

Ervaringen met een toetsingsmethode in vier proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls
landschap

Ervaringen met een toetsingsmethode in vier proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap

**A.G.M. Schotman
W. Geertsema
T.A. de Boer
H.A.M. Meeuwsen
A.J.M. Koomen
H. Kuipers
M. van der Veen**

Alterra-rapport 826

Alterra, Wageningen, 2003

REFERAAT

Schotman, A.G.M., W. Geertsema, T.A. de Boer, H.A.M. Meeuwse, A.J.M. Koomen, H. Kuipers, M. van der Veen. 2003. *Ervaringen met een toetsingsmethode in vier proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 826. 91 blz. 8 fig.; 11 tab.; 67 ref.

Het Rijk wil in 25% van het agrarisch gebied de landschapskwaliteit verhogen door de aanleg van 10% 'groenblauwe dooradering': een multifunctioneel samenhangend netwerk van landschapselementen. Doel van het onderzoek was het ontwikkelen, uitproberen in proeftuinen en evalueren van een ex-ante toetsingsmethode voor uitvoeringsplannen. De methode: een GIS-instrument op basis van de topografische kaart beschrijft het effect van de groenblauwe dooradering op de landschapskwaliteit met meetbare doelen en de 'kernkwaliteiten' uit het Structuurschema Groene Ruimte 2. Door vergelijking van de toekomstige, de huidige en de gewenste situatie in een gebied wordt de 'doelrealisatie' van een plan berekend. De methode biedt veel ruimte voor interactieve planvorming en evaluatie. Bij gebrek aan toetsbare plannen kwamen methode en instrument niet tot hun recht in de proeftuinen. Groenblauwe dooradering kan een groene dienst voor de samenleving zijn. De overheid kan de ontwikkeling van een markt voor groene diensten bevorderen gebruik van hulpmiddelen zoals een toetsingsmethode stimuleren.

Trefwoorden: groenblauwe dooradering, interactieve planvorming, landschapskwaliteit, groene diensten, gebiedenbeleid, sturingsmodel, landschapsonwikkelingsplannen, systeeminnovatie

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €20,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 826. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en probleem	11
1.2 Doelstelling	12
1.3 Afbakening	13
1.4 Leeswijzer	13
2 Beschrijving van de methode	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Eisen, uitgangspunten en voorwaarden	16
2.2.1 Landschapselementen en groenblauwe dooradering	17
2.2.2 De effectiviteit van groenblauwe dooradering	18
2.2.3 De KIL als innovatieproces	23
2.2.4 De vorm van plannen, de uitvoering en de plantoetsing	26
2.3 De toetsingsmethode	28
2.3.1 De digitale topografische kaart als basis	30
2.3.2 Scenario's	30
2.3.3 Zeven kwaliteiten op basis van kernkwaliteiten	31
2.3.4 Het kiezen en evalueren van doelen	34
3 Toepassing en evaluatie	37
3.1 LEAF_impuls in vier proeftuinen	37
3.1.1 Gelderland (Alex Schotman)	38
3.1.2 Zeeland (Arjan Koomen)	42
3.1.3 Utrecht (Tineke de Boer)	44
3.1.4 Groningen (Willemien Geertsema)	46
3.2 Overige vier uitvoeringplannen	48
3.2.1 Overijssel	49
3.2.2 Zuid-holland	53
3.2.3 Brabant	57
3.2.4 Zuid-Limburg	62
4 Reflectie en conclusies	67
4.1 De bruikbaarheid van de toetsingsmethode	67
4.1.1 Technische toepassing van LEAF_impuls	67
4.1.2 Draagvlak voor toepassing in vier proeftuinen	69
4.1.3 Beoordeling plannen zonder LEAF_impuls	70
4.1.4 Wat ging er mis?	71
4.2 Strategieën om groenblauwe dooradering van de grond te krijgen	74
4.3 Conclusies	77
4.4 Aanbevelingen	79
Bijlage 1 Vragenlijst voor evaluatie van LEAF_impuls	89

Woord vooraf

Eind 2000 startte LNV met het project proeftuinen voor de Kwaliteitsimpuls Landschap (KIL). Doel was bouwstenen te ontwerpen voor een instrument ter realisering van groenblauwe dooradering.

In 2002 worden door Alterra in opdracht van LNV inhoudelijke criteria uitgewerkt voor het ex-ante toetsen van uitvoeringsplannen in het kader van de KIL. Uitgangspunt was dat de rijksoverheid wil sturen op hoofdlijnen met behulp van meetbare doelen. De criteria leggen een basis voor een ex-ante toetsingsmethode als onderdeel van het instrumentarium dat LNV wilde ontwikkelen voor implementatie van de KIL. Deze methode maakt gebruik van de beschrijving van landschapskwaliteit met 'kwaliteiten' op basis van de kernkwaliteiten zoals gepresenteerd in SGR2. De methode is operationeel gemaakt in een kennisinstrument in het kader van het project: 'Ontwikkeling kennisinstrument voor groenblauwe dooradering' (382.11802.01) dat deel uitmaakt van het onderzoeksprogramma: 'Regionale Identiteit en landschapsontwikkeling (382)'. Over dit project vindt geen afzonderlijke rapportage plaats.

Methode en instrument zijn verder uitgewerkt en uitgeprobeerd in het project 'Toetsingsmethode Kwaliteitsimpuls Landschap' (382. 1215801) in opdracht van het ministerie van LNV. Van dit project verschijnen twee rapporten:

- Dit rapport; het beschrijft de methode en wat men in de proeftuinen daarvan vond.
- Het tweede rapport beschrijft het instrument en de concrete resultaten van de toepassing op de uitvoeringsplannen van de proeftuinen.

Deze rapporten beschrijven tevens de resultaten van eerder genoemde projecten.

Per 1 maart 2003 is het proeftuinenproject opgegaan in een nieuw project waarin de lijnen van de evaluatie Programma Beheer, het project Groene Diensten en de Kwaliteitsimpuls Landschap bij elkaar komen. Dit betekent dat de uitvoeringsplannen van de acht proeftuinen niet worden uitgevoerd. Twee proeftuinen gaan in afgeslankte vorm verder als pilot voor de Groene Diensten. De ervaringen die zijn opgedaan in het proeftuinenproject, waaronder die met de ex-ante toetsingsmethode, zullen zeker van pas komen bij de uitwerking van het beleid voor de Groene Diensten.

Samenvatting

De nota 'Natuur voor Mensen' beschrijft hoe het Rijk met o.a. de Kwaliteitsimpuls Landschap (KIL) in 25% van het agrarisch gebied de landschapskwaliteit aanzienlijk wil verhogen. Dit doel wil ze bereiken door 10% van dat gebied te bestemmen voor een samenhangend netwerk van multifunctionele landschapselementen: de groenblauwe dooradering (GBDA). In het kader van de implementatie van dat beleid heeft de directie Natuurbeheer van LNV Alterra gevraagd **een toetsingsmethode te ontwikkelen, uit te proberen en te evalueren in acht proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap**.

Een puntsgewijze samenvatting van de uitgangspunten, eisen en aannames voor ontwikkeling van de methode staat in paragraaf 2.3. Door rekening te houden met deze zaken kwam er als vanzelf een methode bovendrijven voor toetsing van de effect van groenblauwe dooradering op landschapskwaliteit. Deze methode kon met gebruikmaking van het GIS-pakket Arcview worden geoperationaliseerd in het instrument 'LEAF-impuls'.

