

## **De aanhouder wint**

Onderzoek naar Nationaal  
landschappenbeleid  
van de provincie Overijssel



# **De aanhouder wint**

Onderzoek naar Nationaal  
landschappenbeleid  
van de provincie  
Overijssel



## 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 Overijssel 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
<b>DEEL 1: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reactie.....</b>	<b>9</b>
<b>1. Aanleiding, doel en vraag .....</b>	<b>11</b>
1.1. Aanleiding .....	11
1.2. Doel en centrale vraag .....	12
1.3. Wat is de achtergrond van het beleid? .....	12
<b>2. Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>15</b>
2.1. Hoofdconclusie.....	15
2.2. Totstandkoming provinciale beleid .....	19
2.3. Organisatie van de uitvoering .....	26
2.4. Tussentijdse resultaten .....	28
2.5. Informatievoorziening .....	32
<b>3. Bestuurlijke reactie provincie Overijssel .....</b>	<b>35</b>
<b>4. Bestuurlijke reactie provincie Gelderland .....</b>	<b>39</b>
<b>5. Nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>41</b>



<b>DEEL 2: Nota van bevindingen .....</b>	<b>43</b>
<b>1. Waaron dit onderzoek?.....</b>	<b>45</b>
1.1. Introductie.....	45
1.2. Aanleiding voor het onderzoek.....	45
1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen .....	47
1.4. Onderzoeksopzet .....	48
<b>2. Bevindingen .....</b>	<b>51</b>
2.1. Wat is de achtergrond van het beleid? .....	51
2.1.1. <i>Landschap en overheidsbeleid</i> .....	51
2.1.2. <i>Rijksbeleid voor Nationale landschappen</i> .....	53
2.2. Hoe is het provinciale beleid tot stand gekomen?.....	56
2.2.1. <i>Provinciale sturing en uitgangspunten beleid</i> .....	56
2.2.2. <i>Beleidsdoelstellingen</i> .....	60
2.2.3. <i>Inhoud van het beleid</i> .....	62
2.2.4. <i>Financiering</i> .....	77
2.3. Hoe is de uitvoering georganiseerd? .....	82
2.3.1. <i>Instrumenten</i> .....	82
2.3.2. <i>Taakverdeling</i> .....	83
2.3.3. <i>Draagvlak en communicatie</i> .....	87
2.4. Wat zijn de tussentijdse resultaten? .....	92
2.4.1. <i>Stand van zaken</i> .....	92
2.4.2. <i>Bijdrage van aanpalend beleid</i> .....	106
2.5. Hoe is de informatievoorziening geregeld? .....	111
2.5.1. <i>Monitoring en evaluatie</i> .....	111
2.5.2. <i>Betrokkenheid PS</i> .....	112
<b>Bijlage 1: Nationale landschappen in Nederland.....</b>	<b>117</b>
<b>Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen .....</b>	<b>119</b>
<b>Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen .....</b>	<b>123</b>
<b>Bijlage 4: Vragenlijst enquête gebiedspartners.....</b>	<b>125</b>
<b>Bijlage 5: Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen .....</b>	<b>127</b>



## **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<sup>1</sup>. 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 Overijssel opgenomen en in hoofdstuk vier de bestuurlijke reactie van de provincie Gelderland. 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).

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> 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.

Natura 2000) sprake is van verplichtingen en extra regelgeving. Dit 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
<b>2.2. Totstandkoming provinciale beleid</b>			
provinciale sturing en uitgangspunten beleid	●●●●●	●●●●●	1a
beleidsdoelstellingen	●●●●○	●●●●○	1b
inhoud / uitwerking van het beleid	●●○○○	●●●●○	1c,1d
financiering	●●●○○	●●●○○	2
<b>2.3. Organisatie van de uitvoering</b>			
instrumenten	●●●○○	●●●●●	3
taakverdeling	●●●○○	●●●○○	4
draagvlak en communicatie	●●●○○	●●●●○	5
<b>2.4. Tussentijdse resultaten</b>			
stand van zaken	●●●●○	●●●●○	6
bijdrage van aanpalend beleid	●●●○○	●●●○○	7
<b>2.5. Informatievoorziening</b>			
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.hollandsewaterlinie.nl](http://www.hollandsewaterlinie.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:

#### *A2.1 Actieplan kreken, hanken en rivierarmen*

Doel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het behoud en versterken van kreken, hanken en rivierarmen</li> <li>• Het beter beleefbaar maken van kreken, hanken en rivierarmen</li> <li>• Waar mogelijk: het versterken van natuur en het realiseren van waterberging</li> </ul>
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.

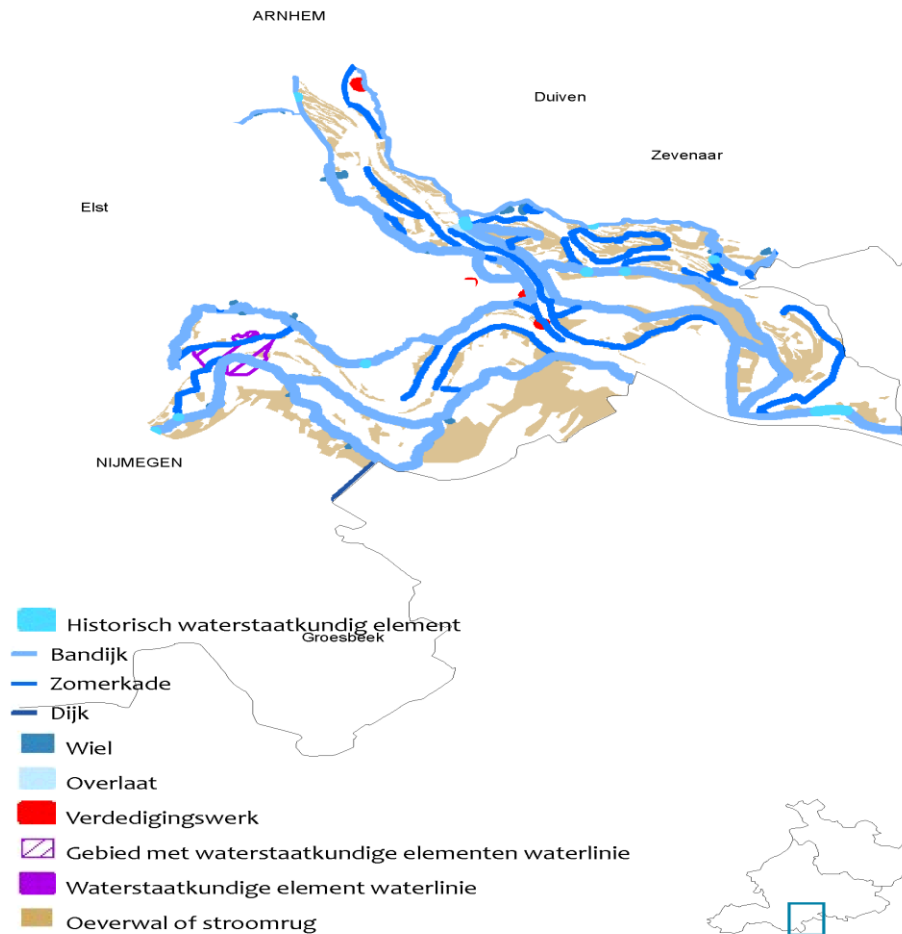
Voorbeelden van prestaties: het aanleggen van 50 kilometer fietspad of het uitvoeren van twee kavelruilen met landschaps-component. Hoewel het nuttige prestaties kunnen zijn, wordt niet precies duidelijk wat het verband is met behoud en ontwikkeling van het landschap. Een alternatief is bijvoorbeeld 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. De kaart op de volgende bladzijde 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 planologisch beleidsspoor. 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).<sup>4</sup> 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) %
<b>Gelderland</b>	
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
<b>Overijssel</b>	
IJsseldelta	2,1
Noordoost Twente	0,4
<i>Overig Overijssel</i>	2,0
<b>Alle Nederlandse Nationale landschappen</b>	0,9
<b>Geheel Nederland</b>	2,0

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

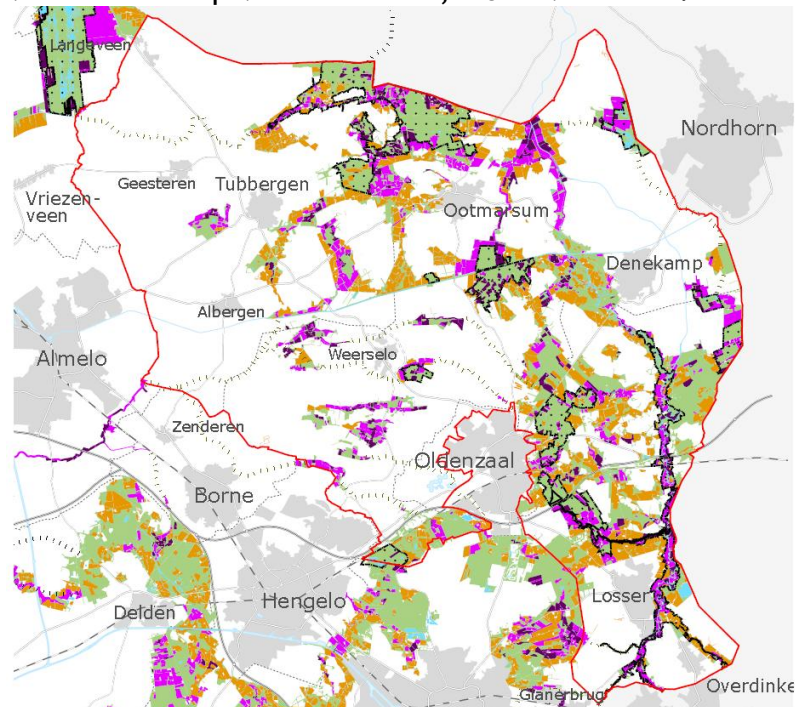
<sup>4</sup> Uitzondering is de IJsseldelta (zie paragraaf 2.4.1. van Deel 2 Nota van bevindingen om welke ruimtelijke ontwikkelingen het gaat).



**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	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.  Voor GS van de provincie Overijssel: Ga na of landschapskwaliteitstoetsen die Gelderland uitvoert ook voor de Overijsselse Nationale landschappen inzicht geven in ruimtelijke kwaliteit.
9. Provinciale Staten worden in staat gesteld kaders te stellen en te controleren, maar controleren op landschappelijke kwaliteiten is moeilijk	

### Deelconclusies

#### *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 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,





## 4. 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

## 5. Nawoord Rekenkamer

De colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies Overijssel en Gelderland 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 Overijssel.

### *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.<sup>5</sup> In Gelderland is in november 2009 de ontwerp Ruimtelijke verordening Gelderland vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

---

<sup>5</sup> 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.



Na verwerking van de zienswijzen stellen Provinciale Staten de verordening naar verwachting in april 2010 definitief vast. 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<sup>6</sup>.

#### *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?

<sup>6</sup> De hoofdvraag is in vergelijking met de hoofdvraag in het onderzoeksplan verduidelijkt.

### *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 twee 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 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 select 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 'bouwen op de stuwwal' 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.<sup>7</sup>

Op grond van kritieken en ervaringen besloot het Rijk om begin jaren negentig het landschapsbeleid te herzien. Het ministerie van LNV introduceerde in 1993 nieuw beleid voor de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL). Bij de Grote Landschapseenheden en de 'oude' nationale landschappen was het ministerie van LNV de coördinerende bestuurslaag. Bij de WCL's daarentegen werd de provincie de coördinator (Pleijte, 2000).

### *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 gemoeid.<sup>8</sup> 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' een 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 erfgoederen wordt gezien als een voorwaarde voor duurzaam behoud. De nota is een gezamenlijk document van de ministeries van OCW, VROM, LNV

<sup>7</sup> Tweede Kamer (1983). Derde nota voor de ruimtelijke ordening. Nota landelijke gebieden (TK 14392 nr.28).

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

en VenW. De hoofddoelstelling is: 'De cultuurhistorische identiteit wordt sterker richtinggevend voor de inrichting van de ruimte, en het rijksbeleid zal daarvoor goede voorwaarden scheppen' (1999:p.7). Het beleid heeft een termijn van tien jaar en loopt dus eind 2009 af.

De rijksoverheid heeft zeventig Belvédère -gebieden aangewezen. Deze zijn geselecteerd vanwege de hoge cultuurhistorische waarden, met name archeologische, historisch-geografische en bouwkundige waarden. Het beleid in deze gebieden is 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).

## 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.<sup>9</sup>

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

<sup>9</sup> 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".

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

<i>Provincie</i>	<i>Nationaal Landschap</i>	<i>aantal</i>
<i>Brabant</i>	Het Groene Woud, Nieuwe Hollandse Waterlinie	2
<i>Drenthe</i>	Drentsche Aa	1
<i>Flevoland</i>		0
<i>Friesland</i>	Noardlike Fryske Wâlden, Zuidwest Fryslan	2
<i>Gelderland</i>	Arkemheen-Eemland, Gelderse Poort, Graafschap, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied, Veluwe, Winterswijk	7
<i>Groningen</i>	Middag-Humsterland	1
<i>Limburg</i>	Zuid-Limburg	1
<i>Noord-Holland</i>	Groene Hart, Laag Holland, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Stelling van Amsterdam	4
<i>Overijssel</i>	IJsseldelta, Noordoost Twente	2
<i>Utrecht</i>	Arkemheen-Eemland, Groene Hart, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Rivierengebied, Stelling van Amsterdam	5
<i>Zeeland</i>	Zuidwest Zeeland	1
<i>Zuid-Holland</i>	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 Overijssel 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 voor het 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 voor de provinciale sturing zijn geformuleerd en sluiten aan op de rol en positie van de provincie en op actuele wetgeving.

De uitgangspunten van het Nationale landschappenbeleid zijn eenduidig. Ze zijn bekend bij de provinciale organisatie en bij de meeste gebiedspartners en de meerderheid van de gebiedspartners vindt het provinciale beleid duidelijk.

De ontwikkeling van het landschapsbeleid in het verleden in beide Overijsselse Nationale landschappen heeft mede bepaald hoe het Nationale landschappenbeleid tot stand gekomen is.

#### **Toelichting**

##### *Sturingsfilosofie*

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. Uit deskstudy en interviews komt naar voren dat de provinciale sturing is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- *Ontwikkelingsgerichte strategie*  
De provincie Overijssel heeft het streekplan, verkeer- en vervoerplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan samengevoegd tot één Omgevingsvisie. Dit is het provinciale beleidsplan voor de fysieke leefomgeving van Overijssel. De sturingsfilosofie voor het Nationaal landschappenbeleid sluit aan op de sturingsfilosofie in de Omgevingsvisie (2009)<sup>10</sup>. De provincie benadert het landschap met een ontwikkelingsgerichte strategie, samengevat in ‘ontwikkeling met kwaliteit en duurzaamheid’ en ‘behoud door ontwikkeling’. Deze strategie past binnen de visie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De Wet ruimtelijke ordening biedt de provincie verschillende mogelijkheden. Op 1 juli 2008 is een herziene wet ingevoerd. Één van de belangrijkste veranderingen is dat het Rijk en de provincies een meer proactief ruimtelijk beleid kunnen gaan voeren. Er wordt gesproken van een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. In het verleden werd meer uitgegaan van toelatingsplanologie, waarbij gemeentelijke bestemmingsplannen vooraf werden getoetst en moesten worden goedgekeurd.
- *Gebiedsgerichte en programmatische beleidsaanpak*  
In de uitvoering staat de provincie een gebiedsgerichte en programmatische beleidsaanpak voor. Onderdeel van gebiedsgericht beleid is dat in samenspraak met de gebiedspartners een uitvoeringsprogramma wordt opgesteld en een uitvoeringsorganisatie wordt ingesteld. De provincies dragen op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (art.2 Wilg) zorg voor de realisatie van het gebiedsgericht beleid. Concreet betekent dit onder andere dat integraal gewerkt wordt in een gebied aan de hand van een uitvoeringsprogramma en dat de provincie de kaders aangeeft waarbinnen partners in het gebied met initiatieven kunnen komen. Dit betekent dat verschillende aspecten van landschapsbehoud en -ontwikkeling op elkaar afgestemd worden. Het gaat dan in het bijzonder om het landelijk gebied, de ruimtelijke ordening, natuur- en landschapontwikkeling en recreatie en toerisme. De invulling van de provinciale sturing past binnen de visie in het Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waarin onder andere gebiedsgericht werken het uitgangspunt vormt.

---

<sup>10</sup> Voor een volledig beeld van de sturingsfilosofie en visie in de Omgevingsvisie verwijzen wij naar de desbetreffende documenten.

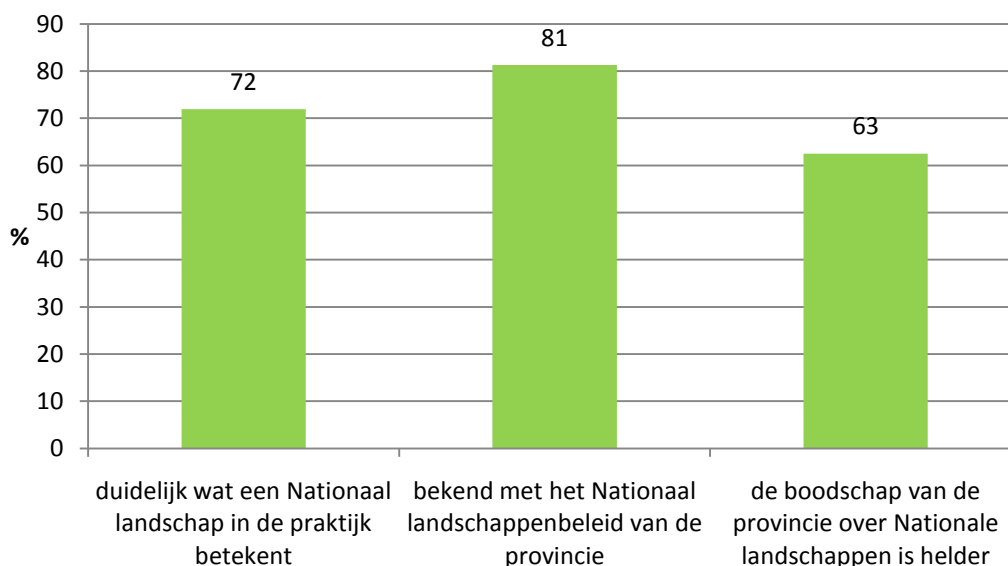
Uit interviews met de provinciale organisatie en uit desk study komt naar voren dat het Nationaal landschappenbeleid langs verschillende lijnen wordt gerealiseerd. Samenvattend gaat het daarbij om:

- Ruimtelijk beleid: hierbij streeft de provincie vooral naar behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteiten aan de hand van de uitgangspunten in de Omgevingsvisie. Behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteiten komt tot uiting in de beleidsmatige verankering hiervan in de ruimtelijke plannen.
- Programmatische aanpak / uitvoeringsprogramma's: hierbij komt behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten tot uitdrukking in fysieke resultaten in het gebied door het uitvoeren van verschillende projecten.

### *Bekendheid en duidelijkheid van het beleid*

De uitgangspunten van het provinciale Nationaal landschappenbeleid zijn bekend bij de provinciale organisatie en bij de meeste gebiedspartners.<sup>11</sup> Dit blijkt uit interviews met de provinciale organisatie en uit een enquête onder gebiedspartners (zie figuur 1). De meerderheid van de gebiedspartners in Overijssel vindt de boodschap van de provincie over Nationale landschappen duidelijk en voor een groot deel is het duidelijk wat een Nationaal landschap in de praktijk betekent.

**Figuur 1** Duidelijkheid en bekendheid van het beleid volgens gebiedspartners.



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

<sup>11</sup> 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.

## *Beleid in Noordoost Twente en de IJsseldelta*

De uitvoering van de uitvoeringsprogramma's van beide Nationale landschappen is onderdeel van het Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) / het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG). Beleidsmatige keuzes zijn opgenomen in de ontwikkelingsperspectieven voor beide Nationale landschappen en de Omgevingsvisie. In beide Nationale Landschappen is aangehaakt bij de sturingsfilosofie van het ILG. Wel zijn daarbij verschillen. De ontwikkeling van het landschapsbeleid in het verleden in beide landschappen heeft mede bepaald hoe het Nationaal landschappenbeleid tot stand gekomen is.

