initiatieven van onderop en bestuurlijke vernieuwing centraal stonden. Elk gebied kon binnen de marges van het beleid aan een Waardevol cultuurlandschap op eigen wijze invulling geven binnen het gebiedsperspectief. De provincie had de regie en het Rijk diende op afstand te sturen. Met het beleid was ruim € 200 miljoen gemoeid⁸ Het WCL-beleid werd in 2002 beëindigd. Qua sturingsvisie en beleidsaanpak toont het WCL-beleid overeenkomsten met het beleid voor de Nationale landschappen.

Belvédère-gebieden

Vanaf de rijksnota Belvédère (1999) werd 'behoud door ontwikkeling' één van de uitgangspunten van het cultuurhistorisch erfgoedbeleid in Nederland. Met behoud door ontwikkeling wordt bedoeld dat de cultuurhistorische waarde van een gebied vroegtijdig en serieus wordt meegenomen in de processen van gebiedsontwikkeling. Het concept sluit inhoudelijk aan bij een visie op erfgoed, waarin herbestemming (functioneel gebruik) van

⁶ Tweede Kamer (1983). Derde nota voor de ruimtelijke ordening. Nota landelijke gebieden (TK 14392 nr.28).

⁷ Bron: Pleijte, e.a. (2000). *WCL's ingekleurd*. Alterra, Wageningen.

⁸ Bron: Pleijte, e.a. (2000). *WCL's ingekleurd*. Alterra, Wageningen.

erfgoederen wordt gezien als een voorwaarde voor duurzaam behoud. De nota was een gezamenlijk document van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Verkeer en Waterstaat. De hoofddoelstelling was: 'De cultuurhistorische identiteit wordt sterker richtinggevend voor de inrichting van de ruimte, en het rijksbeleid zal daarvoor goede voorwaarden scheppen' (1999:p.7). Het Belvédèrebeleid had een termijn van tien jaar en liep dus eind 2009 af. De rijksoverheid had zeventig Belvédère -gebieden aangewezen. Deze waren geselecteerd vanwege de hoge cultuurhistorische waarden, met name archeologische, historisch-geografische en bouwkundige waarden. Het beleid in deze gebieden was gericht op het herkenbaar houden van de cultuurhistorische identiteit.

In Overijssel werden de volgende (7) Belvédère-gebieden aangewezen: Reestdal, Staphorst, De Wierden/Weerribben, Kampereiland/Mastenbroek, Vecht/Regge, Noordoost Twente en Zuid Twente (Streekplan Overijssel 2000+).

De Belvédère-gebieden die geheel of deels in Gelderland gelegen waren: Nieuwe Hollandse Waterlinie, Nijkerk-Arkemheen, Speuld-Garderen, De Graafschap, Zuidelijke Veluwezoom, Aalten-Zelhem, Winterswijk, Ooijpolder-Millingerwaard, Land van Maas en Waal, Tieler- en Culemborgerwaard, Bommelerwaard (Nota Belvédère, 1999).

2.1.2. Rijksbeleid voor Nationale landschappen

Nationale landschappen terug op de kaart

Na beëindiging van het WCL-beleid blaast de rijksoverheid het concept van Nationale landschappen nieuw leven in. In het Structuurschema Groene Ruimte 2 (2002) wordt gesproken van zeven aan te wijzen Nationale landschappen. Uit de eerste versie van de Nota Ruimte, die uitkwam in het voorjaar van 2004, blijkt dat de rijksoverheid heeft besloten om in totaal twintig landschappen aan te wijzen als Nationaal landschap.⁹

Nationale landschappen worden volgens de Nota Ruimte gedefinieerd als gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten.

Naast deze landschappen kent Nederland ook twintig nationale *parken*, waarin de nadruk niet ligt op de landschappelijke waarde maar op de natuurwaarde van het gebied. Een bekend voorbeeld is nationaal park De Hoge Veluwe.

In de onderstaande tabel wordt per provincie aangegeven welke Nationale landschappen er zijn (zie ook bijlage 1). Ook wordt per provincie vermeld om hoeveel Nationale landschappen het gaat. De tabel maakt duidelijk dat binnen Gelderland de meeste Nationale landschappen zijn gelegen (7), op

⁹ Op achtereenvolgens 17 mei 2005 en 17 januari 2006 hebben de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal ingestemd met de Nota Ruimte "Ruimte voor ontwikkeling".

enige afstand gevolgd door Utrecht (5) en Noord-Holland (4). In Overijssel liggen twee Nationale landschappen.

Tabel 1 Overzicht van Nationale landschappen geheel of deels in provincie gelegen.

Provincie	Nationaal Landschap	aantal
Brabant	Het Groene Woud, Nieuwe Hollandse Waterlinie	2
Drenthe	Drentsche Aa	1
Flevoland		0
Friesland	Noardlike Fryske Wâlden, Zuidwest Fryslan	2
Gelderland	Arkemheen-Eemland, Gelderse Poort, Graafschap, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied, Veluwe, Winterswijk	7
Groningen	Middag-Humsterland	1
Limburg	Zuid-Limburg	1
Noord-Holland	Groene Hart, Laag Holland, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Stelling van Amsterdam	4
Overijssel	IJsseldelta, Noordoost-Twente	2
Utrecht	Arkemheen-Eemland, Groene Hart, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied, Stelling van Amsterdam	5
Zeeland	Zuidwest Zeeland	1
Zuid-Holland	Groene Hart, Hoeksche Waard, Nieuwe Hollandse Waterlinie	3

Uitgangspunten van het rijksbeleid

De algemene uitgangspunten van het rijksbeleid voor de twintig Nationale landschappen zijn uitgewerkt in de Nota Ruimte (2006). Samenvattend heeft het Rijk de volgende doelstellingen en uitgangspunten voor de Nationale landschappen geformuleerd:

- de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van Nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt;
- ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt ('ja, mits-regime');
- binnen de Nationale landschappen geldt een 'migratiesaldo nul' scenario, waarmee wordt bedoeld dat ten hoogste voor de eigen bevolkingsgroei woningen mogen worden gebouwd;
- maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor het behoud van de kwaliteiten van Nationale landschappen. Daarom zijn grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen niet toegestaan, behalve wanneer zij vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn en er geen alternatieven bestaan. In die gevallen dienen er compenserende maatregelen te worden genomen;
- het Rijk zal vanuit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) via cofinanciering een bijdrage leveren aan investeringen en beheerskosten.

Taakverdeling tussen Rijk en provincies

In de nota Ruimte is opgenomen dat de provincies verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van het beleid voor de Nationale landschappen. De provincie neemt daartoe een intermediaire positie in, die in het hedendaagse bestuurlijke debat aangeduid wordt als de regiefunctie van de provincie. De drie kerntaken voor de provincie zijn samengevat:

- kerntaak 1: de provincie stelt de specifieke begrenzing van een nationaal landschap vast;
- kerntaak 2: de provincie werkt de benoemde kernkwaliteiten per nationaal landschap uit;
- kerntaak 3: de provincie stelt per nationaal landschap een uitvoeringsprogramma op.

De rijksoverheid heeft ervoor gekozen om de provinciale taak ruim te omschrijven. De ruime taakomschrijving voor de provincies betekent dat de invulling van de bestuurlijke rol per provincie kan verschillen. In het vervolg van deze nota van bevindingen wordt beschreven hoe de provincie Gelderland haar bestuurlijke rol ingevuld heeft en wat de tussentijdse resultaten van het gevoerde beleid zijn.

2.2. Hoe is het provinciale beleid tot stand gekomen?

In deze paragraaf beschrijven we de totstandkoming van het provinciale beleid. Achtereenvolgens komen aan de orde: de provinciale sturing en uitgangspunten van beleid, de beleidsdoelstellingen, de inhoud van het beleid en de financiering.

Vanaf paragraaf 2.2. zijn de teksten verdeeld in drie delen. We beschrijven eerst de specifieke norm(en) waaraan wordt getoetst. In het tweede tekstvak worden de belangrijkste bevindingen weergegeven. In het tekstdeel daaronder worden de bevindingen toegelicht.

2.2.1. Provinciale sturing en uitgangspunten beleid

Norm: de uitgangspunten van de provinciale sturing zijn geformuleerd en sluiten aan op actuele wetgeving

Norm: de uitgangspunten van beleid zijn eenduidig en concreet en sluiten aan bij het rijksbeleid voor Nationale landschappen

Bevindingen

De uitgangspunten van de provinciale sturing inzake de Nationale landschappen, zijn door de provincie Gelderland inhoudelijk toegelicht in verschillende documenten en zijn kenbaar voor betrokken partijen. Bovendien sluit de gekozen vorm van sturing aan bij de actuele bestuurlijke trend van de provincie als regisseur van ruimtelijke vraagstukken op regionaal niveau.

De algemene uitgangspunten van beleid zijn beschreven in verschillende beleidsdocumenten, maar gebiedspartners vinden de boodschap van de provincie niet helder genoeg.

Toelichting

- **Uitgangspunten: geen extra regels & ontwikkelingsgericht**
Met provinciale sturing of sturingsfilosofie bedoelen we de algemene uitgangspunten van het provinciebestuur, over de wijze waarop zij haar bestuurlijke rol in het Nationaal landschappenbeleid wenst in te vullen. De kern van de Gelderse sturingsfilosofie is:
 - a) de status van Nationaal landschap levert geen extra planologische regels op ten opzichte van het Streekplan 2005;
 - b) de provincie benadert het landschap met een ontwikkelingsgerichte strategie, samengevat in de slogans 'ontwikkeling met kwaliteit', 'behoud door ontwikkeling' en 'het gebied gaat niet op slot';
 - c) in de uitvoering van het Nationale landschappenbeleid staat de provincie een gebiedsgerichte en programmatische beleidsaanpak voor.

Het Nationaal landschappenbeleid is opgebouwd uit twee sporen of beleidslijnen. Het gaat om een ruimtelijke (planologische) beleidslijn en een programmatische lijn.

○ *Provincie als regisseur*

In de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en de doelgroepen van beleid, wordt de hedendaagse positie van de provincie in het ruimtelijke domein omschreven als 'regisseur' (zie o.a. Commissie Lodders, 2008). De provincie Gelderland neemt ten opzichte van de Nationale landschappen een regiefunctie in. Onder de regie van de provincie wordt het globaal omschreven beleid van de rijksoverheid nader uitgewerkt. In de praktijk betekent dit ondermeer dat per Nationaal landschap een projectleider wordt aangewezen die in samenwerking met gebiedspartners een uitvoeringsprogramma ('een plan van aanpak') opstelt. De regiefunctie van de provincie sluit aan bij de sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' van de rijksnota Ruimte en de hieraan gerelateerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008).

○ *Uitgangspunten opgenomen in beleidsdocumenten*

De algemene uitgangspunten van het Gelderse beleid voor de Nationale landschappen zijn beschreven in verscheidene beleidsdocumenten. Hierdoor zijn de uitgangspunten van beleid kenbaar voor mede-overheden en gebiedspartners. De belangrijkste documenten zijn het Streekplan 2005, de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen (2006), de Streekplanuitwerking Nationale Landschappen (2007) en het Provinciaal Meerjaren Programma Vitaal Gelderland 2007-2013 (zie PS 2006-662).¹⁰

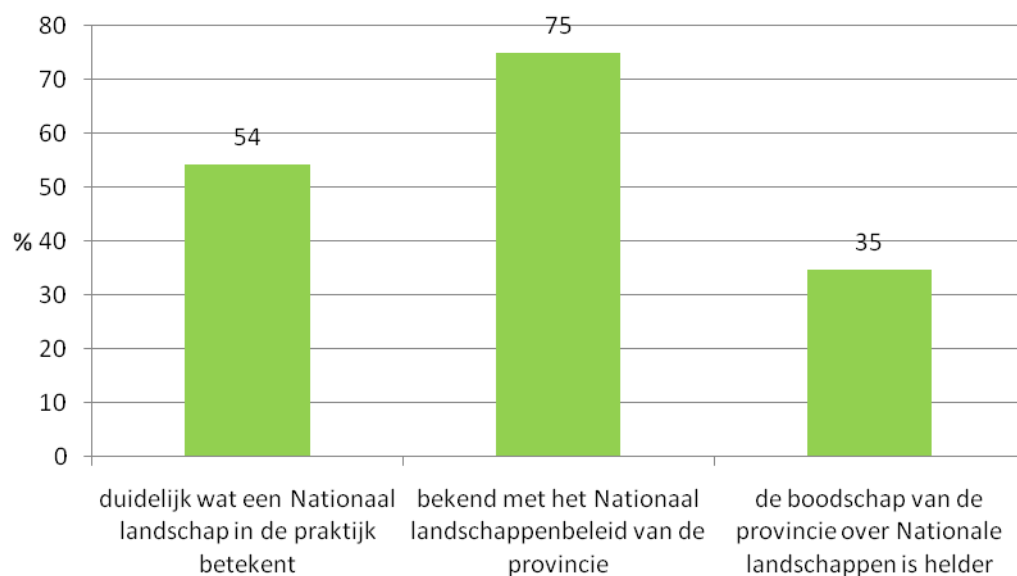
○ *Uitgangspunten voor partners nog onduidelijk*

Hoewel de uitgangspunten beschreven zijn in verscheidene beleidsdocumenten, vindt een groot aandeel van de gebiedspartners de boodschap van de provincie niet helder. Bovendien vindt een grote groep het onvoldoende duidelijk wat de status van Nationaal landschap in de praktijk betekent.¹¹ Onduidelijkheid over de boodschap van de provincie in Nationale landschappen zou veroorzaakt kunnen worden door onduidelijkheid over verschillende planologische regimes (zie paragraaf 2.4.2.). Uit de enquête blijkt eveneens dat driekwart van de gebiedspartners bekend is met het Nationaal landschappenbeleid van de provincie (zie onderstaande figuur).

¹⁰ In juni 2009 hebben Gedeputeerde Staten het Voorontwerp van de Ruimtelijke verordening Gelderland vastgesteld (zie paragraaf 2.3.1.).

¹¹ Gebiedspartners zijn direct betrokken partijen. Het betreft organisaties die een rol spelen bij het opstellen en/ of uitvoeren van de uitvoeringsprogramma's. De meest voorkomende partners zijn de gemeenten, waterschappen natuur- en landschapsorganisaties, terreinbeherende organisaties en agrarische ondernemers.

Figuur 1 Duidelijkheid en bekendheid van het beleid volgens gebiedspartners.



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

2.2.2. Beleidsdoelstellingen

Norm: de doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar

Bevindingen

De algemene doelstelling van het provinciale beleid is duidelijk: de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen moeten worden behouden, duurzaam beheerd en worden versterkt. In samenhang hiermee moet de toeristisch-recreatieve betekenis van deze gebieden toenemen.

Deze algemene doelstelling is voor de meeste Nationale landschappen uitgewerkt in een specifiek uitvoeringsprogramma. Bij vier van de zeven landschappen is eveneens een bestuurlijk visiedocument opgesteld. Het gaat om visiedocumenten die zijn opgesteld voor Nationale landschappen die provincieoverschrijdend zijn of waarvoor een afwijkende aanpak geldt (Veluwe).

De operationele beleidsdoelen van het Nationaal landschappenbeleid zijn afrekenbaar.

Toelichting

- *Het algemene doel: behouden, beheren en versterken*

In het Streekplan 2005 is opgenomen dat vooruitlopend op de beleidsinvulling en begrenzing van Nationale landschappen, de provincie het provinciale waardevolle landschappenbeleid hanteert. Het algemene doel daarvan is het behouden en versterken van de landschappelijke kernkwaliteiten.

Vervolgens is in de Streekplanuitwerking Nationale landschappen (2007) en in het Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013 opgenomen dat het doel voor de Nationale Landschappen is om landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten te behouden, duurzaam te beheren en waar mogelijk te versterken. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen.

De formulering van de algemene doelstelling in de verschillende documenten is onderling consistent waarmee de doelstelling op papier voldoende duidelijk is.

- *Algemene doel wordt ondersteund*

Uit de interviews komt naar voren dat de algemene beleidsdoelstelling wordt ondersteund. Daarop aanvullend benadrukken de geïnterviewden dat het noodzakelijk is dat bewoners en gebruikers bewust zijn van de waarde van het landschap en hun gedrag daarop aanpassen. De geïnterviewden ondersteunen de algemene doelstelling en geven aan dat het beleid geslaagd is als de kwaliteiten van de Nationale landschappen voor de lange termijn worden behouden.

- *Vorbereiding door provinciale projectgroep*¹²

Het provinciale beleid is voorbereid door een projectgroep Nationale landschappen Gelderland. De leden van de provinciale projectgroep waren afkomstig uit de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Landelijk Gebied.

- *Strategische doelen uitgewerkt in visiedocumenten*

Voor vier van de zeven Nationale landschappen zijn aparte visiedocumenten opgesteld.¹³ Deze visiedocumenten zijn strategische plannen en hebben gediend als beleidskader voor uitvoeringsplannen. Het gaat om:

- Arnhem-Eemland: *Open en Vitaal* (2007);
- Nieuwe Hollandse Waterlinie: *Panorama Krayenhoff, linieperspectief* (2004);
- Rivierengebied: voor Rivierengebied West, *Kwaliteit door verscheidenheid* (2003) en voor Rivierengebied Oost, *Het stadse land* (2003).
- Veluwe: *Veluwe 2010* (2000), visie niet opgesteld vanwege de status van Nationaal landschap.

¹² Deze informatie is afkomstig uit het projectplan Nationaal landschap De Gelderse Poort, concept, versie 7 maart 2006. Projectnummer LG-BO/30780100/308000106

¹³ Voor de overige drie Nationale landschappen (Gelderse Poort, Graafschap, Winterswijk) is geen afzonderlijk visiedocument opgesteld naast het uitvoeringsprogramma. De Rekenkamer constateert het verschil, maar heeft er geen oordeel over.

Er zijn visiedocumenten opgesteld voor Nationale landschappen die provincieoverschrijdend zijn of waarvoor een afwijkende aanpak geldt (Veluwe). In de visiedocumenten zijn de strategische doelen uitgewerkt. De visiedocumenten zijn opgesteld onder de verantwoordelijkheid van bestuurlijke stuurgroepen, waarin verschillende betrokken overheden en private organisaties hun samenwerking hebben georganiseerd.

○ *Operationele doelen: cultuurhistorie, landschap en beleving*

De algemene doelstelling is per Nationaal landschap uitgewerkt in een specifiek uitvoeringsprogramma. Voor alle Nationale landschappen is een uitvoeringsprogramma opgesteld en inmiddels in uitvoering. Uitzondering is Arnhem-Eemland waar in 2009 een uitvoeringsprogramma voor het Gelderse deel zou worden opgesteld, maar dat is vertraagd. In het *Jaarprogramma Gelderse Vallei en Eemland / Gelderland 2009*, opgesteld door het projectbureau van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVG) worden de operationele doelen (= de projecten) wel beschreven.

In overleg met bestuurlijke partners is afgesproken om in de uitvoeringsprogramma's de nadruk te leggen op de thema's Cultuurhistorie, Landschap en Beleving & toegankelijkheid van het Nationaal landschap. In de praktijk blijken deze thema's ruim te worden geïnterpreteerd, zodat veel verschillende soorten projecten in het Nationaal landschappenbeleid onder te brengen zijn (zie ook paragraaf 2.4).

○ *Afrekenbare beleidsdoelen*

We beoordelen beleidsdoelstellingen als 'afrekenbaar' indien algemene doelen concreet en meetbaar zijn uitgewerkt in operationele doelen die bovendien gekoppeld zijn aan een termijn. De algemene beleidsdoelen van het Nationaal landschappenbeleid zijn onder regie van de provincie afrekenbaar uitgewerkt. De verschillende uitvoeringsprogramma's vertalen de algemene doelen in operationele doelen. Ter illustratie noemen we het uitvoeringsprogramma Nationaal landschap De Gelderse Poort (2007) waarin de operationele doelen inhoudelijk zijn vertaald naar drie projectthema's. De volgende tabel is overgenomen uit het uitvoeringsprogramma.

Tabel 2 Overzicht thema's en investering Gelderse Poort

thema's	betreft	totale investering voor dit thema
Open de poort en treedt binnen	toegankelijkheid en beleving	2 miljoen euro
Poorten naar het verleden	cultuurhistorie en landschap	1,3 miljoen euro
Poort tot verscheidenheid	landschap	700.000 euro
		- totaal 4 miljoen euro-

De drie projectthema's fungeren als kapstok waaraan verschillende grote en kleine projecten worden opgehangen. De eerste 'poort' heeft betrekking op de beleving en toegankelijkheid. Het gaat bijvoorbeeld om verblijfsmogelijkheden, horeca, recreatieve ontsluiting (denk aan druk verkeer op polderdijken) en informatievoorziening. De tweede poort heeft

betrekking op cultuurhistorie en landschap. Steenfabrieken en de Romeinse Limes (grenzen) krijgen hierbinnen bijzondere aandacht. In de laatste poort staat het landschap centraal. Geld vanuit het Nationaal landschappenbudget kan bijvoorbeeld worden ingezet voor achterstallig onderhoud van kleine landschapselementen, waarvoor vanuit andere regelingen geen geld beschikbaar is.

2.2.3. Inhoud van het beleid

Norm: het concept 'behoud door ontwikkeling' is door de provincie vertaald in concreet beleid voor de Nationale landschappen en is verankerd in het ruimtelijk beleid

Norm: de provincie heeft de kernpunten van het rijksbeleid op heldere en concrete wijze uitgewerkt en verankerd in haar ruimtelijk beleid (kernpunten zijn: de begrenzing, kernkwaliteiten uitwerken, uitvoeringsprogramma's, het 'ja, mits' principe en migratie saldo 0)

Bevindingen

De provinciale kerntaken uit de rijksnota Ruimte zijn door de provincie Gelderland opgepakt:

- *behoud door ontwikkeling* is een inhoudelijk uitgangspunt voor de Nationale landschappen dat in beleidsdocumenten is vastgelegd en naar buiten toe wordt gecommuniceerd;
- de *kernkwaliteiten* van de provinciale waardevolle landschappen zijn inhoudelijk uitgewerkt in een streekplanuitwerking (2006);
- via het *voorbeeldboek* 'Landschapsontwikkeling, inspiratiebron voor denkers en doeners' (2006) worden op niveau van deelgebieden de belangrijkste landschapskenmerken gerelateerd aan hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen. Er blijkt evenwel behoefte te zijn aan een meer concrete uitwerking van de kernkwaliteiten op projectniveau;
- de *begrenzing* van de Nationale landschappen is na overleg met betrokken gemeenten vastgesteld en verankerd in een streekplanuitwerking (2007). Bij sommige landschappen liep dat proces vrij eenvoudig, bij andere stroef;
- het algemene rijksbeleid is door de provincie per Nationaal landschap uitgewerkt in *uitvoeringsprogramma's*;
- het criterium van bouwen tot maximaal het '*migratie nul saldo*' is in Gelderland formeel niet van toepassing;
- in de Gelderse Nationale landschappen geldt een gemengd planologisch regime en niet alleen het '*ja, mits regime*';
- gebiedspartners zien de Nationale landschappen niet als een bedreiging en achten het beleid vooral van belang voor natuur en landschap.

Toelichting

- *Behoud door ontwikkeling als uitgangspunt*

In verschillende beleidsdocumenten en in haar externe communicatie heeft de provincie aangegeven dat ‘behoud door ontwikkeling’ één van de inhoudelijke uitgangspunten is van het Nationaal landschappenbeleid. Het uitgangspunt van ‘behoud door ontwikkeling’ is niet alleen voor de Nationale landschappen relevant. Het is een algemene pijler van het cultuurhistorisch beleid van Gelderland en is bestuurlijk verankerd in het Streekplan 2005 (p.48) en is in de drie opvolgende provinciale nota’s Belvoir(1, 2 en 3) inhoudelijk uitgewerkt.¹⁴

Behoud door ontwikkeling betekent volgens de provincie dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen en natuurontwikkeling, moeten bijdragen aan het behouden en versterken van de kernkwaliteiten van het landschap.¹⁵ Het Nationaal landschappenbeleid is zoals gemeld in paragraaf 2.2.1. opgebouwd uit twee sporen of beleidslijnen. Het gaat om een ruimtelijke (planologische) beleidslijn en een programmatische lijn.

- *Rijk benoemt drie kernkwaliteiten*

De rijksoverheid heeft in de nota Ruimte per Nationaal landschap, drie kernkwaliteiten benoemd. Het Rijk heeft ervoor gekozen om de kernkwaliteiten zeer ruim te definiëren. Aan de provincie wordt de taak toegekend om de kernkwaliteiten in meer detail uit te werken.