Het instrument heeft de topografische kaart als basis en kent eigenschappen toe aan landschapselementen. Deze kunnen worden aangepast. Door het toevoegen of verwijderen van landschapselementen en het veranderen van de eigenschappen kan een netwerk van multifunctionele landschapselementen – de groenblauwe dooradering - gedefinieerd worden. Daarmee kan de huidige groenblauwe dooradering en die na uitvoering van een uitvoeringsplan beschreven worden. Het effect van de groenblauwe dooradering op de landschapskwaliteit wordt beschreven met zeven maten voor landschapskwaliteit op basis van de 'kernkwaliteiten' uit het Structuurschema Groene Ruimte 2. Met deze zeven 'kwaliteiten' kunnen meetbare doelen worden gedefinieerd en kan door vergelijking van de toekomstige, de huidige en de gewenste situatie in een gebied de 'doelrealisatie' van een plan voor groenblauwe dooradering worden berekend. De methode en het instrument laten veel ruimte voor maatwerk op landschaps- en gebiedsniveau.

De methode is zo veel mogelijk in samenspraak met de proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap ontwikkeld en uitgeprobeerd in de praktijk. Uiteindelijk zijn vier uitvoeringsplannen voor groenblauwe dooradering met het instrument getoetst. De vier andere plannen werden slechts 'besproken'.

Conclusies ten aanzien van de bruikbaarheid van de methode

Op basis van de resultaten en de reflectie in hoofdstuk vier kwamen wij tot de volgende hoofdconclusies:

1. Het instrument kon worden toegepast in vier proeftuinen maar niet naar volle tevredenheid. Over de effectiviteit van de plannen op afzonderlijke kwaliteiten konden geen harde uitspraak worden gedaan. Aan een eindoordeel over de

effectiviteit van het hele plan, dus het effect van meerdere kwaliteiten samen, zijn we niet toegekomen. De plannen van de proeftuinen waren niet concreet genoeg voor een toetsing. Het waren feitelijk 'visies'.

2. De evaluatie geeft vermoedelijk geen volledig beeld van de bruikbaarheid en de potenties van de ontworpen methode.
3. De evaluatie van de visies met behulp van het instrument LEAF door gebruikmaking van een groot aantal aannames had nauwelijks meerwaarde t.o.v. een systematische beoordeling op basis van de hoofdlijnen van de methode. De onzekerheid over de effectiviteit was in beide gevallen groot. Toepassing van LEAF_impuls op concrete plannen en met de juiste data heeft wel meerwaarde.
4. De methode werkt het best als ze al bij het ontwikkelen van uitvoeringsplannen wordt toegepast, omdat voor planvorming en plantoetsing dezelfde data nodig zijn.
5. Om draagvlak te creëren kan een instrument het best met en voor de toekomstige gebruikers worden ontwikkeld.
6. Doordat de proeftuinen geheel vrij waren in de vormgeving van de plannen, liggen er nu een aantal interessante strategieën om groenblauwe dooradering te realiseren.
7. Wanneer de Nederlandse samenleving of de overheid bereid is om een marktconforme of anderszins aantrekkelijke vergoedingen te geven voor groenblauwe dooradering dan is er bij agrarische ondernemers voldoende animo om die te realiseren. Daarmee blijft de behoefte aan sturing op effectiviteit bestaan.
8. In de door de provincies gewenste sturing liggen kansen voor een inhoudelijke toets op effectiviteit die ook tegemoet komt aan wensen van het rijk.

In hoofdstuk vier wordt dieper ingegaan op de achtergronden van deze conclusies.

Aanbeveling

Groenblauwe dooradering kan een groene dienst voor de samenleving zijn. Er is een ontwikkeling in de richting van een markt voor groene diensten met (vertegenwoordigers) van burgers als consumenten en (vertegenwoordigers) van ondernemers in het agrarisch gebied als producenten. Met behulp van gebieds- en bedrijfsnatuurplannen kunnen samenwerkingsverbanden van producenten groene diensten produceren tegen een afgesproken vergoeding, gefinancierd uit bijvoorbeeld een groenfonds. In een dergelijke markt zal behoefte zijn aan een methode om verantwoording af te leggen over de geleverde groene dienst. De overheid kan de ontwikkeling van zo een markt bevorderen door buiten de bestaande regelingen om veel experimenteerruimte te bieden en door de ontwikkeling te stimuleren van hulpmiddelen en instrumenten, waaronder een verantwoordingsmethode. De ontwikkeling van de toetsingsmethode en het instrument LEAF-impuls is daarvoor een aanzet. Voor een eventueel vervolg wordt voor de provincies en lokale partijen een rol als (gedelegeerd) opdrachtgever aanbevolen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en probleem

Het Nederlandse landschap verandert sterk door nivellering en verstedelijking (Natuurbalans 2001, 2003). Historische agrarische cultuurlandschappen worden steeds minder herkenbaar en nieuwe stedelijke en agro-industriële landschappen ontstaan. Vooral de sluipende verstedelijking blijkt een belangrijke oorzaak te zijn van het verdwijnen van het open karakter van de in internationaal perspectief meest waardevolle open landschappen in laag Nederland. Ook kleinschalige besloten landschappen zijn in de afgelopen eeuw fors veranderd. Het kampenlandschap b.v. door het verdwijnen van lijnvormige opgaande begroeiing. Onze landschappen vervullen daarom niet vanzelf de vele functies die wij daar al decennia aan toekennen. Op veel plekken komen b.v. historische, ecologische en recreatieve waarden en functies onvoldoende tot hun recht. Oftewel de landschapskwaliteit is te laag.

Het rijk wilde daarom flink investeren in de kwaliteit van het landschap. In de nota 'Natuur voor Mensen' beschreef LNV hoe ze met o.a. de Kwaliteitsimpuls Landschap (KIL) in 25% van het agrarisch gebied de landschapskwaliteit aanzienlijk wilde verhogen. Dit doel wilde ze bereiken door 10% van dat gebied te bestemmen voor een samenhangend netwerk van multifunctionele landschapselementen: de groenblauwe dooradering (GBDA); een samenhangend multifunctioneel netwerk van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap.

Bij de uitvoering van dit beleid zou volgens het 'sturingsmodel' de provincie de regie hebben en het rijk sturen op hoofdlijnen en toetsen of het rijksgeld goed wordt besteed. Hoe e.e.a. vorm moest worden gegeven was nog niet duidelijk. Daarom is LNV het project "kwaliteitsimpuls landschap" gestart, gericht op het ontwikkelen van instrumentatie (regeling; planvormen, proces, vergoedingstelsel, toetsingsmethode, etc.) en realisatie van groenblauwe dooradering. Een expliciet doel was tegelijk met het uitwerken van dit beleid ook de uitvoering ter hand te nemen.

Een middel dat is ingezet om tot instrumentatie te komen is het opdoen van praktijkervaring in proeftuinen. Aan acht provincies werd gevraagd een proeftuin te selecteren en een gebiedsorganisatie een uitvoeringsplan op te laten stellen voor de groenblauwe dooradering. Het was de bedoeling de plannen bottom-up te ontwerpen. De realisatie van (een deel van) de uitvoeringsplannen met behulp van subsidies uit het 'Programma Beheer' hoorde bij het experiment. De landschapselementen zouden worden gerealiseerd op agrarische grond op basis van vrijwilligheid en met name door de betreffende grondeigenaar. Bij aanvang van het experiment was de vorm van het uitvoeringsplan niet voorgeschreven. De 'bottom-up' aanpak, de planvorming, de uitvoering en de regierol van de provincie en de sturing door middel van plantoetsing – o.a. dit project - moesten uitkristalliseren in de praktijk.

Om vooraf (ex-ante) te kunnen toetsen of de plannen voor groenblauwe dooradering na uitvoering het beoogde effect zouden kunnen hebben of niet, moest een toetsingsmethode worden ontwikkeld. Het moest gaan om een op nationale schaal min of meer uniforme methode die toetst op hoofdlijnen of de landschapskwaliteit voldoende toeneemt. Zo'n methode was er nog niet.