In Noordoost Twente vonden al veel ontwikkelingen plaats in het landelijk gebied, zoals reconstructie en ammoniakbeleid<sup>12</sup>. Daarnaast was Noordoost Twente een Waardevol Cultuurlandschap. Het Nationaal landschappenbeleid bouwt voort op dit beleid. Het Nationaal landschap Noordoost Twente valt bijna geheel binnen het reconstructiegebied Salland-Twente. In Noordoost Twente is bij het Nationaal landschappenbeleid aangesloten bij de uitvoering van de reconstructie. De totstandkoming van het Nationaal landschappenbeleid liep samen met het gebiedsgericht werken in het kader van het Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) en het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG). Concreet betekent dit dat er één gebiedsprogramma bestaat, dat er is aangehaakt bij een bestaand netwerk in het gebied en dat het Nationaal landschap Noordoost Twente ambtelijk ondergebracht is bij de eenheid Landbouw, Natuur en Landschap. Het Nationaal landschap Noordoost Twente overlapt geheel met het Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) Noordoost Twente, mede omdat de geografische grenzen gelijk vallen<sup>13</sup>. Hierdoor is de relatie met het ILG wat betreft sturingsfilosofie eenvoudig. Daarbij maakt het Nationaal landschap gebruik van de pMJP-middelen voor die doelstellingen waar overlap is en worden additioneel middelen beschikbaar gesteld zodat in het Nationaal landschap de ambities versneld gehaald worden.

In de IJsseldelta ligt vooral een grote ruimtelijke opgave (zoals de bypass van de IJssel en de Hanzelijn). Het Nationaal landschap IJsseldelta vormt samen met de maatregelen rond de bypass Kampen het Voorbeeldproject Ontwikkelingsplanologie IJsseldelta. De IJsseldelta krijgt op twee manieren aandacht: als Nationaal landschap en als voorbeeldgebied IJsseldelta-Zuid. Om deze reden is het Nationaal landschap ambtelijk ondergebracht bij de eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid. De IJsseldelta valt in twee Bestuurlijk Gebiedsoverleggen (BGO's) met elk een verschillende karakteristiek (een BGO met een meer stedelijk karakter, de andere met een meer landelijk karakter). Daardoor is meer afstemming nodig. Vanuit

---

<sup>12</sup> Reconstructie gaat over herinrichting van het buitengebied. Het platteland krijgt een opknapbeurt. Ammoniakbeleid: om de natuur te beschermen is een afname van de ammoniakuitstoot nodig. De overheid neemt hiervoor verschillende maatregelen.

<sup>13</sup> Voor de uitvoering van het pMJP/ILG heeft de provincie Overijssel gekozen om aan te sluiten bij het gebiedsgericht werken. Daarvoor is de provincie ingedeeld in acht gebieden. Per gebied is er een bestuurlijk gebiedsoverleg (BGO) ingesteld. Hierin zijn bestuurders van de provincie, gemeenten en waterschappen vertegenwoordigd. Samen formuleren zij de doelen die in het gebied moeten worden gerealiseerd en wanneer welke doelen aan de orde zijn. De BGO's worden ambtelijk ondersteund door een aanjaagteam.

die achtergrond, is gekozen voor een sterkere sturingsrol vanuit de provincie.

### 2.2.2. Beleidsdoelstellingen

**Norm:** doelstellingen zijn duidelijk en afrekenbaar

#### **Bevindingen**

De doelstellingen van het Nationaal landschappenbeleid zijn duidelijk: het gaat om het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteiten en om samenwerking met partners en betrokkenheid van bewoners.

De doelen van het Nationaal landschappenbeleid zijn afrekenbaar. De doelstellingen in de uitvoeringsprogramma's zijn nog teveel gericht op het uitvoeren van projecten. Dit laat niet de kern van de beleidsdoelstellingen zien. De kern gaat immers over landschappelijke kwaliteiten en het vergroten van de betrokkenheid bij het gebied.

#### **Toelichting**

##### *Behouden en versterken kwaliteiten*

De doelstellingen van het Nationaal landschappenbeleid zijn duidelijk voor de provinciale organisatie en de ministeries van VROM en LNV. Men is het er over eens dat het doel van het Nationaal landschappenbeleid is om de kwaliteiten van het landschap te behouden en te versterken. Het beleid is geslaagd wanneer het unieke, streekeigen karakter van de Nationale landschappen behouden blijft. Het Rijk en de provincie willen dat daarbij sociaaleconomische ontwikkeling mogelijk blijft (zie ook paragraaf 2.2.3). Zoals gemeld in paragraaf 2.2.1. wordt langs verschillende lijnen gewerkt aan behoud en ontwikkeling: de ruimtelijke lijn waarbij landschappelijke kwaliteiten beleidsmatig worden verankerd in de ruimtelijke plannen en de programmatische aanpak waarbij projecten worden uitgevoerd in het kader van uitvoeringsprogramma's.

##### *Samenwerking met partners en betrokkenheid van bewoners*

De provinciale organisatie en de ministeries van VROM en LNV benadrukken dat het niet alleen gaat om de landschappelijke kwaliteiten. Samenwerking met partners en betrokkenheid van bewoners bij de Nationale landschappen vindt men ook doelstellingen van het beleid:

- Voor behouden en versterken van het landschap is het nodig samen te werken met partners. Er moet vanuit een gemeenschappelijke bril gekeken worden naar behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit.
- Het landschap moet niet alleen mooi zijn, maar het moet ook worden gebruikt. De beleving van het landschap is een belangrijk doel. Het

gaat daarbij om zowel mensen van buiten de Nationale landschappen (toerisme) als om bewoners van deze gebieden. Het beleid is in die zin geslaagd wanneer burgers trotser op het Nationaal landschap zijn geworden, meewerken aan behoud van het landschap en met initiatieven komen. Betrokkenheid van burgers is belangrijk omdat burgers weten wat er speelt in een gebied en daardoor met creatieve ideeën kunnen komen.

- Geïnterviewden stellen daarnaast dat het landschap beter beschermd wordt als bewoners het landschap een warm hart toe dragen: een landschap waar je iets mee hebt tast je minder snel aan. Bovendien worden anderen dan eerder op ongewenst gedrag aangesproken (zie ook paragraaf 2.2.3). Daarvoor is het noodzakelijk dat mensen kennis hebben van de landschappelijke kwaliteiten en is communicatie over landschappelijke kwaliteit van belang. De beleving van het landschap is dus niet alleen een doel, maar ook een middel om iets te bereiken.

Gebiedspartners noemen dezelfde doelstellingen van het beleid als de provinciale organisatie. Gebiedspartners vinden dat het Nationaal landschappenbeleid moet leiden tot het behouden en versterken van het landschap, waarbij sociaal-economische ontwikkeling ook belangrijk is. Daarnaast worden erkenning en bewustwording van landschappelijke kwaliteiten genoemd.

#### *Afrekenbaarheid doelen*

We beoordelen beleidsdoelstellingen als ‘afrekenbaar’ indien algemene doelen concreet en meetbaar zijn uitgewerkt in operationele doelen die bovendien gekoppeld zijn aan een termijn. Doelstellingen in uitvoeringsprogramma’s zijn afrekenbaar, omdat ze concreet uitgewerkt zijn tot op prestatieniveau. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende tabel:

<i>Opgaven</i>	<i>Operationele doelen</i>	<i>Prestaties 2007-2013</i>	
		<i>Eenheid</i>	<i>Aantal</i>
<i>2.4 Stimulering aanleg, herstel en beheer van landschapselementen</i>			
<i>2.4.1 Nationaal landschap</i>	Aanleg van nieuwe landschapselementen	Hectare	70
<i>2.4.2 Nationaal landschap</i>	Herstel van bestaande landschapselementen	Hectare	200
<i>2.4.3 Nationaal landschap</i>	Beheer van bestaande landschapselementen	Hectare	730

Bron: Gebiedsprogramma 2007-2013 Nationaal landschap Noordoost Twente (uit Programmalijn behoud en versterking natuur en landschap)

De afrekenbaarheid van doelen blijkt ook *bijvoorbeeld* uit de volgende tabel:

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

Geïnterviewden van de provinciale organisatie merken op dat de doelstellingen in de uitvoeringsprogramma's nog teveel zijn gericht op het uitvoeren van projecten. Bijvoorbeeld: een prestatie is het aanleggen van 60 kilometer fietspad, terwijl dit niet de kern van de beleidsdoelstellingen laat zien. De kern is immers het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteiten en het vergroten van de betrokkenheid bij het gebied.

### 2.2.3. Inhoud van het beleid

Deze paragraaf gaat allereerst in op het concept behoud door ontwikkeling: hoe is dit vertaald in concreet beleid en verankerd in het ruimtelijk beleid? Daarbij hebben wij ook aandacht voor de verankering van dit begrip in gemeentelijk ruimtelijk beleid en regelgeving vanuit het Rijk.

Vervolgens gaat deze paragraaf in op de vraag hoe de provincie de overige kernpunten van het rijksbeleid heeft uitgewerkt en toegelicht: begrenzing van de Nationale landschappen, uitvoeringsprogramma's en uitwerking van de kernkwaliteiten.



**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

### **Bevindingen**

Het is helder dat behoud door ontwikkeling het vertrekpunt vormt voor het Nationaal landschappenbeleid en wat dit betekent voor de ontwikkelingsmogelijkheden in de Nationale landschappen. De gebieden gaan niet op slot en in Nationale landschappen komen geen extra planologische regels.

De provincie heeft het concept behoud door ontwikkeling verankerd in provinciaal ruimtelijk beleid. In de komende jaren zal nog moeten blijken hoe de ruimtelijke kwaliteiten worden geborgd in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het rijksbeleid is opgenomen in de nota Ruimte en het is de bedoeling dat dit beleidsneutraal wordt geborgd in de AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) Ruimte.

### **Toelichting**

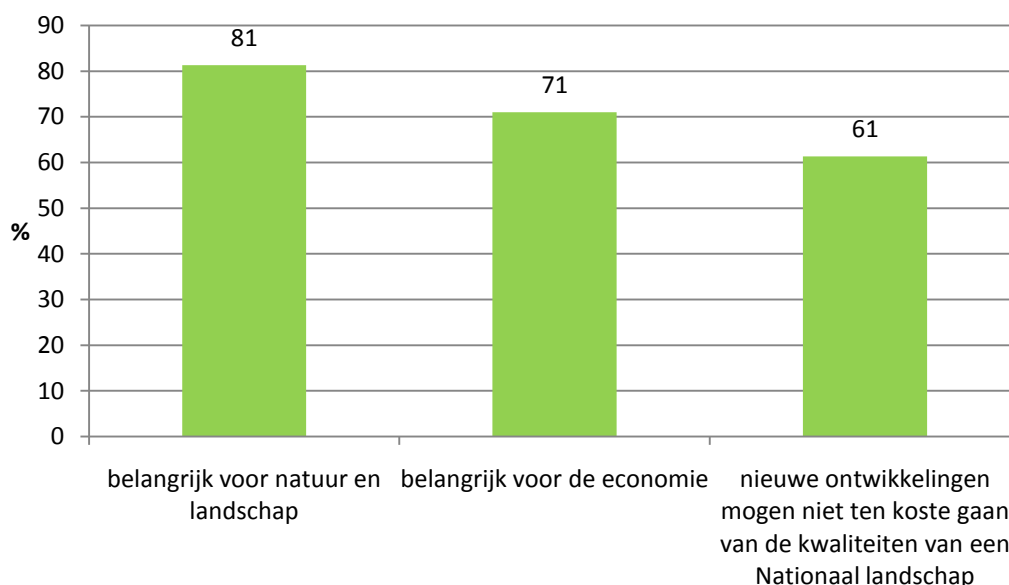
#### *Gebieden gaan niet op slot*

De rijksnota Ruimte geeft aan dat het niet de bedoeling is dat Nationale landschappen 'op slot' gaan. De provincie Overijssel heeft het concept behoud door ontwikkeling vertaald in het Nationaal landschappenbeleid. Binnen Nationale landschappen is 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de Nationale landschappen zich sociaaleconomisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de landschappelijke kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.

Uit een enquête blijkt dat het concept behoud door ontwikkeling in het algemeen aansluit bij de mening van gebiedspartners:

- Volgens een meerderheid van de gebiedspartners moet Nationaal landschappenbeleid vooral leiden tot behouden en versterken van het landschap. Daarbij moeten ontwikkelingen mogelijk blijven.
- Uit figuur 2 blijkt dat bijna tweederde van de gebiedspartners vindt dat nieuwe ontwikkelingen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteiten van een Nationaal landschap. Uit dezelfde figuur komt naar voren dat Nationale landschappen volgens gebiedspartners belangrijk zijn voor natuur en landschap, maar ook voor de economie. Dit sluit aan bij het concept behoud door ontwikkeling, waarbij ontwikkelingen samengaan met het behoud van landschappelijke kwaliteiten.

**Figuur 2** Wat is Nationaal landschappenbeleid volgens gebiedspartners?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

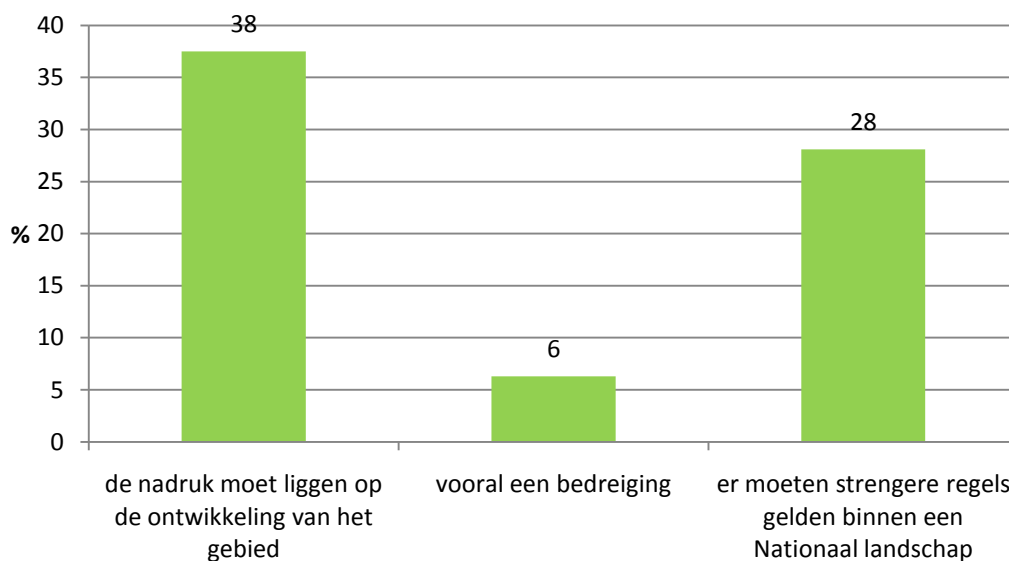
### *Geen extra planologische regels*

Geïnterviewden van de provinciale organisatie geven aan dat er in het kader van Nationaal landschappenbeleid geen *extra* planologische regels komen. De planologische regels die gelden in Nationale landschappen zijn opgenomen in de Omgevingsvisie. De provincie stelt wel eisen aan de kwaliteit van ontwikkelingen in Nationale landschappen en als de ontwikkelingen niet te combineren zijn met de landschappelijke kwaliteiten, worden de ontwikkelingen niet toegestaan.

Dat ontwikkelingen in Nationale landschappen mogelijk blijven, zal volgens de provinciale organisatie in de praktijk beter werken dan beperkende regels van bovenaf. Voor behoud en ontwikkeling van een gebied is draagvlak en samenwerking in het gebied nodig. Daarnaast weten bewoners wat er speelt in een gebied. Als de overheid de doelen en lijnen uitzet, kunnen mensen binnen deze lijnen aan de slag. Zo nodig grijpt de provincie in. Dit past bij de sturing in het kader van de Omgevingsvisie, waar uitgedaan wordt van ontwikkelingsplanologie.

De meeste gebiedspartners vinden Nationale landschappen geen bedreiging: bijna geen enkele gebiedspartner vindt een Nationaal landschap vooral een bedreiging (zie figuur 3). De meningen zijn gemengd wat betreft strengere regels en de nadruk op ontwikkeling.

**Figuur 3** Wat is Nationaal landschappenbeleid volgens gebiedspartners?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

### *Verankering in provinciaal ruimtelijk beleid*

Het concept behoud en ontwikkeling van kernkwaliteiten is beleidsmatig verankerd in provinciale ruimtelijke plannen. Dit blijkt uit het volgende:

In de Omgevingsvisie is de visie op de fysieke leefomgeving vastgelegd<sup>14</sup>. Uitgangspunt van deze visie is ruimtelijke kwaliteit. Sturen op kwaliteit vindt plaats aan de hand van de volgende stappen:

- Allereerst beantwoordt de provincie de vraag of ruimtelijke ontwikkelingen *nodig dan wel mogelijk* zijn. In de Omgevingsvisie worden dit 'generieke beleidskeuzes' genoemd. Daarbij kiest de provincie voor zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. Zo verlangt de provincie van gemeenten bijvoorbeeld dat ze over hun ruimtelijke ontwikkelingsplannen afspraken maken met hun buurgemeenten (ten behoeve van zuinig ruimtegebruik). Een ander voorbeeld is dat voor woningbouw, bedrijfslocaties en voorzieningen in zowel de groene als stedelijke omgeving de SER-ladder wordt gehanteerd. Deze komt er op neer dat eerst bestaande bebouwing en herstructurering worden benut, voordat er uitbreiding kan plaatsvinden. Andere generieke beleidskeuzes gaan over bijvoorbeeld landbouwontwikkelingsgebieden voor intensieve veehouderij, Natura 2000-gebieden, Ecologische Hoofdstructuur en verbindingzones.
- Ontwikkelingsperspectieven geven richting *wat waar* ontwikkeld zou kunnen worden en zijn richtinggevend. Op basis van gebiedskenmerken zijn ontwikkelingen geschetst die de provincie van provinciaal belang acht (een ontwikkelingsvisie voor Overijssel).

<sup>14</sup> Voor een volledig beeld van de visie en aanpak in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening verwijzen wij naar de desbetreffende documenten.

- Gebiedskenmerken zijn sturend voor de vraag *hoe* een ontwikkeling invulling krijgt. Voor de gehele provincie zijn gebiedskenmerken genoemd per deelgebied in een Catalogus Gebiedskenmerken. De gebiedskenmerken zijn het uitgangspunt voor het provinciaal beleid voor de fysieke leefomgeving. De Catalogus Gebiedskenmerken is een sturingsinstrument voor ruimtelijke kwaliteit. De provincie stuurt op gebiedskenmerken, waardoor het ruimtelijke kwaliteitsbeleid doorwerkt op gebieds- en uitvoeringsniveau. In de Catalogus worden drie verschillende uitspraken gedaan (zie ook het thema “Uitwerking kernkwaliteiten”):
  - Normstellend: hierbij gaat het om een provinciaal belang dat opgevolgd dient te worden. De normen zijn afkomstig uit de Omgevingsvisie, beleidskeuzes van de Europese Unie (zoals Natura 2000) en beleidskeuzes van het Rijk of de provincie. Met deze normstellende uitspraken geeft de provincie aan met welke kwaliteitsambities en provinciale belangen gemeenten rekening moeten houden. Voorbeeld: Het zeekeilandschap krijgt een beschermende bestemmingsregeling.
  - Richtinggevend: hierbij gaat het om een provinciaal belang dat een ontwikkelingsrichting geeft voor de manier waarop de kwaliteitsambities van provinciaal belang gerealiseerd kunnen worden. Er is ruimte voor alternatieven die het beoogde belang even goed of beter dienen. Voorbeeld: Als ontwikkelingen plaats vinden in het zeekeilandschap, dan dragen deze bij aan behoud en versterking van bestaande erven, lintdorpen en voormalige Zuiderzeestadjes.
  - Inspirerend: hierbij gaat het om een provinciaal belang dat een perspectief biedt. Gemeenten kunnen zich hierdoor laten inspireren, maar zijn vrij eigen keuzes te maken.

Bestemmingsplannen die betrekking hebben op gebieden waarvoor in de Catalogus Gebiedskenmerken normerende of richtinggevende uitspraken worden gedaan moeten aansluiten op deze uitspraken. Alleen wanneer er sprake is van zwaarwegende redenen en als voldoende verzekerd is dat de ruimtelijke ambities zoals aangegeven in de Catalogus Gebiedskenmerken worden versterkt, kan daarvan worden afgeweken. De normstellende gebiedskenmerken in de Catalogus Gebiedskenmerken zijn dus bindend voor gemeenten. De normstellende uitspraken in de Catalogus Gebiedskenmerken staan vast en kan aanleiding geven voor een zienswijze richting gemeenten als de norm niet in een bestemmingsplan komt. Omdat de kwaliteiten van landschappen in heel Overijssel zijn beschreven, is er vanuit ruimtelijk beleid strikt genomen geen verschil tussen gebieden met en zonder status Nationaal landschap.