¹⁴ Nota Belvoir 1 (2001-2004), Nota Belvoir 2 (2005-2008), Nota Belvoir 3 (2009-2012).

¹⁵ Deze zin is een webcitaat. Bron: www.gelderland.nl/eCache/DEF/3/681.html geraadpleegd januari 2010.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de door het Rijk benoemde kernkwaliteiten.

Tabel 3. Overzicht kernkwaliteiten per Nationaal landschap (uit nota Ruimte)

	<i>landschap</i>	<i>kernkwaliteit</i>	<i>kernkwaliteit</i>	<i>kernkwaliteit</i>
1	Arnhemheen-Eemland	Zeer open landschap	Veenweidekarakter	Slagenverkaveling
2	De Graafschap	grote mate van kleinschaligheid	het groene karakter	kenmerkend waterhuishoudingssysteem en -patroon
3	Winterswijk	Kleinschalige openheid	Het groene karakter	Microreliëf door essen en 'eenmansessen'
4	Veluwe	Schaalcontrast van zeer open naar besloten	De grootte en aaneengeslotenheid van het bos	Actieve stuifzanden
5	Gelderse Poort	Kleinschalige openheid	Het groene karakter	Reliëf door oeverwallen en dijken
6	Rivieren-gebied	Schaalcontrast van zeer open naar besloten	Samenhangend stelsel van rivier- uiterwaard- oeverwal-kom	Samenhangend stelsel van hoge stuwwal-flank-kwelzone-oeverwal rivier
7	Nieuwe Hollandse Waterlinie	Openheid	Groen en overwegend rustig karakter	Samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen

Bron: nota Ruimte

○ *Kernkwaliteiten planologisch verankerd*

Provinciale Staten hebben op 29 juni 2005 het Streekplan 2005 vastgesteld (PS2005-413). In het Streekplan 2005 heeft de provincie Gelderland 28 landschappen aangemerkt als waardevol landschap. Omdat toentertijd de besluitvorming door de rijksoverheid omtrent de Nationale landschappen nog gaande was, was het niet mogelijk het definitieve rijksbeleid geheel te laten doorwerken in het Streekplan. Om alvast te anticiperen op het komende rijksbeleid, werd een tabel opgenomen waarin per provinciaal waardevol landschap aangegeven werd of er een overlap was met de kernkwaliteiten van de nog aan te wijzen Nationale landschappen (zie Streekplan 2005: § 2.12.3).

Gedeputeerde Staten hebben in de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen (mei 2006) de kwaliteiten uitgewerkt van de 28 provinciale waardevolle landschappen. De provinciale beschrijvingen van de 28 waardevolle landschappen zijn ruim geformuleerd. Waar er overlap bestaat tussen de Gelderse Waardevolle Landschappen en de Nationale landschappen, wordt in het provinciaal beleid het streekplanbeleid gehanteerd.¹⁶

○ *Landschapsboek (2006)*

De provincie heeft een 'Landschapsboek, inspiratiebron voor denkers en doeners' (2006) gepubliceerd. Het landschapsboek is volgens de provincie een inspiratiebron voor gemeenten, waterschappen, ondernemers, adviesbureaus, landschapscoördinatoren, natuurorganisaties en alle anderen die betrokken zijn bij het landschap. Het boek is geen ruimtelijke visie, stelt geen ruimtelijke opgaven zoals het streekplan of een structuurplan en is geen ruimtelijk toetsingskader. Wel biedt het boek input voor de streekplanuitwerkingen 'Kernkwaliteiten en omgevingscondities' en 'Nationale landschappen' (bron Landschapsboek, p.8).

In het boek zijn 58 deelgebieden in Gelderland beschreven aan de hand van de:

- belangrijkste landschapskenmerken (bijv. open essen, zicht op stuwwal);
- de stuwende krachten (bijv. landbouw, kleinschalige bedrijvigheid);
- bedreigingen (bijv. verrommeling aan stadsrand, grootschalige bouw);
- ontwikkelingsrichting van het landschap (bijv. ruimte voor vernieuwing).

Het boek wordt door de Provincie gezien als een middel ter uitwerking van de kernkwaliteiten voor de Nationale landschappen. Het Landschapsboek heeft geen formele juridische status.

○ *Uitwerking kernkwaliteiten: voorbeeld Gelderse Poort*

De globaal beschreven kernkwaliteiten van de Nationale landschappen dienen volgens de nota Ruimte te worden uitgewerkt door de provincie. De provincie Gelderland heeft ervoor gekozen om haar provinciale uitwerking van de landschapskwaliteiten van de provinciale waardevolle landschappen, te gebruiken als uitwerking van de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen. In onderstaande tabel wordt een voorbeeld gegeven van het

¹⁶ Er is een procedure gaande om een provinciale ruimtelijke verordening (art. 4.1 Wro) op te stellen waarin ondermeer regels zullen worden opgenomen over Nationale landschappen. De besluitvorming is voor 2010 gepland.

verschil in de mate van uitwerking. Daarbij moet worden aangevuld dat de meeste ‘provinciale’ kwaliteiten ook nog kort worden toegelicht. Het voorbeeld van het Nationaal landschap Gelderse Poort is illustratief voor de wijze waarop Gelderland de uitwerking heeft aangepakt. Uit de tabel wordt duidelijk dat het Nationaal landschap Gelderse Poort is gelegen binnen twee provinciale waardevolle landschappen: landschap Ooijpolder en Rijnstrangen en landschap Stuwwal van Nijmegen /bekken van Groesbeek.¹⁷ De tabel laat zien dat de beschreven kwaliteiten van de provinciale waardevolle landschappen uitgebreider en concreter zijn dan de beschrijving van de kernkwaliteiten door het Rijk.

○ *Tabel uitwerking kernkwaliteiten Gelderse Poort*

Tabel 4. Vergelijking uitwerking kernkwaliteiten, voorbeeld Gelderse Poort

Kernkwaliteiten Nationaal landschap	Kwaliteiten Provinciaal Waardevol landschap	
Kleinschalige openheid	<i>Ooijpolder en Rijnstrangen</i>	<i>Stuwwal Nijmegen / bekken Groesbeek</i>
	Gave gradiënten van kom - oeverwal - uiterwaard - rivier en dynamiek van de Rivieren.	Binnen de hoefijzervormige stuwwal ligt het open bekken van Groesbeek met grotendeels weidegrond, vochtige laagtes en beekjes.
Het groene karakter	Overwegend open landschap met in de kom afwisseling van weidebouw, oude strangen en kleiputten met oibos; oeverwal afwisselend open en kleinschalig met afwisseling van bouwland, grasland, boomgaard.	Reliëfrijke stuwwal met gesloten boslandschap, markante steile flanken met bronbeekjes en scherpe overgangen naar open landbouwgebieden op de flanken.
Reliëf door oeverwallen en dijken	Cultuurhistorische kwaliteiten verweven in het landschap, zoals talrijke historische boerderijen, plaatselijk op terpen, en relictten van de IJssellinie. Bebouwing overwegend geconcentreerd in dorpen en (dijk)linten Vrij uitzicht vanaf de dijk over het binnendijkse landschap en naar de stuwwallen van Nijmegen en Montferland Sterk contrast met besloten stuwwal Rust, ruimte, donkerte	Waardevolle open essen en andere open landbouwgebieden Lange zichtlijnen vanuit bekken naar omringende stuwwallen en vanaf stuwwal naar het rivierdal van Rijn en Waal Bebouwing geconcentreerd in dorpen en buurtschappen en langs radiale wegen vanuit Groesbeek; stuwwal met weinig bebouwing Sterk contrast tussen besloten stuwwal en open bekken en open rivierenlandschap De relatie tussen de stuwwal en rivierenlandschap

¹⁷ De gemeente Groesbeek viel aanvankelijk buiten het Nationaal landschap, maar is op verzoek van de gemeente binnen de definitieve grens opgenomen.

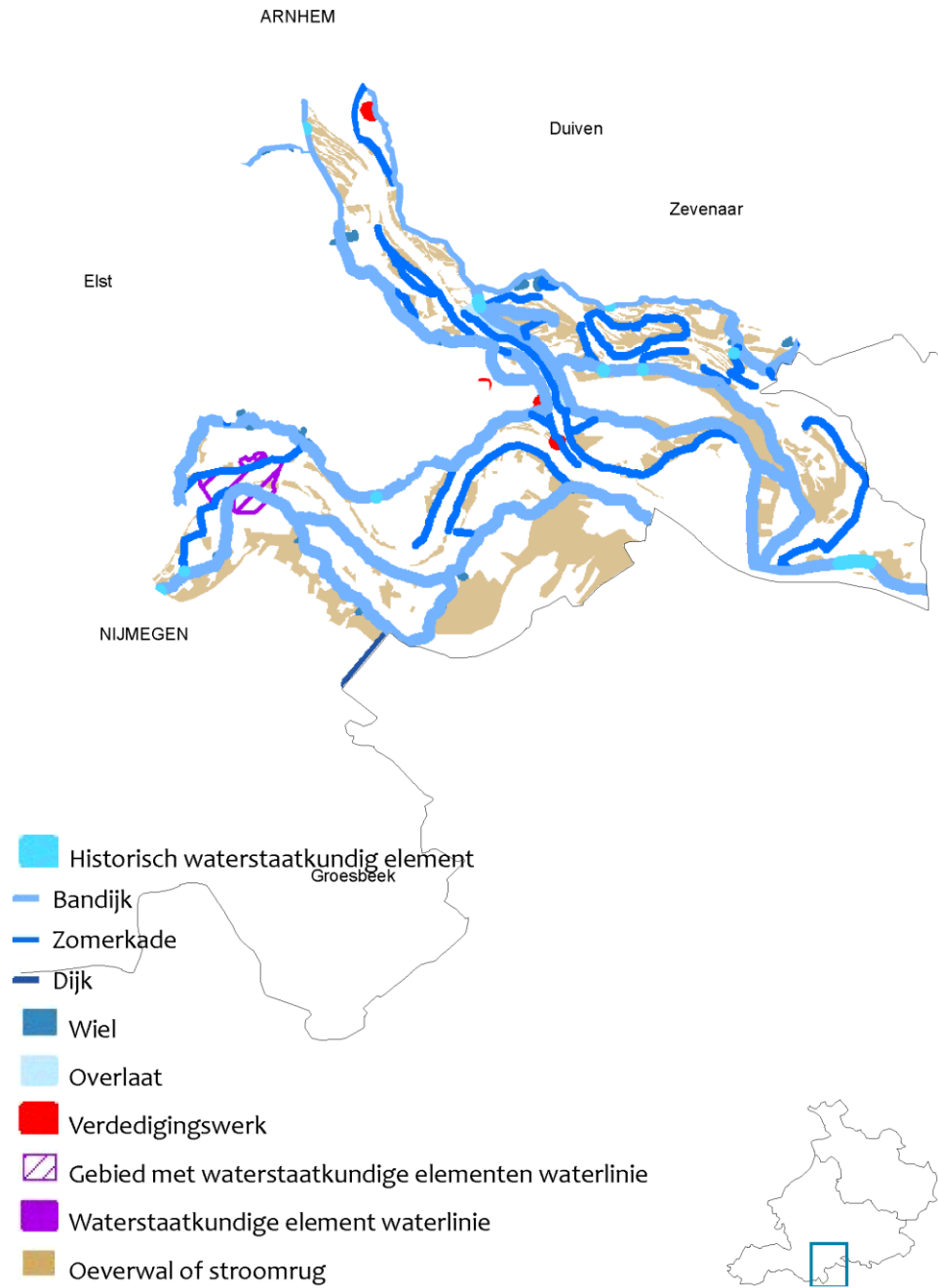
- *Kernkwaliteiten en de Ruimtemonitor*

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in het kader van de opzet en ontwikkeling van de Ruimtemonitor (=monitoring van de rijksnota Ruimte) de kernkwaliteiten letterlijk in kaart gebracht.¹⁸ In maart 2009 publiceerde het PBL voor elk Nationaal landschap twee kaarten waarop landschappelijke kwaliteiten zijn aangegeven. Op de eerste kaart zijn de aanwezige historische landschapselementen opgenomen. Op de tweede kaart is de openheid van het landschap weergegeven. Deze kaarten zijn te zien als een nul-meting. Het is de bedoeling dat in 2013 een nieuwe serie kaarten zal worden gemaakt, waardoor een vergelijking goed mogelijk zal zijn. Hieronder worden ter illustratie de twee kaarten weergegeven die door het PBL zijn gemaakt voor Nationaal landschap Gelderse Poort.

¹⁸ Het Planbureau voor de Leefomgeving is ontstaan uit een fusie van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau.

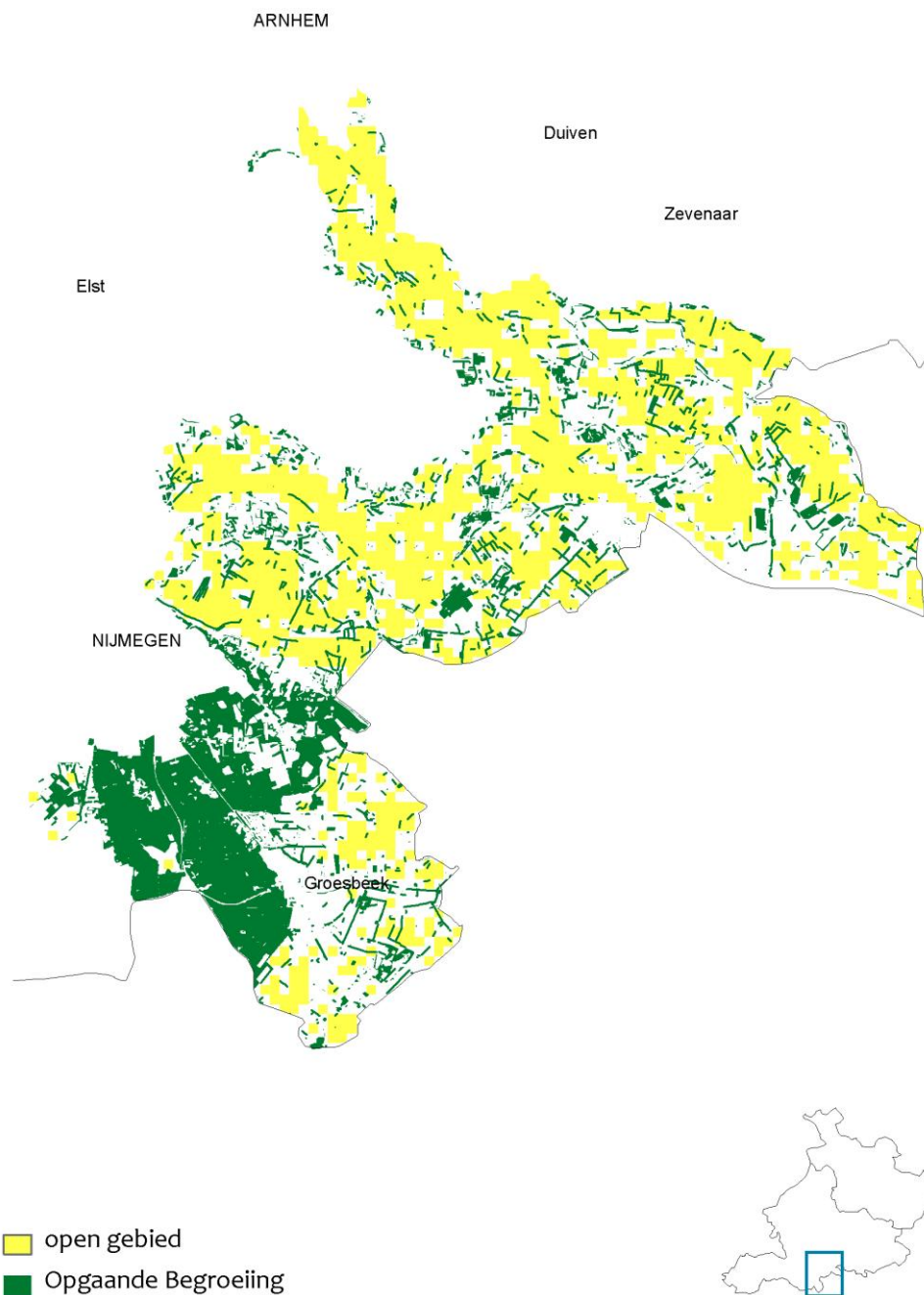
- *Figuur 2: Historische landschapselementen Gelderse Poort*

Historische landschapselementen Gelderse Poort



- *Figuur 3: Openheid Gelderse Poort*

Openheid Gelderse Poort



- *Kernkwaliteiten uitgewerkt, niet concreet genoeg*

In de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen (mei 2006) wordt een algemene beschrijving gegeven van de kernkwaliteiten van de 28 waardevolle landschappen. In de interviews met de projectleiders werd er bij herhaling op gewezen dat de kernkwaliteiten niet voldoende concreet zijn uitgewerkt. Dit betekent dat onvoldoende duidelijk is op welke wijze met de kernkwaliteiten moet worden omgegaan bij specifieke ruimtelijke plannen. Het betreft dus de doorwerking naar zeer concrete planvorming op projectniveau. Het gaat dan om de vraag hoe met de kernkwaliteiten moet worden omgegaan in bouw- en inrichtingsplannen. De provinciale richtlijn dat de kernkwaliteiten leidend moeten zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling (zie Streekplanuitwerking Nationale landschappen, 2007), is dus moeilijk uitvoerbaar als onvoldoende duidelijk is *hoe* dat moet.

- *Begrenzing vastgesteld*

De precieze grenzen van de Gelderse Nationale landschappen zijn vastgesteld in overleg met de betrokken gemeenten. Dorpen en steden zijn bij de meeste landschappen buiten de grenzen gehouden. De grenzen zijn planologisch verankerd in de Streekplanuitwerking Nationale Landschappen (juli 2007).

De precieze begrenzing van de Nationale landschappen is onderdeel van veel discussie geweest tussen de provincie en gemeenten. De feitelijke vaststelling van de grenzen is een belangrijk tussentijds resultaat en wordt beoordeeld als een belangrijke voorwaarde voor een doeltreffende uitvoering van beleid.

- *De begrenzing is een programmatische grens*

In de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen (2006), maken GS duidelijk dat de bestaande grenzen van de Gelderse waardevolle landschappen niet aangepast wordt vanwege de invoering van het Nationaal landschappenbeleid. De begrenzing wordt een *programmatische grens* genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat de Nationale landschappen zijn begrensd, om duidelijk te maken voor welke gebieden er projecten kunnen worden ingediend in het kader van de opgestelde uitvoeringsprogramma's. De grenzen hebben dan ook meer een financieel-organisatorische functie dan planologische functie.

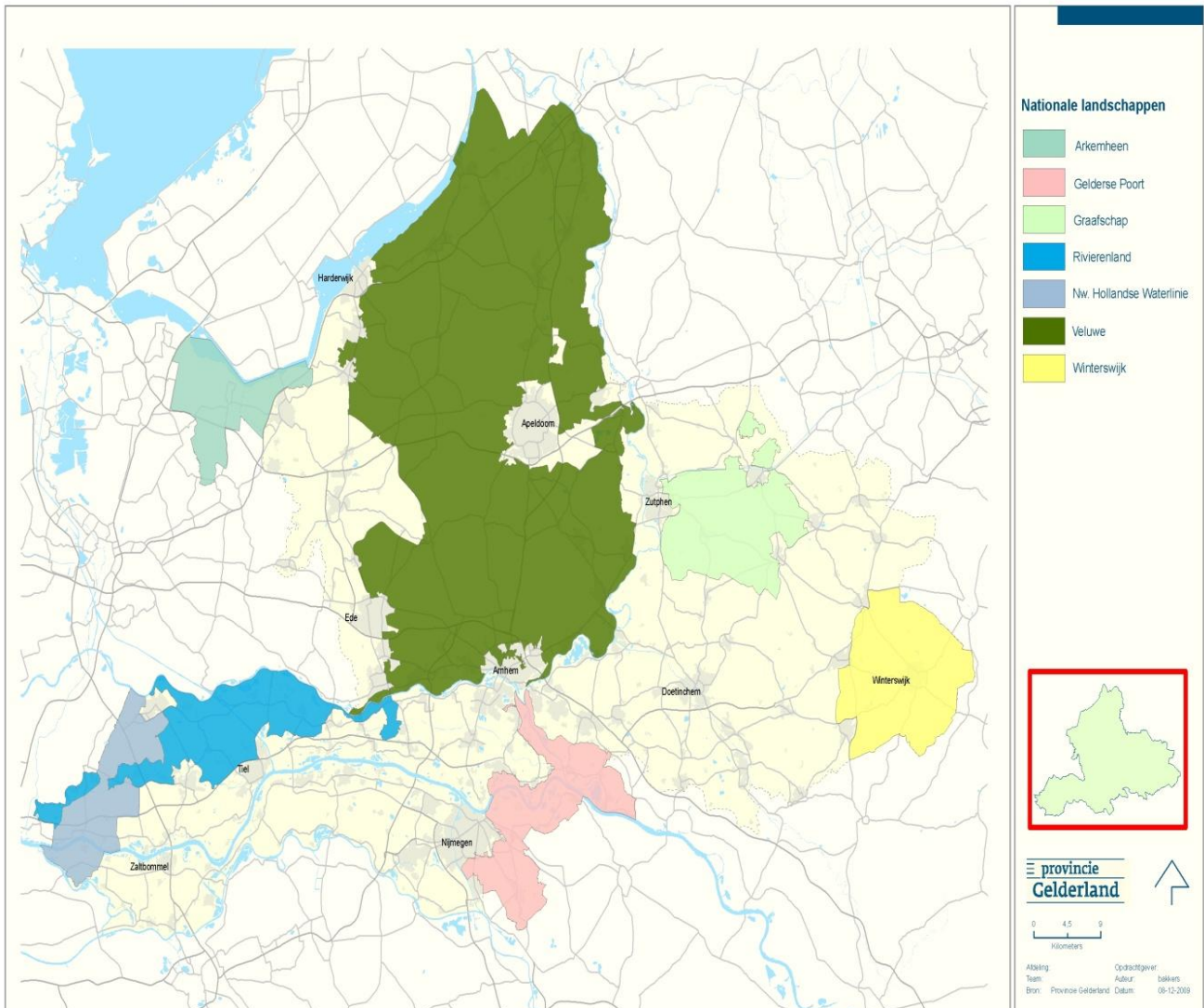
De uitwerking voor Nationale landschappen zal geen nieuw provinciaal ruimtelijk beleid opleveren, dus geen verzwaring van het in het streekplan geformuleerde beleid voor de desbetreffende gebieden opleveren, noch leiden tot wijziging van de begrenzing van de Waardevolle landschappen. Wel kan er aanleiding zijn om voor de besteding van middelen in Nationale landschappen een andere grens te kiezen dan de grens van Waardevolle Landschappen, bijvoorbeeld omdat er opgaven liggen voor groen om de stad (Streekplanuitwerking, 2006, pag.2).

- *Kaart begrenzing Nationale landschappen*

Onderstaande kaart geeft de begrenzing van de Nationale landschappen in Gelderland weer.

Figuur 4 Begrenzing Nationale landschappen

gebieden Nationale Landschappen in Gelderland



- *Uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld*

Voor alle in Gelderland gelegen Nationale landschappen zijn documenten opgesteld die functioneren als uitvoeringsprogramma's. Voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) loopt een afzonderlijk beleidspoor omdat het eerder door het Rijk al aangewezen was als Nationaal Project. In 2006 is een overkoepelend uitvoeringsprogramma opgesteld voor de hele NHW en er is een zogenaamde 'projectenveloppe' voor het Gelderse deel opgesteld. Voor Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland (deels Gelders, deels

Utrechts) is het uitvoeringsprogramma zoals gemeld vertraagd, maar in ontwikkeling.