Eind 2001 is gestart met de ontwikkeling van zo'n methode en in 2002 met het operationaliseren ervan in een instrument. De vraag was om uit te zoeken *hoe* de methode in de praktijk kan werken en *of* de betrokken partijen er mee kunnen en willen werken.

1.2 Doelstelling

Doel:

1. Het *verder ontwikkelen van een toetsingsmethode als bouwsteen voor de Kwaliteitsimpuls Landschap*. De methode is bedoeld voor het toetsen uitvoeringsplannen ten behoeve van groenblauwe dooradering
2. Het *toepassen en evalueren van de methode in de proeftuinen voor de Kwaliteitsimpuls Landschap*.

Bij de eerste doelstelling lag het accent op het verder ontwikkelen van een methode om meetbare doelen voor landschapskwaliteit vast te stellen en op het omgaan met die doelen in een bottum-up planproces waarover de provincie de regie heeft. De ambitie was om samen met de provincies een breed gedragen methodiek te ontwikkelen, waarmee regionale plannen getoetst kunnen worden op de *verbetering van de kwaliteit van het landschap door middel van groenblauwe dooradering*.

Het advies met inhoudelijke criteria (Schotman 2002) voor een ex-ante toetsing van uitvoeringsplannen voor verbetering van de landschapskwaliteit was de basis voor de ontwikkeling van de toetsingsmethode. In dat advies komen al diverse overwegingen aan bod. In dit rapport worden het definitieve concept en de uiteindelijke eisen en uitgangspunten beschreven waaraan de methode en het toepassingsinstrument moesten voldoen.

Voor het tweede doel lag het accent op toepassing van het toetsingsinstrument in vier proeftuinen. De plannen werden beoordeeld op de versterking van de landschapskwaliteit. De primaire resultaten van die beoordeling staan in het tweede rapport over het project (Geertsema *et al.* 2003). Het voorliggende rapport beperkt zich wat betreft de tweede doelstelling tot de vraag of er in die vier proeftuinen draagvlak was voor de methode en of ze in die situatie werkte.

Voor de overige vier proeftuinen bleef evaluatie van de methode beperkt tot een bespreking van de bruikbaarheid van de methode voor hun plannen. Het eindresultaat is een conclusie over de bruikbaarheid van de methode.

1.3 Afbakening

In dit rapport bedoelen we met 'het instrument' de in het kennisinstrument LEAF_impuls geoperationaliseerde toetsingsmethode en met 'de methode' het uitgewerkte concept van ex-ante toetsen met meetbare doelen voor de Kwaliteitsimpuls Landschap. In dit rapport worden alleen de hoofdlijnen van de methode besproken. Bij de evaluatie van de methode kan ze natuurlijk niet los worden gezien van de wijze van operationaliseren. Hier wordt echter zo min mogelijk ingegaan op technische details.

De te ontwikkelen methode zou in een later stadium van het proeftuinenproject worden gecombineerd met de resultaten van o.a. onderzoek door de Dienst Landelijk Gebied (DLG) naar *kwaliteitscriteria voor het proces van de ontwikkeling van landschapskwaliteit*. In dit project ging het om *inhoudelijke kwaliteitscriteria*. In de geadviseerde toetsingsmethode zijn dus geen procescriteria opgenomen. Toetsing van het proces van plan- en besluitvorming in de proeftuinen behoorde dus niet tot deze opdracht.

De resultaten van het project toetsingsmethode KIL – een operationele toetsingsmethode en een rapport met een oordeel over de bruikbaarheid – was bedoeld als bouwsteen voor het instrumentarium dat werd ontwikkeld om implementatie van de KIL mogelijk te maken. Het was nadrukkelijk niet bedoeld om te beoordelen of de ingediende voorstellen van de proeftuinen wel of niet uitgevoerd mogen worden gedurende de proeftuinperiode. Daarvoor was een beoordelingskader opgesteld op grond van de criteria die meegegeven zijn in de brieven van de Staatssecretaris aan de provincies van 18 juli 2001 en 13 november 2001. LNV gebruikte dit beoordelingskader zelf bij haar formele beoordeling en was verantwoordelijk voor de communicatie hierover met de provincies.

De toetsingsmethode besteedt geen aandacht aan de financiële haalbaarheid van de uitvoeringsplannen. Het gaat uitsluitend om het inschatten van de effectiviteit van de voorgestelde plannen voor groenblauwe dooradering in het geval dat ze worden uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de eisen en uitgangspunten en de methode zoals die voor de kwaliteitsimpuls is ontwikkeld. De lezer met weinig tijd kan zich beperken tot de paragrafen 2.1 en 2.3 waarin het concept wordt uitgelegd.

Hoofdstuk drie beschrijft de evaluatie van de toepassing van de methode met gebruikmaking van LEAF_impuls in vier proeftuinen en de toepassing van de methode zonder gebruikmaking van LEAF_impuls in de overige vier proeftuinen. In paragraaf 4.1 wordt de ervaringen met de methode samengevat.

In hoofdstuk vier wordt teruggekeken op de bruikbaarheid van de methode in de praktijk en worden conclusies getrokken. Tenslotte worden aanbevelingen geformuleerd voor toepassing van de ervaringen bij de ontwikkeling van het beleid voor de groene diensten.

2 Beschrijving van de methode

2.1 Inleiding

Wat vooraf ging aan het project toetsingsmethode KIL

De vraag van LNV eind 2000 was helder: 'ontwikkel een methode voor het meetbaar en afrekenbaar maken van landschapskwaliteit'. Van begin af aan was echter duidelijk dat uitvoering niet eenvoudig zou zijn. Uit een quick scan (Hermens *et al.* 2001) onder vertegenwoordigers van alle betrokken partijen naar het draagvlak voor de kwaliteitsimpuls Landschap eind 2000 kwam naar voren dat:

1. De provincies toen al aangaven dat ze niet zaten te wachten op nieuw beleid, en dat ze niet zaten te wachten op een regierol bij de Kwaliteitsimpuls Landschap..
2. De opvatting was dat het Rijk nog veel te veel de regierol op zich nam. De aanpak van LNV werd als een sterke top-down benadering ervaren, terwijl er juist veel ruimte moest zijn voor een bottom-up proces dat iedereen, inclusief LNV, wenste.
3. De bekendheid met het beleid voor de Kwaliteitsimpuls Landschap uit de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (LNV 2000) was zeer gering. De naam suggereerde een brede integrale insteek. Wat er wel en wat er niet onder groenblauwe dooradering valt was onvoldoende bekend.
4. Groenblauwe dooradering werd niet gezien als oplossing voor de 'verrommeling' (of 'sluipende verstedelijking'), die werd gezien als de belangrijkste oorzaak van de achteruitgang van de landschapskwaliteit.
5. Meetbaarheid van doelen werd niet gezien als een noodzaak en het leek moeilijk te realiseren. Landschapskwaliteit is moeilijk meetbaar, vond men.
6. De ambitie 10% van het landschap voor groenblauwe dooradering te reserveren werd als erg ambitieus of onhaalbaar ervaren, zeker als het vooral om nieuw aan te leggen landschapselementen moest gaan.
7. Op voorhand werden de vergoedingen van PB onvoldoende gevonden en de aanpak te bureaucratisch.
8. De mestwetgeving, planologische bescherming en de nieuwe Flora en Fauna wet waren belangrijke belemmeringen voor realisatie van GBDA, of werden in ieder geval als zodanig gezien. Voor de landbouw was de ruimteclaim een groot probleem.
9. Niet iedereen was er van overtuigd dat het rijk plannen voor GBDA nog eens moest toetsen. De 'gebruikelijke procedures' (WCL, reconstructie, en ander gebiedsgericht beleid) zouden voldoende zijn. Als er doelen afgesproken moesten worden, dan in overleg met de streek.
10. Tenslotte vond men een proeftuintermijn van twee jaar veel te kort is. In 2001 moest 'de schop in de grond'. LNV had wel erg veel haast, vond men.