In de provinciale *Omgevingsverordening* zijn de formele bevoegdheden en landschappelijke kwaliteiten vastgelegd. De verordening wordt ingezet voor juridische borging van het beleid in de Omgevingsvisie. De verordening voorziet ten opzichte van de Omgevingsvisie niet in nieuw beleid en is daarmee beleidsneutraal. In Nationale landschappen mogen bestemmingsplannen alleen in nieuwe ontwikkelingen voorzien als die

bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten. De provincie kan met de verordening zo nodig ingrijpen.

Op dit moment is de provincie volgens geïnterviewden van de provinciale organisatie vooral stimulerend richting gemeenten, maar indien nodig kunnen ontwikkelingen worden afgedwongen. Een aantal geïnterviewden meldt dat formele regelgeving pas in laatste instantie zal worden ingezet voor zwaarwegende thema's. Nu is de kern van de aanpak dat bestuurders en bewoners zich gaan scharen achter de gebiedskenmerken. De provincie vindt dat de kracht zit in samenwerking. Geïnterviewden van de provinciale organisatie geven aan dat het nog afwachten is hoe dit in de praktijk loopt en dat het tijd kost voordat alle betrokken partijen het nieuwe kwaliteitsdenken tussen de oren hebben.

### *Verankering in gemeentelijke bestemmingsplannen*

De ruimtelijke kwaliteiten en gebiedskenmerken in Nationale landschappen zijn bekend en verankerd in provinciaal ruimtelijk beleid. Nu zijn de gemeenten aan zet om dit te verankeren in de bestemmingsplannen. Hiermee wordt bedoeld dat de ruimtelijke kwaliteiten en gebiedskenmerken in Nationale landschappen opgenomen worden in een formeel gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan (bestemmingsplan). Dit moet nog plaatsvinden en volgens de provinciale organisatie en het Ministerie van VROM moet nog blijken hoe dit in de toekomst gaat.

De kernkwaliteiten moeten binnen een jaar na inwerkingtreding van de Omgevingsverordening van de provincie Overijssel (1 september 2009) verankerd zijn in gemeentelijke bestemmingsplannen. Dit volgt uit artikel 4.1 lid 2 van de Wro: "Tenzij bij de verordening een andere termijn wordt gesteld, stelt de gemeenteraad binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een bestemmingsplan of een beheersverordening vast met inachtneming van de verordening."

Gemeenten zijn gestart met het borgen van landschappelijke kwaliteiten in bestemmingsplannen. Zo werken gemeenten in de IJsseldelta bijvoorbeeld samen met waterschap Groot Salland aan één integraal bestemmingsplan voor het buitengebied voor het gehele Nationaal landschap. Daarbij staan de kwaliteiten van het Nationaal landschap centraal.

De VROM-Inspectie heeft recentelijk (november 2009) een informatieblad gepubliceerd op basis van een onderzoek naar de borging van kernkwaliteiten in gemeentelijk beleid. 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.

Ook de provincie heeft een rol bij het verankeren van kernkwaliteiten in bestemmingsplannen. Via bestuurlijke overleggen en door gemeenten te stimuleren probeert de provincie te bevorderen dat de kwaliteiten worden geborgd. De provincie heeft daarbij te maken met verschillen tussen gemeenten. Een aantal geïnterviewden van de provinciale organisatie stelt dat gemeenten verschillend zullen omgaan met het verankeren van kernkwaliteiten, omdat de cultuur ten aanzien van ruimtelijk beleid en handhaving daarvan verschilt per gemeente. Sommige gemeenten zijn actief en willen bijvoorbeeld dat er kwaliteitsplannen worden opgesteld bij uitbreiding van stallen. Andere gemeenten zijn nog niet zo ver. Al met al verwacht de provincie dat ingrijpen niet nodig is, omdat er samengewerkt wordt met gemeenten op het vlak van ruimtelijke kwaliteit in Nationale landschappen.

### *Regelgeving vanuit het Rijk*

De inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 heeft gevolgen voor de doorwerking van het nationale ruimtelijke beleid. De nationale belangen die juridische doorwerking vragen, worden geborgd door een algemene maatregel van bestuur (AMvB). De AMvB Ruimte heeft als doel om vanuit een concreet nationaal belang een goede ruimtelijke ordening te bevorderen. De AMvB is het inhoudelijke beleidskader van de rijksoverheid waaraan bestemmingsplannen van gemeenten moeten voldoen. Dat betekent dat de AMvB regels geeft over bestemmingen en het gebruik van gronden en zich primair richt tot de gemeente. Daarnaast kan de AMvB aan de gemeente opdragen om in de toelichting bij een bestemmingsplan bepaalde zaken uitdrukkelijk te motiveren. Ook kan in zo'n AMvB aan de provincie worden opgedragen om ter behartiging van nationale ruimtelijke belangen, maar waar toch maatwerk is vereist, de regels uit de AMvB in een provinciale verordening verder uit te werken<sup>15</sup>.

De AMvB Ruimte treedt naar verwachting medio 2010 in werking en is volgens het Rijk beleidsneutraal. In de Omgevingsvisie van de provincie Overijssel wordt al ingespeeld op de inhoud van de AMvB Ruimte.

Het Ministerie van VROM stelt dat het Rijk het beleid uit de nota Ruimte op korte termijn niet aanpast. Door de provinciale organisatie wordt de zorg uitgesproken dat er wel extra regelgeving voor Nationale landschappen komt van het Rijk. Dit acht men zeer onwenselijk, omdat extra regelgeving het draagvlak bij de provincie en gebiedspartners sterk negatief zal beïnvloeden. Dit is door de provincies Overijssel en Gelderland in een gezamenlijke brief van 16 september 2008 aan het Rijk al aangegeven.

---

<sup>15</sup> Onder andere [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl) en [www.infomil.nl](http://www.infomil.nl).

**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 regime' en 'migratie saldo 0')

### **Bevindingen**

De provincie heeft in haar beleid de kernpunten van het rijksbeleid uitgewerkt en toegelicht.

De kernkwaliteiten zijn omschreven en uitgewerkt. Bij nieuwe ontwikkelingen en projecten bekijkt de provincie samen met betrokkenen vooraf of het een bijdrage levert aan het behouden of versterken van de kernkwaliteiten. Diverse initiatieven en projecten zijn in gang gezet. Een deel van de resultaten hiervan zijn al zichtbaar en een deel wordt in de toekomst zichtbaar.

### **Toelichting**

In de rijksnota Ruimte zijn de kernpunten voor het Nationaal landschappenbeleid en de taken voor de provincie aangegeven (zie paragraaf 2.1.2.). Uit desk study en interviews komt naar voren dat de provincie de kernpunten en taken heeft vastgelegd en uitgewerkt in provinciaal beleid. Op de volgende pagina's gaan wij achtereenvolgens in op:

- Begrenzing van de Nationale landschappen;
- Het 'ja, mits regime';
- Het 'migratiesaldo 0' scenario;
- Uitvoeringsprogramma's;
- Uitwerking kernkwaliteiten.

#### ***Begrenzing van de Nationale landschappen***

De provincie heeft de grenzen van beide Nationale landschappen vastgesteld. De grenzen zijn opgenomen in ontwikkelingsvisies en in de Omgevingsvisie. In het algemeen is dit proces soepel verlopen, in samenspraak met gebiedspartners. Voor het Nationaal landschap Noordoost Twente is de oude grens van het Waardevol cultuurlandschap gebruikt. Voor de IJsseldelta was het begrenzen van dit gebied aan de hand van landschappelijke kwaliteiten nieuw.

### *Het 'ja, mits-regime'*

Het 'ja, mits-regime' is een planologisch regime. Het betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit principe in beide Nationale landschappen geldt. In paragraaf 2.4.2. wordt ingegaan op de planologische regelgeving die vanuit andere beleidscategorieën van toepassing zijn in Nationale landschappen.

### *Het 'migratiesaldo 0' scenario*

Binnen de Nationale landschappen in Overijssel geldt een 'migratiesaldo 0' scenario voor woningbouw. Dit betekent dat ten hoogste voor de eigen bevolkingsgroei mag worden gebouwd. In de Omgevingsvisie is dit opgenomen.

Voor beide Nationale landschappen in Overijssel geldt dat alleen bouwen voor de lokale behoefte geen nieuw gegeven is. In Noordoost Twente bouwde men al alleen voor de lokale behoefte en was aanpassing van het bestaande woonbeleid niet nodig. Dit scenario gold al in Waardevolle cultuurlandschappen. In de IJsseldelta was geen grootschalige woningbouw gepland. Hierop aanvullend: in beide Nationale landschappen was het migratiesaldo in de afgelopen jaren negatief (Monitor Nota Ruimte, 2008) en betekent het migratiesaldo nul scenario dus geen beperking voor woningbouw. Er bestaat discussie vanuit het IPO met het Rijk over wat 'migratiesaldo 0' in de praktijk betekent. Dit komt omdat het begrip moeilijk te operationaliseren is.

### *Uitvoeringsprogramma's*

Behoud en ontwikkeling van de kwaliteiten van het landschap komt onder andere tot uiting door het uitvoeren van projecten in het kader van uitvoeringsprogramma's. Voor het Nationaal landschap IJsseldelta en voor Noordoost Twente zijn uitvoeringsprogramma's opgesteld. Het programma voor het Nationaal landschap IJsseldelta bestaat uit twee delen: een ontwikkelingsperspectief en een uitvoeringsprogramma. Voor het Nationaal landschap Noordoost Twente is een ontwikkelingsperspectief en een gebiedsprogramma opgesteld. In deze stukken is de programmatische aanpak beschreven en geconcretiseerd.

Binnen het Nationaal landschap IJsseldelta krijgt dit vorm langs drie ontwikkelingslijnen:

- Oude kavels en nieuwe krekens: de kracht van de IJsseldelta (landschappelijke en natuurlijke kernkwaliteiten als uitgangspunt);
- Van melk, tapijt en tomaten: wonen en werken in de IJsseldelta (sociaaleconomische ontwikkeling);
- Dwalen door de delta: de IJsseldelta ontsloten (toegankelijkheid).

In het Ontwikkelingsperspectief voor het Nationaal landschap Noordoost Twente is gekozen voor vier ontwikkelingslijnen:



- Landbouwers maken het landschap: de landbouw kan zich verder ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de kernkwaliteiten van het Nationale landschap;
- Koester de gebiedskwaliteiten: de structuur en de bijzondere kwaliteiten koesteren en verder te ontwikkelen en tegelijkertijd andere ontwikkelingen zo vorm te geven dat zij deze structuur zichtbaar houden en versterken;
- Versterk de beleving van een onthaastend landschap: beter beleefbaar maken van de bijzondere kwaliteiten;
- Zorg voor een groene woon- en werkomgeving: de kwaliteit van het landschap als vestigingsfactor.

De ontwikkelingslijnen zijn vervolgens voor beide Nationale landschappen uitgewerkt (onder andere in concrete doelen en projecten, zie ook paragraaf 2.2.2).

#### *Uitwerking kernkwaliteiten*

Het Rijk heeft per Nationaal landschap drie kernkwaliteiten benoemd:

Tabel 2. Overzicht kernkwaliteiten per Nationaal landschap.

<i>IJsseldelta</i>	Zeer open landschap	Huisterpen en kreekruigen	Oudste rationele, geometrische verkaveling van Nederland
<i>Noordoost-Twente</i>	Kleinschalig, geaccidenteerd landschap	Het groene karakter	Samenhangend complex van beken, essen, kampen en moderne ontginningen

De provincie heeft de kernkwaliteiten uit de nota Ruimte voor de IJsseldelta en Noordoost Twente uitgewerkt op de volgende wijze:

- **Omgevingsvisie en Catalogus Gebiedskenmerken:**  
De kernkwaliteiten zijn in de Omgevingsvisie benoemd en in de Catalogus Gebiedskenmerken uitgewerkt (zowel in tekst als in beeld).  
Bijvoorbeeld over het Zeekleilandschap:

*Ambitie:*

De ambitie is hier de kwaliteit van de grote open ruimtes met de verspreide erven en het subtiele reliëf in stand te houden. Dit betekent aandacht voor de ruimtes zelf, maar ook voor de kwaliteit van de horizon, omdat het vergezicht hier beeldpalend is. Deze gebieden zouden nog aan kwaliteit kunnen winnen, als het ‘dynamische deltakaracter’ weer meer voelbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld door het krekpatroon zichtbaarder en beleefbaarder te maken en het contrast tussen binnen en buitendijks gebied te vergroten. Kenmerkende cultuurhistorische gebouwen en bouwwerken behouden door ze aan te passen aan nieuwe functies. Eventuele nieuwe bebouwing realiseren op terpen of via andere innovatieve oplossingen anticiperen op hogere waterstanden van het IJsselmeer.

*Sturing:*

Norm

- Het zeekleilandschap krijgt een beschermende bestemmingsregeling, gericht op instandhouding van het karakteristieke dijkenpatroon, de grootschaligheid en openheid, de erven (al/niet op terpen gelegen, als eilanden in een grote groene ruimte) en de terpen zelf met hun bijbehorende karakteristieke erven.

Richting

- Als ontwikkelingen plaats vinden in het zeekleilandschap, dan dragen deze bij aan behoud en versterking van bestaande erven, lintdorpen en voormalige Zuiderzeestadjes.
- Als ontwikkelingen plaats vinden op het Kampereiland, dan dragen deze bij aan behoud van de mozaïekstructuur van de kavels.
- Als ontwikkelingen plaats vinden in het Land van Kuinre, dan dragen deze bij aan behoud van de bestaande structuur van lange opstreckende kavels.

Bron: Catalogus Gebiedskenmerken

- **Omgevingsverordening en Ontwikkelingsperspectieven:**  
In de Omgevingsverordening meldt de provincie dat een groot deel van de bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen al is bereikt door de gebiedskenmerken die opgenomen zijn in de Catalogus Gebiedskenmerken. De Nationale landschappen omvatten echter volgens de provincie meerdere typen gebiedskenmerken en niet alle onderdelen van de Catalogus zijn toegespitst op de kernkwaliteiten. Vanwege de bijzondere status en de gewenste samenhang in de benadering is voor Nationale landschappen een aanvullende regeling opgenomen.

In de Omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten van de Nationale landschappen benoemd. Deze zijn gelijk aan de kernkwaliteiten die door het Rijk zijn benoemd (zie bovenstaande tabel 2). De kernkwaliteiten zijn verder uitgewerkt in de ontwikkelingsperspectieven voor de Nationale landschappen IJsseldelta en Noordoost Twente. In een bijlage van de verordening zijn de uitgewerkte kernkwaliteiten voor beide Nationale

landschappen opgenomen. Deze zijn gelijk aan de uitgewerkte kernkwaliteiten die genoemd worden in de ontwikkelingsperspectieven. Bijvoorbeeld:

Tabel 3. Nader uitgewerkte kernkwaliteiten Nationaal landschap IJsseldelta, kernkwaliteiten landschap, cultuurhistorie, archeologie.

<i>Deelgebied</i>	<i>Hoofdkenmerken</i>	<i>Structuren</i>	<i>Elementen</i>
<i>Polder Mastenbroek</i>	Weidsheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geometrie</li> <li>• Lange linten en weteringen</li> <li>• Ontbrekende wegbeplanting</li> <li>• Contrastrijke randen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boerderijen op terpen</li> <li>• Bajonetkruisingen</li> <li>• Kreken</li> <li>• Sloten</li> <li>• Kolken</li> </ul>
<i>Kampereiland en de buitenpolders Mandjeswaard, Polder de Pieper en Zuiderzeepolder</i>	Openheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reliëf</li> <li>• Onregelmatige vormen</li> <li>• Rivierarmen</li> <li>• Dijken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreken</li> <li>• Sloten</li> <li>• Kolken</li> <li>• Boerderijen op terpen</li> </ul>
<i>Rivierenlandschap</i>	Kleinschaligheid en openheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meanderende rivieren</li> <li>• Uiterwaarden</li> <li>• Contrastrijke randen</li> <li>• Dijken</li> <li>• Historische kernen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Boerderijen</li> <li>• Kreken</li> <li>• Hanken</li> <li>• Rivierduinen</li> <li>• Kolken</li> <li>• Moeras</li> </ul>

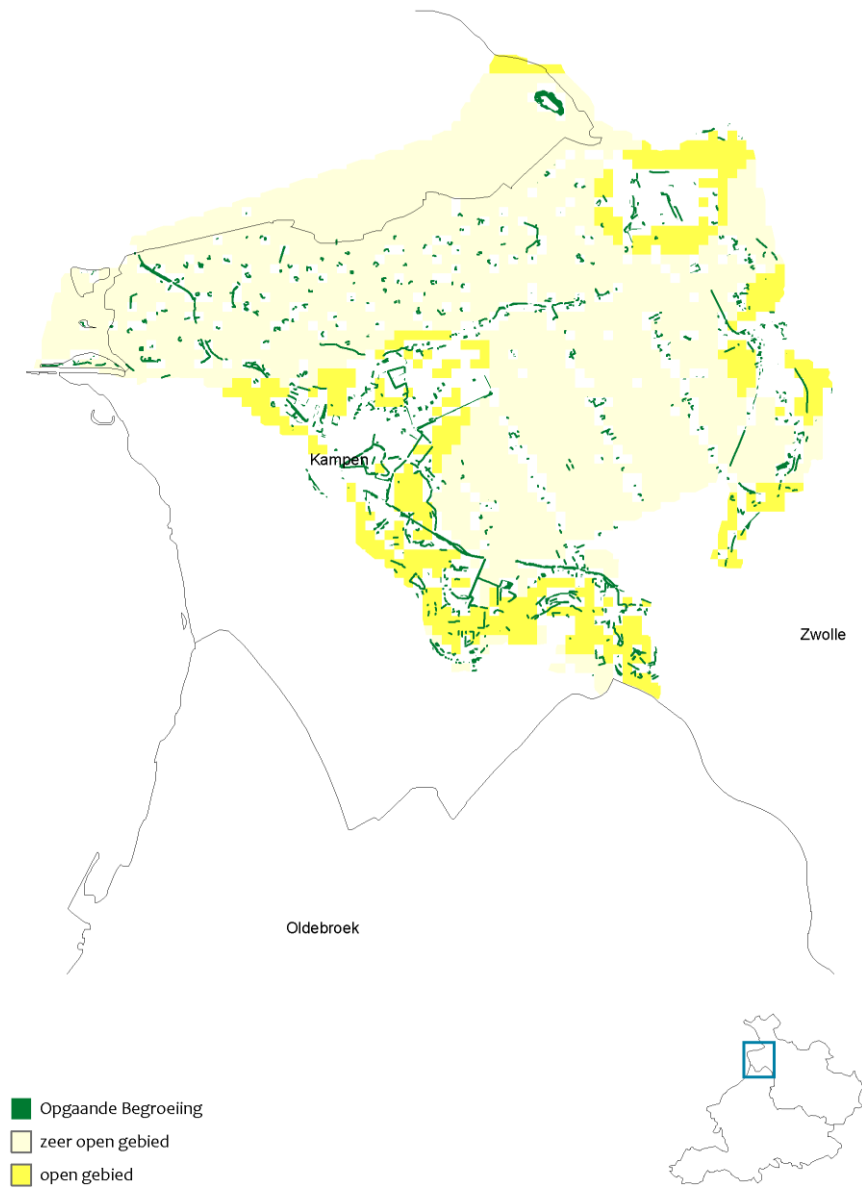
Bron: Omgevingsverordening

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.<sup>16</sup> 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 zijn kernkwaliteiten van het landschap weergegeven. Deze kaarten zijn te zien als een nulmeting. Het is de bedoeling dat in 2013 een nieuwe serie kaarten zal worden gemaakt, waardoor een vergelijking goed mogelijk zal zijn. De volgende kaarten geven een indruk van een aantal kernkwaliteiten van beide Nationale landschappen:

<sup>16</sup> Het Planbureau voor de Leefomgeving is ontstaan uit een fusie van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau.