- *Migratiesaldo nul is niet van toepassing*

Het principe van ‘migratiesaldo’ is met toestemming van het Rijk formeel niet van toepassing op de Gelderse Nationale landschappen. Het Rijk is akkoord gegaan met het Gelderse standpunt dat zij al terughoudend zijn met bouwplannen.¹⁹

Migratiesaldo nul betekent dat er in Nationale landschappen slechts woningen mogen worden gebouwd voor de eigen bevolkingsaanwas. Het migratiesaldo is het verschil tussen de verhuisbewegingen naar en vanuit een Nationaal Landschap en mag maximaal op nul uitkomen. Beleid en afspraken over nieuwbouw voor woningen zijn vastgelegd in het Kwalitatief Woonprogramma (KWP) van de provincie. In 2009 is het KWP 2 van kracht, tegelijkertijd zijn GS gestart met de voorbereiding van het KWP 3 dat betrekking heeft op de jaren 2010-2019. GS streven ernaar om per 1 januari 2010 het nieuwe woonprogramma in werking te doen treden (bron GS Besluitenlijst, 03-02 2009).

- *Ja, mits regime*

In de nota Ruimte koppelt de rijksoverheid aan de Nationale landschappen het planologische regime van de ‘ja, mits benadering’. Dit betekent dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan zolang de kernkwaliteiten behouden of versterkt worden.

In de Gelderse Nationale landschappen geldt evenwel een gemengd planologische regime van regels voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het provinciale waardevolle landschappenbeleid. Hierdoor is er een combinatie ontstaan van een ‘ja, mits’, ‘nee, tenzij’ en ‘nee’ regime. In paragraaf 2.4.2. volgt een nadere toelichting op deze verweving van planologische regimes.

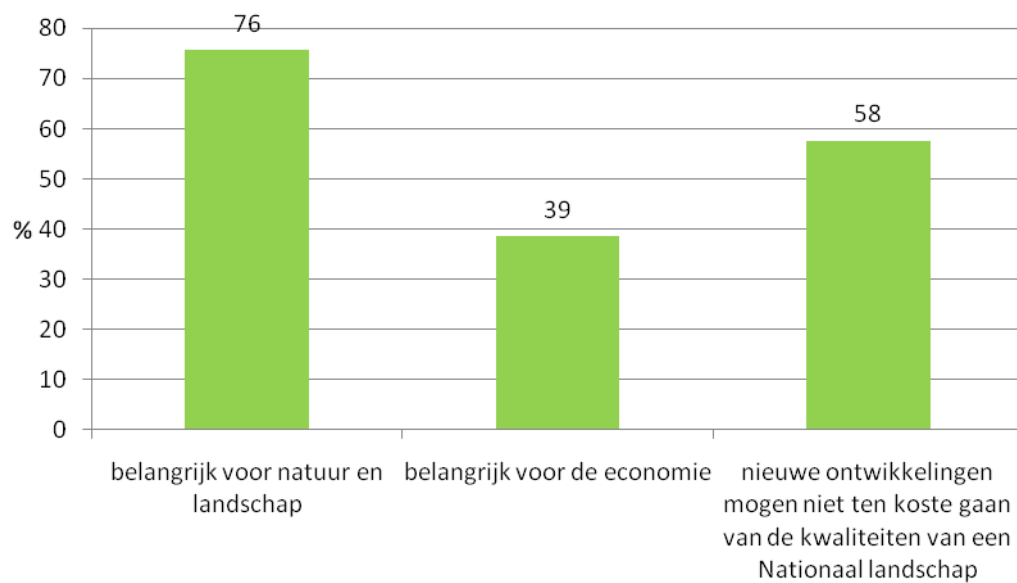
- *Inhoud van beleid volgens gebiedspartners*

In de enquête is aan de gebiedspartners gevraagd naar hun mening over de inhoud van het Nationaal landschappenbeleid. Het algemene beeld is dat de gebiedspartners de Nationale landschappen niet zien als een bedreiging en het beleid vooral van belang achten voor natuur en landschap (76%). De economische dimensie wordt beduidend minder vaak genoemd (39%). Een kleine meerderheid (58%) is van mening dat nieuwe ontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van het landschap. Ongeveer een kwart (26%) van de respondenten meent dat er strengere regels dienen te gelden in een Nationaal landschap.

De volgende twee figuren geven de enquêteresultaten weer voor Gelderland op de vraag wat het Nationale landschappenbeleid volgens de gebiedspartners betekent.

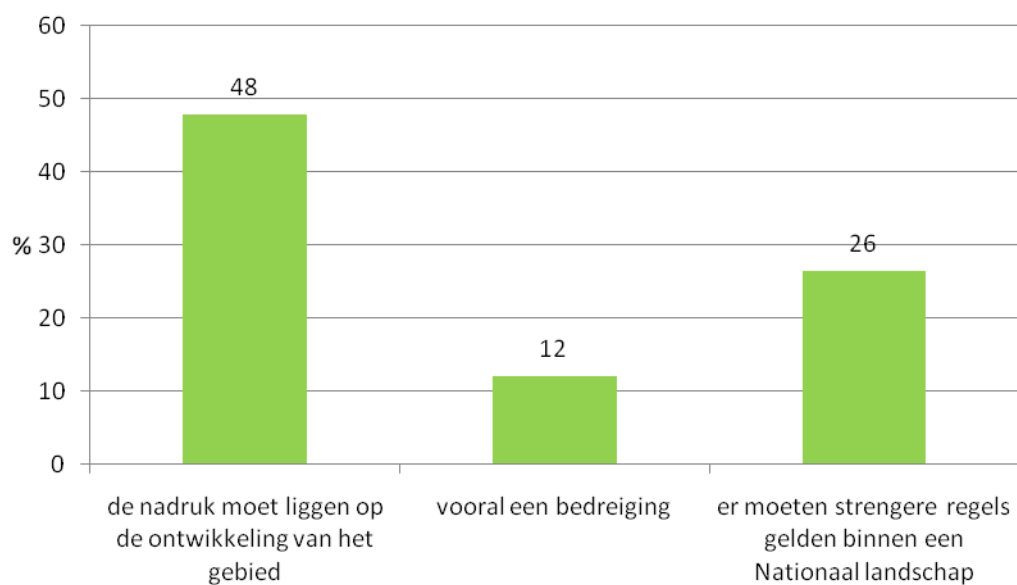
¹⁹ GS hebben in december 2006 de *Streekplanuitwerking Zoekzones verstedelijking en landschappelijke versterking* vastgesteld.

Figuur 5 Wat is Nationale landschappenbeleid volgens gebiedspartners?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

Figuur 6 Wat is Nationale landschappenbeleid volgens gebiedspartners?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

2.2.4. Financiering

Norm: er is sprake van een solide financieel beleid waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt

Norm: er is sprake van voldoende financiële dekking voor de beleidsuitvoering

Bevindingen

Het Rijk en de provincie hebben onderling afspraken gemaakt over de financiering op korte termijn (2007 t/m 2013). De provincie en de gebiedspartners hebben algemene financiële afspraken gemaakt en vastgelegd in uitvoeringprogramma's. Een solide financiering voor op langere termijn ontbreekt.

Het huidige budget is vroegtijdig uitgeput en wordt door gebiedspartners als te krap beoordeeld. Vanwege de vroegtijdige uitputting hebben GS in november 2009 besloten om een tijdelijke subsidiestop af te kondigen voor de Nationale landschappen.

Toelichting

- *Financiële verhouding in de projectuitvoering (50%-25%-25%)*

In de uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid via de uitvoeringsprogramma's, wordt uitgegaan van een financiële verhouding waarin het Rijk 50% financiert, de Provincie Gelderland 25% en de projectaanvragers 25%.²⁰ De financiering van de uitvoeringsprogramma's is dus gebaseerd op cofinanciering.

- *Financiële verhouding in de praktijk*

In de praktijk blijkt dat de provincie het Nationaal landschappenbeleid financiert voor € 30,7 miljoen en het Rijk voor € 24,6 miljoen.²¹ Uitgaande van deze cijfers, is de provincie een grotere financier dan de rijksoverheid. Dit is dus een duidelijke afwijking ten opzichte van de vooraf afgesproken financiële verhouding, zoals vastgelegd in de bestuursovereenkomst (2006) in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De huidige rijksbijdrage ligt onder de afgesproken 50% financiering.

²⁰ Deze financiële verhouding blijkt uit verschillende bronnen. Een voorbeeld uit het uitvoeringsprogramma voor de Gelderse Poort: 'Bij de vaststelling van de programma's voor de Nationale Landschappen in Gelderland bepaalt GS dat voor de meeste Nationale Landschappen zoals de Gelderse Poort ca 4 miljoen euro beschikbaar is voor de PMJP-periode. Dit geld bestaat uit 2 miljoen van het Rijk, 1 miljoen van de provincie en 1 miljoen uit de regio (van gemeenten, waterschap, particuliere organisaties)' (2007, p.15). Deze financiële verhouding voor de Nationale landschappen in Gelderland werd in de interviews met provinciale projectleiders bevestigd.

²¹ De peildatum van deze getallen is oktober 2009, de maand waarin we van de provinciale organisatie aanvullende financiële informatie hebben ontvangen.

- *Begroting uitvoeringsprogramma's (€ 4 mln)*

De uitvoeringsprogramma's zijn begroot op € 4 miljoen voor de periode 2007 tot en met 2013. Hiervan wordt uit het Programma Vitaal Platteland € 2 miljoen per Nationaal Landschap gefinancierd door het Rijk en € 1 miljoen door de Provincie Gelderland. De resterende € 1 miljoen dient door regionale partijen (= de projectaanvragers) te worden gefinancierd. Er is dus sprake van cofinanciering.²²

Een uitzondering in financiële zin is Nationaal Landschap Arkhemheen-Eemland waar voor het Gelderse deel € 1,6 miljoen is begroot, omdat het voor een relatief klein deel in Gelderland ligt.

- *Financieel overzicht (tabel 5)*²³

	<i>Totaal Gelderland</i>
Provincie	30,7 mln
Waarvan:	
Bijdrage Nationale landschappen	6,5 mln
Bijdrage meerjarensubsidies aan grote terreinbeheerders ²⁴	16,1 mln
Extra provinciale bijdrage aan NHW ²⁵	8,1 mln
Rijk	24,6 mln
waarvan:	
Bijdrage Nationale landschappen	13 mln
Extra rijksbijdrage NHW	11,6 mln
Subtotaal provinciaal en rijksdeel	55,3 mln
Afgesproken cofinanciering door grote terreinbeheerders	10,2 mln
Eigen bijdrage projectaanvragers (minimaal 25% cofinanciering bij subsidieverlening)	12,2 mln
Totaal	77,7 mln

Bron: Provincie Gelderland

²² Bron: interviews en in de uitvoeringsprogramma's is deze verdeling opgenomen.

²³ Er bestaan verschillende andere financieringsbronnen die relevant (kunnen) zijn voor het Gelderse cultuurlandschap, zoals Groenblauwe diensten. De middelen in de tabel zijn middelen die exclusief in te zetten zijn voor het Nationaal landschappenbeleid.

²⁴ Het betreft Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Geldersch Landschap. De provincie heeft aangegeven dat deze bedragen exclusief bedoeld zijn voor projecten in de 7 Gelderse Nationale landschappen.

²⁵ NHW = Nieuwe Hollandse Waterlinie

- *Recessieplan 2009-2010*

Er zijn financiële middelen vanuit het Meerjarig Investeringsfonds (MIG) Gelderland naar voren gehaald in het kader van het Actieplan recessie 2009-2010. Het gaat om € 11,5 miljoen dat naar voren wordt gehaald vanuit het MIG-budget voor Nationale Landschappen in de jaren 2012 t/m 2014²⁶. Het gaat dus niet om extra geld.

- *Uitputting van budget*

In de uitvoeringsprogramma's wordt beleid gebudgetteerd voor de ILG-periode van 2007 tot en met 2013 (= 7 jaar). Het hele budget is naar verwachting in 2010 vastgelegd of 'beschikt'. Er is dus sprake van vroegtijdige uitputting van het budget voor het Nationaal landschappenbeleid.

- *Co-financiering*

Co-financiering kan vertragend werken als partners financieel beperkte mogelijkheden hebben. Er zijn geen aanwijzingen dat de co-financiering op dit moment tot structurele financieringsproblemen leidt.

- *Investeringsbehoefte is groter dan aanbod*

Uit de interviews komt naar voren dat er binnen de Nationale landschappen een 'overschot' bestaat aan potentiële landschapsprojecten. De projectleiders geven aan dat zij eenvoudig meer financiële middelen zouden kunnen inzetten.²⁷ Met andere woorden, de investeringsbehoefte is groter dan het huidige budget. Deze bevinding maakt ook duidelijk dat voor budgetten op de langere termijn (na 2013) er voldoende vraag is.

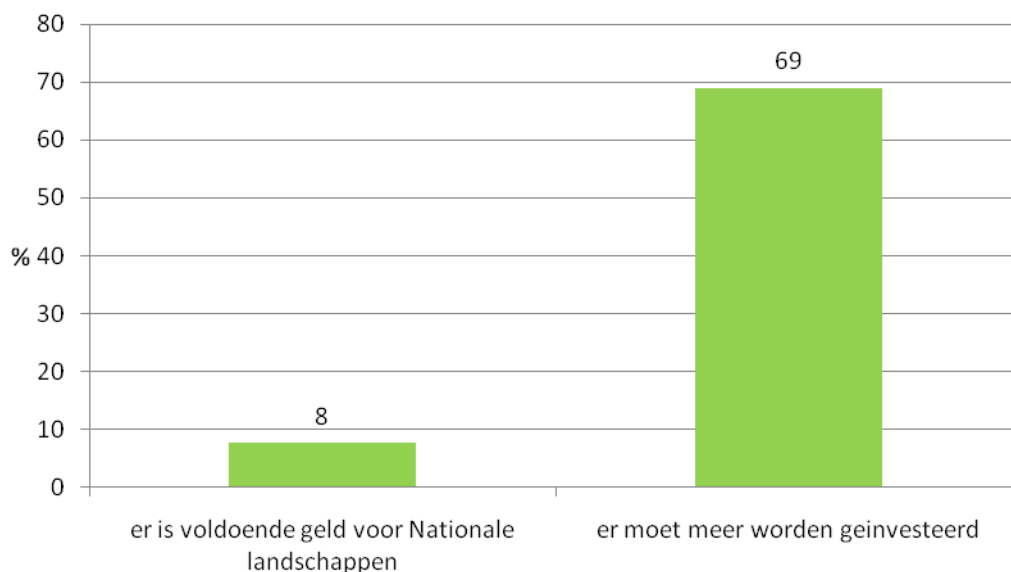
- *Omvang budget*

Uit de enquête komt naar voren dat gebiedspartners van mening zijn dat er onvoldoende geld is voor de Nationale landschappen en dat er meer geïnvesteerd moet worden.

²⁶ Dit bedrag is opgenomen in bovenstaande tabel.

²⁷ Deze situatie is het tegenovergestelde van het probleem van onderbesteding waar de Rekenkamer in 2008 een rapport over heeft gepubliceerd.

Figuur 7 Voldoende budget volgens gebiedspartners?



Bron: Enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

- *Tijdelijke subsidiestop*

Gedeputeerde Staten hebben op 3 november 2009 besloten tot een tijdelijke subsidiestop voor het budget van de Nationale Landschappen in Gelderland.²⁸ De stop houdt in dat er in 2009 geen geld meer is voor nieuwe subsidieaanvragen. Ook nieuwe aanvragen worden niet meer in behandeling genomen. Voor de projecten Diefdijk/Loevestein van Nationaal landschap de Nieuwe Hollandse Waterlinie geldt geen subsidieplafond. GS geven aan dat de tijdelijke stop voor 2009 wordt gebruikt om in beeld te krijgen of, en zo ja welke ruimte er nog in de budgetten zit en welk bedrag in 2010 ingezet kan worden.²⁹ Daarnaast wordt bestudeerd welke financiële ruimte de Investeringsagenda en het instrument van de Groen Blauwe Diensten kan bieden.

Als oorzaak van de subsidiestop wordt het grote aantal projectaanvragen genoemd waardoor het begrote budget vroegtijdig is uitgeput. De subsidiestop heeft, zo meldt de media, bij enkele lokale bestuurders geleid tot zorg over de financiering en continuïteit van het Nationaal landschappenbeleid.³⁰

- *Geen evenredige financiële verdeling over Nationale landschappen*

Voor de uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid zijn er in de uitvoeringsprogramma's financiële afspraken gemaakt tussen de provincie

²⁸ Zie persbericht Gelderland, 3 november 2009.

²⁹ Brief van GS aan de Commissie LGW, 3 december 2009 zaaknr. 2009-004269.

³⁰ Zie Veluweland.nl (18nov.'09) kritiek van voorzitter Stichting Recreatie Wapenveld; zie Gelderlander (26 nov. 2009) kritiek van Burgemeester Klaas Tammes van Buren, voorzitter van de Stuurgroep Nationaal Landschap Rivierengebied en burgemeester Gerd Prick van Groesbeek, voorzitter van de stuurgroep Nationaal Landschap Gelderse Poort.

Gelderland en de gebiedspartners. Per Nationaal landschap konden projecten worden ingediend ter waarde van in totaal € 3 miljoen euro (exclusief cofinanciering door projectaanvrager). In de communicatie over de subsidiestop (november 2009) hebben GS aangegeven dat er geen evenredige besteding over de zeven Nationale landschappen heeft plaatsgehad.³¹ Dit betekent dat sommige landschappen meer financiële middelen hebben ontvangen dan andere. Ten tijde van de besluitvorming over de uitvoeringsprogramma's, is door Gedeputeerde Staten aangegeven dat de middelen gelijk over de Nationale landschappen verdeeld zouden worden, met uitzondering van Arkemheen-Eemland.³²

○ *Geen structurele financiering Nationale landschappen*

De huidige financiële afspraken zijn gemaakt binnen de kaders van het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG). De ILG-periode loopt van 2007 tot en met 2013. Het is niet duidelijk wat de financiële toekomst van het Nationale landschappenbeleid is na die tijd. Bovendien vormen eenmalige projectsubsidies de kern van de financiering. Een structurele financiering voor behoud en ontwikkeling van Nationale landschappen ontbreekt.

³¹ Brief van GS aan de Commissie LGW, 3 december 2009 zaaknr. 2009-004269.

³² Zie Statenvoorstel besteding MIG-middelen nationale landschappen, 15 mei 2007, PS2007-319).

2.3. Hoe is de uitvoering georganiseerd?

In deze paragraaf beschrijven we de bevindingen omtrent de organisatie van de uitvoering. We staan stil bij het beleidsinstrumentarium, de organisatiestructuur (taakverdeling), het draagvlak en de overheidscommunicatie.

2.3.1. Instrumenten

Norm: de inzet en werking van instrumenten is helder en uitvoerbaar

Bevindingen

De provincie zet een mix van ruimtelijke-, financiële-, organisatorische- en communicatieve instrumenten in. Met de inzet van deze instrumenten wordt een combinatie van stimulerende en regulerende maatregelen genomen ter uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid.

De inzet en werking van de stimulerende maatregelen is helder. De uitvoerbaarheid staat onder druk vanwege de beperkte omvang van het financiële (zie 2.2.4) en organisatorische instrumentarium. De inzet en werking van de regulerende (planologische) maatregelen zijn vanwege de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening nog volop in ontwikkeling. De Wro-agenda biedt een heldere toelichting op de provinciale toepassing van de nieuwe wet.

Toelichting

○ *Stimuleren en reguleren*

De provincie zet een mix in van verschillende ruimtelijke-, financiële-, organisatorische- en communicatieve instrumenten. Met de inzet van deze instrumenten wordt een combinatie van stimulerende en regulerende maatregelen genomen ter uitvoering van haar Nationaal landschappenbeleid. Het reguleren geschiedt via een planologische (ruimtelijke) lijn. Het stimuleren vindt plaats via een programmatische lijn met instrumenten als subsidies, communicatie aan burgers, bestuurders en gebruikers van een Nationaal landschap, en ambtelijke projectondersteuning.

○ *Reguleren via de planologische lijn*

De provincie streeft ernaar om ruimtelijke ontwikkelingen binnen de Nationale landschappen te reguleren via de planologische lijn. Zij heeft daartoe de planologische richtlijnen uit het Streekplan 2005 van toepassing verklaard op de Nationale landschappen. In de praktijk betekent dit dat de richtlijnen voor de provinciale waardevolle landschappen, één op één

gelden voor de Nationale landschappen. De aanwijzing als Nationaal landschap dient volgens de provincie tot geen extra planologische regels te leiden, ten opzichte van de bestaande regels uit het Streekplan 2005. Wel zijn de algemene regels uit het Streekplan 2005 uitgewerkt in twee streekplanuitwerkingen.

In de *Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen* (2006) zijn de kernkwaliteiten inhoudelijk nader uitgewerkt. Bovendien wordt de regel gesteld aan gemeenten, dat zij de bescherming van de kernkwaliteiten laten doorwerken in hun ruimtelijke plannen (vooral de bestemmingsplannen). Daarnaast wordt toegelicht welke 'planologisch regime' er van toepassing is (zie H2.4.2 voor een toelichting).

In de Streekplanuitwerking *Nationale Landschappen* (2007) zijn de grenzen van Nationale landschappen door GS vastgesteld (na overleg met gemeenten).

- *Nieuwe instrumenten Wro*

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) vervangt de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De Wro is in juli 2008 in werking getreden en heeft ertoe geleid dat het beleidsinstrumentarium is gewijzigd.

Vooruitlopend op de nieuwe wet hebben Provinciale Staten op 28 februari 2007 een gedragslijn omtrent de nieuwe Wro vastgesteld. Deze gedragslijn heeft als uitgangspunt dat Gelderland optimaal de mogelijkheden van de nieuwe Wro zal benutten en actief gebruik zal maken van de nieuwe wet. Provinciale Staten hebben in maart 2008 een Wro-agenda 2008-2009 vastgesteld, waarin zij aangeven hoe de provincie met het nieuwe Wro-instrumentarium zal omgaan. In dit document is voor de Nationale landschappen opgenomen: 'De planologische bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen valt samen met de bescherming van de waardevolle landschappen en vraagt geen aparte aandacht'.

De algemene lijn van de provincie is dat zij in samenwerking met gemeenten zorg draagt voor het behouden en versterken van de landschappelijke kwaliteiten. Maar in uiterste gevallen waar de bescherming van de kwetsbare kernkwaliteiten van het landschap in het geding is, is inzet van een reactieve aanwijzing denkbaar (bron: Wro-agenda). Bij een reactieve aanwijzing kan de provincie de gemeente een instructie doen om een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan, te wijzigen zodat het in overeenstemming is met de inhoud van de aanwijzing.

Het Rijk gaat de Wro uitwerken in de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (AMvB Ruimte), die in de zomer van 2010 van kracht zal worden. Het uitgangspunt is dat de AMvB beleidsneutraal is ten opzichte van de nota Ruimte. Provincies moeten vervolgens binnen één jaar een verordening hebben waarin onder meer de regels voor de Nationale landschappen zijn vastgelegd. Gelderland is de voorbereiding daarop gestart. In juni 2009 hebben Gedeputeerde Staten het Voorontwerp van de Ruimtelijke verordening Gelderland vastgesteld. Het uitgangspunt is hier (wederom) dat er ten opzichte van het Streekplan 2005 geen aanvullende planologische regels gelden.

- *Borging via het bestemmingsplan*

Zoals gemeld heeft de provincie Gelderland het Voorontwerp van de Ruimtelijke verordening Gelderland vastgesteld. Nadat de definitieve verordening is vastgesteld, moeten de kernkwaliteiten nog worden geborgd in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het borgen van de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen via de gemeentelijke bestemmingsplannen, is (ook) onder de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een belangrijk ruimtelijk instrument. Het bestemmingsplan is namelijk een juridisch bindend plan voor zowel de overheid als de burgers.

De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast. De Raad wijst daarin de bestemming, ofwel de functie van de grond aan. Daarnaast geeft de gemeente regels over het gebruik van de grond en de werken die daarop gebouwd zijn. Omdat bouwvergunningen getoetst worden aan het bestemmingsplan, bepaalt dit plan mede of er ergens gebouwd mag worden en onder welke voorwaarden.

De VROM-Inspectie heeft recentelijk (november 2009) een informatieblad gepubliceerd op basis van een onderzoek naar de borging van kernkwaliteiten in gemeentelijk beleid. De onderzoekers hebben bij een aantal gemeenten in de Nationale landschappen Laag Holland en Gelderse Poort de borging in bestemmingsplannen onderzocht. De VROM-Inspectie concludeert dat het haalbaar lijkt dat gemeenten de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen gaan borgen en dat gemeenten goede mogelijkheden zien om kernkwaliteiten via bestemmingsplannen te beschermen (VROM-Inspectie, 2009). De VROM-Inspectie heeft nog wel zorgen over de praktische doorwerking bij gemeenten. Gemeenten geven namelijk aan dat ze het goed mogelijk achten diverse ruimtelijke initiatieven te realiseren in Nationale landschappen. Wat deze opvatting betekent in de praktijk betekent is nu nog onduidelijk voor de VROM-Inspectie. Samenvattend: de borging is haalbaar, maar in de toekomst moet nog blijken welke ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden in de Nationale landschappen en hoe gemeenten daarmee omgaan.