Al deze bedenkingen hebben er toe geleid dat de vraag aanvankelijk niet leidde tot een opdracht aan Alterra om een toetsingsmethode te ontwikkelen. Nadat het LNV-projectteam voor de kwaliteitsimpuls ervoor had gekozen een 'kwaliteitstaal' te

ontwikkelen op basis van de 'kernkwaliteiten' uit het Structuurschema Groene Ruimte 2 werd Alterra eind 2001 nogmaals min of meer dezelfde vraag gesteld als in 2000. Onder het motto "men zegt dat het niet kan, maar het moet. Wij moeten verantwoording kunnen afleggen over de besteding van rijksbudget" zijn vervolgens de eisen waaraan de methode moest voldoen op een rij gezet. Daarvoor is literatuur over sturing en het meten van kwaliteit geraadpleegd (Beckers 1999, Dammers & Farjon 1998, Dijkstra 1998, Dijkstra *et al.* 1998, Van Duinhoven 2000, Hoogeveen *et al.* 2000, Hooimeijer *et al.* 2000, LNV 2001, Engbersen *et al.* 2001, NIROV 2001, Ovaa 1999, Pleijte *et al.* 2000, Rutten & Van Oosten 1999, Schotman *et al.* 2001, Volker 2000, Worm 2001) en zijn o.a. een aantal bestuurskundigen van Alterra ondervraagd.

Het advies 'Criteria voor de Kwaliteitsimpuls Landschap' (Schotman 2002) werd op 28 maart 2002 voorgelegd aan de vertegenwoordigers van de provincies en regiodyrecties in de stuurgroep voor het proeftuinen overleg. Alleen Gelderland stond duidelijk afwijzend tegenover de aanpak. Overige punten van kritiek betroffen de 'schijnbare objectiviteit' van meetbare doelen, de voorgestelde multicriteria-analyse als eindevaluatie en een gebrek aan integratie tussen afzonderlijke aspecten van landschapskwaliteit. De projectleiders van de Kwaliteitsimpuls Landschap legden de voorgestelde criteria voor aan de LNV stuurgroep landschap, waarna Alterra werd gevraagd de methode verder uit te werken en uit te proberen in de praktijk van de proeftuinen.

In het projectplan behorend bij de uiteindelijke opdrachtbrief van 17 juli 2002 is afgesproken dat de meetbare doelen voor landschapskwaliteit en de methode voor toepassing in dialoog met de proeftuinen verder ontwikkeld zouden worden. Als na enkele maanden uitstel de uitvoeringsplannen in september klaar zijn begint het 'toetsen van de uitvoeringsplannen'.

Aanpak

In de volgende paragraaf worden de eisen, uitgangspunten en voorwaarden waaraan de methode moest voldoen op een rij gezet. Aan elk van hen ligt kennis, informatie of een bepaalde redenering ten grondslag. Deze wordt in een reeks paragrafen en alinea's uitgewerkt. In paragraaf 2.3 worden de conclusies samengevat en wordt de definitieve methode uitgelegd, zoals ze operationeel gemaakt is in het kennisinstrument LEAF_impuls. Voor een uitgebreide technische beschrijving van het instrument en voorbeelden van de toepassing wordt verwezen naar het rapport over LEAF_impuls (Geertsema *et al.* 2003).

2.2 Eisen, uitgangspunten en voorwaarden

Alvorens een methode te kunnen ontwikkelen moet goed in beeld worden gebracht onder welke voorwaarden de methode moet worden toegepast, aan welke eisen moet worden voldaan en wat de uitgangspunten zijn. In deze paragraaf komen vier onderwerpen aan bod:

1. Landschapselementen en groenblauwe dooradering
2. De effectiviteit van GBDA meten met meetbare doelen
3. De kwaliteitsimpuls landschap als innovatieproces
4. De vorm van de plannen, de uitvoering en de plantoetsing

2.2.1 Landschapselementen en groenblauwe dooradering

Definitie Groenblauwe Dooradering

Het projectteam Kwaliteitsimpuls Landschap hanteerde de volgende definitie van groenblauwe dooradering: een duurzaam en samenhangend netwerk van kenmerkende landschapselementen en onverharde paden. Onder landschapselementen worden verstaan: houtwallen en –singels, hagen, heggen, bosjes en bosstroken, moerasjes en poelen, brede bermen, watergangen met oevers en vergelijkbare elementen (EC-LNV 2001) . Deze elementen kunnen ook op erven zijn gelokaliseerd. Dijken en wierden zijn grensgevallen die nog vallen onder de definitie. Echte bouwwerken zoals molens of landhekken vallen er buiten. Deze definitie kan worden samengevat als: een samenhangend multifunctioneel netwerk van landschapselementen in het agrarisch cultuurlandschap.

Groenblauwe dooradering bestaat dus uit landschapselementen. De te ontwikkelen toetsingsmethode moest dus gebaseerd zijn op informatie over de afzonderlijke landschapselementen en haar eigenschappen.

Relatie Kwaliteitsimpuls Landschap met Offensieve Landschapsstrategie

Alle aspecten die in de KIL aan bod kwamen, zijn ook onderwerp van landschap ontwikkelingsplannen (LOP's) in het kader van de offensieve landschapsstrategie (eveneens uit de nota Natuur voor Mensen). Het LOP moet de aandacht voor de landschapskwaliteit in het algemeen waarborgen. Bij de KIL ging het echter om een extra grote inspanning in een beperkt gebied. Bovendien stond bij de KIL de GBDA, de samenhang daarin en de samenhang met de omgeving centraal. Waar de regeling t.b.v. LOP alleen voorziet in geld voor het maken van plannen, ging het bij de KIL vooral om financiering van herstel, aanleg en beheer van landschapselementen. Bij het LOP gaat het om gebieden van tienduizenden ha en bij de KIL om gebieden van enkele duizenden ha (In de opdrachtbrief van LNV aan de provincies 18-07-2001 was sprake van gebieden van 4000 tot 7000 ha).

Voor de toetsingsmethode betekende dit dat deze vooral aandacht moest besteden aan de extra inspanning voor GBDA die de KIL vereiste.

Programma Beheer als uitgangspunt

De kwaliteitsimpuls landschap moest in eerste instantie met behulp van pakketten uit Programma Beheer worden uitgevoerd. In het najaar van 2001 is geprobeerd speciaal voor de proeftuinen nieuwe pakketten in de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) te ontwikkelen. Later is daar vanaf gezien in verband met de in de proeftuinen gewenste experimenteer ruimte. Net als in 2001 werden de SAN en de subsidieregeling natuurbeheer (SN) in de eerste helft van 2002 wel tijdelijke opengesteld tot er meer zicht was op experimentele instrumenten en een systeemwijziging in het PB. Uiteindelijk is een SPAN2002 in concept gereed gekomen (TRCJZ/2002/9578). Deze regeling is echter niet gepubliceerd vanwege

gebrek aan financiële middelen voor uitvoering. Kenmerken van de voorgenomen systeemwijzigingen in het PB waren: het 'uitvoeringsplan' (gebiedsplan) als kader voor subsidieverlening; aan dit plan zouden inhoudelijke (o.a. kernkwaliteiten landschap) en procesmatige eisen gesteld worden; daarnaast was het landschapsbedrijfsplan een kader voor de subsidieaanvraag. Het landschapsbedrijfsplan moest passen in het gebiedsplan en van een minimale omvang zijn (b.v. 10% bedrijfsoppervlak GBDA). De vergoedingen zouden zijn gebaseerd op de normkosten systematiek die is goedgekeurd door Brussel. Doel van de wijzigingen was een PB dat in tegenstelling tot de huidige regeling wel let op de samenhang in de beheersmaatregelen op landschapsniveau. De rol van DLG, Laser en een eventuele gebiedsautoriteit bij de administratieve en financiële afhandeling was nog onderwerp van studie.