Figuur 4 Kernkwaliteiten IJsseldelta

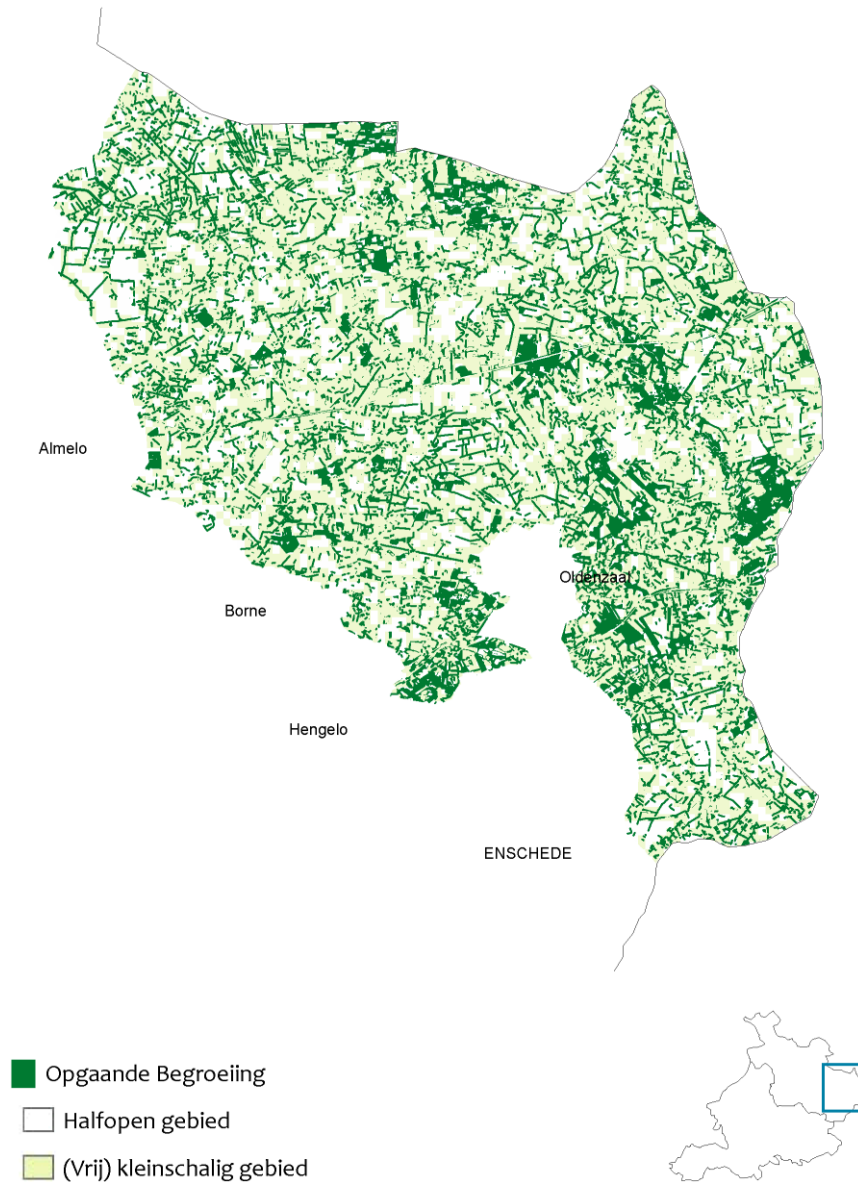
Openheid IJsseldelta



Bron: Planbureau voor de leefomgeving

Figuur 5 Kernkwaliteiten Noordoost Twente

Kleinschalig, groen karakter Noordoost-Twente



Bron: Planbureau voor de leefomgeving

### *Concrete kernkwaliteiten*

Uit het bovenstaande blijkt dat de kernkwaliteiten omschreven en uitgewerkt zijn door de provincie. Op basis van de kernkwaliteiten worden projecten geselecteerd en uitgevoerd. Bij nieuwe ontwikkelingen en projecten bekijkt de provincie samen met betrokkenen vooraf of het een bijdrage levert aan het behouden of versterken van de kernkwaliteiten.

De provincie heeft in projecten en nieuwe ontwikkelingen aandacht voor het ontwerp en de ruimtelijke inpassing van ontwikkelingen in het landschap. Er wordt een koppeling gemaakt tussen ruimtelijke kwaliteit en kwalitatief hoogwaardige inpassing van nieuwe ontwikkelingen in het landschap. Diverse initiatieven en projecten zijn in gang gezet. Een deel van de resultaten hiervan zijn al zichtbaar en een deel wordt in de toekomst zichtbaar. Hieronder enkele voorbeelden:

- In Noordoost Twente worden de landschapskwaliteiten in een aantal pilot-gebieden (onder andere Hezingen Mander, gebied van de Mosbeek en Dinkeldal) op gebiedsniveau verder uitgewerkt. Gemeenten en waterschap nemen deze bevindingen op in hun ruimtelijke kwaliteitskaders.
- 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.
- In de IJsseldelta en in Noordoost Twente: het project Streekeigen Huis en Erf. Streekeigen Huis en Erf is een projectaanpak waarbij de relatie tussen bebouwing en erf met het omliggende landschap wordt verbeterd of hersteld. Hierbij gaat het om het behoud en de ontwikkeling van karakteristieke erven in een bepaalde (kenmerkende) streek van Overijssel.
- Sinds medio 2009 wordt in opdracht van het Nationaal Landschap Noordoost Twente door WUR/Alterra gewerkt aan 3 d(imensionale)-visualisaties van de kernkwaliteiten van Noordoost Twente. De 3d-visualisaties laten middels kaartbeelden en computeranimaties (bijvoorbeeld vogelvluchtbeelden) de veranderingen in het landschap zien als gevolg van autonome ontwikkelingen of bepaalde beleidsbeslissingen. Voor het Nationaal Landschap Noordoost Twente komt hiermee een instrument beschikbaar waarmee omgegaan kan worden met ruimtelijke ontwikkelingen in het landschap (zoals schaalvergroting in de landbouw). Hiermee wordt voorkomen dat elke individuele wens tot kap, verplaatsing of aanplant van landschapselementen afzonderlijk moet worden beoordeeld, zonder de consequenties voor de landschapsstructuur als totaal te kunnen overzien.
- In Noordoost Twente: in 2010 geeft de provincie verder vorm aan een uitvoeringsstructuur voor praktijkvragen uit de agrarische sector voor versterken van landschap en landbouw. Het betreft onder andere de invulling voor de inpassing van het kleinschalige landschap van Noordoost Twente in de bedrijfsvoering van een duurzame en toekomstgerichte melkveehouderij. Daarbij wordt rekening gehouden met andere gebiedsfuncties. Dit is een vervolg op de verkenning Grootchalig Boeren in Kleinschalig Landschap (GBKL): hoe het

- Twentse landschap en een vitale toekomstgerichte melkveehouderij in het gebied zich in samenhang zouden kunnen ontwikkelen.
- Gemeenten en particulieren maken voor het opstellen van beeldkwaliteitsplannen gebruik van de expertise van ervenconsulenten en AtelierOverijssel. Dit heeft onder andere geleid tot een voorbeeldenboek ‘Over stallen gesproken’.
  - De provincie Overijssel heeft AtelierOverijssel geïnitieerd en mogelijk gemaakt. AtelierOverijssel is één van de instrumenten die de provincie inzet om de omslag te maken naar een ontwikkelingsgerichte provincie met de focus op ruimtelijke kwaliteit. AtelierOverijssel adviseert over ruimtelijke opgaven, waarbij ruimtelijke kwaliteit het uitgangspunt vormt.

Geïnterviewden van de provinciale organisatie vinden het belangrijk dat kernkwaliteiten in de praktijk concreet worden, omdat landschapskwaliteiten zoals “openheid” en “kleinschaligheid” de burger niet aanspreken. De ministeries van VROM en LNV willen dat de provincies de kernkwaliteiten meer op praktisch niveau uitwerken: waar moeten ruimtegebruikers aan voldoen? Tot nu toe pakken provincies dat volgens de ministeries onvoldoende op, al is er volgens hen in Overijssel wel het nodige gedaan om kernkwaliteiten uit te werken. Zo stelt het Ministerie van VROM dat de Catalogus Gebiedskenmerken gemeenten dwingt bij ruimtelijke ontwikkeling rekening te houden met landschappelijke kwaliteiten. Dit moet zich volgens het Ministerie van VROM echter in de toekomst gaan bewijzen.

#### 2.2.4. Financiering

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

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

#### **Bevindingen**

Er zijn afspraken gemaakt tussen Rijk en provincie over de onderlinge financiële verantwoordelijkheden voor het Nationaal landschappenbeleid. De provincie levert de grootste financiële bijdrage. De provincie vindt de financiële bijdrage van het Rijk te beperkt.

Op korte termijn is er financiële dekking voor de beleidsuitvoering, op middellange termijn is dit niet voldoende.

## Toelichting

### *Afspraken financiële bijdrage*

De provincie heeft met het Rijk afgesproken wat de financiële bijdragen zijn voor het Nationaal landschappenbeleid. De afspraken met het Rijk hebben plaatsgevonden in het kader van de afspraken over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het door het Rijk en de provincie beschikbaar gestelde budget voor het Nationaal landschappenbeleid is weergegeven in tabel 4. Hieruit blijkt dat de provincie de grootste financiële bijdrage levert, namelijk 26,2 miljoen van de 29,2 miljoen euro (90%).

Tabel 4. Begroting Nationale landschappen, 2007 tot en met 2013 in euro's (afgerond)<sup>17</sup>.

	<i>Totaal Overijssel</i>
Provincie	26,2 mln.
Rijk	3,0 mln.
Totaal	29,2 mln.

Bron: provincie Overijssel

### *Cofinanciering en andere financiële bronnen voor landschapsbeleid*

Aanvullend op bovenstaande begroting:

- De bedragen in tabel 4 betreffen de bijdragen van het Rijk en de provincie. In totaal zijn er meer middelen voor het Nationaal landschappenbeleid beschikbaar dan weergegeven. Gebiedspartners leveren ook een bijdrage. De provincie financiert projecten (mede met rijks geld) tot maximaal 75%, de resterende 25% komt van andere partijen zoals gebiedspartners (cofinanciering).

De maximale financiering door de provincie geldt voor projecten die uitgevoerd worden in het kader van het Nationaal landschappenbeleid. Voor andere beleidsvelden financiert de provincie veelal maximaal 50%. De maximale bijdrage van de provincie voor Nationaal

<sup>17</sup> De provinciale middelen worden onder andere gefinancierd uit DIA (Dynamische Investeringsagenda) en IIO (Investeren in Overijssel). De DIA middelen bestaan uit € 7 miljoen autonome middelen en € 4 miljoen rente voorfinanciering Rijk. De IIO middelen bestaan uit € 2,2 miljoen autonome middelen en uit € 0,5 miljoen rente voorfinanciering Rijk. Rente voorfinanciering Rijk betreft de rente op voorfinanciering door de provincie. Dit wil zeggen dat de provincie er op dit moment vanuit gaat dat het Rijk extra middelen gaat toekennen aan de Nationale landschappen en dat de provincie deze middelen gaat voorfinancieren. Het is nog niet zeker dat de bijdrage van het Rijk er zal komen en op dit moment wordt er door de provincie dus nog niet voorgefinancierd. Omdat de rente op de voorfinanciering gedekt dient te zijn, is het bedrag voor de rente voorfinanciering (totaal € 4,5 miljoen) al wel opgenomen in de begroting. Bij de midterm review worden afspraken gemaakt over de bijdrage van het Rijk en wordt duidelijk wat dit betekent voor de (rente) voorfinanciering.



landschappenbeleid (75%) is dus groter dan voor andere beleidsvelden (50%).

- De bovenstaande gegevens geven een beeld van het budget dat voor Nationaal landschappenbeleid beschikbaar is. Er zijn echter ook bronnen die niet vallen onder Nationaal landschappenbeleid<sup>18</sup>, maar wel effect hebben op de landschappelijke kwaliteiten.

Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de regeling groen blauwe diensten. In Nationaal landschap IJsseldelta is er voor gekozen om groen blauwe diensten niet via het programma voor het Nationaal landschap te financieren. In het Nationaal landschap Noordoost Twente gebeurt dit wel via het programma voor het Nationaal landschap. Groene en blauwe diensten zijn gericht op het beheer van natuur en landschap in het agrarisch cultuurlandschap (zoals houtwallen en oevers) en op het vasthouden van water op percelen en in de watergangen. Daarnaast kan een groene dienst ook bestaan uit het gedogen van een pad of een landschapselement.

#### *Verdeling per Nationaal landschap*

Op basis van de gebiedsomvang is een verdeling van het budget gemaakt. Hierdoor is er voor het Nationaal landschap Noordoost Twente meer budget beschikbaar dan voor IJsseldelta (zie tabel 5).

Tabel 5. Begroting Nationale landschappen, 2007 tot en met 2013.

	<i>IJsseldelta</i>	<i>Noordoost Twente</i>	<i>Totaal Overijssel</i>
absoluut (in mln. euro)	11,7	17,5	29,2
percentage	40%	60%	100%

Bron: provincie Overijssel

#### *Provinciale bijdrage in vergelijking met rijksbijdrage*

Uit de begroting van het Nationaal landschappenbeleid blijkt dat de provinciale bijdrage groot is in vergelijking met de bijdrage van het Rijk. De provinciale organisatie vindt de verhouding zoek: de rijksbijdrage is in vergelijking te klein. Men stelt dat het op lange termijn niet wenselijk en niet te verdedigen is ten opzichte van andere beleidsterreinen dat de provincie een zodanige financiële inbreng heeft voor het Nationaal landschappenbeleid.

<sup>18</sup> Omdat dit onderzoek gaat over het Nationaal landschappenbeleid is geen analyse gemaakt van alle overige bronnen voor landschapsbeleid.

Een aantal geïnterviewden van de provinciale organisatie en het Ministerie van VROM meldt dat het Rijk vooraf heeft aangegeven een grotere financiële bijdrage te leveren dan nu het geval is. Dit is door de provincies Overijssel en Gelderland in een gezamenlijke brief van 16 september 2008 aan het Rijk aangegeven: de afspraak was dat het Rijk 50% zou bijdragen aan het budget voor Nationaal landschappenbeleid.

Bij de midterm review wordt door de provincie geprobeerd het Rijk te overtuigen om meer middelen beschikbaar te stellen. Enkele geïnterviewden verwachten niet dat de financiële verhoudingen snel zullen veranderen, mede door de economische crisis. Men stelt echter wel dat het Rijk duidelijkheid moet verschaffen over de toekomst van het Nationaal landschappenbeleid: is er sprake van een duurzame investering (ook na 2014)?

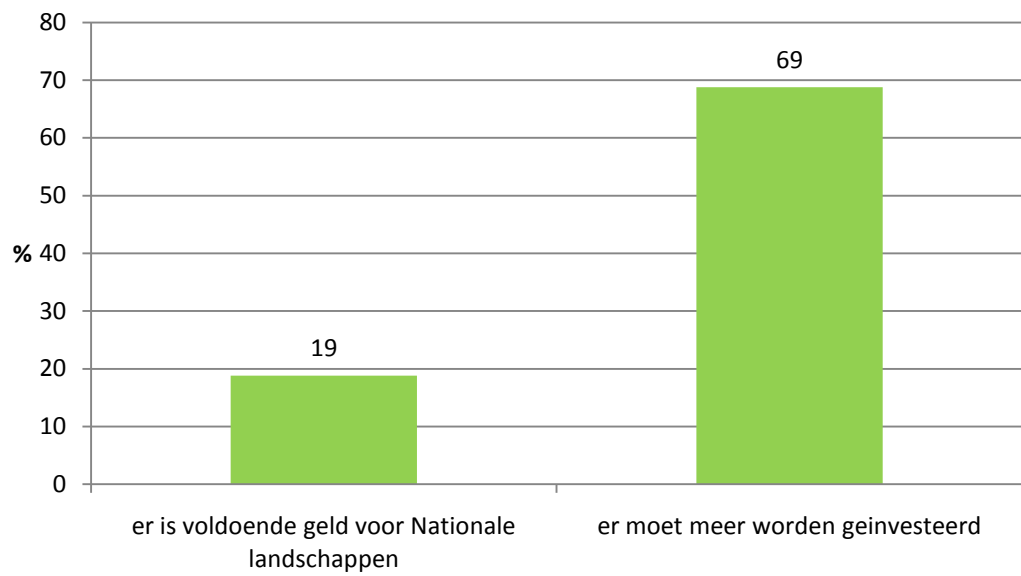
### *Financiële dekking*

Volgens de provinciale organisatie is de financiële dekking op middellange termijn onvoldoende:

- Voor Noordoost Twente is het budget voldoende om het uitvoeringsprogramma te realiseren. De ambitie is vooraf bijgesteld: de ambitie was 30 miljoen euro, maar het was helder dat daar geen budget voor was. Vervolgens is een lagere begroting aangehouden.
- Voor de IJsseldelta is het budget op middellange termijn onvoldoende. Voor het uitvoeringsprogramma is 25 miljoen euro begroot. Op dit moment is bijna 12 miljoen beschikbaar. Geïnterviewden van de provinciale organisatie verwachten dat er de komende jaren meer budget zal worden gevonden. Overigens is er voor de IJsseldelta op dit moment geen tekort aan financiering, maar wel op middellange termijn.
- Het totale ambitieniveau voor de periode tot en met 2013 is 50 miljoen euro, maar voor beide Nationale landschappen geldt dat er te weinig geld is om de gehele ambitie waar te maken (Provincie Overijssel, Projectopdracht “Realiseren ambitieniveau Nationale landschappen”). In de periode na 2013 verwacht de provincie eenzelfde investering van 50 miljoen euro nodig te hebben om de doelstellingen voor het gebied te halen.

Gebiedspartners zijn net als geïnterviewden van de provincie van mening dat het huidige budget uiteindelijk niet voldoende is. Bijna alle gebiedspartners zijn van mening dat er onvoldoende geld is voor het Nationaal landschappenbeleid en een groot deel vindt dat er meer moet worden geïnvesteerd (zie figuur 6).

**Figuur 6** Voldoende budget volgens gebiedspartners?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

## 2.3. Hoe is de uitvoering georganiseerd?

### 2.3.1. Instrumenten

*Norm:* instrumenten zijn transparant en uitvoerbaar

#### *Bevindingen*

De instrumenten van de provincie voor het Nationale landschappenbeleid zijn helder en uitvoerbaar. De provincie zet voor het Nationaal landschappenbeleid een mix van communicatieve, financiële, juridische en organisatorische instrumenten in.

#### *Toelichting*

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

Het stimuleren vindt plaats via subsidies, communicatie aan burgers, bestuurders en gebruikers van een Nationaal landschap, en via ambtelijke projectondersteuning. De provinciale organisatie vindt projectsubsidies, communicatie, draagvlak en samenwerking in eerste instantie de belangrijkste instrumenten. De provincie beschikt over instrumenten zoals de uitvoeringsprogramma's voor de Nationale landschappen. Hierbij worden projecten uitgevoerd met behulp van projectsubsidies. Mensen uit het gebied trekken de projecten. De provincie Overijssel beschikt over ambtelijke capaciteit voor het Nationaal landschappenbeleid. Een projectleider en een secretaris coördineren de provinciale activiteiten.

Het reguleren geschiedt via een planologische (ruimtelijke) lijn (zie ook paragraaf 2.2.3. over ruimtelijke plannen). Aandacht en betrokkenheid leiden volgens de provinciale organisatie tot initiatieven vanuit het gebied en zorg voor het landschap. De provincie wil stimuleren dat bestuurders en bewoners zich betrokken voelen bij de gebiedskenmerken. Om dit te bereiken is communicatie cruciaal: er moet helder verteld worden wat het Nationaal landschap uniek maakt en welke mogelijkheden een mooi landschap biedt (beleving, trots, maar ook inkomsten).

Indien nodig kunnen ontwikkelingen worden afgedwongen. Als in bestemmingsplannen nieuwe ontwikkelingen worden opgenomen die in strijd zijn met provinciale belangen die via de Omgevingsverordening zijn geborgd kunnen GS besluiten het juridisch instrumentarium in te zetten. Met de provinciale Omgevingsvisie en Omgevingsverordening heeft de provincie een formele bevoegdheid richting gemeenten.

### 2.3.2. Taakverdeling

**Norm:** er is afgesproken welke partij waarvoor verantwoordelijk is

**Norm:** de afspraken over de taakverdeling zijn duidelijk voor betrokkenen

#### **Bevindingen**

Het Rijk, de provincie en gebiedspartners hebben afgesproken wie welke taak op zich neemt wat betreft het Nationaal landschappenbeleid. De taakverdeling voor het Nationale landschappenbeleid is niet voor alle betrokkenen duidelijk. Er bestaat bij gebiedspartners tevredenheid over de samenwerking met de provincie.