- *Stimuleren via subsidies, communicatie en ondersteuning*

De provincie zet verschillende instrumenten in om gebiedspartners te stimuleren beleid te ontwikkelen en/of uit te voeren dat bijdraagt aan het behoud of het versterken van de kwaliteiten van de Nationale landschappen. Het gaat om:

- *projectsubsidies*: per Nationaal landschap zijn subsidies beschikbaar voor projecten ter behoud of versterking;
- *beheersubsidies*: subsidies aan grote terreinbeheerders voor landschapsbeheer;
- *overige financiële regelingen*: er zijn enkele innovatieve financiële regelingen in ontwikkeling die op lange termijn van belang kunnen zijn voor de Nationale landschappen. Het gaat om de Groen-Blauwe-Diensten³³

³³ Provinciale Staten hebben op 23 september 2009 een besluit genomen over de besteding van de € 8 mln. (in 2010 en 2011) voor Groenblauwe diensten uit het Coalitieakkoord. Deze regeling is niet exclusief bedoeld voor de Nationaal landschappen, maar kan in de toekomst wel van belang zijn voor de financiering van projecten die gunstig zijn voor een Nationaal landschap.

(zie het pilotproject Verkenning Groene diensten Ooijpolder Groesbeek), het idee van een landschapsfonds (bijvoorbeeld Landschapsfonds Via Natura) en het financiële instrument van de 'streekrekening'.³⁴

- *landschapsboek*: voorbeelden van hoe om te gaan met de kernkwaliteiten bij ruimtelijke plannen;

- *organisatorische ondersteuning*: per Nationaal landschap zet de provincie een projectleider in om de uitvoering van het beleid te initiëren en te ondersteunen. Uit de interviewronde met de projectleiders signaleert de Rekenkamer dat de omvang van de taak niet in alle gevallen in verhouding staat tot de beschikbare arbeidscapaciteit. Enkele voorbeelden: voor Nationaal landschap De Graafschap is 500 uur per jaar beschikbaar voor de projectleider, voor Winterswijk 300 uur per jaar, voor de Gelderse Poort en Rivierengebied gaat het om 1 dag per week.

- *communicatiemiddelen*: In Gelderland zijn voor verschillende Nationale landschappen folders gemaakt bedoeld voor een breed publiek. Ook is er een algemene folder betreffende alle Nationale landschappen in Gelderland opgesteld (*Nationale landschappen. Zeven unieke gebieden in Gelderland*, 2006). Daarnaast heeft de provincie financieel bijgedragen aan een NCRV documentaireserie over de Nationale landschappen. Deze documentaireserie is zowel op het landelijke net, als op de regionale omroep (herhaaldelijk) uitgezonden. Via de provinciale website kan het publiek algemene informatie downloaden.

In de opstartfase zijn publieksbijeenkomsten gehouden waar de burger werd geïnformeerd door de provincie over de betekenis van de aanwijzing als Nationaal landschap.

2.3.2. Taakverdeling

Norm: er is afgesproken welke partij waarvoor verantwoordelijk is

Norm: de afspraken over de taakverdeling zijn duidelijk voor betrokkenen

Bevindingen

De interne organisatie van het Nationaal landschappenbeleid is duidelijk, hoewel een centraal ambtelijk aanspreekpunt wordt gemist.

De bestaande taakverdeling tussen provincie en gebiedspartners (externe organisatie) wordt door de gebiedspartners als onduidelijk ervaren.

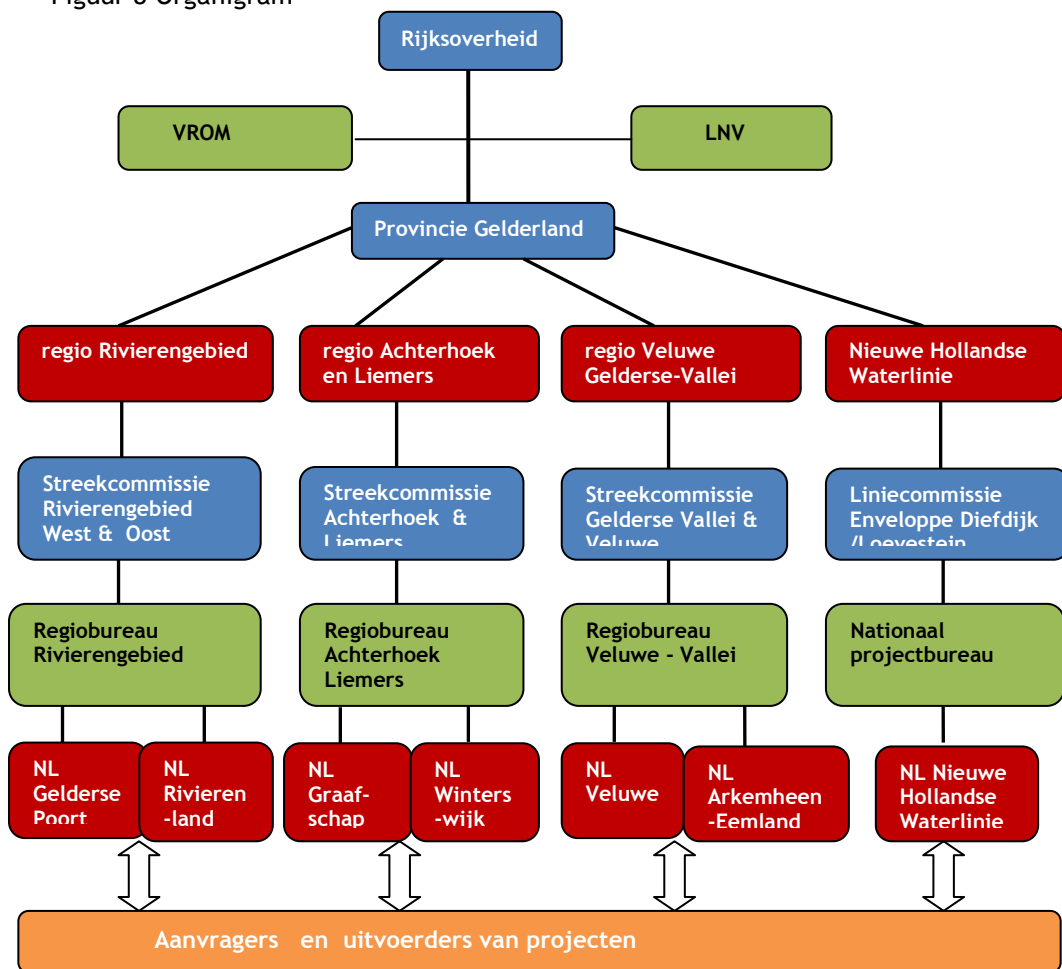
³⁴ De Streekrekening is een innovatief financieel instrument waarmee in het voorbeeldgebied Nationaal landschap Het Groene Woud met privaat en publiek geld een fonds wordt gevuld. Dat fonds is vervolgens een private geldbron. Het is onder meer inzetbaar voor aanleg en langjarig onderhoud van landschapselementen. Deze geldstroom is niet onderworpen aan de Brusselse staatssteuntoets (bron LNV&VROM/ Wing, 2009).

Toelichting

o Organigram

In onderstaande figuur hebben we de programmaorganisatie van het Nationaal landschappenbeleid schematisch weergegeven.³⁵ De blauwe blokken geven samen drie bestuurlijke niveaus aan: de rijksoverheid, de provincie en de regio. De groene blokken verbeelden de ambtelijke ondersteuning. De rode blokken verwijzen naar de verschillende geografische gebieden en maken de gebiedgerichte aanpak inzichtelijk. Onderaan de figuur zijn in het oranje blok de aanvragers en uitvoerders van projecten weergegeven. Hoe lager in de figuur, hoe verder het Nationale landschappenbeleid in de beleidsuitvoering terecht komt.

Figuur 8 Organigram



- = bestuurlijk niveau
- = ambtelijk niveau
- = geografisch gebied
- = medeoverheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers

³⁵ Het Nationaal landschappenbeleid is opgebouwd uit twee sporen of beleidslijnen. Het gaat om een ruimtelijke (planologische) beleidslijn en een programmatische lijn. Het organigram heeft betrekking op de programmatische lijn.

- *Betrokkenheid van rijksoverheid*

Op rijksniveau heeft het kabinet 20 gebieden aangewezen als Nationaal landschap. Op departementaal niveau zijn de ministeries van VROM en van LNV de meest betrokken ministeries. De rol van de rijksoverheid is nader uitgewerkt in een bestuursovereenkomst die met de provincie is afgesloten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

- *De provincie voert de regie*

De regierol van de provincie Gelderland bestaat uit de programmering van het Nationaal landschappenbeleid in meerjarige uitvoeringsprogramma's, de verslaglegging -en verantwoording in het kader van het ILG-budget, en de ondersteuning van de uitvoering via projectmanagement.³⁶

- *Bestuurlijke organisatie provinciaal beleid*

De provincie Gelderland staat met 7 Nationale landschappen geheel of gedeeltelijk binnen haar grenzen, voor de relatief grootste organisatorische opgave van alle provincies. Het organigram laat zien dat het Nationaal landschappenbeleid ingepast is in de regionale uitvoeringsorganisatie, zoals die opgezet is voor de uitvoering van het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) Vitaal Gelderland 2007-2013.³⁷ De provincie heeft haar gebied verdeeld in drie uitvoeringsgebieden: Veluwe-Vallei, Rivierenland en Achterhoek & Liemers. Het Nationaal landschap de Nieuwe Hollandse Waterlinie kent een afzonderlijke, eigen organisatiestructuur omdat het al eerder aangewezen was als een Nationaal project en wordt verderop apart besproken.

Op bestuurlijk niveau zijn er vijf *streekcommissies* ingesteld: de Veluwecommissie, de Streekcommissie Gelderse Vallei, de Streekcommissie Achterhoek & Liemers, de Streekcommissie Rivierenland West en de Streekcommissie Rivierenland Oost. In het bestuurlijke taalgebruik worden de benamingen Riviereengebied en Rivierenland door elkaar gebruikt. Een streekcommissie is formeel een adviescommissie van Gedeputeerde Staten van Gelderland. In zo'n commissie hebben verschillende betrokken partijen bij de ontwikkeling van het landelijk gebied zitting genomen. Het gaat om gemeenten, waterschappen en private organisaties op het gebied van natuur, milieu, landschap en cultuurhistorie, landbouw en economie.

De streekcommissies adviseren Gedeputeerde Staten over welke projecten onder de noemer van het Nationaal landschappenbeleid zullen worden uitgevoerd. In veel gevallen is binnen een streekcommissie een aparte stuurgroep ingesteld die zich expliciet richt op het Nationaal landschappenbeleid.

³⁶ Deze invulling sluit aan bij de algemene kenmerken van de provinciale regierol zoals beschreven in een onderzoek naar de afrekenbaarheid van de Agenda Vitaal Platteland (Wageningen Universiteit, 2008. P14).

³⁷ De Rekenkamer Oost-Nederland heeft een afzonderlijk onderzoek verricht naar de sturingsrelaties tussen de provincie en gebiedspartners in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Daarin wordt meer uitgebreid stilgestaan bij de regionale uitvoeringsstructuur.

- *Ambtelijke organisatie*

De streekcommissies worden ambtelijk ondersteund door de provinciale regiobureaus. Per regio is er één ambtelijk regiobureau, die ondersteuning biedt aan een of twee streekcommissies. Het gaat om de regiobureaus: bureau Achterhoek & Liemers, bureau Rivierengebied, en het bureau Veluwe-Vallei. Het regiobureau Veluwe-Vallei werkt in de beleidsuitvoering samen met het projectbureau van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVG). Het regiobureau Achterhoek-Liemers werkt in de beleidsuitvoering samen met het Plattelandshuis Achterhoek en Liemers. Zoals gezegd, bestaat voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie een afzonderlijke organisatie.

Voor elk Nationaal landschap is een coördinerende projectleider aangesteld. Het gaat daarbij om een part-time functie. De projectleiders geven aan dat het van belang is dat een projectleider het gebied kent, en in het gebied bekend is. Hierdoor is de projectleider in staat om organisaties te informeren over het Nationaal landschappenbeleid en ze te stimuleren om passende projecten in te dienen.

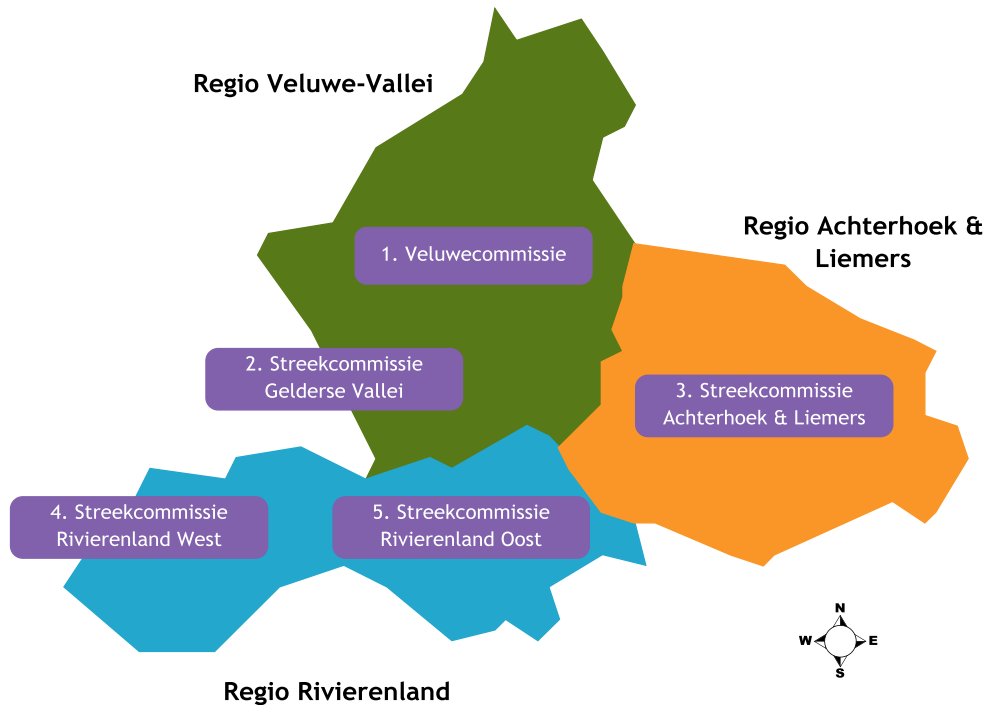
Naast de gebiedsgerichte ambtelijke ondersteuning houden verschillende centrale provincieambtenaren ('op het provinciehuis' of 'Arnhem') zich bezig met het thema Nationale landschappen. Het gaat dan in hoofdzaak om ambtenaren op het gebied van de ruimtelijke ordening, ruimtelijke (landschaps)kwaliteit en het landelijk gebied.

In de opstartfase van het provinciaal beleid voor de Nationale landschappen, was er binnen de centrale ambtelijke organisatie ('Arnhem') een centraal aanspreekpunt. Deze coördinerende functie is in de loop van het proces komen te vervallen. Onlangs is de functie formeel weer ingesteld, maar ten tijde van het rekenkameronderzoek werd de functie nog niet actief ingevuld. De projectleiders vinden een goed werkend centraal aanspreekpunt van belang voor hun werk.

Overzicht streekcommissies en regio's

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de streekcommissies en verdeling in regio's in Gelderland.

Figuur 9 Overzicht streekcommissies en regio's



o *Nieuwe Hollandse Waterlinie*

De programmaorganisatie voor het Nationaal landschap de Nieuwe Hollandse Waterlinie neemt in het Nationaal landschappenbeleid een uitzonderingspositie in. We geven hieronder een korte beschrijving.

De bestuurlijke aandacht voor voormalige militaire linies nam eind jaren negentig van de vorige eeuw flink toe. In het kader van de rijksnota Belvédère (1999) werd de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW) aangewezen als een Nationaal Voorbeeldproject. De Nieuwe Hollandse Waterlinie is pas later aangewezen als Nationaal landschap, en werd organisatorisch ingepast binnen de reeds ontwikkelde organisatiestructuur.

Op bestuurlijk niveau is een Liniecommissie ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de rijksoverheid, betrokken provincies, gemeenten, waterschappen, eigenaren en verschillende maatschappelijke organisaties.

Voor het behoud en ontwikkeling van de NHW is een visiedocument opgesteld en voor de beleidsuitvoering is het liniegebied opgedeeld in zeven deelgebieden, die worden aangeduid als 'projectenveloppen'. Voor Gelderland gaat het om de projectenveloppe Diefdijk-Loevestein.

In 2006 hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant het Pact van Loevestein gesloten. Dit is een samenwerkingsverband van provincies en gemeenten, het Waterschap

Rivierenland en Staatsbosbeheer. Het Pact coördineert het beleid rond de waterlinie en fungeert als bestuurlijk aanspreekpunt met de rijksoverheid. Het beleid voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie wordt ambtelijk ondersteund door een Nationaal projectbureau. Binnen dit bureau is een ambtelijke programmamanager aangesteld voor het zuidelijke deel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW). Het betreft het gebied onder de Lek en omvat delen van de provincies Gelderland, Brabant en Zuid-Holland. Deze programmanager is ambtelijk verantwoordelijk voor de projectenveloppen Diefdijk en Loevestein.

- *Duidelijkheid organisatie voor direct betrokken partijen*

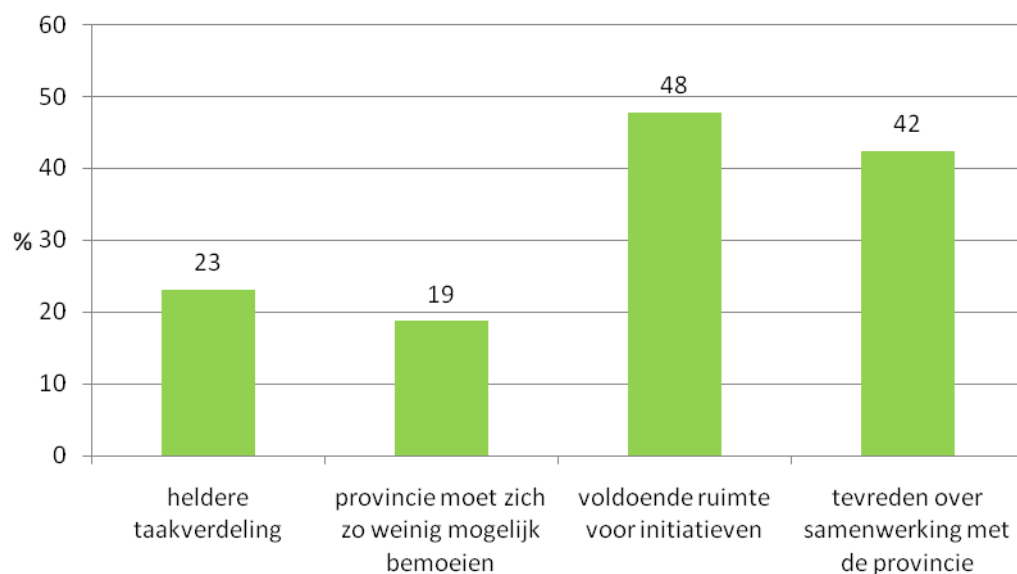
De organisatiestructuur van het Nationaal landschappenbeleid is voor de betrokken provinciale bestuurders en ambtenaren voldoende duidelijk. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt erop gewezen dat het centrale ambtelijke aanspreekpunt (coördinator) dat voorheen wel bestond, op dit moment wordt gemist.

- *Onduidelijkheid organisatie voor gebiedspartners*

Het is opvallend dat zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau wordt aangegeven dat de organisatie voor direct betrokken partijen duidelijk is, maar dat men zich voor kan stellen dat het voor de op afstand betrokken partijen (de gebiedspartners en uiteindelijk ook de burger) minder duidelijk is. Uit de enquêteresultaten blijkt voornoemde veronderstelling juist te zijn. Slechts een kwart van de gebiedspartners vindt dat er sprake is van een heldere taakverdeling. In de enquête is niet aan de gebiedspartners gevraagd wat volgens hen de oorzaak is van de onduidelijkheid. In de interviews met provinciale bestuurders en ambtenaren werden 'stapeling van beleid' en 'een onduidelijke rolverdeling tussen de rijksoverheid en de provincies en gemeenten, als mogelijke oorzaken genoemd van de onduidelijkheid voor de gebiedspartners.

De onderstaande figuur laat zien dat slechts enkele gebiedspartners (19%) van mening zijn dat de provincie zich zo weinig mogelijk met de Nationale landschappen dient te bemoeien. Net niet de helft van de gebiedspartners vindt dat er voldoende ruimte voor initiatieven zijn (48%). 42% geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking met de provincie.

Figuur 10 Wat vindt u van de taakverdeling en samenwerking met de provincie?

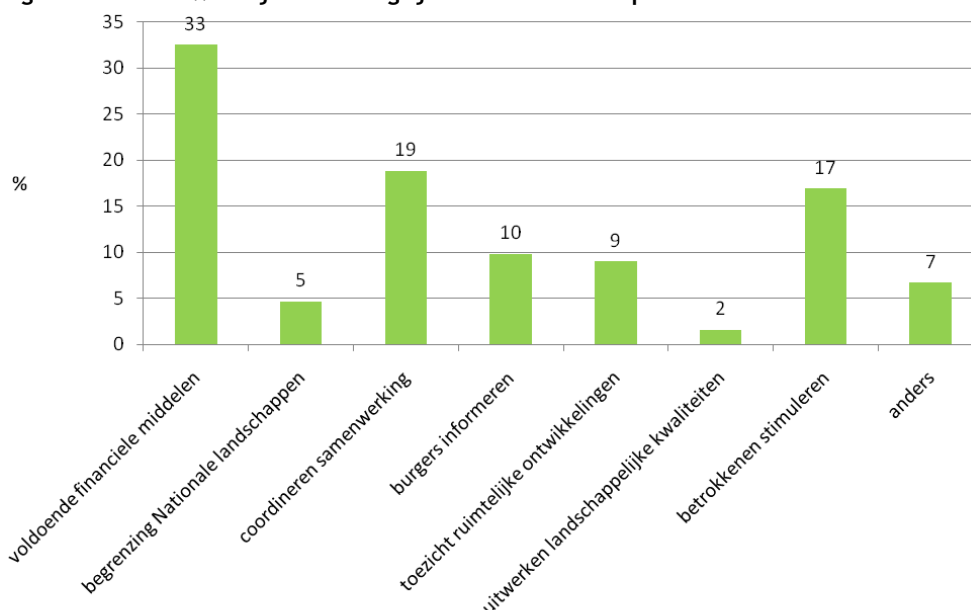


Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

Taken van de provincie

Onderstaande figuur laat een opmerkelijke uitkomst van de enquête zien. Het is opvallend dat de taken ‘begrenzing’ (5%) en ‘uitwerken landschappelijke kwaliteiten’ (2%) niet als belangrijkste provinciale taken worden beoordeeld door gebiedspartners, maar dat het wel twee kerntaken zijn die de rijksoverheid aan de provincies heeft toebedeeld. De derde kerntaak uit de rijksnota Ruimte ‘opstellen van uitvoeringsprogramma’s’ past daarentegen goed bij de taken: ‘voldoende financiële middelen’, ‘coördineren samenwerking’ en ‘betrokkenen stimuleren’.

Figuur 11 Wat zijn de belangrijkste taken van de provincie?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

2.3.3. Draagvlak en communicatie

Norm: er is draagvlak bij de betrokken partijen voor het beleid en de uitvoeringsprogramma's

Norm: relevante gebiedspartners zijn betrokken en hebben een expliciete rol bij de beleidsvorming en de uitvoering en de communicatie is tijdig en duidelijk

Norm: burgers zijn bekend met de Nationale landschappen

Bevindingen

Het draagvlak onder de gebiedspartners is door toedoen van de provincie toegenomen, maar is ook fragiel. Verscheidene geïnterviewden wijzen op het belang van continuïteit op langere termijn voor het Nationaal landschappenbeleid.