Met Programma Beheer en de voorgestelde systeemwijzigingen als uitgangspunt lag het voor de hand een methode te ontwikkelen met het landschapselement als hoofdingang.

Kwaliteit en locatie van landschapselementen vastleggen in een GIS

Voor het bepalen van de ruimtelijke samenhang in een netwerk van landschapselementen is de locatie van een landschapselement van groot belang: recreatievoorzieningen moeten onderdeel zijn van een netwerk; ecologische verbindingen moeten doorlopen; etc. Voor de recreatieve en historische waarde, het functioneren als leefgebied voor dieren en planten, etc. zijn de onderhoudstoestand en de milieukwaliteit van een landschapselement van essentieel belang.

De methode moest dus voorzien in een mogelijkheid deze ruimtelijke informatie per landschapselement vast te leggen en te gebruiken bij de evaluatie. Elke verbetering van het netwerk van landschapselementen moest doorwerken in de evaluatie. Daarom is de methode operationeel gemaakt als een geografisch informatiesysteem op basis van het programma Arcview

Sturen met kennis

Er veel kennis nodig is om uitvoeringsplannen voor GBDA te maken en deze te toetsen. Veel kennis is aanwezig in de hoofden van mensen in de gebieden en in rapporten en publicaties die over een gebied zijn verschenen. Naast de in het gebied aanwezige kennis is er veel kennis opgeslagen in bestanden bij provincies, onderzoek- en beleidsinstellingen, maar ook ingenieursbureaus. Die kennis is vaak niet toegankelijk zonder hoge kosten te maken. De kunst is de beschikbare kennis en informatie te benutten via een goede gebiedsorganisatie. Als de uitvoeringsplannen worden ontwikkeld met kennis van zaken is de kwaliteit immers vrijwel verzekerd.

De evaluatiemethode moest dus als instrument en hulpmiddel de inzet van kennis stimuleren en controleerbaar maken.

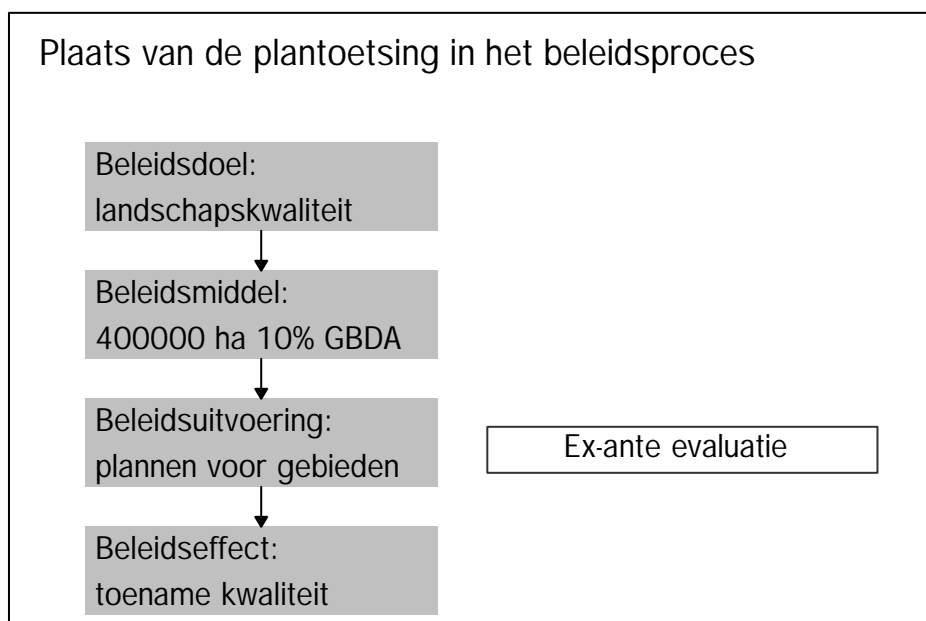
2.2.2 De effectiviteit van groenblauwe dooradering

Uiteindelijk ging het LNV erom zekerheid te krijgen over de effectiviteit van de in de uitvoeringsplannen voorgestelde maatregelen. Als je het effect van een maatregel vooraf wilt toetsen heb je te maken met een ex-ante evaluatie.

Maar wat wordt precies verstaan onder effectief? Voor het beoordelen van effectiviteit zijn inhoudelijke criteria nodig. Deze kunnen bestaan uit op maat gesneden normen en gebaseerd zijn op referentiegebieden. Een norm of referentie bestaat uit een *landschapsmaat*, een definitie die *meten* mogelijk maakt -een schaal-, en *een doel*, een kwantitatieve of kwalitatieve *waarde* op de gekozen schaal. Landschapsmaten kunnen worden gekoppeld aan functies en waarden, maar ook aan 'kernkwaliteiten'. Uiteindelijk wilde LNV een landelijk toepasbare beperkte set definities van meetbare doelen op basis van de kernkwaliteiten. De Kwaliteitsimpuls landschap moest onderdeel worden van het gebiedsgericht beleid, wat betekende dat het 'sturingsmodel' van toepassing is. Bij aanvang van het project was het niet duidelijk wat voor consequenties dit had voor de toetsingsmethode.

Ex-ante evaluatie.

Of maatregelen het beoogde effect hebben kan op verschillende niveaus en op verschillende momenten worden gecontroleerd: op rijks-, provinciaal en gebiedsniveau; voor en na uitvoering van de maatregelen. Het natuurplanbureau hanteert daarvoor de 'beleidseffekteten' (Natuurbalans 2001, figuur 2.1). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de behaalde beleidsprestaties – zijn de meetbare doelstellingen (taakstellingen) gehaald? – en de werkelijke effecten. Bij de werkelijke effecten gaat het erom of het achterliggende doel echt dichterbij gekomen is. De werkelijke effecten zijn meestal pas lang na uitvoering van de maatregelen te meten. Dit moet op een onafhankelijke, objectieve manier gebeuren, onafhankelijk van de beleidsuitvoering zelf. Daarvoor was de te ontwikkelen toetsingsmethode dus niet bedoeld. Voor de evaluatie van het uiteindelijke effect van het natuur- en landschapsbeleid ontwikkelt het natuurplanbureau een set graadmeters (Farjon *et al.* 2001, Hoogeveen *et al.* 2000, LNV 2001).



Figuur 2.1. De plaats van de plantoetsing in de vorm van een ex-ante evaluatie in het beleidsproces

Voor het meten van de meest concrete taakstellingen – het areaal dat een KIL heeft ondergaan, het aantal ha GBDA dat daarbij is aangelegd en de hoeveelheid geld dat daarmee gemoeid was – zouden monitoring afspraken gemaakt worden. Echter het meten van de werkelijke effecten achteraf, noch het meten van de directe beleidsprestaties geven de overheid de juiste informatie op het juiste moment om te kunnen beslissen over de financiering van uitvoeringsplannen. Voor die beslissing was een inschatting nodig van de werkelijke effecten op basis van de voorgenomen maatregelen. Dat is een ex-ante evaluatie en daarom ging het bij de beoogde toetsing van de uitvoeringsplannen GBDA.