#### **Toelichting**

##### *Taken provincie*

De provincie heeft de regierol. 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.<sup>19</sup> In de rijksnota Ruimte zijn taken voor de provincie expliciet benoemd (zie ook paragraaf 2.1.2.): begrenzen van de Nationale landschappen, kernkwaliteiten per landschap uitwerken en het opstellen van een uitvoeringsprogramma per landschap. Deze taken sluiten aan op de rol die de provinciale organisatie en gebiedspartners voor de provincie zien:

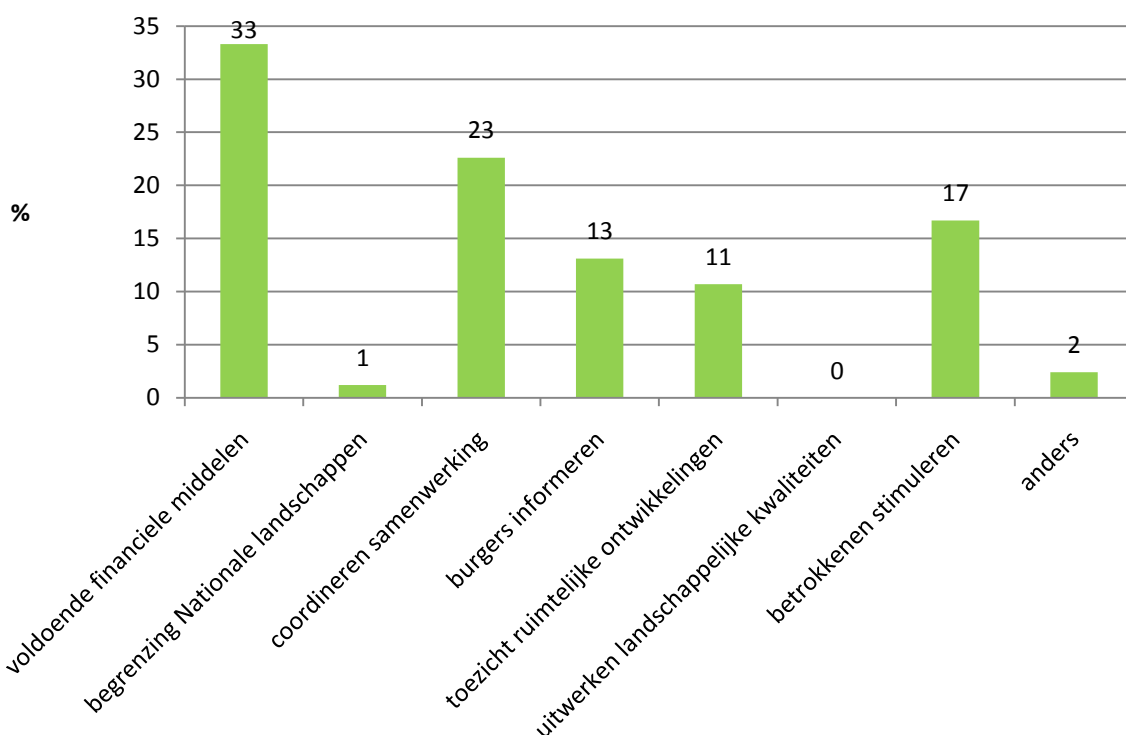
- Volgens de provinciale organisatie moet de provincie vooral randvoorwaarden bieden, stimuleren en versterken. Daarbij gaat het onder andere om behoud door ontwikkeling, begrenzen van Nationale landschappen, uitwerken van kernkwaliteiten en het opstellen van uitvoeringsprogramma's (zie paragraaf 2.2.3.). De gemeenten en maatschappelijke organisaties trekken de projecten. De provincie blijft daarbij op de achtergrond, al blijft ze nog wel een rol houden, bijvoorbeeld wat betreft de controle van de subsidiëring.
- Volgens gebiedspartners moet de provincie vooral zorgen voor budget en daarnaast voor het coördineren van samenwerking en voor het stimuleren van andere partijen (zie figuur 7). Andere taken zoals het informeren van burgers en toezicht houden op ruimtelijke ontwikkelingen worden ook genoemd, maar minder vaak. Het is opvallend dat de taken 'begrenzing' en 'uitwerken landschappelijke kwaliteiten' 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

---

<sup>19</sup> 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).

kerntaak uit de rijksnota Ruimte ‘opstellen van uitvoeringsprogramma’s’ past daarentegen goed bij de taken die wel vaak worden genoemd: ‘voldoende financiële middelen’, ‘coördineren samenwerking’ en ‘betrokkenen stimuleren’.

Figuur 7 Wat zijn de belangrijkste taken van de provincie?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

### Taken Rijk

Er zijn vanuit het Rijk meerdere ministeries betrokken bij het Nationaal landschappenbeleid: LNV, VROM en OCW. Het Rijk moet volgens de provinciale organisatie en volgens de ministeries van VROM en LNV vooral een ondersteunende en faciliterende rol spelen. Het Rijk is systeem- en resultaatverantwoordelijk en heeft de uitvoering uit handen gegeven aan de provincies. In de rijksnota Ruimte is het motto: decentraal wat kan, centraal wat moet. De provinciale organisatie en het Rijk geven aan dat dit soms lastig is: wat moet centraal georganiseerd zijn door het Rijk en wat kan decentraal worden uitgevoerd door de provincie? Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor het Nationaal landschappenbeleid, terwijl het Rijk het beleid niet uitvoert.

Volgens de provinciale organisatie zou het Rijk meer moeten doen dan ze nu doet. Het gaat hierbij om financiële middelen (zie paragraaf 2.2.4), maar ook om communicatie en ontsluiten van expertise. Zo zou meer expertise

ontsloten moeten worden over hoe kernkwaliteiten verder uitgewerkt kunnen worden.

#### *Taken gebiedspartners*

Gebiedspartners zoals gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties zijn de uiteindelijke uitvoerders van het beleid en trekken de projecten. Daarnaast zijn ze cofinanciers en het portaal naar de burgers toe. Gemeenten hebben ook een taak in het ruimtelijk beleid (bestemmingsplannen).

#### *Organisatie Nationaal landschappenbeleid*

In paragraaf 2.2.1 is op hoofdlijnen geschetst hoe het Nationaal landschappenbeleid in Noordoost Twente en de IJsseldelta tot stand is gekomen. De uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid is samenvattend als volgt georganiseerd in de Overijsselse Nationale landschappen<sup>20</sup>:

##### **Noordoost Twente:**

- Aansturing vindt plaats door een bestuurlijk gebiedsoverleg (BGO). Het BGO vormt het bestuurlijke afstemmingskader. Aan het BGO nemen de vier betrokken gemeenten, het waterschap en de provincie deel. Het BGO programmeert en heeft als taken om de voortgang en uitvoering van het gebiedsprogramma te bewaken en om de eigen achterban te informeren. Door het BGO wordt frequent contact onderhouden met maatschappelijke organisaties.
- Voorbereiding van de uitvoering vindt plaats door het projectteam Nationaal landschap Noordoost Twente, hierin zijn de provincie, gemeenten en waterschap vertegenwoordigd. Dit team is onder andere verantwoordelijk voor de begeleiding van uitvoeringsprojecten, contact onderhouden met gebiedspartijen, communicatie en promotie en het opzetten en uitvoeren van nieuwe projecten.  
(Bron: Gebiedsprogramma Nationaal landschap Noordoost Twente)

---

<sup>20</sup> Dit betreft een samenvattend overzicht. Voor een volledig overzicht verwijzen wij naar de hoofdstukken over organisatie in de Uitvoeringsprogramma's van beide Nationale landschappen.

#### **IJsseldelta:**

- Een Programmabureau Nationaal Landschap IJsseldelta is verantwoordelijk voor de regierol van de provincie. Vanuit die rol moet er onder andere voor worden gezorgd dat programmadoelen worden gehaald en dat projecten worden opgepakt en op elkaar worden afgestemd. Het Programmabureau bestaat uit maximaal 3 fte (onder andere projectleider, secretaris en secretariële ondersteuning).
- Een Uitvoeringsteam richt zich op de afstemming tussen de betrokken overheidsorganisaties. Naast een afvaardiging van het programmabureau bestaat het overleg uit vertegenwoordigers van gemeenten en waterschap.
- Een Gebiedscommissie is verantwoordelijk voor de inbreng van maatschappelijke en lokale belangen in de uitvoering.
- Een Bestuurlijk kernteam is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het Uitvoeringsprogramma. De dagelijkse besturen van provincie, gemeenten en waterschap stellen daarvoor steeds het kader vast. Het bestuurlijk kernteam fungeert als opdrachtgever voor het Uitvoeringsteam.
- Projecten en projectgroepen: per project wordt vanuit de uitvoerende organisatie(s) een projectleider benoemd en een projectgroep ingesteld.  
(Bron: Ontwikkelingsprogramma Nationaal landschap IJsseldelta)

#### *Duidelijkheid taakverdeling*

Geïnterviewden van de provinciale organisatie geven aan dat de taakverdeling soms onduidelijk was, maar dat dit steeds duidelijker wordt. In Noordoost Twente had die onduidelijkheid bijvoorbeeld te maken met de relatie tussen het Nationaal landschappenbeleid en andere beleidsvelden. In eerste instantie sneeuwde het Nationaal landschappenbeleid onder bij de andere thema's, nu krijgt het Nationaal landschappenbeleid specifiek aandacht.

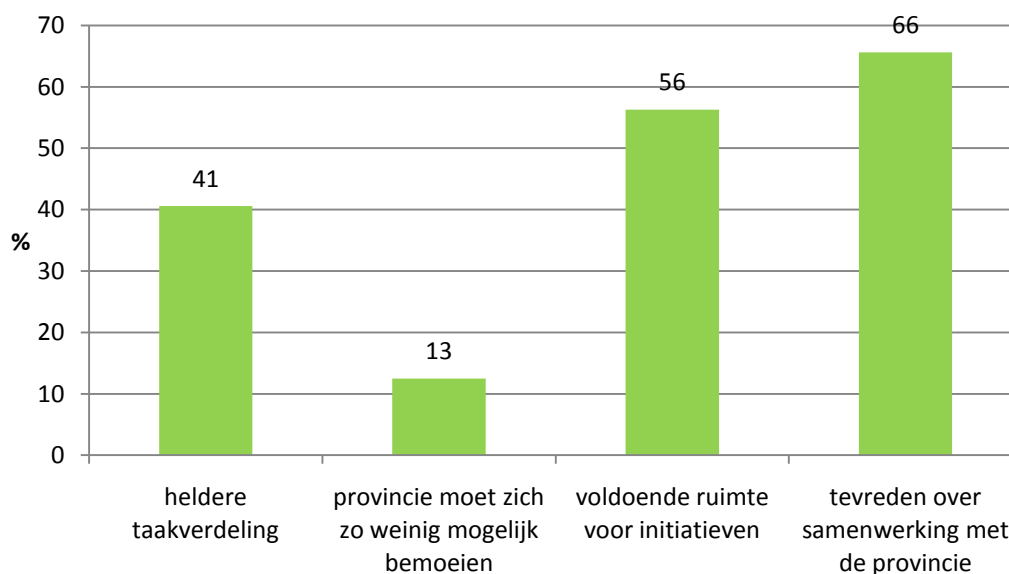
Gebiedspartners zijn stelliger over de duidelijkheid van de taakverdeling dan de provinciale organisatie: relatief weinig gebiedspartners vinden de taakverdeling helder (zie figuur 8)<sup>21</sup>. Gebiedspartners zijn desondanks positief over de samenwerking met de provincie: tweederde van de Overijsselse gebiedspartners is tevreden over de samenwerking met de provincie. De provincie mag zich met landschapsbeleid bemoeien volgens bijna alle gebiedspartners in Overijssel. Ongeveer de helft vindt dat voldoende ruimte wordt gegeven voor initiatieven.

---

<sup>21</sup> 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 onder andere stilgestaan bij de vraag hoe de provincie de samenwerking met partners wil organiseren. De manier waarop maatschappelijke organisaties betrokken worden is één van de verbeterpunten. Voor meer informatie verwijzen wij naar het betreffende onderzoek.



**Figuur 8** Wat vindt u van de taakverdeling en samenwerking met 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

#### **Bevindingen**

Het draagvlak is sinds de start van het beleid toegenomen. In het begin was er weerstand tegen het beleid, omdat men bang was voor extra regelgeving in Nationale landschappen. In Noordoost Twente was de weerstand groter dan in de IJsseldelta. Nu is er bij gebiedspartners in beide Nationale landschappen draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid.

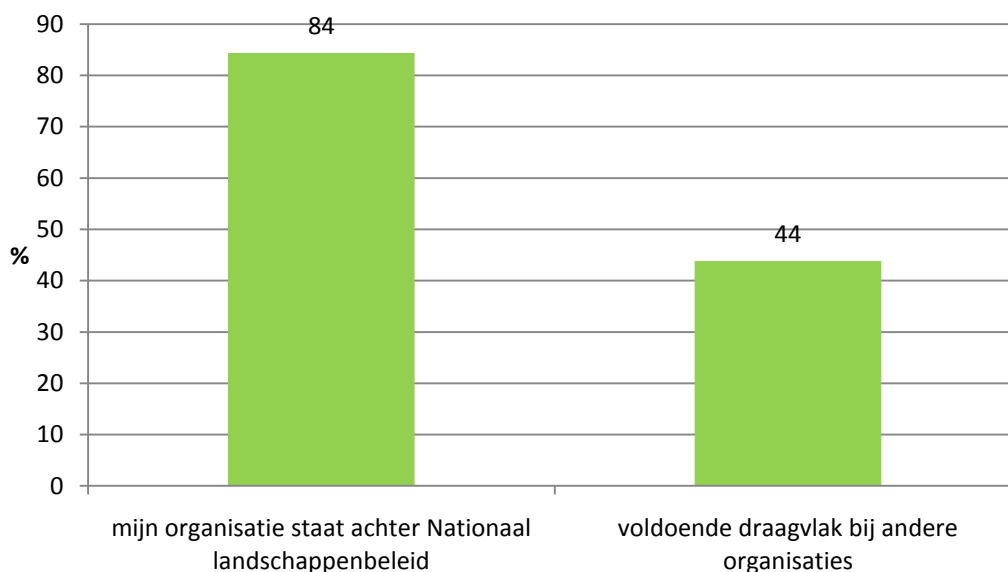
De provincie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het wegnemen van weerstand, door duidelijk te maken dat door het beleid geen extra regelgeving zou komen. Het draagvlak blijft kwetsbaar, omdat het niet los te zien is van andere vraagstukken in het gebied waar wel sprake is van verplichtingen (zoals Natura 2000).

## Toelichting

### Draagvlak

Gebiedspartners in Overijssel staan in meerderheid achter het Nationaal landschappenbeleid (zie figuur 9). Een groot deel van de gebiedspartners schat in dat het draagvlak bij andere organisaties niet voldoende is.

Figuur 9 Staat u achter het Nationaal landschappenbeleid?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

### Start van het beleid

Bij de start van het Nationaal landschappenbeleid was de weerstand bij gebiedspartners groot, volgens geïnterviewden van de provinciale organisatie. Gebiedspartners waren bang voor extra regels. De spelregels voor het nieuwe beleid waren niet bekend en mensen konden het nog niet overzien. Dit kwam ook omdat Nationale landschappen vaak verward werden met een nationaal park: in zo'n park gaat het primair om natuur en men dacht dat Nationale landschappen daarom op slot gingen.

De weerstand is in de loop van de tijd afgenomen. De provincie heeft een belangrijke rol gehad bij het wegnemen van weerstand, omdat ze vanaf het begin heeft benadrukt dat er geen extra regelgeving zou komen door het Nationaal landschappenbeleid. Nationale landschappen worden geen museumlandschap. Uit interviews komt naar voren dat de provincie deze boodschap consequent heeft uitgedragen.

### Draagvlak in de IJsseldelta en Noordoost Twente

Het draagvlak bij gebiedspartners voor het beleid is beïnvloed door de voorgeschiedenis van beide Nationale landschappen in Overijssel. In

Noordoost Twente was de weerstand groter. Dit komt omdat dit gebied Waardevol Cultuurlandschap (WCL) en reconstructiegebied was. Omdat door deze status sprake was van beperkende regelgeving, heeft dit bij een aantal partners geleid tot weerstand. Hierdoor was ook de houding ten opzichte van het Nationaal landschappenbeleid bij voorbaat negatief.

In IJsseldelta lag dit anders, gebiedspartners hadden daar minder ervaringen met beperkingen en regelgeving door landschapsbeleid. Daardoor was er minder weerstand.

### *Draagvlak in de toekomst*

Er moet volgens de provinciale organisatie aandacht blijven voor het behouden van draagvlak. Het draagvlak blijft kwetsbaar. Voor andere vraagstukken in het gebied (zoals Natura2000 en ammoniakbeleid) is wel sprake van verplichtingen en extra regelgeving. Dit heeft ook invloed op het draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid (zie ook paragraaf 2.4.2.). Bovendien blijft bij sommige gebiedspartners nog het nodige wantrouwen bestaan omtrent de status van het Nationaal landschap en de gevolgen ervan.

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

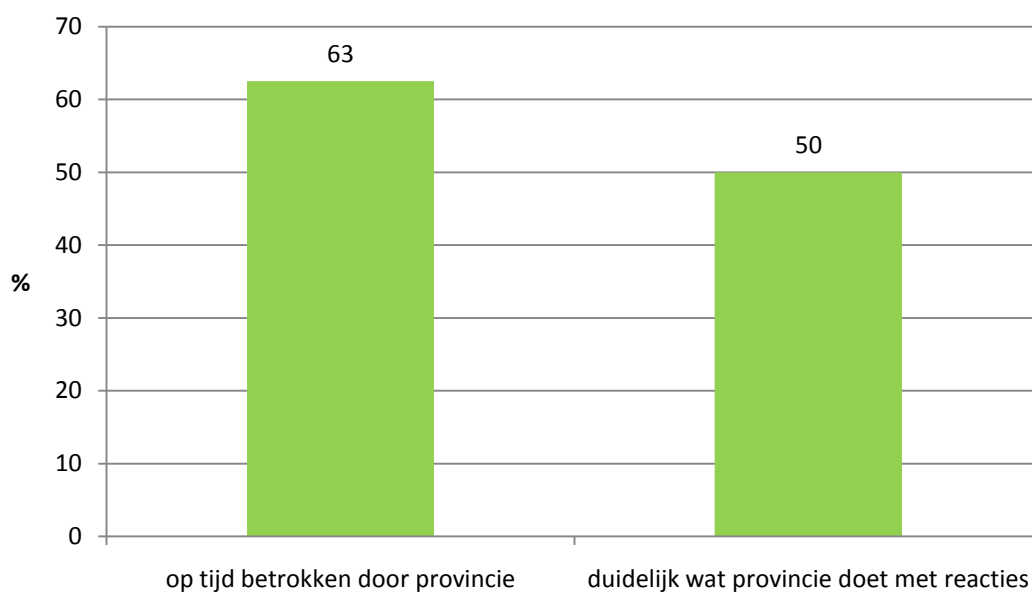
### ***Bevindingen***

De gebiedspartners zijn veelal op tijd betrokken bij beleidsvorming en de uitvoering. Het is niet voor alle gebiedspartners duidelijk wat de provincie doet met de inbreng van gebiedspartners.

### ***Toelichting***

Bijna tweederde van de gebiedspartners in Overijssel vindt dat ze op tijd betrokken is door de provincie bij de totstandkoming van het Nationaal landschappenbeleid (zie figuur 10). De helft van de Overijsselse gebiedspartners vindt het duidelijk wat de provincie doet met reacties op plannen van de provincie, een ander deel antwoordt hierop niet positief. Dit betekent dat het niet voor alle gebiedspartners duidelijk is wat er gebeurt met hun reacties.