Gedurende de fasen van beleidsvorming en uitvoering zijn de gebiedspartners betrokken geweest via de bestaande gebiedsgerichte netwerken (streekcommissies, bestuurlijke stuurgroepen en ambtelijke werkgroepen) (zie toelichting 2.3.2).

Burgers zijn ondanks inspanningen van de provincie nog onvoldoende bekend met en betrokken bij de Nationale landschappen.

Het budget voor communicatieactiviteiten binnen de uitvoeringsprogramma's, wordt beoordeeld als onvoldoende en komt soms laat ter beschikking.

Toelichting

○ *Draagvlak gebiedspartners*

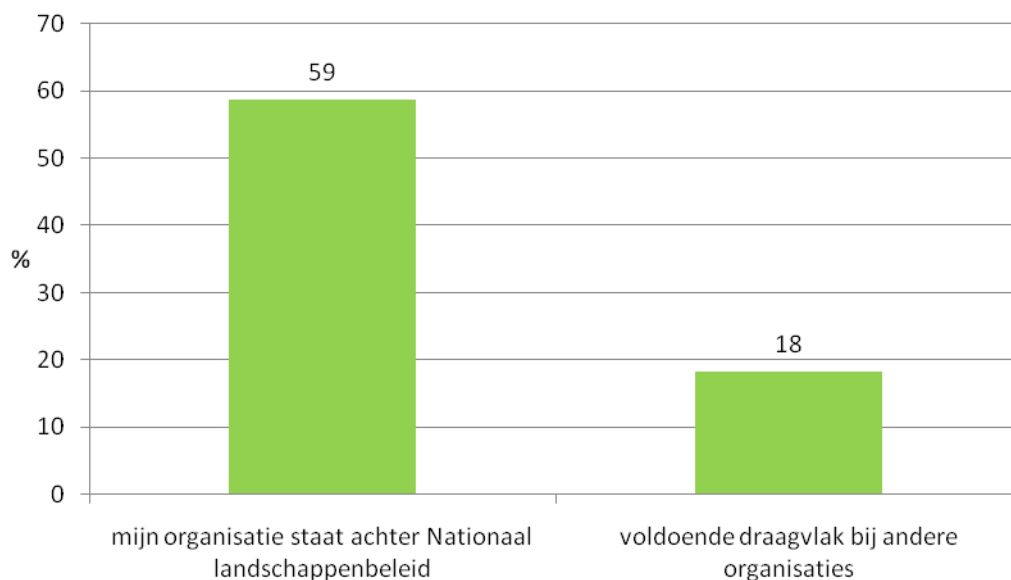
Aanvankelijk bestond er bij veel gebiedspartners weerstand tegen het 'Nationaal Landschap' als nieuwe beleidscategorie in het landelijk gebied. Men was beducht voor nieuwe planologische belemmeringen. Gedeputeerde Staten hebben consequent en bij herhaling gecommuniceerd dat van extra regels geen sprake was. Uit de interviews komt naar voren dat het draagvlak over het algemeen is toegenomen, nu bij gebiedspartners is gebleken dat van extra belemmeringen geen sprake is. De duidelijk boodschap van Gedeputeerde Staten daarover blijkt aan te slaan. Bij de agrarische sector lijkt nog de meeste scepsis te bestaan. Uit het onderzoek komt het signaal naar voren dat het draagvlak snel kan afnemen indien er toch extra planologische regels komen.

Ook zijn er brieven aan de gemeenten gestuurd om hen te informeren en zijn er verschillende bestuurlijke (regio)bijeenkomsten geweest.³⁸ In onderstaande figuur wordt duidelijk dat 59% van de gebiedspartners

³⁸ Zie Besluitenlijst GS-vergadering van 16 januari 2007

aangeeft achter het Nationaal landschappenbeleid te staan. Opmerkelijk is dat slechts 18% van mening is dat er voldoende draagvlak bij andere organisaties is.

Figuur 12 Staat u achter het Nationaal landschappenbeleid?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

- *Positieve boodschap*

De provincie heeft in alle Nationale landschappen informatieavonden gehouden voor bewoners en gebruikers van het landschap. Mede op advies van het tijdelijk Kwaliteitsteam Nationale landschappen, hebben Gedeputeerde Staten een positief en stimulerend beleid voor de Nationale landschappen geformuleerd. In 2007 is besloten om vier maanden extra tijd uit te trekken voor het creëren van draagvlak onder de doelgroepen van beleid. Een consequentie hiervan was dat de streekplanuitwerking Nationale landschappen en de uitvoeringsprogramma's niet in februari, maar in juli 2007 werden vastgesteld.

- *Na-ijleffect van eerdere ervaringen*

Tijdens de interviews kwam naar voren dat eerdere ervaringen van gebiedspartners met overheidsbeleid, soms van negatieve invloed is op het draagvlak voor de Nationale landschappen. Negatieve ervaringen met beleid op het gebied van de reconstructie (herinrichting buitengebied), Ecologische Hoofdstructuur, Natura 2000 en het ammoniakbeleid werken door op de verwachtingen die men heeft bij de Nationale landschappen.

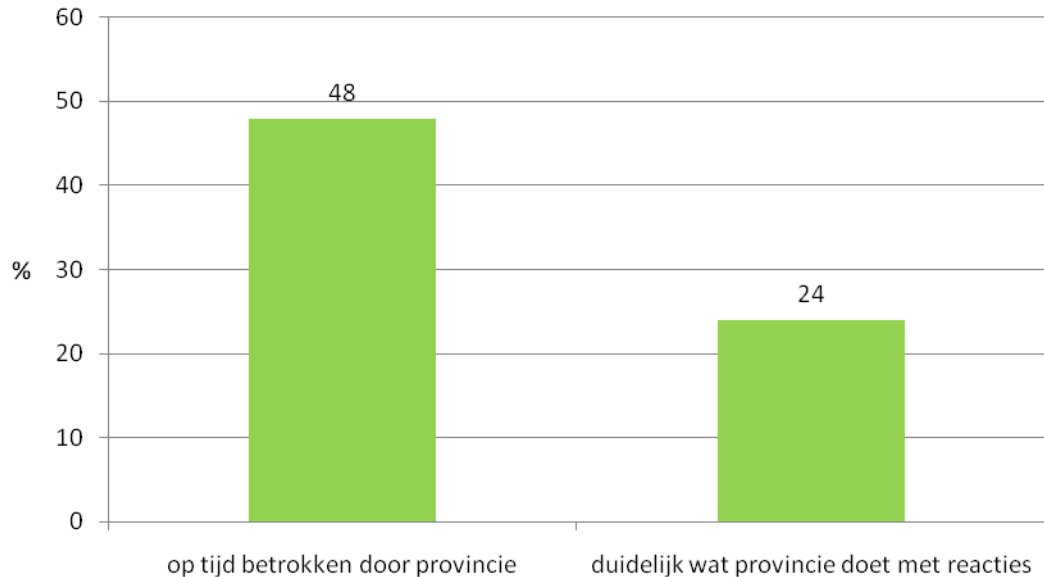
- *Continuïteit*

Verscheidene geïnterviewden wijzen op het belang van continuïteit van beleid om daarmee het opgebouwde draagvlak te behouden en om het beleid de tijd te gunnen om de gestelde doelen te bereiken. Dit past in het advies uit 2005 van de Raad voor het Landelijk Gebied, dat de Nationale landschappen vragen om een vaste koers en lange adem.

- *Betrokkenheid gebiedspartners*

Ongeveer de helft van de gebiedspartners vindt dat zij door de provincie op tijd zijn betrokken bij de totstandkoming van het beleid. Een kwart van de gebiedspartners vindt het duidelijk wat de provincie doet met hun reacties.

Figuur 13 Betrokken bij totstandkoming beleid?

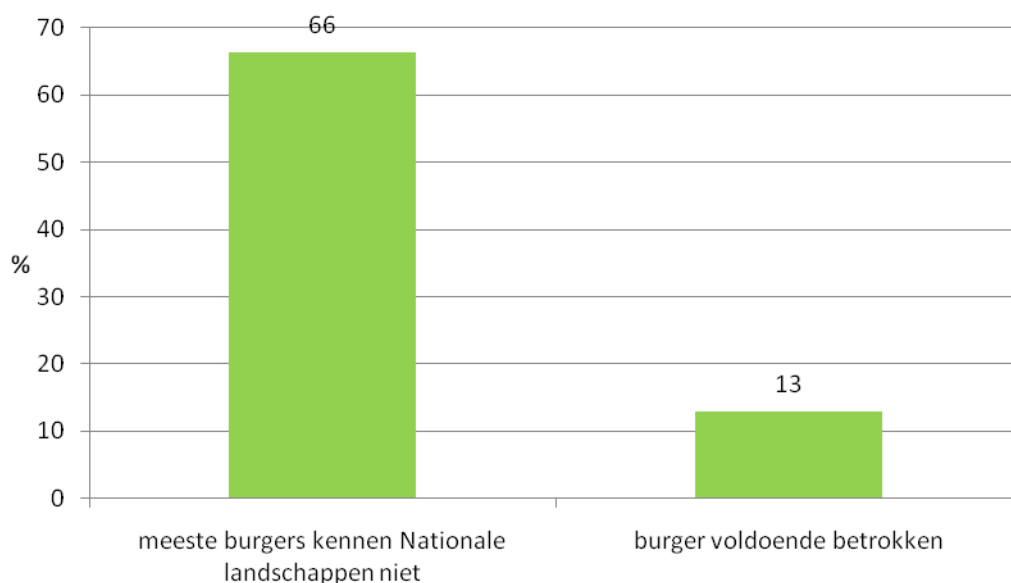


Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

- *Betrokkenheid burgers*

Voor effectief beleid is het belangrijk dat burgers bekend zijn met Nationale landschappen en zich betrokken voelen bij behoud en ontwikkeling daarvan (zie paragraaf 2.2.2.). Aan de gebiedspartners is daarom gevraagd of burgers bekend zijn met en voldoende betrokken worden bij de Nationale landschappen. Uit de enquête komt naar voren dat burgers tot nu toe niet voldoende worden betrokken bij de Nationale landschappen. Van de gebiedspartners meent 66% dat de meeste burgers de Nationale landschappen niet kennen en slechts 13% vindt dat de burger voldoende betrokken wordt. Ook uit de interviews kwam naar voren dat de bewustwording en trots bij burgers over ‘hun’ Nationaal landschap nog moet groeien.

Figuur 14 Burgers betrokken bij Nationaal landschappenbeleid?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

○ *Budget voor communicatie*

Het budget voor externe communicatie ten behoeve van de uitvoeringsprogramma's, wordt door de projectleiders als onvoldoende beoordeeld om burgers en betrokken partijen goed te kunnen informeren. Bovendien wordt in enkele gevallen het budget laat beschikbaar gesteld, waardoor bepaalde activiteiten niet kunnen plaatsvinden.

Een positief voorbeeld is dat er in 2009 voor de vierde maal een Dag van het Nationaal landschap Arkemheen-Eemland werd georganiseerd. Bij Nationaal landschap De Graafschap kon een soortgelijke dag niet worden georganiseerd omdat het budget daarvoor te laat vrij kwam.

2.4. Wat zijn de tussentijdse resultaten?

In deze paragraaf presenteren we de tussentijdse resultaten van het gevoerde beleid. We staan stil bij de stand van zaken (peildatum zomer 2009), de bijdrage van aanpalend beleid en bij ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de Nationale landschappen. Ten slotte laten we in twee cases zien hoe de status van Nationaal landschap in de beleidspraktijk kan doorwerken.

2.4.1. Stand van zaken

Norm: het beleid wordt conform afspraken uitgevoerd en de tussentijdse resultaten worden behaald

Bevindingen

Door de provincie Gelderland zijn de kernkwaliteiten van de aangewezen waardevolle landschappen beschreven en daarmee grotendeels ook die van de in Gelderland gelegen Nationale landschappen. De provincie heeft in een streekplanuitwerking de Nationale landschappen begrensd en heeft na regionaal overleg uitvoeringsprogramma's opgesteld. Het beleid is hiermee uitgevoerd conform de provinciale taak zoals beschreven in de rijksnota Ruimte.

Voor het totale beschikbare budget zijn er projecten geselecteerd. De *feitelijke* uitvoering van projecten uit de uitvoeringsprogramma's komt voorzichtig op gang. Gezien de looptijd van het beleid (t/m 2013) ligt de uitvoering *voorzichtig op koers*.

Er is aandacht voor ruimtelijke kwaliteit in het Nationaal landschappenbeleid, ondermeer via landschapsontwikkelingsplannen.

Uit de enquête blijkt dat slechts enkele gebiedspartners tevreden zijn over de resultaten tot nu toe (16%). Van de gebiedspartners zegt minder dan de helft actief bezig te zijn met de uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid.

De planologische richtlijn om grootschalige rode (gebouwde) ontwikkelingen niet toe te staan binnen Nationale landschappen wordt tot nu toe gehandhaafd. Uit de geografische analyse blijkt de omvang van de geplande ruimtelijke ontwikkelingen binnen de Nationale landschappen lager ligt dan daarbuiten. De gekozen methode van begrenzen is daar een belangrijke verklaring voor.

Uit de casestudies komt naar voren dat de uitwerking van het Nationaal landschappenbeleid op lokaal niveau nog niet volledig helder is en dat de status van Nationaal landschap leidt tot meer geld en aandacht voor landschapskwaliteit.

Toelichting

o De provinciale kerntaken zijn uitgevoerd

Het is een belangrijke constatering dat de provincie de drie provinciale kerntaken uit de rijksnota Ruimte heeft uitgevoerd:

- de grenzen van de Nationale landschappen zijn formeel vastgesteld en planologisch verankerd in een streekplanuitwerking (zie § 2.2.3);
- voor de Nationale landschappen zijn uitvoeringsprogramma's opgesteld (zie hieronder);
- en de landschappelijke kernkwaliteiten zoals vastgesteld in de streekplanuitwerking Kernkwaliteiten waardevolle landschappen, zijn van toepassing verklaard op de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen. (zie § 2.2.3).

o Uitputting is niet gelijk aan uitvoering

De Rekenkamer constateert dat het beschikbare budget vroegtijdig is uitgeput (zie 2.2.4). Dit betekent dat de beschikbare financiële middelen in de administratie zijn toegewezen aan bepaalde projecten. In die zin is het beschikbare budget eind 2009 al 'op'. Dat betekent echter nog niet dat de geselecteerde projecten in de praktijk zijn uitgevoerd.

o Overzicht prestaties (PMJP indicatoren)

Op verzoek van de Rekenkamer heeft de provinciale organisatie een overzicht gestuurd van projecten³⁹ waarvoor een subsidiebeschikking is afgegeven in het kader het Nationaal landschappenbeleid (vastgelegd in het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland).⁴⁰ Onderstaande tabel is daarvan een samenvatting. De tabel laat zien dat naast een groot aantal kilometers wandel-, fiets- en ruiterspad (totaal 363 km), de meeste projecten betrekking hebben op de toegankelijkheid van de Nationale landschappen. Op de tweede plaats volgt het aantal projecten voor cultuurhistorische projecten en ten slotte de projecten gericht op de kwaliteit van het landschap.

³⁹ Binnen een enkel 'project' kunnen meerdere deelprojecten vallen.

⁴⁰ PMJP Thema 4 Nationaal landschap, recreatieve paden en overige projecten Gelderland Realisatie prestaties afgesproken in subsidiebeschikkingen per 1-1 2009

Tabel 6. Samenvatting (door Rekenkamer) beschikte projecten per 1 jan. 2009

	Wandel-, fiets en ruiterpaden	Toegankelijk- heid (overige projecten)	Kwaliteit landschap	Cultuur- historische objecten
Graafschap	51km	19	3	9
Winterswijk	7km	1	2	1
Arkemheen	11km	1	2	
Gelderse Poort	3km	7	5	1
Nieuwe Hollandse Waterlinie				5
Rivierengebied	24km	4	3	1
Veluwe	267km	25	3	24
Totaal	363km	57	18	41

○ *Voortgang uitvoering Arkhemheen-Eemland*

Het Nationaal landschap Arkhemheen-Eemland kende in het Gelderse deel (= de polder Arkhemheen) een trage start. In de beginfase van het Gelderse Nationaal landschappenbeleid werd dit Nationaal landschap zelfs niet genoemd in Gelderse documenten. In het Utrechtse deel (=Eemland) kwam de uitvoering volgens de projectleider sneller op gang, maar in 2009 komt in Arkhemheen de uitvoering voldoende op gang. Het nieuwe uitvoeringsprogramma heeft enige vertraging opgelopen en daarmee ook de uitvoering.

○ *Voortgang uitvoeringsprogramma De Graafschap*

Bij Nationaal landschap De Graafschap zijn per de zomer van 2009 een aantal projecten afgerond. Er is een overzicht waarin de geplande projecten of projecten-in-ontwikkeling zijn opgenomen. Deze projecten worden niet geheel gefinancierd uit het Nationaal landschappenbudget, maar uit verschillende financieringsbronnen. Verscheidene projecten zouden volgens de projectleider niet gerealiseerd kunnen worden zonder het geld voor de Nationale landschappen. Het budget voor Nationale landschappen geeft net het laatste zetje. Het beleid ligt op koers, en kijkende naar 2013 loopt het beleid zelfs te hard. Het budget is vroeg op waardoor de projectleider vreest dat de aandacht voor het Nationale landschappen zal kunnen afnemen. Dit is mede een probleem omdat het maatschappelijk draagvlak fragiel is (het neemt toe, maar kan makkelijk afzakken).

Bijzonder om te noemen is het *Projectenboek Nationaal landschap De Graafschap* (2008), waarin de projecten worden toegelicht die onder de vlag van het Nationaal landschap worden uitgevoerd (opdrachtgever Plattelandshuis Achterhoek Liemers).

○ *Voortgang uitvoeringsprogramma Winterswijk*

Bij het Nationaal landschap Winterswijk is tot de zomer van 2009 de meeste tijd gaan zitten in communicatie met de regio over vragen als: wat is een Nationaal landschap, waar moet het naar toe in het landschap en hoe kan subsidie worden verkregen? Het communicatieproces vraagt nog de nodige aandacht omdat het maatschappelijk draagvlak fragiel is. Er is een proces gaande om het oorspronkelijke uitvoeringsprogramma (2007) te

actualiseren, teneinde het meer concreet te maken. Er is een Platform Nationaal Landschap Winterswijk actief waarin verschillende betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

Er zijn al enkele projecten in uitvoering. Verschillende kleine projecten zijn gebundeld in een groot overkoepelend project (Beleef het Nationaal Landschap Winterswijk).

- *Voortgang uitvoeringsprogramma Gelderse Poort*

Bij Nationaal landschap Gelderse Poort zijn verschillende landschapsprojecten al volop in de uitvoering op het moment dat het gebied de status van Nationaal landschap krijgt. Het deelgebied Groesbeek en Ooijpolder maakt dan al onderdeel uit van de Proeftuin kwaliteitsimpuls landschap (2001) en later van de Proeftuin landelijke pilot Verkenning Groene Diensten (2003) (beide in opdracht van ministerie van LNV). Een tweede voorbeeld is dat de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen samen voor de Ooijpolder en het bekken van Groesbeek een landschapsontwikkelingsplan (LOP) hebben opgesteld (2004).

De voortgang van beleid in het kader van het (nieuwe) Nationaal landschappenbeleid, verliep bij aanvang traag. Maar sinds er een aparte stuurgroep is voor het Nationaal landschap, zijn gebiedpartners er meer actief mee bezig en loopt de voortgang voorspoedig. De resultaten liggen op koers.

- *Voortgang uitvoeringsprogramma Rivierengebied*

Het Nationaal landschap Rivierengebied bestaat uit een oostelijk deel dat in Gelderland ligt en een westelijk deel dat binnen de provincie Utrecht valt. Voor beide delen zijn twee verschillende uitvoeringsprogramma's opgesteld, hoewel er bij de rijksoverheid een gezamenlijk document is ingediend.

Er is in de beginfase veel aandacht besteed aan het uitdenken van een communicatiestrategie, maar de communicatie zelf moet nog beginnen (per zomer 2009). In de uitvoering is het lastig dat het in het Rivierengebied om 6 gemeenten gaat en in twee provincies ligt. Concreet moet een trekker van een boegbeeldproject draagvlak krijgen bij 6 gemeenten. Dit is nodig voor cofinanciering en de uitvoering van het project. Dit werkt vertragend. Op dit moment is er voor een aantal projecten een projectplan opgesteld.

- *Voortgang uitvoeringsprogramma Veluwe*

De Veluwe is één van de meest bekende landschappen in Nederland. Al decennia lang is het gebied onderwerp van overheidsbeleid, waarbij de nadruk ligt op de natuurlijke waarde van het gebied (de Veluwe als nationaal park). Met de status van Nationaal landschap wenst de provincie de Veluwe als een dynamisch cultuurlandschap beter in beeld te brengen (de Veluwe is meer dan een grote bult zand). Het feit dat de Veluwe een groot en landschappelijk divers gebied is, maakt de opgave complex. De Veluwe is ook enige tijd een 'proefgebied Nationaal landschap' geweest en vervolgens daadwerkelijk aangewezen als een van de twintig Nationale landschappen. Men heeft een realistisch en dus financieel beperkt uitvoeringsprogramma voor de Veluwe als Nationaal landschap opgesteld. De gebiedspartners kunnen volgens de projectleider in potentie veel meer

geld wegzetten dan de huidige € 4 miljoen. Er is in 2007 zo'n € 1,6 miljoen weggezet en in 2008 € 2 miljoen. De co-financiering uit het gebied is stijgende.

- *Voortgang uitvoeringsprogramma Nieuwe Hollandse Waterlinie*

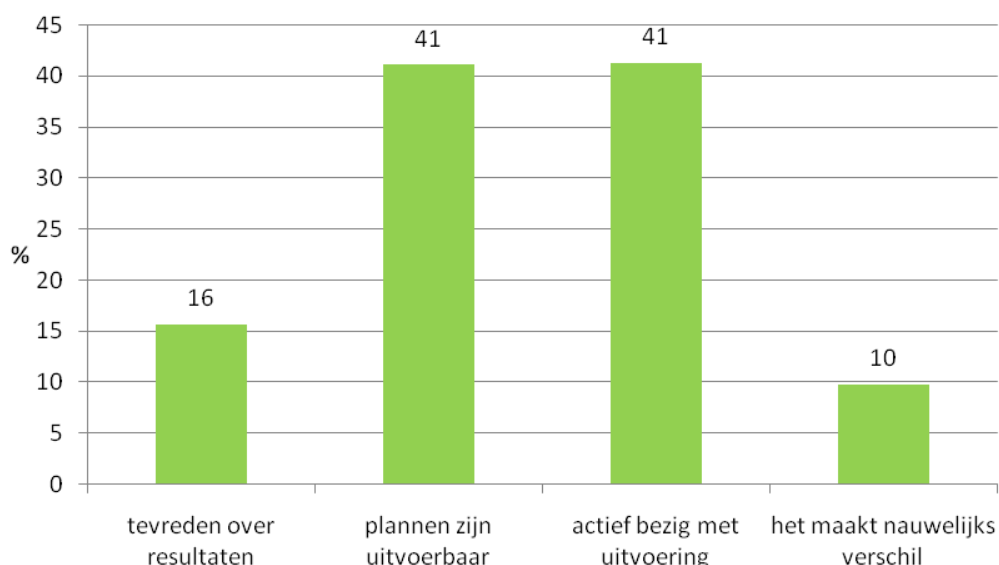
Het Nationaal landschap de Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft een bijzondere status ten opzichte van de andere Nationale landschappen. De historische waterlinie is namelijk aangewezen als een Nationaal project waarvoor een afzonderlijke en brede organisatie is opgezet, inclusief een zelfstandig projectbureau. De hoofdlijnen van het beleid zijn vastgelegd in de beleidsvisie Panorama Krayenhoff (2004). De provincie Gelderland is één van de vijf provincies die deelneemt aan het project en is betrokken bij het deelprogramma (projectenveloppe) voor het gebied Diefdijk / Loevestein.

In 2006 hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant het Pact van Loevestein gesloten. Dit is een samenwerkingsverband van provincies en gemeenten, het Waterschap Rivierenland en Staatsbosbeheer. Een Gelderse Gedeputeerde is momenteel voorzitter van het Pact. Het Pact coördineert het beleid rond de waterlinie en fungeert als aanspreekpunt met de rijksoverheid. Het jaar 2008 was het jaar dat voor het eerst grote projecten werden uitgevoerd. In 2009 wordt daarmee doorgedaan.