Effectiviteit

GBDA is een multifunctioneel concept dat met een relatief gering ruimtebeslag veel recreatiemogelijkheden en natuur schept, zonder dat er veel van de agrarisch productieruimte verloren gaat. GBDA is dus, mits goed toegepast, als concept al efficiënt met ruimte. Daarmee zijn echter de landschapselementen die een groenblauwe dooradering moeten vormen niet ook per definitie effectief. De huidige rijkstaakstelling voor de KIL – 10 % van de ruimte moet GBDA worden – is nog te grof. Tien procent GBDA zegt nog niets over de vervulling van afzonderlijke functies. Er kunnen slechte, onvolledige of onsamenhangende landschaps-structuren worden aangelegd die niet werken. Idealiter bestaat er een criterium op grond waarvan voorspeld kan worden dat het gewenste effect bereikt zal worden. Bijvoorbeeld: of een (ontworpen) brug de gewenste belasting aan kan, kan worden voorspeld op basis van het type constructie, de dimensies en de gebruikte materialen. Op vergelijkbare wijze zegt de het type landschapselement, de omvang, de milieukwaliteit, de onderhoudstoestand en de samenhang van een GBDA iets over de te verwachten functievervulling. De methode hanteert idealiter zulke inhoudelijke criteria die zicht geven op realisatie van de achterliggende doelen.

Normen zijn maatwerk

Of het lukt de inhoudelijke criteria zo te ontwerpen dat bij toepassing het effect van de GBDA verzekerd is hangt mede af van de wetenschappelijke onderbouwing die daarvoor te vinden is. De beschikbaarheid van onderbouwing is weer afhankelijk van de manier waarop je kwaliteit meet. Hoe origineler de maat, hoe geringer de kans op bestaande onderbouwing. Als er al criteria zijn bedacht, dan hoeven ze nog niet altijd bruikbaar zijn. B.v., door recreatieonderzoek is bekend hoe dicht het net aan wandelpaden ongeveer moet zijn, en aan welke eisen de paden moeten voldoen, om te voldoen aan een bepaalde vraag. Maar in de praktijk is het voor concrete gebieden vaak niet zo simpel dergelijke ‘normen’ te hanteren omdat vraag en aanbod niet in beeld zijn.

De methode moest daarom ruimte bieden voor maatwerk op basis van gebiedskennis.

Proeftuinen konden zelf referenties kiezen

Een manier om een meetbaar doel te definiëren is door middel van het gebruik van referenties: gebieden waarvan de inrichting aan de eisen blijkt te voldoen. Referenties hoeven niet nu werkelijk (nog) te bestaan. Het mag ook gaan om kaartbeelden van het verleden, om ontwerpen of bijvoorbeeld virtuele landschappen (gedefinieerd

door de gemiddelde waarden van de in een bepaald opzicht best ontwikkelde landschappen). De beslissing welke situatie een goede referentie is kan worden overgelaten aan een deskundige of een 'forum van betrokkenen of gebruikers'; 'het gebied'. De gebruikers van een landschap kunnen zelf een belangrijke rol vervullen bij de keuze van referenties. De kwaliteit 'identiteit' b.v. is dermate subjectief, dat het gebied deels zelf zal moeten benoemen welke GBDA elementen drager zijn van de identiteit. Zij moet dit natuurlijk wel kunnen verdedigen. Manipulatie van de meetbare doelen is ongewenst. In de praktijk is dat gevaar ook niet zo groot. De hoeveelheid geld die een gebied krijgt zou immers afhankelijk zijn van de concrete maatregelen die uitgevoerd zouden worden. En de vergoedingen in PB voor de maatregel zelf zijn kostendekkend.

Uitgangspunt was dus dat proeftuinen zelf dus een belangrijke rol konden en moesten spelen bij de keuze van referenties als meetbaar doelen. Door bij de toetsing de situatie na uitvoering van een plan te vergelijken met de huidige situatie en met de (deels zelf) gestelde doelen kon inzicht ontstaan in de te verwachten *doelrealisatie*. Deze aanpak gaf ook de mogelijkheid verschillende scenario's van het uitvoeringsplan 'door te rekenen'.

Functies en waarden

Er zijn al veel pogingen ondernomen om grip te krijgen op 'landschapskwaliteit'. O.a. door allerlei afzonderlijke kwaliteiten van het landschap of de ruimte te benoemen. Hooijmeijer *et al.* (2000) vulden voor de RMNO een matrix op basis van enerzijds gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde en anderzijds economische, sociale, ecologische en culturele kwaliteiten. Van Duinhoven paste (in het tijdschrift Landwerk 5-2001) een vergelijkbare methode toe op basis van motieven en kennisdomeinen om graadmeters te ontwikkelen voor de waarden van het landschap. Anderen beperken zich tot het benoemen van de functies van een gebied, waarbij behoud van intrinsieke waarden als een afzonderlijke functie gezien kan worden, los van het actuele of toekomstige nut voor de samenleving. In die benadering heeft een landschap kwaliteit als het voldoet aan de eisen (functionaliteit, doelen) die men er aan stelt. Als men – overheid, eigenaars, bewoners, gebruikers – in een gebied, niets anders wil dan voedsel produceren, dan heeft dat gebied kwaliteit wanneer het daarvoor optimaal is ingericht. De groenblauwe dooradering is multifunctioneel. Echter in het ene gebied ligt het accent b.v. op ecologische verbinding, in het andere op recreatie.

Kortom kwaliteit kan met functies en waarden beschreven worden. En per gebied kan het accent in de toegekende functies verschillen zonder dat dit consequenties heeft voor het oordeel over de landschapskwaliteit.

Kernkwaliteiten

Binnen hetzelfde gebied zijn verschillende combinaties van doelstellingen mogelijk, die allemaal tot kwaliteit leiden. Het op een objectieve manier meten van kwaliteit is daarom lastig. Dit probleem is op te lossen door voor heel Nederland voor alle gebieden en alle plannen een set gelijke noemers te kiezen die het hele spectrum van functies, kwaliteiten en doelstellingen dekt. Het niet halen van een maximaal doel voor kwaliteit A kan dan worden gecompenseerd door kwaliteit B in een ander optie voor GBDA van het gebied. Om het begrip landschapskwaliteit handen en voeten te

geven zijn de 'kernkwaliteiten' ontwikkeld (brochures: 'De kern van het landschap' en 'Ontwikkelen met kwaliteit', EC-LNV 2001). Ze zijn ontwikkeld door LNV en VROM samen in het kader van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO), de offensieve landschapsstrategie (OLS) en het Structuurschema Groene Ruimte Twee (LNV 2001).

De kernkwaliteiten, voor zover van toepassing op groenblauwe dooradering, zijn gekozen als basis voor de landschapsmaten in de toetsingsmethode. De opgave was dus landschapsmaten en meetbare doelen te definiëren op basis van de kernkwaliteiten.

Een beperkte set landelijke toepasbare landschapsmaten voor meetbare doelen

De bedoeling was met de meetbare doelen een eenvoudig hulpmiddel te creëren om uitvoeringsplannen op hoofdlijnen te beoordelen. De doelen mochten niet te algemeen zijn, want dan dreigden ze starre normen te worden. Starre normen bieden te weinig ruimte voor een bottom-up gebiedsproces. De doelen moesten ook passen bij het type landschap en de regionale identiteit. Anderzijds moest het wel gaan om een landelijk toepasbare methode.

Hiervoor is reeds vastgesteld dat de normen moesten kunnen verschillen per landschap en dat de proeftuinen zelf een belangrijke rol moesten kunnen spelen bij het kiezen van referenties. In de brochure 'Ontwikkelen met kwaliteit' (EC-LNV 2001) zijn acht verschillende landschapstypen (exclusief de grote wateren) en acht kernkwaliteiten benoemd. Om te voorkomen dat het geheel onoverzichtelijk werd moest de methode zich waar mogelijk beperken tot één landschapsmaat met meetbare doelen per kernkwaliteit.