**Figuur 10** Betrokken bij totstandkoming beleid?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

**Norm:** burgers zijn bekend met de Nationale landschappen

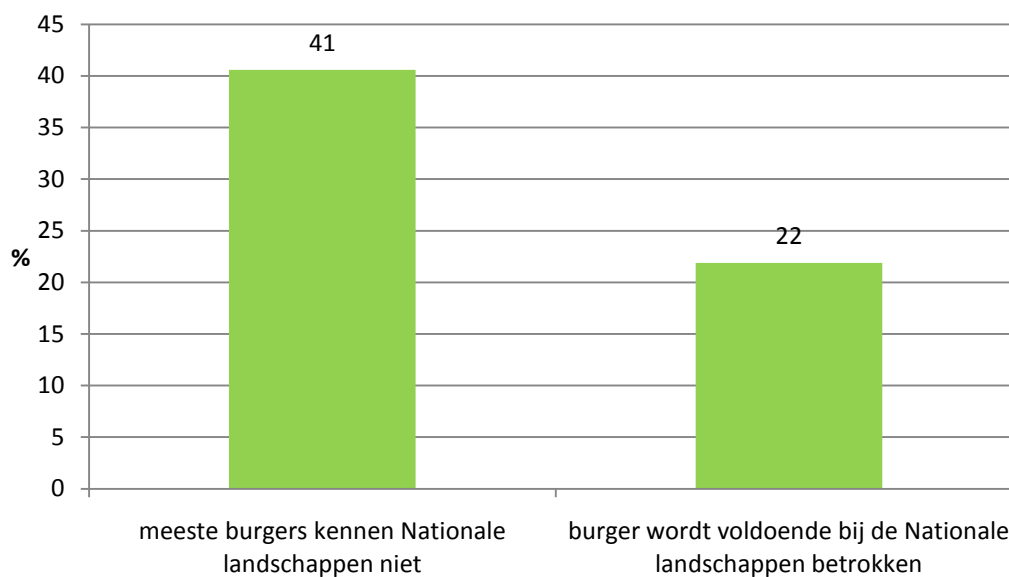
### **Bevindingen**

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

### **Toelichting**

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. Volgens een relatief groot aantal gebiedspartners zijn burgers niet bekend met de Nationale landschappen (zie figuur 11). Bovendien vindt een klein aantal gebiedspartners dat burgers voldoende bij de Nationale landschappen betrokken worden. Een aantal geïnterviewden van de provinciale organisatie is van mening dat mensen in Nationale landschappen nog te weinig weten in wat voor mooi en uniek landschap ze wonen.

**Figuur 11 Burgers betrokken bij de Nationale landschappen?**



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

Ondanks het bovenstaande is de provinciale organisatie van mening dat de provincie al veel communiceert met burgers. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de jaarlijkse gebiedsconferentie, het landschapspanel, de onafhankelijke adviesraad en de publieksdagen. Tijdens de publieksdagen konden de inwoners in het gebied kennismaken met het Nationaal landschap. Daarnaast is landschap één van de thema's van een publiekscampagne van de provincie Overijssel. De provincie wil daarbij laten zien wat de provincie doet, waarbij drie thema's centraal staan: Leefbaarheid, Bereikbaarheid en Landschap.

## **2.4. Wat zijn de tussentijdse resultaten?**

### **2.4.1. Stand van zaken**

In deze paragraaf gaan wij aan de hand van uiteenlopende bronnen in op de stand van zaken van het Nationaal landschappenbeleid. Allereerst komen de uitvoeringsprogramma's aan bod: wat zijn de tussentijdse resultaten van de uitvoeringsprogramma's en wat vinden gebiedspartners van de tussentijdse resultaten? Aan de hand van een casus gaan wij nader in op de uitvoering van projecten uit de uitvoeringsprogramma's.

Vervolgens geven wij aan wat de resultaten zijn voor ruimtelijke ontwikkeling: wat zijn de resultaten ten aanzien van landschappelijke kwaliteiten en welke ruimtelijke ontwikkelingen vinden plaats in de Nationale landschappen? Aan de hand van een casus gaan wij nader in op ruimtelijke ontwikkeling in de praktijk.

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

### **Bevindingen**

De provincie heeft de aan haar toegewezen taken uitgevoerd: beide Nationale landschappen zijn begrensd, kernkwaliteiten zijn uitgewerkt en de uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld. Daarnaast wordt het beleid conform de uitvoeringsprogramma's uitgevoerd. Een groot deel van de projecten is nog niet afgerond, zodat het te vroeg is om te oordelen over de effecten van het gevoerde beleid. Bovendien is pas op lange termijn te zien of de landschappelijke kwaliteit is behouden en versterkt.

Wat valt er al wel te zeggen over de tussentijdse resultaten?

### **Uitvoeringsprogramma's:**

- *Resultaten uitvoeringsprogramma's*  
Uitvoeringsprogramma's worden uitgevoerd en lopen op schema. Gebiedspartners dienen projecten in bij de provincie en de verwachting is dat de budgetten voor 2013 gerealiseerd zullen zijn.
- *Mening gebiedspartners over resultaten*  
Gebiedspartners zijn veelal actief met de uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid. Men vindt dat het beleid er in de praktijk toe doet, maar gebiedspartners willen meer en snellere resultaten.
- *Casus: het project Streekeigen huis en erf*  
Dit project loopt goed, want veel bewoners hebben meegedaan aan het project en de resultaten zijn zichtbaar in het landschap. Het project is een succes omdat niet de nadruk wordt gelegd op regels, maar op betrokkenheid bij het gebied. Voor het uitvoeren van het project is het niet noodzakelijk dat een gebied de status heeft van een Nationaal landschap. Het helpt echter wel.

### **Ruimtelijke ontwikkeling:**

- *Resultaten landschappelijke kwaliteiten*  
Behoud door ontwikkeling is in de praktijk een zoektocht. Of bepaalde ontwikkelingen te verenigen zijn met de landschappelijke kwaliteiten verschilt per gebied en plan. Kernkwaliteiten zijn naar verwachting voldoende beschermd zolang de focus gericht blijft op ruimtelijke kwaliteit. Wat deze aanpak uiteindelijk concreet betekent voor de kernkwaliteiten moet in de toekomst blijken.
- *Ruimtelijke ontwikkelingen tot nu toe*  
De geplande ruimtelijke ontwikkelingen geven aan dat er gebouwd zal worden in Nationale landschappen. In gebieden buiten de Nationale landschappen wordt meer gebouwd.
- *Ruimtelijke ontwikkeling in de praktijk: casus uitbreiding glastuinbouw Koekoekspolder*  
De provincie past het concept 'behoud door ontwikkeling' en het 'ja, mits-regime' in de praktijk toe. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt. Omdat de uitbreiding van de glastuinbouw niet te verenigen is met de kernkwaliteit 'openheid' is de uitbreiding daar niet toegestaan door de provincie.

## Toelichting

### Resultaten uitvoeringsprogramma's

De uitvoeringsprogramma's worden uitgevoerd en liggen op koers volgens de provinciale organisatie. De belangrijkste projecten staan nu in de steigers en zijn in uitvoering. Er ontstaan in de gebieden steeds meer ideeën en gebiedspartners dienen projecten in. De verwachting van de provinciale organisatie is dat het budget voor 2013 zal zijn uitgeput. In tabel 6 is aangegeven welk deel van het budget gerealiseerd en verplicht is.

Tabel 6. Stand van zaken besteding middelen IJsseldelta en Noordoost Twente, in miljoenen euro's (afgerond), december 2009<sup>22</sup>.

	<i>IJsseldelta</i>	<i>Noordoost Twente</i>
Gerealiseerd tot en met eind 2009	3,7 mln.	8,0 mln.
Verplicht van 2010 tot en met 2013	0,2 mln.	4,1 mln.
Nog te benutten van 2010 tot en met 2013	7,8 mln.	5,5 mln.
Totaal	11,7 mln.	17,6 mln.

Bron: provincie Overijssel

In tabel 7 en 8 is zichtbaar welke budgetten vanuit het Nationaal landschappenbeleid beschikbaar en verplicht zijn voor de verschillende programmalijnen uit de Uitvoeringsprogramma's.

Tabel 7. Besteding IJsseldelta, stand van zaken september 2009, in euro's (afgerond)<sup>23</sup>.

<i>Programmalijn</i>	<i>Bijdrage uit Nationaal landschap</i>	<i>Besteed tot december 2009</i>
Oude kavels, Nieuwe krekens	1,3 mln.	0,3 mln.
Van melk, tapijt en tomaten	3,5 mln.	0,5 mln.
Dwalen door de Delta	4,0 mln.	1,3 mln.
Verhaal van de Delta	1,1 mln.	0,2 mln.
Proceskosten	1,8 mln.	0,9 mln.
Totaal	11,7 mln.	3,2 mln.

Bron: provincie Overijssel

<sup>22</sup> Door afronding telt het totaal voor Noordoost Twente in deze tabel niet exact op tot het totaal in paragraaf 2.2.4.

<sup>23</sup> Het totaalbedrag dat besteed is tot december 2009 (3,2 mln.) wijkt ondanks het feit dat beide gegevens zijn opgevraagd bij de provincie Overijssel, af van het gerealiseerde bedrag voor de IJsseldelta in tabel 6 (3,7 mln.).



Tabel 8. Besteding Noordoost Twente, stand van zaken september 2009, in euro's (afgerond)<sup>24</sup>.

<i>Programmaliijn</i>	<i>Bijdrage uit Nationaal landschap</i>	<i>Voortgang / verplicht</i> <sup>25</sup>
Landbouw	0,5 mln.	0,5 mln.
Natuur (landschap, groene diensten)	8,1 mln.	5,1 mln.
Economie (fietsen/wandelen en impuls)	3,5 mln.	2,8 mln.
Sociale vitaliteit (educatie, burgerprojecten en cultureel erfgoed)	3,0 mln.	2,0 mln.
Watersysteem	1,0 mln.	0,45 mln.
Proceskosten en algemeen	1,2 mln.	1,2 mln.
Totaal	17,3 mln.	12,05 mln.

Bron: provincie Overijssel

Niet alles loopt overigens volgens plan. Op bepaalde onderdelen kost de uitvoering meer tijd dan gepland. Het ene plan verloopt sneller dan het andere. Soms treedt vertraging op in projecten, door bijvoorbeeld bezwaar en beroepsmogelijkheden. Daarnaast is niet iedereen in het gebied positief over het Nationaal landschappenbeleid. Zo roept het Natura 2000 beleid weerstand op. Dit werkt negatief door op andere beleidsterreinen (zoals Nationaal landschappenbeleid).

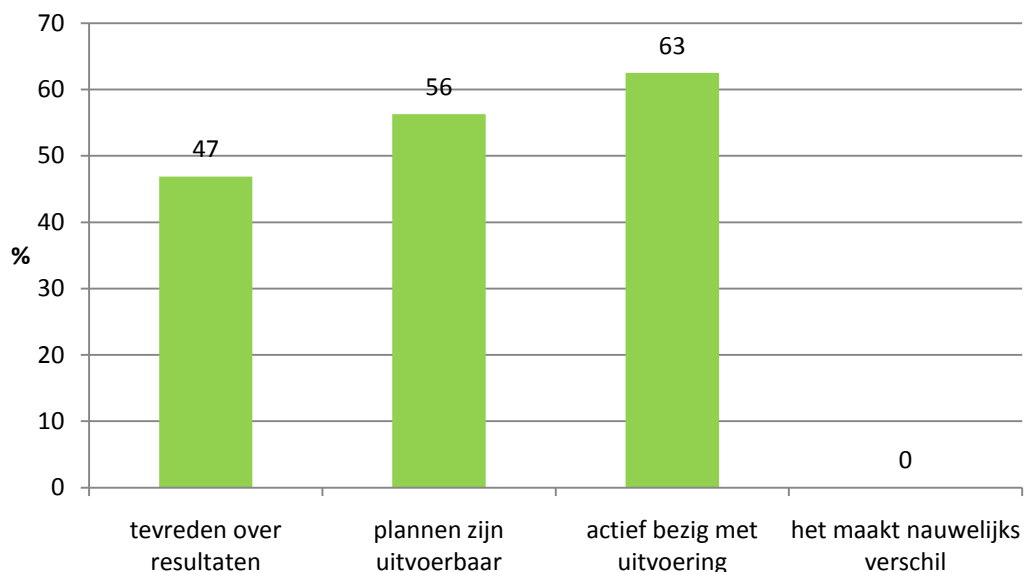
<sup>24</sup> De bedragen in deze tabel zijn exclusief de IIO middelen rente voorfinanciering Rijk (voor Noordoost Twente 0,3 miljoen). Zie ook paragraaf 2.2.4.

<sup>25</sup> Door afronding telt het totaal voor voortgang / verplicht niet exact op tot het totaal in tabel 6.

### Mening gebiedspartners over resultaten

Gebiedspartners zijn veelal actief bezig met de uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid en de plannen zijn uitvoerbaar (zie figuur 12). Relatief weinig gebiedspartners zijn tevreden over de tussentijdse resultaten, maar niemand is van mening dat het Nationaal landschappenbeleid nauwelijks verschil maakt.

Figuur 12 Mening over resultaten Nationaal landschappenbeleid?



Bron: enquête onder gebiedspartners door de Rekenkamer Oost-Nederland

Als gevraagd wordt aan gebiedspartners of ze afspraken hebben gemaakt met de provincie over het Nationaal landschappenbeleid, blijkt dat in veel gevallen afspraken zijn gemaakt over beleid/plannen of over uitvoering en financiering (45%).

Gebiedspartners noemen uiteenlopende verbeteringen voor het Nationaal landschappenbeleid in de praktijk: de bewustwording wat betreft landschap moet worden vergroot, de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden moet beter en er moet meer budget komen. Opvallend is dat relatief vaak genoemd wordt dat de uitvoering beter en makkelijker moet worden (snellere projecten en een betere uitvoeringsorganisatie): 32%.

### *Casus Streekeigen huis en erf*

De Rekenkamer heeft een project uit het uitvoeringsprogramma van het Nationaal landschap IJsseldelta bestudeerd om een aanvullend beeld te krijgen van tussentijdse resultaten. De casus in het kort:

#### **Wat is Streekeigen Huis en Erf?**



(bron: provincie Overijssel)

**Streekeigen Huis en Erf is een projectaanpak waarbij de relatie tussen bebouwing en erf met het omliggende landschap wordt verbeterd of hersteld. Hierbij gaat het om het behoud en de ontwikkeling van karakteristieke erven in een bepaalde (kenmerkende) streek van Overijssel. Uniek aan Streekeigen huis en erf is dat bij elk project integraal aandacht wordt besteed aan de volgende drie componenten: rode (herstel werkzaamheden aan bebouwing), groene (aanleg of herstel van streekeigen erfbeplanting) en gele (historie van het erf in het buitengebied) elementen.**

Het is zeker niet de bedoeling om met dit project van Overijssel een openluchtmuseum te maken, maar juist om historische kwaliteiten te gebruiken als inspiratie voor nieuwe ontwikkelingen.

Bewustwording is van groot belang bij het behoud van de kwaliteit van een gebied. Bewoners worden gestimuleerd actief aan de slag te gaan met de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten in hun directe omgeving én de plaats van hun erf daarin. De projectaanpak van Streekeigen Huis en Erf stimuleert eigenaren en beheerders om hun karakteristieke boerderijen en erven op te knappen. Het gaat om herstelwerkzaamheden van gevels, (riet) daken en cultuurhistorische elementen aan het pand of op het erf zoals een stookhok, bakhuis, hooiberg en om de erfbeplanting. De werkzaamheden worden begeleid door deskundige organisaties zoals de Monumentenwacht en - in geval van de groenwerkzaamheden - Landschap Overijssel.

(bron: provincie Overijssel)

Uit interviews met de provinciale organisatie en uitvoerders van het project, een bezoek aan het gebied en deskstudy komt naar voren dat het project in de praktijk goed loopt. Meer dan de helft van de bewoners in de Mastenbroekpolder (onderdeel van de IJsseldelta) heeft meegedaan aan het project. Dit betekent onder andere dat met behulp van subsidie uit het project herstelwerkzaamheden aan bebouwing of aanleg of herstel van streekeigen erfbeplanting heeft plaats gevonden.

De resultaten zijn zichtbaar in het landschap. Het ruimtelijk beeld verbetert door bijvoorbeeld kleine groene ingrepen die door het project zijn uitgevoerd. Bijvoorbeeld: het zicht op een grote landbouwschuur is weggenomen door een bomenrij. Ander voorbeeld: heggen en boomgaarden zijn weer in de oorspronkelijke staat gebracht. Men stelt dat zonder het project dergelijke zaken niet waren uitgevoerd.

Succesfactoren voor het project:

- Het project is een succes omdat niet de nadruk wordt gelegd op regels, maar op betrokkenheid bij het gebied. De subsidie vormt een stimulans om aan het project mee te doen, maar daarnaast is bewustwording bij bewoners belangrijk. De uitvoerende organisaties hebben gewerkt aan het vergroten van het besef dat het gebied cultuurhistorisch bijzonder is. De aanwezige trots moest aangesproken worden. Van daaruit willen bewoners het gebied mooier maken en de cultuurhistorische elementen herstellen.
- Daarnaast is het project op basis van vrijwilligheid uitgevoerd en is meedoen laagdrempelig. De organisatie en administratie is voor de mensen uitgevoerd door uitvoerende partijen zoals het Oversticht.
- Het heeft geholpen dat het project werd uitgevoerd binnen het kader van het Nationaal landschap. Bewoners werken sneller mee omdat het helder is dat de status Nationaal landschap niet bedreigend is. Op deze manier is het niet nodig om voor elk project draagvlak te creëren, maar kan aangesloten worden op het draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid. Daarnaast krijgen door de status van het Nationaal landschap bepaalde kwaliteiten van het landschap (zoals openheid van het landschap) meer aandacht.
- Het project wordt ook uitgevoerd in gebieden in Overijssel die niet de status Nationaal landschap hebben. Voor het uitvoeren van het project is het dus niet noodzakelijk dat een gebied Nationaal landschap is. Het helpt echter wel volgens betrokkenen. Het project en de status van Nationaal landschap profiteren van elkaar: voor het Nationaal landschap is een succesvol project goed voor de uitstraling en de status Nationaal landschap werkt positief door op het project.

Het project kent aandachtspunten:

- Het verband tussen het project en het Nationaal landschap wordt in de praktijk meestal herkend. Maar soms is het voor bewoners en uitvoerende organisaties onduidelijk wat het Nationaal landschappenbeleid in de praktijk precies betekent.

- Aandacht voor duurzaam beheer is noodzakelijk. Er moet voor worden gewaakt dat het over 15 jaar weer nodig is om opgeknapte cultuurhistorische elementen te herstellen.

### *Resultaten landschappelijke kwaliteiten*

Pas op lange termijn is te zien of de landschappelijke kwaliteit door het Nationaal landschappenbeleid is behouden en versterkt. De provincie werkt op dit moment aan de landschappelijke kwaliteiten, maar stelt dat de uitvoering van het Nationaal landschappenbeleid kortgeleden is gestart. Ruimtelijke ontwikkeling is een trage discipline. Nu is er vooral sprake van kleine en praktische resultaten. Op langere termijn zal te zien zijn wat het effect is van Nationaal landschappenbeleid op de kernkwaliteiten.

De basis voor behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten is grotendeels aanwezig. In de Omgevingsvisie, de Catalogus Gebiedskenmerken en de Ontwikkelingsperspectieven voor de Nationale landschappen is beschreven wat de landschappelijke kwaliteiten zijn en hoe deze worden behouden en versterkt (zie ook paragraaf 2.2.3). Maar er moeten nog stappen worden gezet, zoals het concreet toepassen van kernkwaliteiten in de praktijk en borging in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Kernkwaliteiten zijn volgens de provinciale organisatie naar verwachting voldoende beschermd zolang de focus gericht blijft op ruimtelijke kwaliteit. Geïnterviewden van de provinciale organisatie merken op dat behoud door ontwikkeling in de praktijk een zoektocht is. Of ontwikkelingen te verenigen zijn met de landschappelijke kwaliteiten verschilt per gebied en plan. In kleinschalige gebieden zoals Noordoost Twente zijn ruimtelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld minder zichtbaar dan in open gebieden zoals de IJsseldelta.