- *Mening gebiedspartners over tussentijdse resultaten*

Uit de enquête blijkt dat weinig van de gebiedspartners tevreden is met de resultaten tot nu toe. Daarnaast geeft ongeveer 40% van de gebiedspartners aan dat de plannen voor de Nationale landschappen uitvoerbaar zijn. Eveneens 40% zegt actief bezig te zijn met de uitvoering. Een kleine *meerderheid* van de gebiedspartners is dus nog niet actief in de uitvoering. Een zeer kleine *minderheid* is van mening dat het Nationaal landschappenbeleid nauwelijks een verschil (zal) maken.

Figuur 15 Mening over resultaten Nationaal landschappenbeleid?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

- *Ruimtelijke kwaliteit*

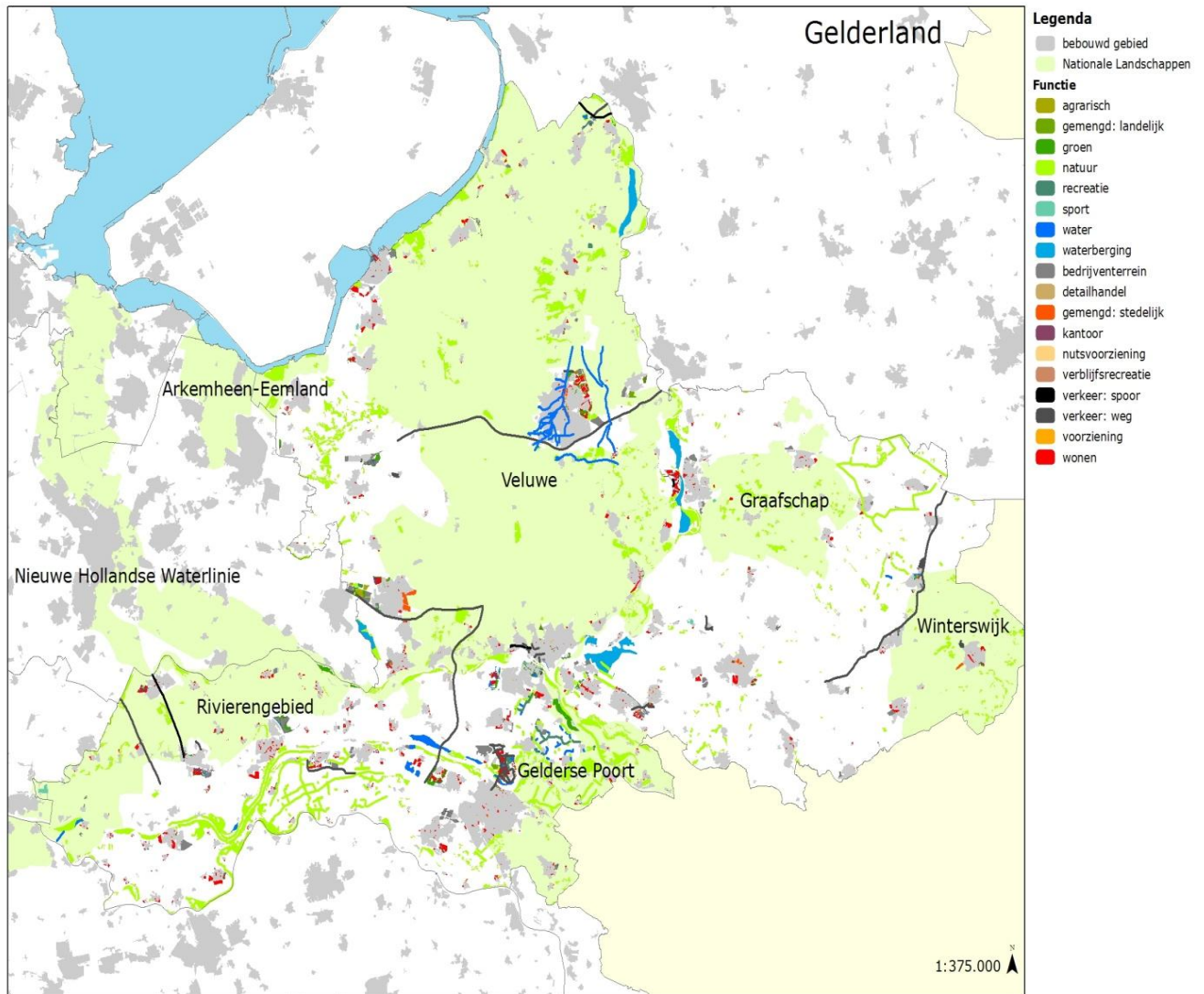
In het Streekplan 2005 is opgenomen dat de provincie met het provinciaal ruimtelijk beleid wil bijdragen aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. De Provincie Gelderland heeft deze algemene doelstelling nader uitgewerkt door de belangrijkste landschappen te benoemen als waardevolle landschappen, en de landschappelijke kwaliteiten ervan te beschrijven. Uit het onderzoek komt naar voren dat ruimtelijke kwaliteit een algemeen (theoretisch) begrip is, dat in de beleidspraktijk nader ingevuld moet worden. Het resultaat van deze invulling zal in de toekomst moeten blijken. De provincie besteedt op verschillende manieren aandacht aan ruimtelijke kwaliteit (zie ook 2.4.2.). Voor het landschapsbeleid zijn vooral *landschapsontwikkelingsplannen* een geschikte manier om heel specifiek het begrip ruimtelijke kwaliteit uit te werken. Binnen de Nationale landschappen zijn er bijvoorbeeld door de gemeenten Ubbergen, Millingen aan de Rijn en Groesbeek (Nationaal landschap Gelderse Poort) gezamenlijk een landschapsontwikkelingsplan opgesteld. Een ander voorbeeld is het gezamenlijk landschapsontwikkelingsplan van de gemeente Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen (Nationaal landschap Riviereengebied).

- *Geplande ontwikkelingen in Nationale landschappen*

Het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting (NIROV) heeft in opdracht van de Rekenkamer, in kaart gebracht wat de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen zijn binnen de in Gelderland gelegen Nationale landschappen. Het NIROV heeft dit gedaan door de ruimtelijke plannen die gemeenten en provincies opgeven voor de Nieuwe Kaart van Nederland, te inventariseren. Het betreft dus een kwantitatieve analyse van ontwikkelingen die in de toekomst plaats zullen vinden⁴¹. De figuur op de volgende pagina laat het resultaat zien.

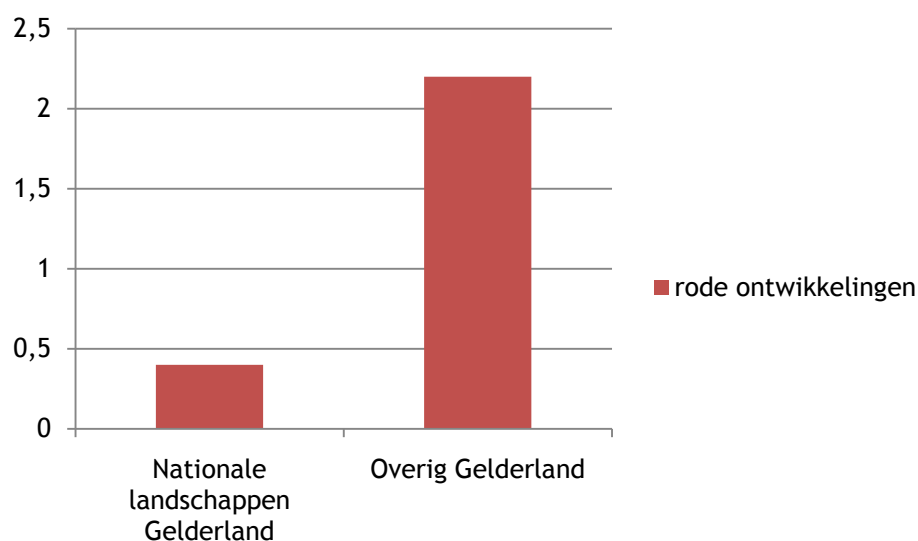
⁴¹ De Nieuwe Kaart van Nederland geeft een actueel landsdekkend totaal overzicht van ruimtelijke plannen. Het laat zien waar het Nederlandse landschap in de toekomst zal veranderen. De Nieuwe Kaart bevat alle plannen voor bijvoorbeeld nieuwe woningen, bedrijventerreinen, natuur, waterberging en infrastructuur.

Figuur 16 Geplande ontwikkelingen volgens Nieuwe Kaart van Nederland



Uit de analyse van geplande ruimtelijke ontwikkelingen in Nationale landschappen komt verder naar voren dat er wordt gebouwd in Nationale landschappen, maar minder dan daarbuiten (zie figuur 13). De verstedelijkte gebieden en grootschalige toekomstige bouwlocaties zijn buiten de begrenzing van de Nationale landschappen gehouden. Daardoor is voor een groot deel verklaard waarom de omvang van de geplande ontwikkelingen binnen de Nationale Landschappen kleiner is dan daarbuiten.

Figuur 17 Geplande bebouwing (rode ontwikkelingen) in Nationale landschappen en daarbuiten (percentage ten opzichte van het oppervlak van het landschap)



Bron: Onderzoek van het NIROV in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland. Gegevens zijn afkomstig uit de Nieuwe Kaart van Nederland

Uit een nadere analyse van kwantitatieve ruimtelijke ontwikkelingen blijkt het volgende (zie tabel 7):

- Er zijn verschillen in de omvang van geplande ruimtelijke ontwikkelingen tussen de Nationale landschappen. Met andere woorden: de ruimtelijke druk verschilt per Nationaal Landschap.
- In Nationale landschappen ligt de omvang van de geplande groene ontwikkelingen hoger dan in gebieden daarbuiten.
- Er zijn veel meer geplande groene ontwikkelingen in de Nationale landschappen dan rode ontwikkelingen.

Tabel 7. Geplande ruimtelijke ontwikkelingen, 2009.

	Rode ontwikkelingen %	Groene ontwikkelingen %
Arkemheen-Eemland (Gelders deel)	0,0	13,9
Gelderse Poort	0,6	14,8
Graafschap	0,2	4,0
Nieuwe Hollandse Waterlinie (Gelders deel)	0,6	4,4
Rivierengebied (Gelders deel)	0,8	3,3
Veluwe	0,4	4,1
Winterswijk	0,4	3,0
Overig Gelderland	2,2	4,2
Alle Nederlandse nationale landschappen	0,9	7,8
Geheel Nederland	2,0	4,8

Bron: Onderzoek van het NIROV in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland. Gegevens zijn afkomstig uit de Nieuwe Kaart van Nederland

Uit tabel 8 blijkt dat het bij ruimtelijke ontwikkeling in Nationale landschappen vooral gaat om woningbouw, bedrijventerreinen en groen/natuurontwikkeling. Dit beeld komt ook naar voren wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de geplande ontwikkelingen in de Gelderse Poort (figuur 18).

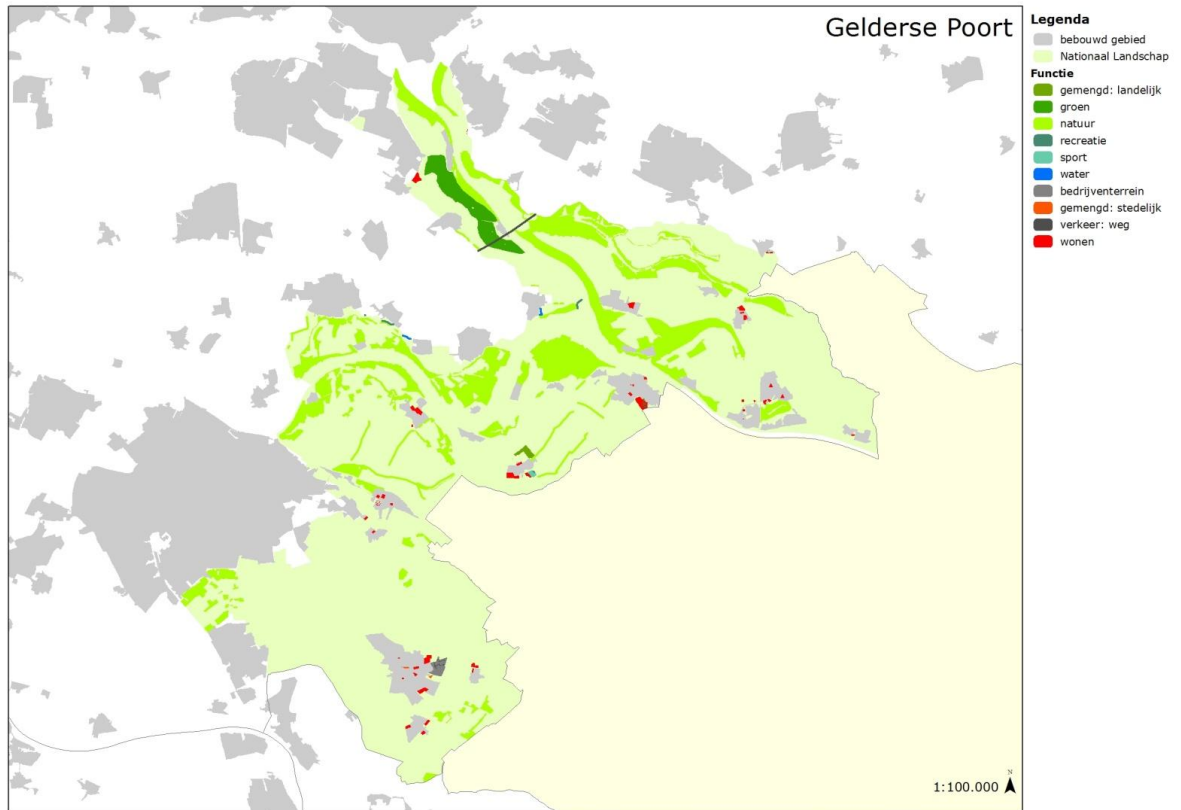
Tabel 8. Geplande rode ruimtelijke ontwikkelingen, 2009 (in hectare).

	wonen	bedrijven- terreinen	overig	totaal ruimtelijke ontwikkelingen
Arkemheen-Eemland (Gelderse deel)	0	0	0	0
Gelderse Poort	76	22	5	103
Graafschap	33	3	0	36
Nieuwe Hollandse Waterlinie (Gelders deel)	45	23	3	71
Rivierengebied (Gelders deel)	128	29	2	159
Veluwe	347	159	83	589
Winterswijk	48	14	32	94

Bron: Onderzoek van het NIROV in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland. Gegevens zijn afkomstig uit de Nieuwe Kaart van Nederland

Er worden dus woningen gebouwd in de Nationale landschappen. In beide Nationale landschappen was het migratiesaldo in de afgelopen jaren negatief (Monitor Nota Ruimte, 2008).

Figuur 18 Geplande ruimtelijke ontwikkelingen in de Gelderse Poort.



Bron: Onderzoek van het NIROV in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland. Gegevens zijn afkomstig uit de Nieuwe Kaart van Nederland

- *Casus 1: Planologische doorwerking op lokaal niveau*

Inleiding

De Rekenkamer heeft door middel van een casestudy onderzocht wat de aanwijzing van een Nationaal landschap kan betekenen voor het ruimtelijke ordeningsbeleid op lokaal niveau. We hebben ervoor gekozen om binnen het Nationaal landschap Gelderse Poort een bestuurlijke- en een maatschappelijke organisatie te bevragen. Het gaat om de gemeente Ubbergen als bestuurlijke organisatie en de Stichting Monument en Landschap Ubbergen als maatschappelijke organisatie. Hieronder geven we de ervaringen en aandachtspunten uit de casestudy weer.

Gemeente Ubbergen

De gemeente Ubbergen ligt in het geheel binnen de grenzen van Nationaal landschap Gelderse Poort. De gemeente bestaat uit de dorpen Beek,

Ubbergen, Ooij, Leuth, Kekerdom, Erlecom, Persingen en een deel van Berg en Dal. De gemeente ligt ten oosten van Nijmegen.

De Rekenkamer heeft de betrokken ambtenaar ruimtelijke ordening een aantal vragen gesteld over de planologische doorwerking van het Nationaal landschappenbeleid. De belangrijkste bevindingen ⁴² uit het interview zijn:

- Het Nationaal landschappenbeleid heeft niet geleid tot extra planologische regels, buiten de regels die al door de Provincie Gelderland worden gesteld in het kader van het waardevolle landschappenbeleid;
- Het is onduidelijk wat de planologische regimes ‘ja, mits’ en ‘nee, tenzij’ in de praktijk betekenen op projectniveau. Er is behoefte aan goede praktijkvoorbeelden;
- De status van Nationaal landschap betekent voor de gemeente extra geld en meer aandacht voor het thema landschapskwaliteit;
- Co-financiering kan lastig zijn als een gemeente beperkte middelen heeft;
- Het draagvlak voor het Nationaal landschap was laag, maar is toegenomen;
- Het is niet helder welke bestuurslaag (Rijk, provincie, gemeente) verantwoordelijk is voor de communicatie over Nationale landschappen naar de burger toe;
- De beperkte tijd van de provinciale projectleider vertraagt het proces.

Stichting Monument en Landschap Ubbergen

De Stichting tot Behoud van Monumenten en Landschap in de gemeente Ubbergen is eind jaren zeventig van de vorige eeuw opgericht. De Stichting heeft zich officieel het volgende doel gesteld: het bevorderen van het behoud en de versterking van cultuurhistorische, landschappelijke en karakteristieke waarden in het gebied van de gemeente Ubbergen en dat van de aan dit gebied grenzende gemeenten Nijmegen, Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Kranenburg (D), in het bijzonder met betrekking tot monumentale, door de stichting monumentaal geachte, en karakteristieke bouwwerken of gedeelten daarvan, het landschap en landschappelijke elementen, de onderlinge samenhang tussen de hiervoor bedoelde bouwwerken en het landschap, archeologie, flora en fauna en al datgene wat tot het cultuurhistorische erfgoed van het werkgebied kan worden gerekend, een en ander te verstaan in de ruimste zin.

De Rekenkamer heeft de voorzitter van de stichting gesproken naar aanleiding van een artikel in de Gelderlander van 1 juli 2009. In het artikel waarschuwt de stichting voor de ‘sluipende verrommeling’ en ‘bouwwoede’ op de heuvelrug tussen Nijmegen en Kleef. De voorzitter van de Stichting noemt het nieuwbouwproject De Geest in Beek als een voorbeeld van bouwwoede op de stuwwal. Hij is van mening dat nieuwbouw niet gepast is, mede omdat het gebied binnen Nationaal landschap De Gelderse Poort ligt. De belangrijkste bevindingen uit het interview zijn:⁴³

⁴² De Rekenkamer heeft zelf bepaald wat de belangrijkste bevindingen waren.

⁴³ De Rekenkamer heeft zelf de belangrijkste bevindingen bepaald.

- De status van Nationaal landschap wordt door de stichting ingezet als argument in hun werkzaamheden ter bescherming van landschappelijke kwaliteit;
- Een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling ('rangorde') tussen de bestuurslagen ontbreekt en daardoor wordt het voeren van effectief landschapsbeleid bemoeilijkt;
- Het uitvoeringsprogramma voor het Nationaal landschap is voldoende concreet (positief punt), maar de samenhang tussen de projecten ontbreekt waardoor niet altijd duidelijk is wat de directe bijdrage van de projecten aan de doelen van het Nationaal landschap Gelderse Poort is (negatief punt);
- Het economisch belang weegt volgens de voorzitter meestal zwaarder dan cultuurhistorische of natuurlijke waarden;
- Het kost burgers en vrijwilligersorganisaties veel tijd en moeite om te participeren in beleidsprocessen. Bovendien worden zij niet altijd voldoende serieus genomen.

○ *Casus 2: Behoud door ontwikkeling bij Fort Pannerden*

Inleiding

De Rekenkamer heeft door middel van een casestudy onderzocht wat 'behoud door ontwikkeling' in een Nationaal landschap in de praktijk betekent. Hiertoe hebben we Fort Pannerden nader onderzocht.

Fort Pannerden is de afgelopen jaren veel in het nieuws geweest. Het meest in het oog sprong de bezetting door krakers en de daaropvolgende ontruiming. Wat minder sensationeel, maar zeker niet minder belangrijk zijn de plannen voor de restauratie en de toekomstige ontwikkeling van het fort. De Rekenkamer heeft de coördinerende beleidsmedewerker van de gemeente Lingewaard bevraagd over de relatie tussen het fort en het Nationaal landschappenbeleid.

Twee Nationale landschappen

Fort Pannerden maakt historisch gezien onderdeel uit van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Deze historische waterlinie werd rond 1870 gecompleteerd en was een uitbreiding en modernisering van een bestaande militaire waterlinie. Het is opvallend dat het fort op relatief grote afstand van de hoofdverdedigingslijn ligt. Het fort was namelijk een militair vooruitgeschoven post ter verdediging van de watertoevoer, die nodig was om bij nood het land voor de waterlinie onder te laten lopen (= inunderen). Fort Pannerden maakt als cultuurhistorisch monument onderdeel uit van het Nationaal Landschap de Nieuwe Hollandse Waterlinie.⁴⁴ Tegelijkertijd ligt het binnen de grenzen van het Nationaal Landschap De Gelderse Poort. Een onverwacht voordeel is dat er nu uit meerdere financieringsbronnen kan worden geput.

⁴⁴ De gemeente Lingewaard heeft door middel van historisch onderzoek de relatie van Fort Pannerden met de NHW kunnen aantonen.

Behoud door ontwikkeling in de praktijk

Na de ontmanteling van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als militair verdedigingswerk, hadden de ruim veertig forten en de vele bouwwerken (dijken, dammen, sluizen, bijgebouwen e.a.) vele jaren een vergeten bestaan geleid. Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw nam de belangstelling en waardering weer toe. Fort Pannerden was intussen deels in verval geraakt en grootschalig onderhoud en renovatie was nodig. In het najaar van 2008 is een aannemer gestart met de daadwerkelijke restauratiewerkzaamheden. Het restauratieplan bestaat uit drie fasen. In de eerste fase wordt het fort bouwtechnisch gerestaureerd. In fase 2 zal het fort toegankelijk worden gemaakt. In de derde fase krijgt het fort een nieuwe bestemming, waarschijnlijk een combinatie van culturele en recreatieve functies (informatiepunt, museum, beperkte horeca). In 2011 moet het fort voor het publiek worden geopend.

Een belangrijk knelpunt voor dit type restauratieprojecten is de financiering. Restauraties van forten zijn in bijna alle gevallen kostbaar. Zo kost de eerste fase ongeveer € 1,5 miljoen. De Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten draagt ongeveer € 700.000,- bij, de provincie Gelderland € 600.000,-, en de gemeente Lingewaard en andere fondsen zo'n € 150.000,-. Om de financiering op lange termijn te garanderen, is een duurzame *economische drager* een belangrijke voorwaarde.

De belangrijkste bevindingen uit de casestudy zijn:

- Het fort is een goed praktijkvoorbeeld van hoe aan '*behoud door ontwikkeling*' inhoud is gegeven. De cultuurhistorische waarde van het fort wordt als uitgangspunt gehanteerd voor een nieuwe ontwikkeling;
- De status van Nationaal landschap helpt om de samenhang met de overige onderdelen (forten e.d.) van de waterlinie te benadrukken;
- De status van Nationaal landschap wordt lokaal ervaren als een soort keurmerk en teken van waardering voor het fort;
- De rol van de rijksoverheid in het Nationaal landschappenbeleid is onvoldoende duidelijk;
- Er is tevredenheid over de rol van de provincie. Een punt van kritiek is dat de provinciale besluitvorming over subsidieaanvragen soms traag verloopt.

- *Hoofdpijnen uit de casestudies*

De Rekenkamer heeft via twee cases in beeld gebracht hoe de status van Nationaal landschap in de lokale praktijk kan doorwerken. Het belangrijkste kritiekpunt is dat de uitwerking van het Nationaal landschappenbeleid op lokaal niveau nog tot onduidelijkheden leidt en dat de onderlinge taakverdeling nog niet volledig helder is. Als positieve punten worden genoemd dat de status van Nationaal landschap heeft geleid tot meer geld en aandacht voor landschapskwaliteit.

2.4.2. Bijdrage van aanpalend beleid

Norm: de provincie draagt zorg voor een consistente uitwerking van het nationale landschappenbeleid in het bredere beleid

Bevindingen

Het Nationaal landschappenbeleid is sterk gekoppeld aan het bestaande provinciale landschapsbeleid en is ingepast in het ruimtelijke ordeningsbeleid en beleid voor het landelijk gebied.