Sturingsmodel

Op de eerste bladzijde van het beleidsprogramma in de nota NvM wordt aandacht besteed aan de afspraken die rijk en provincies hebben gemaakt over sturing in het landelijk gebied:

1. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en niet op projectniveau.
2. De provincie stuurt de uitvoering beleidsmatig aan via planvorming en programmering.
3. Het rijk spreekt de provincies aan op de resultaten volgens 'bestuursovereenkomsten'.
4. De rijksgeldstromen gaan van het rijk via het Groenfonds naar de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Laser. DLG/Laser beschikken over die gelden met inachtneming van de rijksregeling, het provinciaal uitvoeringsprogramma en de bestuursovereenkomst.

Het sturingsmodel kan worden samengevat als 'sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat' maar is in de praktijk nog lang niet uitgekristalliseerd (Hermens *et al.* 2002, Van Ark & Van den Brink 2002, Selnes 2003). Het sturingsmodel is o.a. uitgewerkt in de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid 2000 (SGB). De provincie stelt samen met actoren in gebieden een gebiedsvisie op. Deze gebiedsvisie bevat de lange termijn doelen, een globale beschrijving van wat er de eerste jaren bereikt moet worden en een financiële onderbouwing. De gebiedsvisie mondt uit in een uitvoeringsprogramma voor vier jaar (brochures: SGB2000 16-06-1999, BANS De

krachten gebundeld, april 2001). In het uitvoeringsprogramma worden concrete en toetsbare (meetbare) doelen voor begrensde gebieden en de gewenste (rijks)middelen genoemd. Het uitvoeringsprogramma is de basis voor een uitvoeringscontract (een bestuursovereenkomst) tussen rijk en provincie en voor een gebiedscontract met afspraken met andere betrokken partijen in het gebied (NvM blz. 1 beleidsprogramma).

Hoewel het sturingsmodel dus wel concreet is gemaakt, bleven er toch nog vragen open met betrekking tot de KIL. In het stappenplan instrumentatie proeftuinen 2002 (12-12-2001) is dan ook sprake van enige aanpassingen aan de SGB om de gelden voor de proeftuinen via de SGB te kunnen laten lopen. Het was niet helemaal duidelijk of de toetsing van de uitvoeringsplannen gelijkgesteld kon worden aan het systeem van de 'meetbare doelen' en 'resultaatafspraken' in de documenten (gebiedsvisie, uitvoeringscontract, e.d.) van de SGB. Ging het bij het sturen op hoofdlijnen om het toetsen van de lange termijn doelen in de gebiedsvisie en was de toetsingsmethode daarvoor nodig of ging het om het toetsen van de beloofde resultaten in het uitvoeringscontract? Deze vraag kon niet worden beantwoord. De gebieden die vallen onder SGB-regelingen stemmen qua begrenzing niet met elkaar. B.v. omdat 'de reconstructie' met hele grote gebieden ook onder deze regeling valt. De gebieden voor de KIL zouden echter een bijzondere categorie binnen de SGB gebieden kunnen zijn. Hoe dan ook, de systematiek van het sturingsmodel en de SGB was uitgangspunt voor toetsing van de uitvoeringsplannen voor de KIL. Dat betekende dus in ieder geval een programmering voor periodes van vier jaar.

2.2.3 De KIL als innovatieproces

De landschapselementen in het landelijk gebied die ooit een functie hadden in het landgebruik en spontaan een multifunctionele groenblauwe dooradering vormden, hebben nu vaak geen functie meer voor de belangrijkste grondgebruiker de landbouw. Veel landschapselementen zijn afgetakeld en vormen geen onderdeel van een effectieve groenblauwe dooradering. Het opnieuw aanleggen van een multifunctioneel netwerk van landschapselementen is een ingrijpende innovatie die niet zomaar van boven opgelegd kan worden: al met al een hoge ambitie dus. De kwaliteitsimpuls landschap was een zelfstandig innovatieproces. Diverse partijen zouden samen op zoek gaan naar mogelijkheden om de kwaliteitsimpuls te implementeren

Doelen vaststellen in een dialoog

Beckers van de Raad voor het Landelijk gebied (Advies voor de VIJNO 'Geleid door kwaliteit') betoogt dat de kwaliteitsverbetering van een verandering steeds voorop moet staan. 'Alles mag als het maar de kwaliteit versterkt en ruimte besparend is'. Wanneer een streek vooral wil inzetten op (een door het verleden bepaalde) identiteit, en ze doet dat goed, dan is dat even waardevol als inzetten op b.v. een hoge biodiversiteit. Vaak zijn functies te combineren, maar soms moeten keuzes worden gemaakt. Deze benadering zal niet altijd en overal mogelijk zijn. Daar waar we in een gebied te maken hebben met een algemeen belang op een hoger schaalniveau: b.v. een noodzakelijke ecologische verbinding, een historisch

geografisch unicum, een grote recreatie opgave; daar moet gestuurd kunnen worden. Waar een belangrijk doel aan de orde is zal de provincie vooraf de kaders duidelijk moeten maken aan een streek. Wil de streek dan heel iets anders dan de overheid – in het algemeen belang – dan moet goedkeuring onthouden kunnen worden aan de plannen. Met onthouding van middelen is het probleem van tegenstrijdige wensen natuurlijk nog niet opgelost, maar het voorkomt in ieder geval inzet van middelen voor doelen die tegen het algemeen belang ingaan. De centrale overheid moet dit echter beperken tot de belangrijkste zaken. Binnen die randvoorwaarde is het beleid van een hogere overheid het beleidskader voor een lagere overheid.

Voor de methode betekende dit dat de doelen altijd in dialoog vastgesteld moesten worden, dat de overheid helder moest maken waar ze echt aan vast wil houden, maar ook dat de methode rekening moest houden met een bottum-up proces.

Helder en inzichtelijk overheidsbeleid

In het gebiedsgericht beleid is al veel aandacht voor zelfsturing en blijkt dit overheid en burger ook dichter bij elkaar te brengen. Het democratisch gehalte van de besluiten is nog een punt van zorg. Vertegenwoordigers van belangengroepen vertegenwoordigen niet de samenleving zoals b.v. raadsleden dat doen. In het evaluatierapport (Pleijte et al 2000) over het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) pleiten de auteurs voor een goede inbedding van de 'besluiten door commissies op gebiedsniveau' in de grondwettelijke bestuurslagen. Als de meetbare doelen de instemming van de provincies hebben, dan is er een goede basis voor democratische besluitvorming. En als de landschapsmaten voor plantoetsing vooraf bekend zijn in de gebieden is er een goede basis voor begrip bij de betrokkenen waarom een plan wel of niet kan doorgaan.

Een methode met meetbare doelen kan dus ook een rol spelen in het helder en inzichtelijk maken van sturing in het algemeen belang.

Gebieden spelen een belangrijke rol bij het versterken van kwaliteiten

Beckers beschrijft drie stappen die van belang zijn voor de sturing van kwaliteit:

1. Overheid en betrokkenen in een gebied beschrijven samen de bestaande kwaliteit en de potenties.
2. Alles wat leidt tot versterking van de gedefinieerde gebiedskwaliteiten mag. Het innovatievermogen moet zich richten op het versterken van kwaliteiten in plaats van op het ontduiken en saboteren van regels!
3. Het rijk toetst de procedures en de resultaten aan de op lokaal niveau beschreven kwaliteitseisen.

De provincie controleert de kwaliteitsbeschrijvingen en ondersteunt het rijk. Het rijk hoeft zich niet bezig te houden met de details per gebied. Zij toetst slechts of aan de hogere beleidskaders wordt voldaan en of – bij kwantitatieve doelstellingen – de drempel wordt gehaald. Welke landschapselementen mogen meetellen voor het behalen van die drempel bepaalt de provincie op basis van de gegevens die in de gebiedsplannen worden aangereikt. Wanneer gebiedsplannen op deze wijze worden ontwikkeld biedt dat de beste garantie voor kwaliteit.