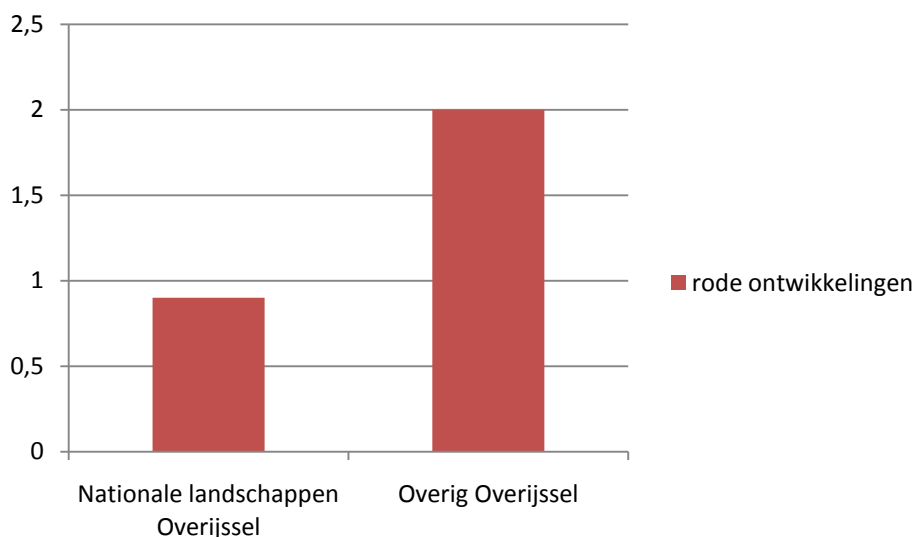
De provinciale organisatie vindt het belangrijk niet alleen te kijken naar wat binnen een Nationaal landschap moet gebeuren, maar ook daarbuiten. Als de vraag naar extra ruimte afneemt buiten een Nationaal landschap, neemt de druk op het Nationaal landschap af. Voorbeeld: als de tapijtindustrie rond de IJsseldelta ruimte heeft om uit te breiden bestaat er minder behoefte aan ruimte in het Nationaal landschap. Daarnaast is er om een andere reden aandacht voor de gebieden rondom het Nationaal landschap: het uitzicht vanuit het Nationaal landschap op de (stads)randen bepaalt mede hoe het Nationaal landschap zelf wordt beleefd.

### Ruimtelijke ontwikkelingen

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 Overijssel 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 vinden<sup>26</sup>.

Uit deze analyse komt naar voren dat er gebouwd zal worden in Nationale landschappen, maar wel 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 deel verklaard waarom de omvang van de geplande ontwikkelingen binnen de Nationale landschappen kleiner is dan daarbuiten.

**Figuur 13** 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

<sup>26</sup> 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.

Uit een nadere analyse van de geplande ruimtelijke ontwikkelingen blijkt het volgende (zie tabel 9):

- 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 de IJsseldelta vinden meer ruimtelijke ontwikkelingen plaats dan in Noordoost Twente (vooral door glastuinbouw). De ruimtelijke ontwikkelingen in de IJsseldelta zijn ongeveer even groot als in de overige gebieden in Overijssel (buiten de Nationale landschappen).
- 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 9. Geplande ruimtelijke ontwikkelingen, 2009 (percentage ten opzichte van het oppervlak van het landschap).

	Rode ontwikkelingen %	Groene ontwikkelingen %
IJsseldelta	2,1	9,3
Noordoost Twente	0,4	7,8
Overig Overijssel	2,0	6,4
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 10 en figuur 14 en 15 blijkt dat het bij ruimtelijke ontwikkeling in Nationale landschappen vooral gaat om woningbouw, bedrijventerreinen en groen/natuurontwikkeling. In de IJsseldelta is er ook sprake van glastuinbouw.

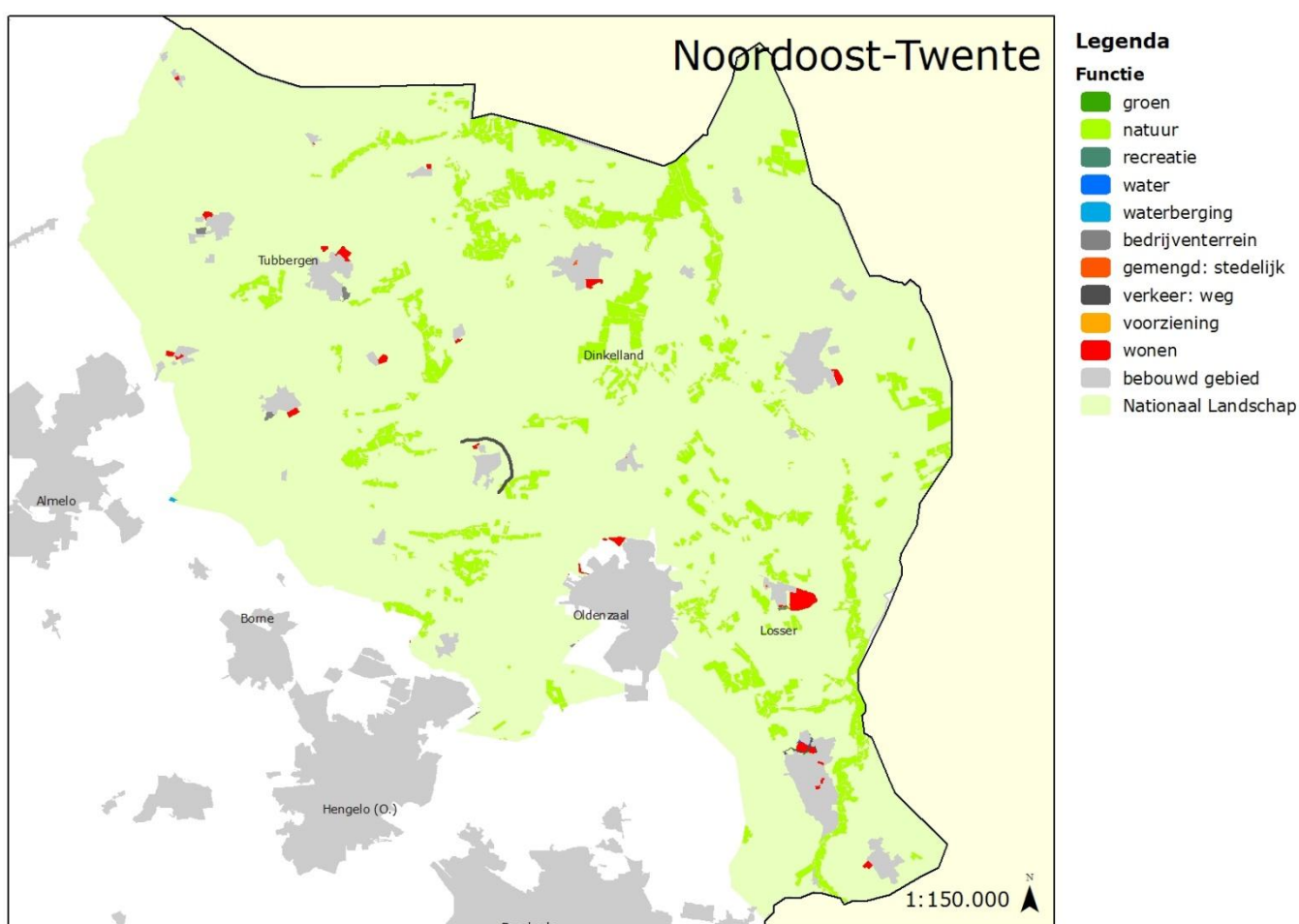
Er worden dus woningen gebouwd in de Nationale landschappen. In beide Nationale landschappen was het migratiesaldo in de afgelopen jaren negatief (Monitor Nota Ruimte, 2008).

Tabel 10. Geplande rode ruimtelijke ontwikkelingen, 2009 (in hectare).

	wonen	bedrijven- terreinen	glastuin- bouw	overig	totaal rode ontwikkelingen
IJsseldelta	92	71	223	7	393
Noordoost Twente	147	24	0	9	180

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

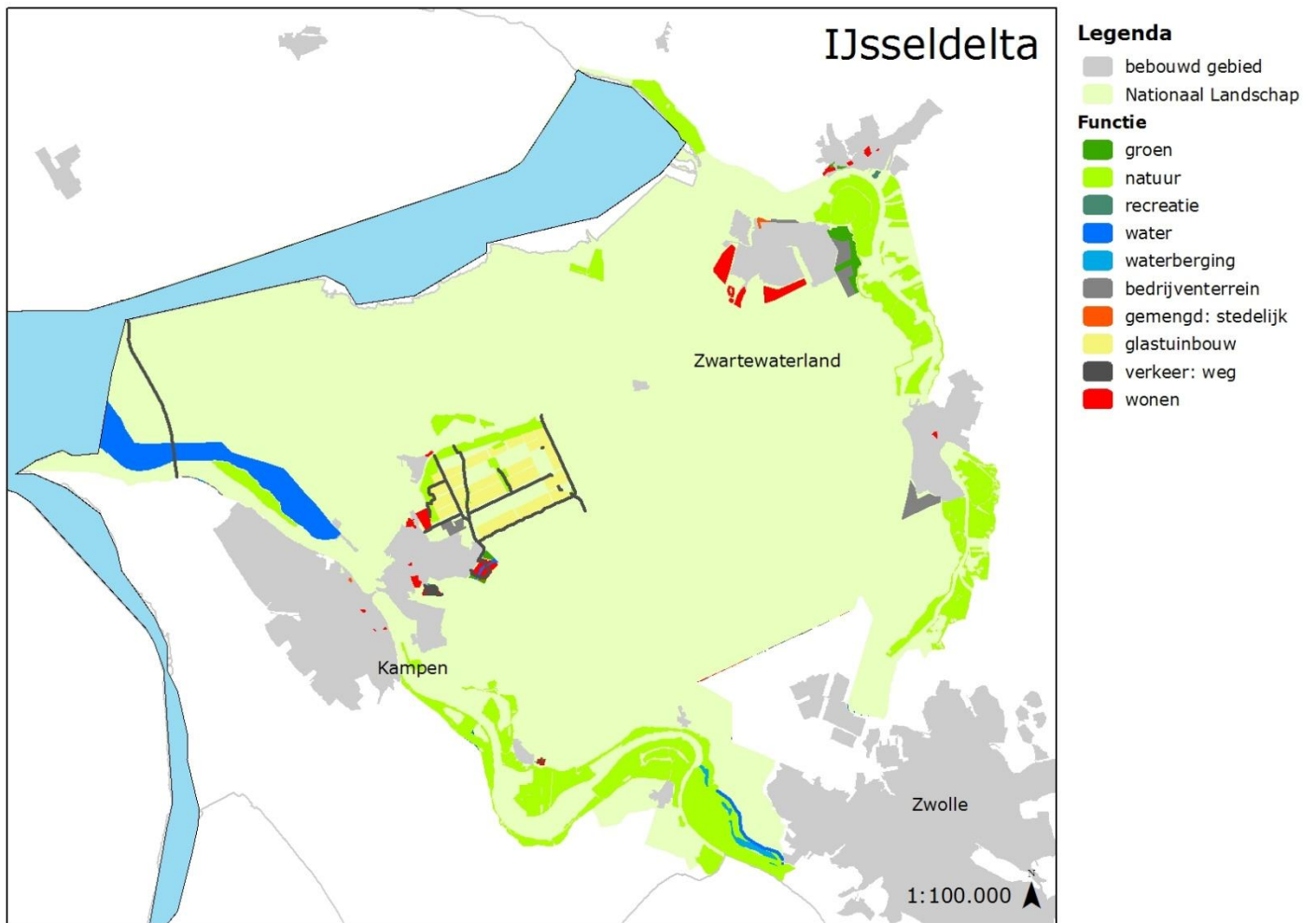
Figuur 14 Geplande ruimtelijke ontwikkelingen in Noordoost Twente.



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



Figuur 15 Geplande ruimtelijke ontwikkelingen in de IJsseldelta.



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

*Ruimtelijke ontwikkeling in de praktijk: casus uitbreiding glastuinbouw  
Koekoekspolder*

De provincie Overijssel geeft in de praktijk vorm aan het concept behoud door ontwikkeling en het 'ja, mits-regime'. Uit de volgende casestudy (interviews met provincie en gemeente en desk study) blijkt dat de provincie in de praktijk ontwikkelingen in Nationale landschappen alleen mogelijk maakt wanneer ze te verenigen zijn met de landschappelijke kwaliteiten:

## Casus uitbreiding glastuinbouw Koekoekspolder<sup>27</sup>



(bron: provincie Overijssel)

In het Nationaal landschap IJsseldelta bestonden er plannen om de glastuinbouw in de Koekoekspolder (extra) uit te breiden. Na een studie naar onder andere de vraag of glastuinbouw te verenigen is met de landschappelijke kwaliteiten, heeft de provincie in 2008 besloten om uitbreiding niet toe te staan. Uitbreiding van de glastuinbouw past niet bij de landschappelijke kwaliteiten, omdat het de openheid van het landschap aantast.

Aan deze beslissing is een uitgebreid proces vooraf gegaan. In het streekplan 2000 heeft de provincie de Koekoekspolder aangewezen als glastuinbouwgebied. Aangezien het gebied een Landbouw ontwikkelingsgebied (LOG) was, sprak beperking van de glastuinbouw niet vanzelf. Maar de provincie heeft aangegeven dat kassen niet passen in open landschappen in Overijssel. Uiteindelijk is een afweging gemaakt tussen landschappelijke kwaliteit en economische ontwikkeling. Het doorslaggevende argument was dat de landschappelijke kwaliteit niet op enige wijze te compenseren was en dat de sector op andere locaties ook mogelijkheden heeft om te groeien.

Betrokkenen van de provinciale organisatie melden dat het sterk heeft meegewogen dat de IJsseldelta een Nationaal landschap is. Openheid van het landschap staat op gespannen voet met grootschalige uitbreiding. Met het Nationaal landschap is openheid belangrijk geworden. Voorheen lag de nadruk op cultuurhistorische waarden, zoals verkavelingspatronen. Betrokkenen van de provinciale organisatie geven aan dat de kernkwaliteiten van het Nationaal landschap in de praktijk een rol spelen bij ruimtelijke beleidsbeslissingen en dat als het gebied geen Nationaal landschap was geweest deze uitbreiding waarschijnlijk wel zou zijn toegestaan. Overigens waren er zonder het Nationaal landschap al instrumenten om dergelijke ontwikkelingen tegen te houden (zoals het Streekplan). Met het Nationaal landschap is er echter sprake van een extra argument om uitbreiding niet toe te staan.

<sup>27</sup> Het betreft hier *niet* de in figuur 15 weergegeven geplande glastuinbouw. In deze casus gaat het om de vraag of uitbreiding mogelijk moest zijn buiten het huidige glastuinbouwgebied.

## 2.4.2. Bijdrage van aanpalend beleid

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

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

### **Bevindingen**

De provincie heeft het Nationaal landschappenbeleid uitgewerkt in het bredere beleid. In de gebieden zijn meerdere beleidscategorieën van toepassing. Dit is een probleem voor de duidelijkheid van en het draagvlak voor het Nationaal landschappenbeleid.

De provincie houdt rekening met ruimtelijke ontwikkelingen. Hoe dit uitpakt voor de landschappelijke kwaliteiten moet blijken in de toekomst.

### **Toelichting**

#### *Uitwerking Nationaal landschappenbeleid in bredere beleid*

In de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening heeft de provincie het Nationaal landschappenbeleid (ruimtelijk) verankerd. In de Omgevingsvisie worden verschillende beleidsterreinen op elkaar afgestemd (zie ook paragraaf 2.2.1.). Bij het opstellen van de Omgevingsvisie is de provinciale organisatie nagegaan of de uitgangspunten van het Nationaal landschappenbeleid daar goed in terug komen. De kernpunten van het Nationaal landschappenbeleid zijn zichtbaar in de Omgevingsvisie. In de ontwikkelings- en uitvoeringsprogramma's voor beide Nationale landschappen is ook aandacht geweest voor afstemming met verschillende beleidsterreinen.

Verder is de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's van beide Nationale landschappen onderdeel van het Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) / het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG). In Noordoost Twente loopt het Nationaal landschappenbeleid nauw samen met het gebiedsgericht werken in het kader van het Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) en het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG). In de IJsseldelta vindt de afstemming sterker plaats vanuit de ruimtelijke ordening, omdat daar in dit gebied een sterke link mee bestaat.

### *Meerdere beleidscategorieën*

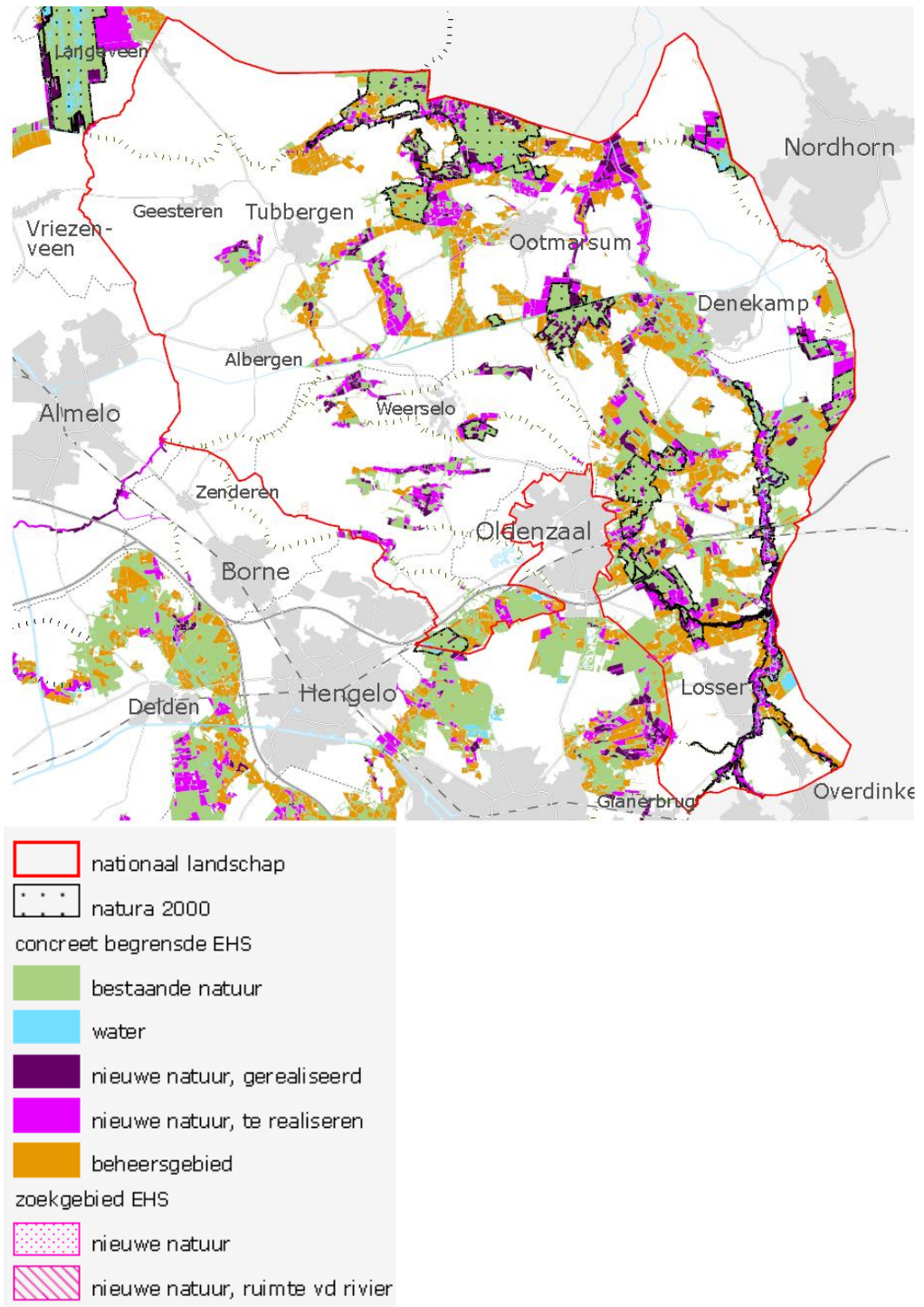
Volgens de provinciale organisatie is het verwarrend voor inwoners van Nationale landschappen dat er in hetzelfde gebied meerdere beleidscategorieën van toepassing zijn. Het te volgen planologisch beleid in een bepaald Nationaal landschap in Overijssel is afhankelijk van verschillende beleidscategorieën, waardoor het minder duidelijk is welk planologisch regime (wat mag wel en niet?) in een Nationaal landschap of een deelgebied daarbinnen geldt. Weerstand tegen ander beleid leidt volgens geïnterviewden van de provinciale organisatie soms tot weerstand tegen het Nationaal landschappenbeleid.

In figuur 16 en 17 op de volgende pagina's wordt geïllustreerd dat in beide Nationale landschappen meerdere gebiedscategorieën van toepassing zijn zoals Nationaal landschap, Natura 2000 en EHS. Voor de categorie Nationaal landschap geldt dat er geen *extra* beperkende regels zijn en is sprake van het 'ja, mits-regime'. Maar voor andere beleidscategorieën bestaan wel verplichtingen en beperkingen en is sprake van een ander planologisch regime. In een deel van een Nationaal landschap dat samenvalt met bijvoorbeeld de Ecologische Hoofdstructuur, geldt het 'nee, tenzij-regime'<sup>28</sup>. Hoewel zo'n gebied in een Nationaal landschap ligt, is er dus *niet* sprake van een 'ja, mits-regime'. De Rekenkamer constateert dat deze vermenging (in de planologie wordt dit stapeling van beleid genoemd) van planologische regimes voor bewoners leidt tot onduidelijkheid omtrent het planologisch beleid in de Nationale landschappen.