Het is daarentegen in beperkte mate gekoppeld aan aanpalend beleid op het gebied van cultuurhistorie en vrije tijd.

Binnen de grenzen van de Nationale landschappen is niet overal het planologische regime van de 'ja, mits' benadering van toepassing. Voor de door de provincie aangewezen waardevolle open gebieden en de EHS geldt de 'nee, tenzij' benadering. Binnen de Nationale landschappen treedt dus een stapeling van beleid op.

Enkele deelgebieden binnen de Nationale landschappen liggen buiten de begrenzing van de provinciale waardevolle landschappen, waardoor deze gebieden buiten het planologisch regime voor waardevolle landschappen vallen. In deze 'witte vlekken' geldt dat de provincie de ruimtelijke ordening in eerste instantie aan gemeenten overlaat.

Toelichting

○ *Sterke koppeling*

Het Nationaal landschappenbeleid is sterk gekoppeld aan het provinciale waardevolle landschapsbeleid en is als beleidsthema opgenomen in het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland. Bovendien is het via het Streekplan en streekplanuitwerkingen ingepast in het provinciale ruimtelijke ordeningsbeleid.

○ *Koppeling Reconstructie platteland*

In december 2004 zijn voor de gebieden Achterhoek & Liemers, Veluwe en Gelderse Vallei reconstructieplannen vastgesteld. De reconstructiegebieden zijn gelieerd aan de Nationale landschappen Winterswijk, De Veluwe en Arnhemheen-Eemland. In de Streekplanuitwerking Nationale Landschappen (2007) is opgenomen dat de aanwijzing als Nationaal landschap geen invloed heeft op de inhoud van de reconstructieplannen. Wel kan de uitvoering van landschapsdoelen uit de reconstructieplannen worden versneld onder invloed van de extra beschikbare middelen voor de Nationale Landschappen. Een financiële bijdrage uit het Nationale landschappenbudget kan zo een belangrijk 'zetje in de rug' betekenen voor een project.

- *Beperkte koppeling*

De relatie met aanpalende provinciale thema's als monumentenzorg en recreatie is beperkt. Het thema 'Nationaal landschap' wordt bijvoorbeeld in de Uitvoeringsprogramma Vrijetijdseconomie 2009 - 2012 (2008) in het geheel niet genoemd. Dat is opmerkelijk omdat een hoge recreatieve waarde van een landschap, een van de kenmerkende eigenschappen is van een Nationaal landschap (zie de definitie in de nota Ruimte).

- *Koppeling Actieplan Ruimtelijke Kwaliteit*

Gedeputeerde Staten hebben in februari 2008 het Actieplan Ruimtelijke Kwaliteit vastgesteld voor de termijn 2008 - 2011. Voor het hele plan is € 2 miljoen begroot. In dit plan wordt aangegeven dat Gelderland sinds 2000 aan de slag is met het thema ruimtelijke kwaliteit. Er zijn bijeenkomsten georganiseerd, er heeft een team ruimtelijke kwaliteit gefunctioneerd, kwaliteitsteams zijn samengesteld, een landschapsboek is uitgegeven, er is een prijs ingesteld en pilots zijn opgestart.

In het Actieplan wordt voorgesteld om het instrument van de 'identiteitsfabriek' door te ontwikkelen voor de Nationale landschappen. Een identiteitsfabriek bestaat uit een netwerk van vele verschillende partijen, die gezamenlijk via culturele en kunstzinnige activiteiten het 'verhaal van een landschap' uitbeelden. In februari 2009 is over het idee van een identiteitsfabriek een brochure gepubliceerd (*De Gelderse IDentiteitsfabriek*; Gelders Genootschap /ETC Adviesbureau). Het instrument bevindt zich nog in een ontwikkelingsfase.

- *Koppeling Belvoir-beleid*

In 2000 is de kadernota Belvoir vastgesteld waarin de algemene lijn van het provinciale cultuurhistorisch beleid is geformuleerd. Op dit moment bevat de nota Belvoir 3 (2009-2012) het meest actuele cultuurhistorisch beleid. Op het provinciale grondgebied zijn 10 Belvoirgebieden aangewezen. Het doel van het provinciale beleid is de versterking van de cultuurhistorische identiteiten van deze gebieden via programma's en projecten. In de Nota Belvoir 3 staat een korte verwijzing naar het Nationaal Landschap De Graafschap. De overige Nationale landschappen worden niet genoemd.

- *Verweving planologische regimes*

In de nota Ruimte koppelt de rijksoverheid aan de Nationale landschappen het planologische regime van de 'ja, mits benadering'. Dit betekent dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen zijn toegestaan zolang de kernkwaliteiten behouden of versterkt worden. De planologische 'tegenhanger' wordt de 'nee, tenzij benadering' genoemd. Dit betekent dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen *niet* zijn toegestaan, tenzij aangetoond kan worden dat de ruimtelijke ontwikkelingen de bijzondere kwaliteiten niet aantasten.

Binnen de Gelderse Nationale landschappen blijkt een gemengd planologische regime te gelden vanwege de doorwerking van regels voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het provinciale waardevolle landschappenbeleid. Hierdoor is er een combinatie ontstaan van een 'ja, mits', 'nee, tenzij' en 'nee' regime. De volgende tabel geeft een overzicht:

Tabel 9 Planologische regimes

<i>Beleidscategorie</i>	<i>Planologische regime</i>
Nationaal landschap	<i>ja, mits</i> de kernkwaliteiten worden behouden en versterkt
Waardevol landschap (geen EHS, geen Waardevol open gebied)	<i>ja, mits</i> de kernkwaliteiten worden behouden en versterkt
Waardevol landschap (samenvallend met EHS)	<i>nee, tenzij</i> de kernkwaliteiten worden verbeterd
Waardevol open gebied (valt altijd binnen Waardevol landschap)	<i>nee</i> voor nieuwe bouwlocaties <i>nee, tenzij</i> voor overige ruimtelijke ingrepen

Bron: Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten waardevolle landschappen

○ *Stapelning van beleid*

Het te volgen planologisch beleid in een bepaald Nationaal landschap in Gelderland is afhankelijk van verschillende beleidscategorieën, waardoor het voor bewoners en gebruikers minder duidelijk is welk planologisch regime (wat mag wel en niet?) in een Nationaal landschap of een deelgebied daarbinnen geldt.

In een deel van een Nationaal landschap dat samenvalt met bijvoorbeeld een waardevol open gebied, geldt het ‘nee- regime’ voor nieuwe bouwlocaties en het ‘nee, tenzij’ voor overige ruimtelijke ingrepen. Hoewel zo’n gebied in een Nationaal landschap ligt, is er dus *niet* sprake van een ‘ja, mits’ regime.

De Rekenkamer is van mening dat deze vermenging (in de planologie wordt dit stapeling van beleid genoemd) van planologische regimes leidt tot onduidelijkheid voor bewoners en gebruikers omtrent het planologisch beleid in de Nationale landschappen. We wijzen erop dat er geen juridische onduidelijkheid bestaat, omdat op basis van wetgeving en jurisprudentie het strengste regime geldt.

○ *Witte vlekken*

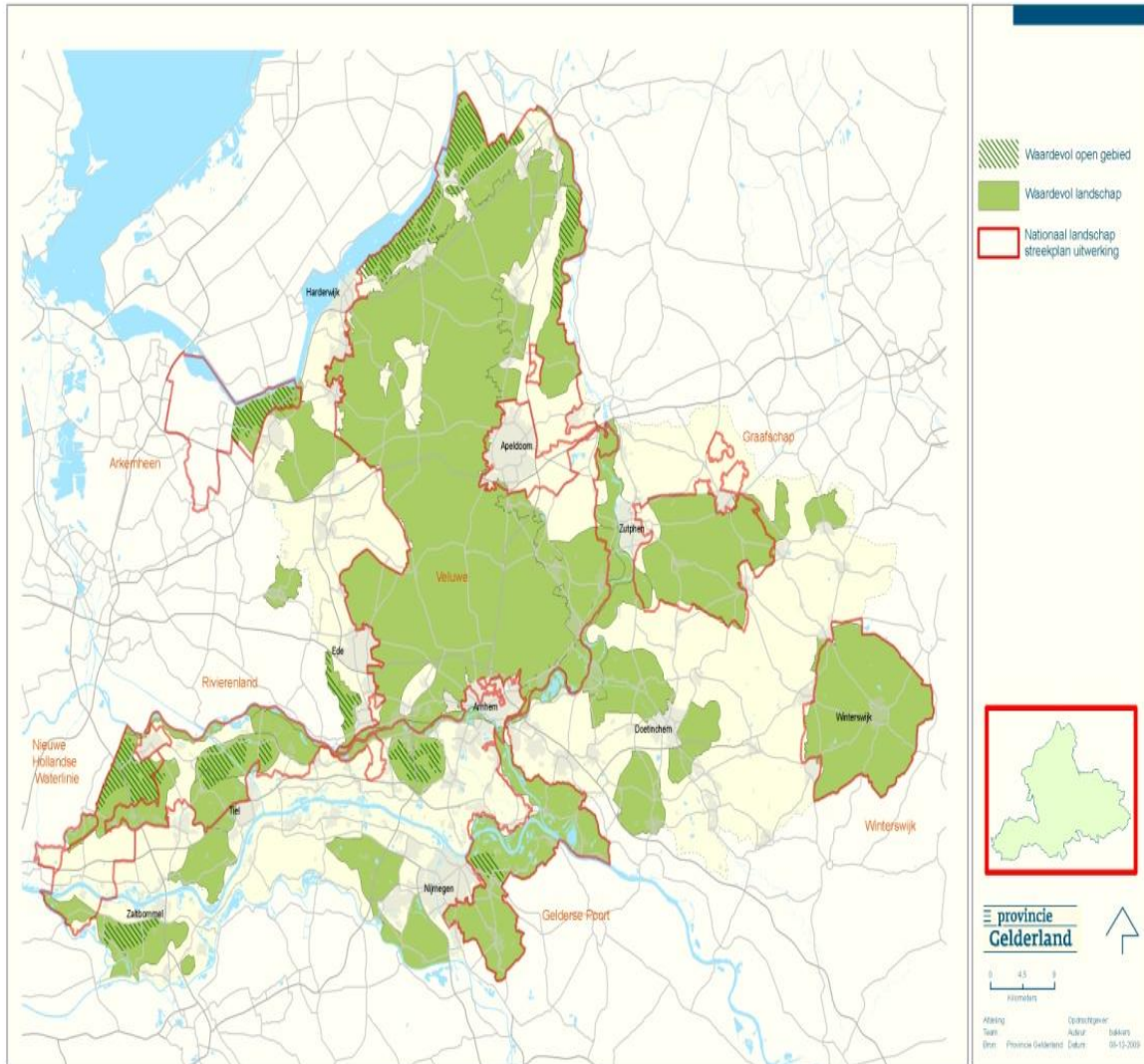
Er zijn enkele deelgebieden binnen de Nationale landschappen in Gelderland die buiten de grenzen van de waardevolle landschappen vallen. Dit heet planologisch een multifunctioneel gebied. Daar heeft de provincie geen eigen belangen geformuleerd en staat het gemeenten vrij zelf het ruimtelijk beleid te bepalen.

- *Kaart Nationale en Waardevolle landschappen*

Onderstaande kaart maakt duidelijk dat de grenzen van de Nationale landschappen en de Waardevolle landschappen niet helemaal gelijk zijn. Er zijn dus deelgebieden van Nationale landschappen die *niet* binnen de grens van een provinciaal Waardevol landschap vallen.

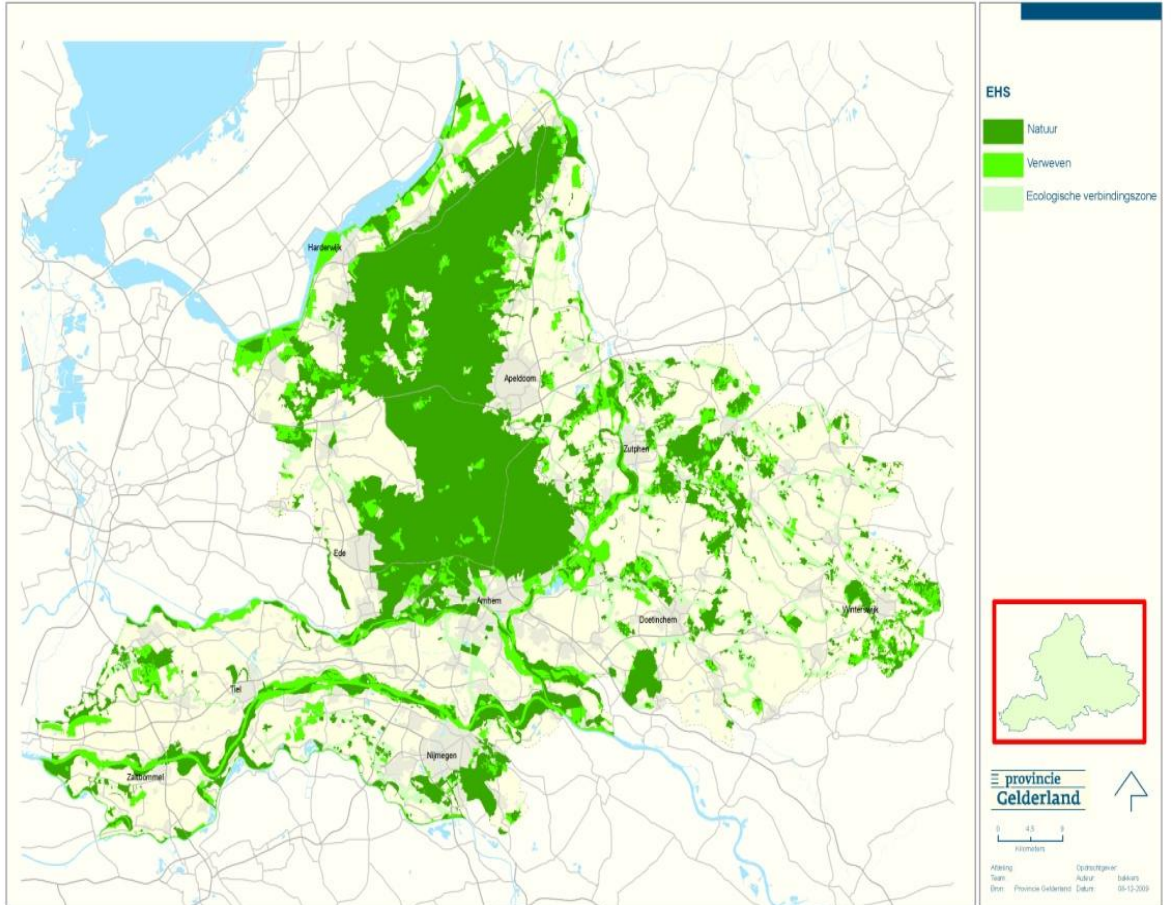
Figuur 19 Nationale en Waardevolle landschappen

Streekplan themakaart 23 Nationale en Waardevolle landschappen



- *Kaart Ecologische Hoofdstructuur (figuur 20)*
Hieronder is de begrenzing van de EHS weergegeven.

Herziening Ecologische HoofdStructuur 2009



2.4.3. Ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst

Norm: de uitvoering van nationale landschappenbeleid houdt rekening met ruimtelijke ontwikkelingen nu en in de toekomst

Bevindingen

Als meest relevante ontwikkelingen voor de toekomst van de Nationale landschappen worden genoemd: toenemende verstedelijking, nieuwe infrastructuur, modernisering van landbouw en waterbeheer, toename recreatie en toerisme, natuurontwikkeling en demografische krimp. Verschillende ontwikkelingen kunnen zowel een bedreiging als een kans voor de landschappelijke kernkwaliteiten betekenen.

○ *Ontwikkelingen in beeld*

In de vastgestelde uitvoeringsprogramma's voor de afzonderlijke Nationale landschappen, is specifieke aandacht voor ontwikkelingen die een bedreiging of een kans kunnen betekenen voor de kernkwaliteiten. Hieruit blijkt dat de provincie ruimtelijke ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de kernkwaliteiten in beeld heeft.

○ *Ontwikkelingen als bedreiging*

Als mogelijke bedreigende ruimtelijke ontwikkelingen voor de kernkwaliteiten van de Gelderse Nationale landschappen worden in de uitvoeringsprogramma's en de interviews genoemd:

- toenemende verstedelijking (nieuwbouw, uitbreiding wijken);
- nieuwe infrastructuur: bijvoorbeeld de uitbreiding van het wegen- of spoornet;
- modernisering landbouw: bijvoorbeeld grotere bedrijfspannen, afname variëteit in gewassen;
- modernisering waterbeheer: verlegging van waterwerken zoals dijken of inrichten van overloopgebieden kan sommige kernkwaliteiten bedreigen. Speelt vooral bij rivieren (denk aan Nationaal landschap Rivierenland);
- toename recreatie en toerisme kan op specifieke plekken leiden tot verstoring van natuur en van de beleving van het landschap, of leiden tot verkeersonveiligheid (denken aan druk verkeer op dijken);
- eenzijdige natuurontwikkeling: aanleg van een 'woest' natuurgebied kan ten koste gaan van bestaande historische landschapstructuren;
- demografische krimp: de afname van de bevolking kan in bepaalde deelgebieden tot bijvoorbeeld leegstand van beeldbepalende bouwwerken leiden waardoor onderhoud afneemt en kans op verval toeneemt.

○ *Ontwikkelingen als kans*

Ontwikkelingen worden niet alleen als een bedreiging gezien, maar ze bieden ook kansen. In relatie tot de Nationale landschappen worden genoemd:

- agrariërs meer inzetten bij landschapsbeheer, onder meer via financiële vergoeding uit een groen-blauwe-dienst;
- de titel Nationaal landschap 'vermarkten' via toeristische diensten of verkoop van streekproducten;
- passende ruimtelijke ontwikkeling kan helpen het landschap meer 'beleefbaar' te maken voor bezoekers, bijvoorbeeld restauratie van oude dijken om ontstaansgeschiedenis te verduidelijken;
- gebouwde monumenten herbestemmen waardoor het behoud op lange termijn beter verzekerd is;
- Natuurontwikkeling kan in sommige gevallen gekoppeld worden aan landschapsherstel, -behoud en/of beheer.
- demografische krimp: naast een bedreiging, kan bevolkingskrimp ook helpen om de vraag naar ruimte voor wonen en werken te verminderen waardoor de aantasting van kernkwaliteiten kan worden voorkomen.

2.5. Hoe is de informatievoorziening georganiseerd?

We bespreken in deze paragraaf de informatie- en verantwoordingsvoorziening inzake het Nationaal landschappenbeleid.

2.5.1. Monitoring en evaluatie

Norm: beleid wordt gemonitord en geëvalueerd

Bevindingen

Het monitoren van landschappen staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Binnen de provincie Gelderland wordt geëxperimenteerd met vormen van kwalitatieve en kwantitatieve monitoring.

In 2010 zal het Nationale landschappenbeleid tussentijds door het Rijk worden geëvalueerd in het kader van de midterm-review Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Toelichting

- *Start van kwantitatieve monitoring*

Er worden twee vormen van monitoring onderscheiden: kwalitatieve en kwantitatieve monitoring.

Met kwantitatieve monitoring wordt bedoeld dat de aard, omvang en veranderingen van ruimtelijke ontwikkelingen worden gemeten via Geografische Informatie Systemen (GIS). Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in maart 2009 een nulmeting gepubliceerd voor de Nationale landschappen in Nederland.⁴⁵ De volgende meting is gepland voor 2013. De Provincie Gelderland heeft geen structureel en uitgewerkt systeem van kwantitatieve landschapsmonitoring. Er zijn wel enkele experimenten gaande.

- *Kwalitatieve monitoring in ontwikkeling*

Binnen de Provincie Gelderland is een vorm van kwalitatieve monitoring van waardevolle landschappen in ontwikkeling in de vorm van landschapskwaliteitstoetsen. De methode bestaat uit een vooraf vastgelegd protocol waarbij een panel van deskundigen en kenners in één dag een oordeel geeft over de ontwikkeling van de kwaliteit van het landschap. Het panel of landschapskwaliteitsteam bezoekt het gebied, vult een checklist in en bespreekt de verzamelde gegevens. In 2008 en 2009 zijn vier waardevolle landschappen geanalyseerd via een landschapskwaliteitstoets.

⁴⁵ De resultaten zijn in te zien via www.milieuennatuurcompendium.nl

- *Prestatie monitoring PMJP / ILG*⁴⁶

Het geld vanuit het ILG wordt besteed op basis van plannen uit het Provinciaal Meerjarenprogramma Vitaal Gelderland 2007-2013. Jaarlijks wordt er een overzicht van de voortgang gemaakt, waarbij het Nationaal landschap een van de thema's is (zie PMJP Thema 4). Voor de Nationale landschappen wordt de realisatie bijgehouden van de prestaties, zoals afgesproken in de subsidiebeschikkingen. Deze subsidiebeschikkingen hebben betrekking op afzonderlijke projecten die benoemd zijn in de uitvoeringsprogramma's. Op deze wijze vindt er dus prestatie monitoring plaats.⁴⁷

- *Midterm-review Investeringsbudget Landelijk Gebied (2010)*

Op 1 januari 2007 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied inwerking getreden en daarmee ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).⁴⁸ In het ILG worden verschillende rijkssubsidieregelingen voor het landelijk gebied samengevoegd in een brede doeluitkering. De Nationale landschappen vallen als beleids categorie onder de werking van het ILG. Dit betekent dat de rijksmiddelen voor de Nationale landschappen via het ILG aan de provincie worden uitgekeerd. In de bestuursovereenkomst (2006) die het Rijk en de provincie hebben afgesloten is afgesproken om tussentijds te evalueren. We citeren hieruit: *'Het Rijk volgt jaarlijks de voortgang in de prestaties (realisatie en uitgaven) en na zeven jaar verantwoorden de provincies aan het Rijk over de geleverde prestaties en hoeveel rijksbudget daar aan is besteed. Halverwege vindt bovendien nog een tussenevaluatie plaats'*. Die evaluatie wordt de mid-term evaluatie genoemd en zal in de loop van 2010 plaatsvinden.

⁴⁶ De Rekenkamer Oost-Nederland heeft begin 2010 een afzonderlijk rapport gepubliceerd over het ILG.

⁴⁷ Voor de volledigheid wordt vermeldt dat een landschapsmonitoring finale effecten in beeld brengt (outcome) en de ILG-monitoring betrekking heeft op geleverde prestaties (output).

⁴⁸ De provincie Gelderland en de rijksoverheid hebben in december 2006 daarover een bestuursovereenkomst afgesloten (*Investeringsbudget Landelijk Gebied Bestuursovereenkomst 2007-2013*).

2.5.2. Betrokkenheid Provinciale Staten

Norm: PS worden in staat gesteld om kaders te stellen en te controleren

Bevinding Rekenkamer

De belangrijkste kaders voor het Nationaal landschappenbeleid zijn vastgelegd in het Streekplan 2005 dat Provinciale Staten heeft vastgesteld.

De belangrijkste wijze voor de Gelderse Staten om hun controlerende rol ten opzichte van de Nationale landschappen uit te voeren, geschiedt viade reguliere financiële cyclus van beleidsbegroting en beleidsrekening. Die informatie wordt tijdig verstrekt en biedt enige algemene informatie. Aan de hand van deze informatie is het moeilijk om inzicht te verkrijgen in de voortgang van het beleid.

Toelichting

- *Kaderstellende rol*

Het Streekplan 2005 dat Provinciale Staten heeft vastgesteld is het belangrijkste beleidskader waarbinnen het Nationaal landschappenbeleid plaatsvindt.

- *Controlerende rol*

Per januari 2010 zijn de Beleidsbegroting van 2009 en de Beleidsrekening van 2008 de twee meest actuele en belangrijkste planning- & controlstukken. Het thema Nationale landschappen is opgenomen in het Programma 8.1 Vitaal platteland. In de Beleidsrekening 2008 is een bondige tekst opgenomen over de stand van zaken per Nationaal landschap. Daarnaast is voor het totale product Nationale landschappen een overzicht opgenomen met indicatoren. In onderstaande tabel is dat overzicht overgenomen. Het getal tussen haakjes geeft de streefwaarde aan en het getal daarachter geeft de geleverde prestatie in 2008 weer.