---

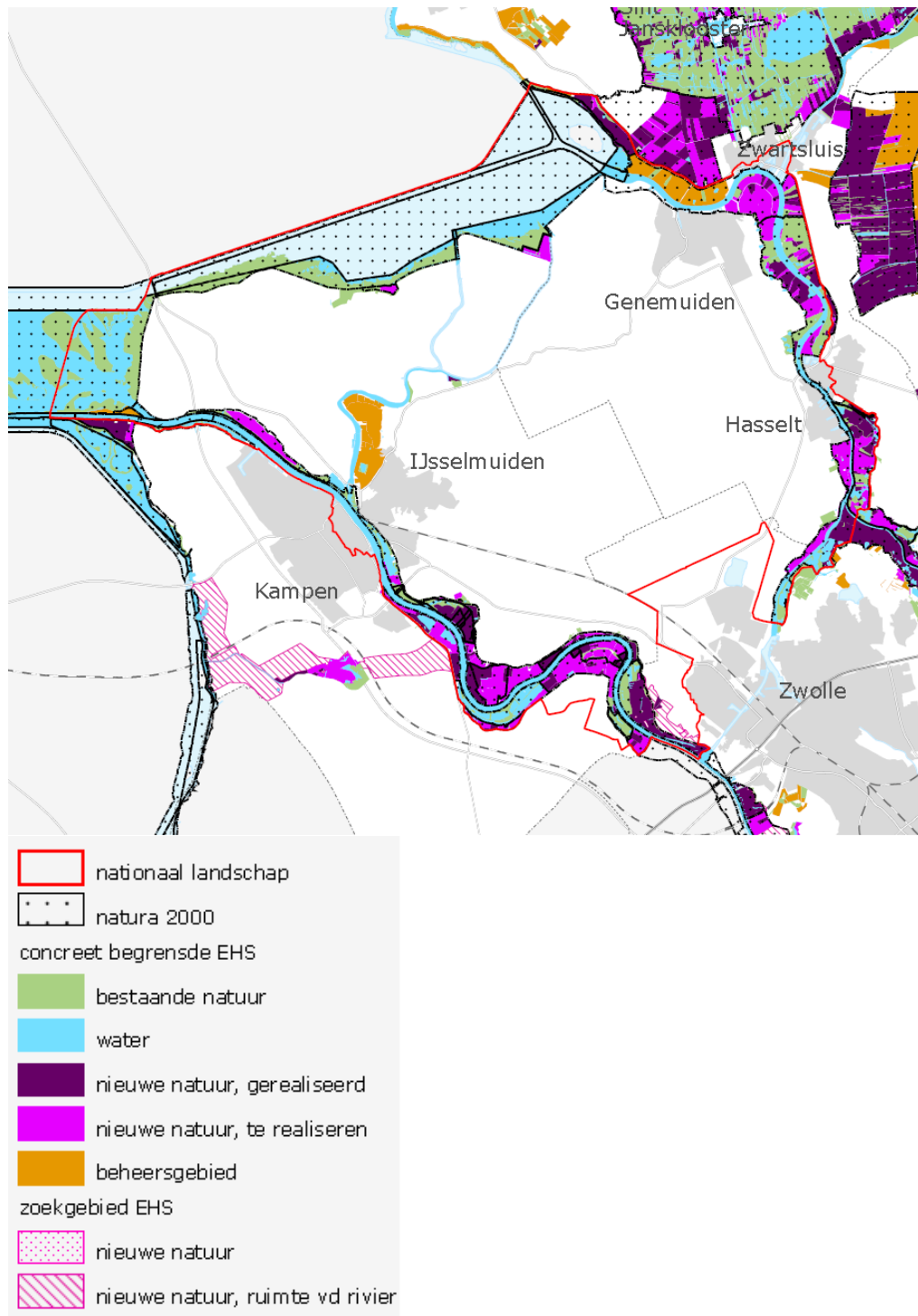
<sup>28</sup> Uit de Omgevingsverordening: "Voor de EHS geldt op basis van de Nota Ruimte de verplichting tot instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied. In de Omgevingsverordening is conform de eis vanuit het Rijksbeleid het zogenaamde 'nee, tenzij-regime' inhoud gegeven. Dit betekent dat (nieuwe) plannen, projecten of handelingen niet zijn toegestaan indien zij de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten. Zolang een dergelijke aantasting niet plaatsheeft, is er vanwege de EHS geen grond om de activiteit tegen te gaan."

**Figuur 16** Nationaal landschap Noordoost Twente, EHS en Natura 2000.



Bron: provincie Overijssel

Figuur 17 Nationaal landschap IJsseldelta, EHS en Natura 2000.



Bron: provincie Overijssel

### *Ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomst*

De provincie besteedt in strategische plannen zoals de Omgevingsvisie en bij de uitvoering van projecten aandacht aan ruimtelijke ontwikkelingen die belangrijk zijn voor Nationale landschappen. Bijvoorbeeld:

- Afnemende groei van de bevolking en verandering van de samenstelling;
- Scenario's voor economische ontwikkeling;
- Vraag naar woningen en woonwensen;
- Mobiliteitsontwikkeling;
- Verandering van het klimaat;
- Ontwikkelingen (schaalvergroting) in de landbouw en landbouw als economische drager (zie bijvoorbeeld de in paragraaf 2.2.3.. genoemde projecten over landbouw in Nationale landschappen);
- Natuurontwikkeling (Nationale landschappen in relatie tot de Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000).

Op dit moment is nog niet zichtbaar hoe deze ontwikkelingen concreet zichtbaar zullen worden in de Nationale landschappen. In de toekomst zal blijken wat deze ontwikkelingen zullen gaan betekenen voor de landschappelijke kwaliteiten.



## 2.5. Hoe is de informatievoorziening geregeld?

### 2.5.1. Monitoring en evaluatie

**Norm:** beleid wordt gemonitord en geëvalueerd

#### **Bevindingen**

Uitvoeringsprogramma's worden gemonitord. Op het gebied van monitoring van ruimtelijke kwaliteit moeten nog stappen worden gezet.

### **Toelichting**

#### *Monitoring uitvoeringsprogramma's*

De uitvoeringsprogramma's voor de Nationale landschappen worden gemonitord in het kader van de planning- en controlcyclus en in het kader van het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) / Provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP). In de ILG-monitoring is onder andere opgenomen waar de budgetten aan zijn besteed (zie ook paragraaf 2.4.1.). In 2010 zal het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) tussentijds door het Rijk worden geëvalueerd. Deze evaluatie wordt een midterm review genoemd. In dit kader zal ook de voortgang van het Nationaal landschappenbeleid worden onderzocht.

#### *Kwantitatieve en kwalitatieve monitoring van 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 via Geografische Informatie Systemen (GIS). Bij kwalitatieve monitoring gaat het om het meten van waardering en beleving van het landschap.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in maart 2009 een nulmeting gepubliceerd voor de Nationale landschappen in Nederland.<sup>29</sup> De nadruk ligt daarbij op kwantitatieve monitoring. De volgende meting is gepland voor 2013. De Provincie Overijssel heeft op dit moment geen volledig systeem van kwantitatieve en kwalitatieve landschapsmonitoring. Dit is in ontwikkeling. Vertrekpunt daarvoor zijn de landschappelijke kwaliteiten zoals beschreven in de Omgevingsvisie en de Catalogus Gebiedskenmerken. De provincie wil in de toekomst ook kwalitatieve aspecten monitoren. De provincie wil gaten die er nu nog zijn in de monitoring opvullen. Daarbij gaat het onder andere om de vraag hoe ruimtelijke kwaliteit gemonitord zal gaan worden.

<sup>29</sup> De resultaten zijn onder andere opgenomen in figuur 4 en 5 in deze nota en ook te raadplegen via [www.milieuennatuurcompendium.nl](http://www.milieuennatuurcompendium.nl)

Er is al wel een start gemaakt met het monitoren van het landschap. Zoals hierboven gemeld worden de uitvoeringsprogramma's van de Nationale landschappen gemonitord. Verder zullen de doelstellingen en uitvoering van de Omgevingsvisie jaarlijks worden gemonitord (landschap is hiervan een onderdeel). Deze monitoring vindt plaats binnen de planning- en controlcyclus. In de begroting 2010 is een stap gezet om de monitoring van de Omgevingsvisie vorm te geven. Er wordt duidelijk gemaakt hoe de ambities uit de Omgevingsvisie doorwerken in de subdoelen in de begroting 2010. In de begroting 2010 zijn doelen, indicatoren en streefwaarden opgenomen ten aanzien van landschappelijke ontwikkelingen. Het betreft bijvoorbeeld de volgende indicatoren: aantal hectare nieuw aangelegde, herstelde en (duurzaam) onderhouden landschapselementen en het oppervlak van de gebieden waarvan de landschapskwaliteit is beschreven. Ook voor de jaren 2011-2013 staan streefwaarden vermeld in de begroting.

Naast de jaarlijkse monitoring zal de Omgevingsvisie worden geëvalueerd. In de Plan-MER (Milieueffectrapport) is er ten aanzien van landschappen gekeken naar identiteit en verscheidenheid van landschappen, naar ontwikkelingen voor Nationale landschappen en naar de gevolgen voor de openheid van landschappen<sup>30</sup>. Het is de bedoeling deze beoordeling bij de midterm review van de Omgevingsvisie te herhalen. De midterm review voor de Omgevingsvisie staat gepland voor 2014-2015.

### 2.5.2. Betrokkenheid PS

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

#### **Bevindingen**

Provinciale Staten hebben kaders gesteld voor Nationaal landschappenbeleid. PS ontvangen informatie waarmee de controlerende rol kan worden uitgeoefend. Nationale landschappen krijgen in vergelijking met thema's zoals EHS en Natura 2000 minder aandacht van PS.

#### **Toelichting**

Provinciale Staten hebben kaders gesteld, onder andere door het vaststellen van de Omgevingsvisie en besluiten over de ontwikkelingsperspectieven van beide Nationale landschappen. PS ontvangen informatie over Nationaal landschappenbeleid vanuit de planning- en controlcyclus en vanuit de

<sup>30</sup> In opdracht van de provincie Overijssel is een Milieueffectrapport (planMER) voor de Ontwerp-Omgevingsvisie Overijssel opgesteld. Het planMER dient als onderbouwing voor de besluitvorming over de Omgevingsvisie Overijssel, om zo milieu- en duurzaamheidseffecten een volwaardige plaats te geven in de planvorming en de besluitvorming.

monitoring in het kader van het Investeringsbudget Landelijk gebied / Provinciaal Meerjarenprogramma (zie ook paragraaf 2.5.1.).

Uit het groepsgesprek met PS en uit interviews met de provinciale organisatie komt naar voren dat onderwerpen zoals de EHS en Natura 2000 meer aandacht krijgen van PS dan het Nationaal landschappenbeleid. Dit komt omdat bij de EHS en Natura 2000 sprake is van regelgeving en verplichtingen voor burgers en ondernemers.

Nationaal landschappenbeleid krijgt echter wel aandacht van PS. Zo hebben PS zoals gemeld een besluit genomen over de ontwikkelingsperspectieven (het Ontwikkelingsperspectief Nationaal landschap IJsseldelta, besluit PS 15 februari 2006, PS/2005/1363 en over het Ontwikkelingsperspectief Noordoost Twente, besluit PS 13 december 2006, PS/2006/867).

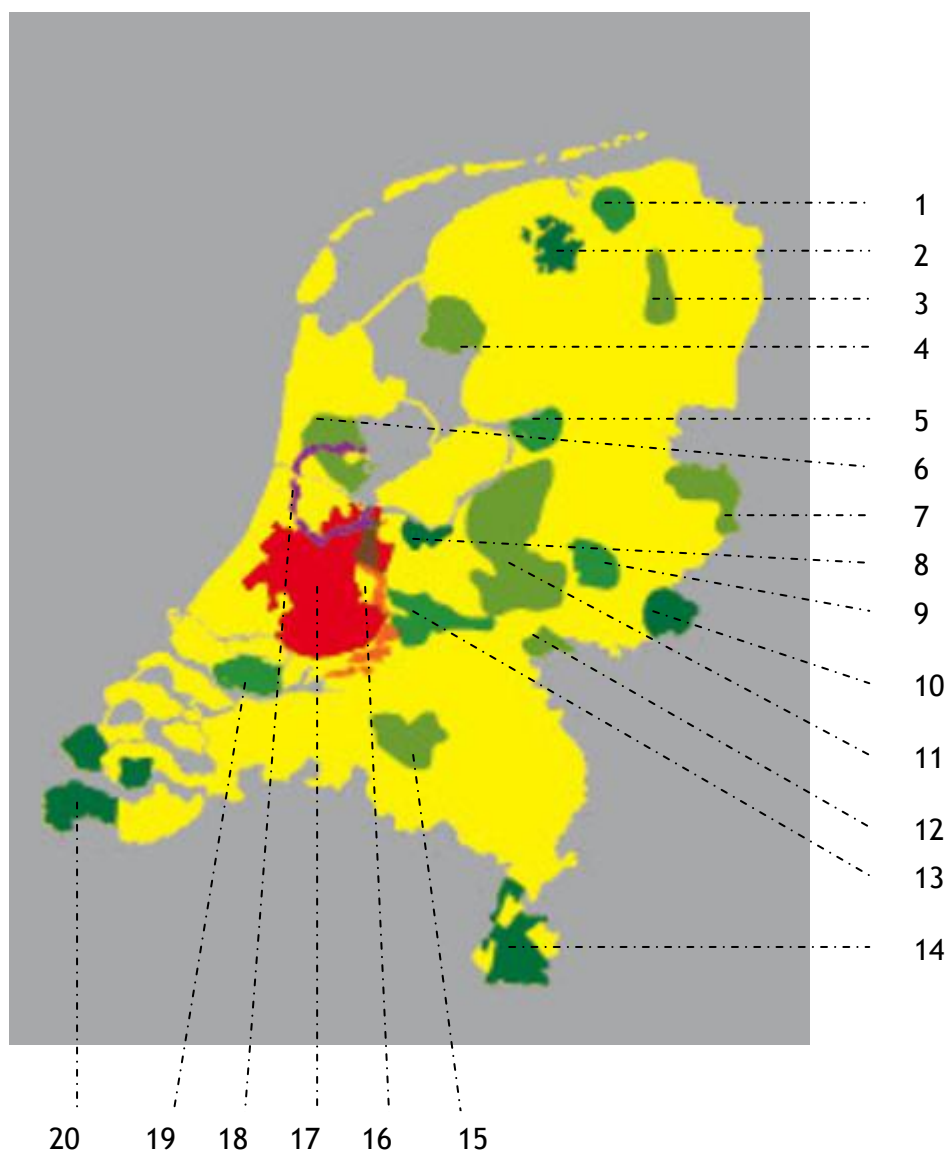


## BIJLAGEN





## 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](http://www.nationalelandschappen.nl) / aangepast Rekenkamer Oost-Nederland





## Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

### Documenten provincie Overijssel

- Omgevingsvisie Overijssel, juli 2009
- Omgevingsverordening Overijssel 2009, juli 2009
- Catalogus Gebiedskenmerken Overijssel, juli 2009
- Ontwikkelingsperspectief Nationaal landschap IJsseldela
- Ontwikkelingsprogramma Nationaal landschap IJsseldelta, Deel II, Uitvoeringsprogramma 2006-2013
- Uitvoeringsprogramma Nationaal landschap IJsseldelta 2006 - 2013, Herziene versie 2009
- Ontwikkelingsperspectief Nationaal landschap Noordoost Twente
- Gebiedsprogramma 2007-2013 Nationaal landschap Noordoost Twente
- Realiseren ambitieniveau Nationale landschappen, projectopdracht, 21 oktober 2009
- De provincie Overijssel voorop; Provinciale uitvoeringsagenda bij de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland, januari 2006
- Provinciaal Meerjarenprogramma, Uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied, 13 december 2006
- Streekplan Overijssel 2000+
- Coalitieakkoord 2007-2011, &Overijssel, april 2007.
- Programmabegrotingen en jaarverslagen

## Overige documenten

- Alterra (2000). *WCL's ingekleurd, Een evaluatie van het beleid voor waardevolle landschappen.*
- Brief van Overijssel en Gelderland aan het Rijk, 16 september 2008.
- Commissie Lodders (2008). *Ruimte, regie en rekenschap.*
- Hajer e.a. (2004). *RIVM rapport 500013004/2004*
- 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.*
- LNV Consumentenplatform (2006). *NL voor mensen: Nationale Landschappen in ontwikkeling. Opinieonderzoek en impressie consumentenpanels.*
- 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.*
- Pleijte, e.a. (2000). *WCL's ingekleurd. Alterra, Wageningen.*
- Projectgroep Streekeigen Huis en erf (2004). *Streekeigen Huis en Erf, Polder Mastenbroek.*

- RLG (2005). *Rapport Nationale Landschappen: vaste koers en lange adem.*
- 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.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)  
[www.nationalelandschappen.nl](http://www.nationalelandschappen.nl)  
[www.ijsseledelta.info](http://www.ijsseledelta.info)  
[www.noordoost-twente.nl](http://www.noordoost-twente.nl)  
[www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)  
[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)  
[www.milieuennatuurcompendium.nl](http://www.milieuennatuurcompendium.nl)  
[www.natuurbeheer.nl](http://www.natuurbeheer.nl)  
[www.hetoversticht.nl](http://www.hetoversticht.nl)  
[www.landschapoverijssel.nl](http://www.landschapoverijssel.nl)  
[www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)



## Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen

### Geïnterviewde personen provincie

- De heer T. Rietkerk, Gedeputeerde Ruimte, Wonen en Milieu
- De heer P. Jansen, Gedeputeerde Landelijk Gebied, Landbouw en Water
- Mevrouw J. Scholten, Teamleider Ruimte & Projecten
- De heer M. Ooms, secretaris Nationaal landschap IJsseldelta
- Mevrouw A. Haven, Teamleider Team Projecten Landelijk gebied
- Mevrouw Koning-Jaspers, Projectleider Nationaal landschap Noordoost Twente
- De heer Van den Hoven, Interim projectleider Nationaal landschap Noordoost Twente
- Mevrouw R. Knippels, secretaris nationaal landschap Noordoost Twente
- Mevrouw H. Spiertz, beleidsmedewerker RO
- De heer B. Vries, strategisch adviseur landschap en ruimtelijke kwaliteit
- Mevrouw F. Bonekamp, Team Cultuur en Sociale Infrastructuur
- De heer H. Klinker, Team Cultuur en Sociale Infrastructuur
- De heer Valkeman, Team Landbouw en Plattelandsontwikkeling

### Deelnemers groeps gesprek met Statenleden

- Mevrouw I. Steinmetz-Bakker, VVD Overijssel
- De heer C.H. Huisman, PvdA Gelderland
- Mevrouw R.E. Waardenburg, GroenLinks Gelderland
- Mevrouw C.G. Bieze-Van Eck, VVD Gelderland
- De heer Cornelissen, beleidsmedewerker SP Overijssel

### Geïnterviewde personen overige organisaties

- De heer P. Romkes, Gemeente Kampen, projectleider Team Projecten
- Der heer R. Pater, Landschap Overijssel
- Mevrouw T. Ekamper, Het Oversticht
- De heer J. Wigger, Ministerie van LNV
- Mevrouw R.E.M.T. Mekel, Ministerie van VROM
- De heer E. van Hoogstraten, Ministerie van VROM
- De heer H. Farjon, Planbureau voor de Leefomgeving
- De heer R-J. Looijmans, VROM-inspectie

## Bijlage 4: Vragenlijst enquête gebiedspartners

<b>Wat is uw rol?</b>				
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?				
<b>Wat vindt u van het nationale landschappenbeleid?</b>				
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				

<b>Hoe zijn de taken verdeeld?</b>				
6. Wat moet de provincie volgens u vooral doen om resultaten te behalen in de nationale landschappen? Kruis <b>maximaal drie</b> 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				
<b>Wat kan beter?</b>				
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 intensiever 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	<p>Voor PS en GS: Voer de monitoring van het landschap zo snel mogelijk uit.</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>	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		