Aan de hand van deze informatie is het voor PS moeilijk om inzicht te verkrijgen in de voortgang van het beleid. Het wordt niet duidelijk gemaakt wat de bijdrage van de projecten is aan de doelstellingen van het Nationaal landschappenbeleid. Bovendien ontbreekt een vergelijking tussen opeenvolgende perioden (bijvoorbeeld tussen opeenvolgende begrotingen en rekeningen) waardoor niet duidelijk wordt wat precies de stand van zaken is.

Tabel 10 Overzicht indicatoren, Beleidsrekening 2008 Provincie Gelderland

<i>Overzicht indicatoren</i>	
Aanleg /verbetering van wandel/ fiets/ ruiterspaden beschrijven /uitzetten routes (over bestaande paden)	(150) 50 km (5) 2 stuks
Verbeterde bereikbaarheid van het Nationaal Landschap	(1) 0 stuks verbeteringen
Bezoekersinformatiepunten en transferia	(3) 1 stuks
Promotieactiviteiten voor nationale landschappen	(4) 1 stuks
Activiteiten om burgers bij landschap te betrekken	(24) 8 stuks
Aanleg/Inrichting landschapselementen	(135) 45 stuks
Projecten donker en stil	(2) 0 stuks
Opgerichte initiatieven voor landschapsbeheer	(1) 0 stuks
Opgezette samenwerkingsactiviteiten van Terreinbeheerders	(1) 0 stuks
Inpassingsplannen voor rood (dorpen, gebouwen, wegen)	(12) 4 stuks
Aantal kavelruilen met landschaps-component (via regeling Landbouw)	(5) 2 stuks
Nieuwe initiatieven voor verbreding landbouw	(14) 4 stuks
Bedrijfsverplaatsingen om landschapsredenen (via regeling Landbouw)	(1) 0 stuks
Herstelde cultuurhistorische, archeologische, aardkundige objecten, landschapstypen of route	(243) 8 stuks

○ *Beleidstermijn is 7 jaar ipv. 4 jaar*

In de toelichting op de Nationale landschappen (H8.1 Vitaal Platteland) in de Beleidsbegroting 2009 en Beleidsrekening 2008 wordt vermeld dat de uitvoeringsprogramma's voor de Nationale landschappen voor 4 jaar gelden. Dat is niet correct: het gaat om 7 jaar. In de beleidsbegroting 2010 wordt de beleidstermijn in het geheel niet genoemd. Het is onduidelijk of de streefwaarden uit bovenstaande tabel betrekking hebben op vier jaar of zeven jaar.

○ *Plaats op de politieke agenda*

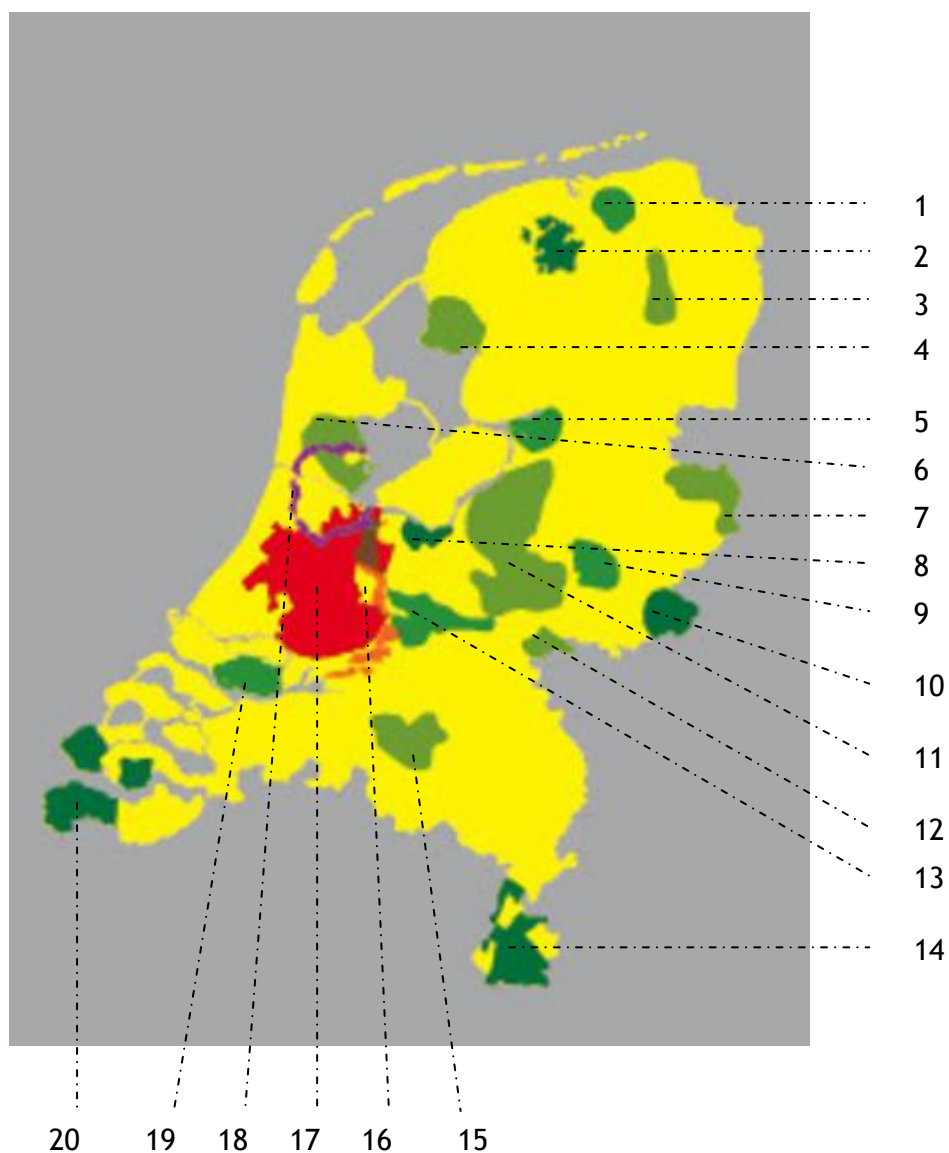
Uit het groepsgesprek met PS en uit de interviews komt naar voren dat bij de totstandkoming van het beleid er meer politieke aandacht vanuit de Gelderse Staten was voor het Nationaal landschappenbeleid, dan dat er voor de huidige uitvoering is.

○ *Actieplan recessie 2009-2010*

Provinciale Staten hebben in april 2009 besloten (PS2009-200) financiële middelen vervroegd in te zetten voor het Nationale landschappenbeleid.

Bijlagen

Bijlage 1: Nationale landschappen in Nederland



- | | |
|--------------------------|---------------------------------|
| 1. Middag-Humsterland | 11. Veluwe |
| 2. Noordelijke Wouden | 12. Gelderse Poort |
| 3. Drentse Aa | 13. Rivierengebied |
| 4. Zuidwest-Friesland | 14. Heuvelland |
| 5. IJsseldelta | 15. Groene Woud |
| 6. Noord-Hollands Midden | 16. Nieuwe Hollandse Waterlinie |
| 7. Noordoost Twente | 17. Groene Hart |
| 8. Arnhem-Eemland | 18. Stelling van Amsterdam |
| 9. Graafschap | 19. Hoeksche Waard |
| 10. Winterswijk | 20. Zuidwest-Zeeland |

Bron: kaart van www.nationalelandschappen.nl / aangepast Rekenkamer Oost-Nederland

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Belangrijkste documenten provincie Gelderland

- Provincie Gelderland (2005). *Streekplan 2005*.
- Provincie Gelderland (2006). *Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten waardevolle landschappen*.
- Provincie Gelderland (2006). *Nationale landschappen. Zeven unieke gebieden in Gelderland*. Brochure.
- Provincie Gelderland & Rijksoverheid (2006) *Investeringsbudget Landelijk Gebied Bestuursovereenkomst 2007-2013*.
- Provincie Gelderland (2006). *Provinciaal Meerjaren Programma Vitaal Gelderland 2007-2013*.
- Provincie Gelderland (2006). *Landschapsboek, inspiratiebron voor denkers en doeners'*.
- Provincie Gelderland (2007). *Streekplanuitwerking Nationale landschappen*
- Provincie Gelderland (2008). *Actieplan Ruimtelijke Kwaliteit 2008 - 2011*.
- Provincie Gelderland (2008). *Wro-agenda 2008-2009*.
- Provincie Gelderland (2009). *Vitaal Gelderland, PMJP 2007-2013. Voortgangsrapportage 2008*.
- Provincie Gelderland. *Uitvoeringsprogramma's van de Nationale landschappen en verschillende onderliggende documenten*.

Overige documenten

- Alterra (2000). *WCL's ingekleurd, Een evaluatie van het beleid voor waardevolle landschappen.*
- Commissie Lodders (2008). *Ruimte, regie en rekenschap.*
- Hoogerwerf & Herweijer (red.) (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap.*
- Ministerie OCW (e.a.) (1999). *Nota Belvédère.*
- Ministerie VROM (2006). *Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling.*
- Ministerie LNV & VROM/ Wing adviesbureau (2009). *Verslag van Kennisdag Financiering landschap.*
- Ministerie VROM (2009). *Een impuls op de kernkwaliteit. Handreiking kernkwaliteiten Nationale landschappen.*
- Nationaal Groenfonds & Nationaal Restauratiefonds (2006). *Investeren in landschap: van beleid naar financiële instrumentatie.*
- NovioConsult. *Naar een rijk landschap, Financiering Nationale landschappen.*
- NIROV. *Nieuwe Kaart van Nederland.*
- Planbureau voor de Leefomgeving. *Monitor Nota Ruimte, De eerste vervolgmeting.*
- Planbureau voor de Leefomgeving. *Planmonitor Nota Ruimte, De mogelijkheden op een rij.*
- Planbureau voor de Leefomgeving. *Natuurbalans 2007.*
- Projectgroep Streekeigen Huis en erf (2004). *Streekeigen Huis en Erf, Polder Mastenbroek.*
- Task Force Financiering Landschap Nederland. *Landschap verdient beter!*
- VROM-Inspectie. *Nationale landschappen. Een beoordeling van zes casussen in Nationale landschappen.*
- VROM-Inspectie (2009). *Gemeenten werken aan de ruimtelijke bescherming van nationale landschappen. Informatieblad n.a.v. onderzoek naar de borging van kernkwaliteiten.*

- Wageningen Universiteit (2008). *Even afrekenen alstublieft! Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld*. WOt studie uitgevoerd door L.A.E. Vullings.
- Wageningen Universiteit (2009). *Burgers, beleid en natuur: tussen draagvlak en betrokkenheid*.

Websites

www.gelderland.nl
www.nationalelandschappen.nl
www.minvrom.nl
www.minlnv.nl
www.milieuennatuurcompendium.nl
www.natuurbeheer.nl
www.infomil.nl

Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen

Provincie Gelderland

Co verdaas	Gedeputeerde van de provincie Gelderland
Harry Keereweer	Gedeputeerde van de provincie Gelderland
Marianne Van der Veen	Beleidsmedewerker Landelijk Gebied
Riet Dumont	Senior beleidsmedewerker landelijk gebied en stedelijke omgeving
Gerard Slag	Teammanager A
Michiel Koetsier	Ruimtelijk strateeg
Martin Kaal	Hoofd regiobureau Achterhoek en Liemers
Peter van de Kreeke	Hoofd regiobureau Veluwe-Vallei
Jan van Nuland	Hoofd regiobureau Rivierengebied
Jan Tiggeloven	Projectleider Nationaal landschap (NL) Winterswijk
Bas Nijenhuis	Programmamanager NL Nieuwe Hollandse Waterlinie
Kees Pieters	Projectleider NL Rivierengebied
Bert Kiljan	Projectleider NL Veluwe
Martin Bons	Projectleider NL Gelderse Poort
Hans Hubers	Projectleider NL Arkenheem-Eemland
Paul Seesing	Projectleider NL De Graafschap
Annette Pancras	Teammanager A (Milieu Water & Landelijk gebied)
Jan Versluis (telefonisch)	Vakspecialist (GIS) D

Groepsgesprek Provinciale Staten

Gehouden op 24 juni 2009 op het provinciehuis te Zwolle.

de heer Huisman	PvdA Gelderland
mevrouw Waardenburg	GroenLinks Gelderland
mevrouw Bieze-Van Eck	VVD Gelderland
mevrouw Steinmetz	VVD Overijssel
de heer Cornelissen	beleidsmedewerker SP Overijssel

Organisaties op lokaal niveau

Willem Bijker	Beleidsmedewerker gemeente Lingewaard
Marc Wingens	Voorzitter Stichting Monument en Landschap Ubbergen
Maarten Merkus	Beleidsmedewerker gemeente Ubbergen

Deskundigen

Hans Farjon	Planbureau voor de Leefomgeving
Robert-Jan Looijmans	VROM-Inspectie

Rijksoverheid

Renée Mekel	Beleidsmedewerker Ministerie van VROM
Erik van Hoogstraten	Senior Beleidsmedewerker Ministerie van VROM
Jos Wigger	Ministerie van LNV

Bijlage 4: Vragenlijst enquête gebiedspartners

Wat is uw rol?				
1. Bij welk nationaal landschap is uw organisatie betrokken (meerdere antwoorden mogelijk)?				
Geen? -> einde vragenlijst, hartelijk dank voor uw medewerking				
2. Kunt u een korte toelichting geven op welke wijze uw organisatie betrokken is bij één of meerdere nationale landschappen?				
Wat vindt u van het nationale landschappenbeleid?				
3. Wat betekent een nationaal landschap voor uw organisatie?				
4. Tot welke resultaten moet het nationale landschappenbeleid volgens u leiden?				
5. Wilt u aangeven of u het met de volgende stellingen eens of oneens bent?				
	Eens	Neutraal	Oneens	Weet niet
a. Het is duidelijk voor mijn organisatie wat een nationaal landschap in de praktijk betekent				
b. Mijn organisatie is bekend met het nationale landschappenbeleid van de provincie				
c. De boodschap van de provincie over nationale landschappen is helder voor mijn organisatie				
d. In een nationaal landschap moet de nadruk liggen op de ontwikkeling van het gebied, niet op het behoud ervan				
e. De status van nationaal landschap is vooral een bedreiging				
f. Het maakt nauwelijks verschil of een gebied een nationaal landschap is				
g. Er moeten strengere regels gelden binnen een nationaal landschap dan in een gebied zonder deze status				
h. De status van nationaal landschap is belangrijk voor natuur en landschap				
i. De status van nationaal landschap is belangrijk voor de economie				
j. Nieuwe ontwikkelingen mogen niet ten koste gaan van de kwaliteiten van een nationaal landschap				

Hoe zijn de taken verdeeld?				
6. Wat moet de provincie volgens u vooral doen om resultaten te behalen in de nationale landschappen? Kruis maximaal drie taken aan a.u.b.				
a. zorg dragen voor voldoende financiële middelen				
b. zorg dragen voor een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen				
c. het coördineren van de samenwerking tussen betrokken partijen				
d. burgers informeren over de inhoud en betekenis van een nationaal landschap				
e. toezicht houden op de ruimtelijke ontwikkelingen in een nationaal landschap				
f. het gedetailleerd uitwerken van de landschappelijke kwaliteiten				
g. betrokkenen stimuleren om projecten in te dienen				
h. anders, namelijk				
7. Heeft uw organisatie afspraken gemaakt met de provincie over nationale landschappen en zo ja, welke?				
8. Wilt u aangeven of u het met de volgende stellingen eens of oneens bent?				
	Eens	Neutraal	Oneens	Weet niet
a. De taakverdeling tussen de provincie en andere organisaties is helder				
b. De provincie moet zich zo weinig mogelijk met het landschap bemoeien				
c. Mijn organisatie krijgt voldoende ruimte van de provincie voor eigen initiatieven				
d. De plannen voor nationale landschappen zijn in de praktijk uitvoerbaar				
e. Mijn organisatie is tevreden over de samenwerking met de provincie				
f. Mijn organisatie is tevreden over de resultaten die tot nu toe zijn geboekt in nationale landschappen				
g. Mijn organisatie is actief bezig met de uitvoering van het nationale landschappenbeleid				
h. Mijn organisatie staat achter het nationale landschappenbeleid				
i. Er is voldoende draagvlak voor het beleid bij andere organisaties				
j. Mijn organisatie is door de provincie op tijd betrokken bij het opstellen van de plannen voor de nationale landschappen				
k. Het is duidelijk wat de provincie doet met reacties van mijn organisatie op plannen van de provincie				
l. De meeste burgers kennen de nationale landschappen niet				
m. De burger wordt voldoende bij de nationale landschappen betrokken				
n. Er is voldoende geld voor de nationale landschappen				
o. Er moet meer worden geïnvesteerd in het landschapsbeleid				
Wat kan beter?				
Welke verbeterpunten zijn er volgens u als het gaat over nationale landschappen?				

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 5: Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

In de tabel op de volgende bladzijde zijn de deelconclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie van beide provincies op het onderzoek in een *samenvattend* overzicht weergegeven.

Deelconclusies	Samenvatting aanbevelingen	Samenvatting bestuurlijke reactie GS Gelderland	Samenvatting bestuurlijke reactie GS Overijssel
1. De basis is gelegd voor het Nationaal landschappenbeleid			
a. Beide provincies hebben de provinciale sturing uitgewerkt	Geen aanbeveling		
b. De beleidsdoelstellingen zijn afrekenbaar, maar het is voor sommige projecten moeilijk na te gaan welke bijdrage zij leveren aan behoud en versterking van het landschap	Voor GS: Licht de samenhang tussen de projectdoelen en de beleidsdoelen toe.		
c. De kernpunten van het beleid zijn uitgewerkt, maar de uitwerking in de lokale praktijk is een aandachtspunt	Voor GS: Geef zo concreet mogelijk aan hoe de kernkwaliteiten in de lokale praktijk kunnen worden toegepast en ga op tijd na of landschappelijke kwaliteiten worden geborgd op lokaal niveau.	Doorvertaling van beleid naar concrete resultaten in het gebied is nog onvoldoende. Beleid is nog niet concreet genoeg uitgewerkt om de afweging rond specifieke ruimtelijke ingrepen in de gebieden mogelijk te maken. Daar zijn we wel mee bezig en daar willen we de gemeenten en andere gebiedsactoren bij betrekken.	Aan de hand van concrete projecten is veel ervaring opgedaan over de bijdrage van deze projecten aan de kernkwaliteiten. De partnerorganisaties verwerken deze ervaringen in hun dagelijkse praktijk zodat bij alle activiteiten met een ruimtelijke weerslag binnen de Nationale Landschappen gestuurd kan worden vanuit de kernkwaliteiten.
d. Het beleid in Gelderland moet op onderdelen steviger worden neergezet	Voor PS en GS van de provincie Gelderland: Versterk de koppeling tussen Nationale landschappen en economische mogelijkheden en draag dit naar buiten toe uit aan de hand van een heldere communicatiestrategie.		N.v.t.

Deelconclusies	Samenvatting aanbevelingen	Samenvatting bestuurlijke reactie GS Gelderland	Samenvatting bestuurlijke reactie GS Overijssel
2. Er is geen sprake van structurele financiering	Voor PS: Maak de financiering voor Nationale landschappen structureel.	Financiering van het Nationale Landschappenbeleid is niet van structurele aard. Wij willen samen met het Rijk in het kader van de midterm review een oplossing zoeken voor uitputting van de middelen voor nationale Landschappen in het ILG. Wijzelf hebben in het kader van de Korting Provinciefonds de Nationale Landschappen expliciet genoemd als onderdeel van de Gelderse Kwaliteiten waar wij ons hard voor maken. Het college meent dat met de introductie van de groenblauwe diensten een begin is gemaakt met duurzame financiering van het landschapsbeheer.	Voor een effectief beleid zijn structurele aandacht en middelen nodig. De financieringsvraag met betrekking tot de Nationale Landschappen zal worden betrokken bij de Midterm Review, Investeringsbudget Landelijk Gebied/provinciaal Meerjaren programma en de besluitvorming van de nieuwe Provinciale Staten over het coalitieakkoord en daarmee over de reservering die is gedaan voor de Nationale Landschappen tot 2025 in het kader van Investeren in Overijssel. Ook richting het Rijk vragen wij aandacht voor continuïteit en structurele financiering.
3. Beide provincies zetten een mix van beleidsinstrumenten in	Geen aanbeveling		
4. Beide provincies hebben actief invulling gegeven aan hun regierol, maar voor een grote groep gebiedspartners is de onderlinge taakverdeling nog onvoldoende duidelijk en in Gelderland wordt door de ambtelijke organisatie een centraal coördinatiepunt gemist	Voor GS: Verbeter de externe communicatie over de taakverdeling in de uitvoering. Voor GS van de provincie Gelderland: Stel een centraal coördinatiepunt in ten behoeve van de ambtelijke organisatie		De partnerorganisaties binnen de Nationale Landschappen houden elkaar scherp waar het gaat om rol en de onderlinge taakverdeling. Bij communicatie met derden zal hier aandacht aan besteed worden.
5. Door de positieve boodschap van beide provincies is het lokale draagvlak voor de Nationale landschappen toegenomen, maar het is wel nog kwetsbaar en burgers zijn nog onvoldoende bekend met de landschappen	Voor PS: Besteed meer aandacht aan een structureel draagvlak onder gebiedspartners en intensiveer de communicatie met burgers. Leg daarbij de nadruk op de mogelijkheden die Nationale landschappen bieden: er zijn economische en recreatieve mogelijkheden voor burgers.	Het draagvlak voor het beleid is nog kwetsbaar. We vertrouwen er op dat een heldere boodschap draagvlak verhoogt en ook meer duidelijkheid creëert over de verdeling van rollen en taken bij de uitvoering van het beleid. Wij zijn van mening dat Nationale Landschappen een kans zijn voor de sociaaleconomische ontwikkeling van het platteland en de kernen.	Communicatie is een belangrijk onderdeel van de activiteiten die plaatsvinden in het kader van de Nationale Landschappen. Dit zal de komende jaren een extra impuls krijgen. Hierbij krijgt vooral de communicatie richting de burgers, bezoekers en recreanten extra aandacht.

Deelconclusies	Samenvatting aanbevelingen	Samenvatting bestuurlijke reactie GS Gelderland	Samenvatting bestuurlijke reactie GS Overijssel
6. Het Nationaal landschappenbeleid is in de praktijk van betekenis, maar het effect op landschappelijke kwaliteiten is pas later zichtbaar en gebiedspartners willen meer en snellere resultaten dan nu het geval is	Voor GS: Leg aan gebiedspartners uit dat voor zichtbare effecten in het landschap tijd nodig is en draag de al wel behaalde resultaten zoveel mogelijk uit.		Ook het belang van het uitdragen van successen onderschrijven wij. Richting onze partners, maar vooral ook richting burgers.
7. Stapeling van beleid is in de praktijk een probleem omdat dit leidt tot onduidelijkheid over planologische regelgeving in de Nationale landschappen	Voor GS: Neem de onduidelijkheid over verschillende planologische regimes weg.		Wij herkennen dit punt. In onze communicatieactiviteiten besteden wij dan ook veel aandacht aan het uitleggen waar de Nationale Landschappen voor staan en hoe dit zich verhoudt tot ander beleid
8. Monitoring van landschap is nog beperkt	Voor PS en GS: Voer de monitoring van het landschap zo snel mogelijk uit. Voor GS van de provincie Overijssel: Ga na of landschapskwaliteitstoetsen die Gelderland uitvoert ook voor de Overijsselse Nationale landschappen inzicht geven in ruimtelijke kwaliteit.	Monitoring van concrete resultaten is nog onvoldoende. Kwalitatieve effectmonitoring is een manier om samen te bekijken of het ook oplevert wat verwacht werd. Kwantitatieve monitoring geeft een meer objectief beeld van de maatvoering van het landschap en de omvang van toe- of afname van onderscheiden landschapselementen.	Monitoring van de kwaliteit van het landschap vindt nog beperkt plaats. Dergelijke informatie is wel noodzakelijk om op termijn antwoord te kunnen geven op de vraag of landschappelijke kwaliteiten daadwerkelijk worden behouden of versterkt. Voor de Nationale Landschappen, als onderdeel van de Omgevingsvisie, zal hier aansluiting bij gezocht worden. Bezien zal worden in hoeverre hierbij gebruik gemaakt kan worden van de nulmeting door het Rijk van de Nationale Landschappen en de ervaringen in Gelderland.
9. Provinciale Staten worden in staat gesteld kaders te stellen en te controleren, maar controleren op landschappelijke kwaliteiten is moeilijk	Geen aanbeveling		