De hierboven geschetste aanpak stond model voor de te ontwikkelen methode. Voor ontwikkeling van de methode werd daarom een belangrijke rol toegekend aan

gebiedscommissies bij het beschrijven van de GBDA als drager van de landschapskwaliteit.

10% groenblauwe dooradering geen doel op zich

Een innovatieproces is alleen op langere termijn te realiseren en wanneer verschillende belangengroepen en partijen (ondernemers, onderzoekers en experts) samenwerken onder leiding van een goede procesmanager (Rutten & van Oosten 1999). Een grote valkuil voor vernieuwingsprocessen, zoals gewenst in het landelijk gebied, zijn van tevoren bedachte oplossingen en starre criteria. Tien procent GBDA als leidraad voor de ambitie is goed, maar het mag nooit een doel op zich worden. Het uiteindelijke doel is een kwaliteitsimpuls! Verwarrend is dat sommige passages in NvM tegenstrijdig zijn. Sommige wijzen op tien procent van het landschap als criterium (blz. 32 van het beleidsprogramma “totale omvang 10%”, blz. 35 “gerichte investeringen in 40.000 ha aanleg, herstel en beheer...”) dus inclusief bestaande landschapselementen, en andere op tien procent nieuw aan te leggen GBDA als criterium (box GBDA blz. 34).

Voor toepassing van de methode werd er van uitgegaan dat de tien procent norm flexibel gehanteerd zou worden.

Planologische bescherming

Volgens de voorgestelde wijzigingen in de wet op de ruimtelijke ordening moet elke gemeente in de toekomst het bestemmingsplan elke tien jaar actualiseren (Prins & Hordijk 2002). Er is dus volop ruimte om op niet al te lange termijn de in het kader van de KIL gerealiseerde GBDA planologisch veilig te stellen. De offensieve landschapsstrategie streeft dat ook na. Het nadeel hiervan is dat functiewijziging en planologische bescherming de waarde van de grond drukt en de eigenaar opzadelt met belemmerende regels en verplichtingen waar hij niet meer onderuit kan. Ook niet als de beheervergoedingen in zijn optiek te laag uitvallen. Er gaan dan ook stemmen op om nieuw groen juist niet planologisch te beschermen. In de gemeente Etten-Leur b.v. die een eigen regeling voor landschapsbeheer heeft, is in een convenant afgesproken: ‘nieuw groen is vrij groen’. De eigenaar mag het groen eventueel opruimen als hij het elders maar compenseert. Gebeurt dat te vaak dan zal de beoogde kwaliteit nooit worden gehaald, omdat veel functies zich slechts langzaam ontwikkelen. De wens van de grondeigenaar of de streek om dat groen te realiseren met een bepaald doel zou volgens de tegenstanders van planologische bescherming echter voldoende garantie zijn om het groen duurzaam te handhaven, mits de beheersvergoedingen op peil blijven. In de nota NvM is sprake van grondverwerving en functiewijziging bij 25% van de gewenste 40000 ha GBDA. Volgens een notitie van het projectteam (Experimenteren en uitvoering in de proeftuinen KIL, 19-11-2001) stond de staatssecretaris op het standpunt dat: “Bij subsidiering van grondwaardedaling, aanleg en beheer van landschapselementen door de (rijks)overheid dient de duurzame instandhouding gegarandeerd te worden om geen kapitaalvernietiging te laten plaatsvinden”. Afgesproken is dat, om de belangentegenstelling te overbruggen, op korte termijn (januari-april 2002, brief aan MT directie Natuurbeheer 12-12-2001) onderzocht zou worden of compensatie conform de boswet, terugbetaling van investeringen, of afrekenen op gebiedsniveau een oplossing was. De oplossing zou in een convenant met het gebied moeten

worden vastgelegd. De continuïteit in de samenhang van de GBDA zou vooral in stand gehouden moeten worden met een resultaatverplichting op gebiedsniveau. Voor de methode betekende dit dat bij de evaluatie, binnen de eisen die worden gesteld aan de ruimtelijke samenhang en de historische en ecologische kwaliteit van landschapselementen, niet de plek van de landschapselementen maar hoeveelheden en eigenschappen essentieel zijn.

De kwaliteitsimpuls als een zelfstandig proces

Een lopende landinrichting kan de realisatie van rijksbeleid aanzienlijk bespoedigen, zoals gebleken is bij de aankoop van gronden voor de EHS. Het is voorstelbaar dat kavelruil en kavelaanvaardingswerken goed samengaan met het realiseren van GBDA (Hermens *et al.* 2002). Echter, voorkomen moest worden dat beide processen elkaar in de wielen rijden – b.v. afspraken in het kader van landinrichting, die zouden worden herroepen in verband met de KIL zonder instemming van de betrokken partijen – of dat de financiering werd afgeschoven op het andere geldpotje. Anderzijds lagen er veel kansen – b.v. bij reconstructie – om overeenkomstige doelen gezamenlijk te realiseren.

Voor toepassing van de methode werd met betrekking tot de besluitvorming uitgegaan van de KIL als zelfstandig proces.

Groenblauwe dooradering als groene dienst

Wanneer de vergoedingen voor de grondeigenaren marktconform zijn zal het probleem van conflicterende doelstellingen zich waarschijnlijk niet zo veel voordoen. Een groot deel van de grondeigenaren is best bereid 'groene diensten' te produceren (RLG 2002, Bruinsma & Martens 2002). De belangstelling voor het Programma Beheer is ondanks de klacht over te lage vergoedingen een aantal jaren overweldigend geweest. De landbouwsector ziet heel goed dat hier nieuwe kansen liggen voor een groot aantal bedrijven die anders niet zullen overleven in het geweld op de wereldmarkt, zoals blijkt uit de nota 'De boer natuurlijk' van LTO Nederland (LTO 2001). Landschapskwaliteit is in ieders belang, niet in de laatste plaats voor de bewoners van het landelijk gebied zelf. De KIL kon inspelen op de vraag naar groenblauwe dooradering als groene diensten; als product en als inkomstenbron voor ondernemers. Voor verrekening van die dienst is inzicht nodig in de inzet van grond, arbeid en kapitaal van de ondernemers.

Voor de methode betekende dit dat ze een aanzet moest maken voor inzicht in de inzet van ondernemers voor een effectieve groenblauwe dooradering.

2.2.4 De vorm van plannen, de uitvoering en de plantoetsing

In de nota NvM en in de opdracht aan de proeftuinorganisaties is nauwelijks uitgewerkt hoe de plannen voor de kwaliteitsimpuls er uit moeten zien. Het kon een soort gebiedsvisie zijn maar ook een concreet uitvoeringsplan. De methode moest dus ook een visie kunnen evalueren. Omdat een uitvoeringsplan in fasen uitgevoerd zou worden en de visie tussentijds aangepast moest kunnen worden, zou de plantoetsing een terugkerend fenomeen zijn. De methode moest dus bij voorkeur

door de makers van uitvoeringsplannen zelf gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling van het plan en een regelmatige evaluatie.

Ideale vorm gebiedsvisie en uitvoeringsplan

Idealiter vervaardigde een proeftuincommissie voor een gebied van 4000-7000 ha in overleg met de grondeigenaren een plan waarin is aangegeven, waar hoeveel van welk type GBDA en van welke kwaliteit zou worden gerealiseerd en op welke termijn en met welke fasering. Een dergelijk plan zou eenvoudig aan meetbare doelstellingen getoetst kunnen worden, maar was niet haalbaar. Ondernemers wilden zekerheid over de duurzaamheid van vergoedingen op lange termijn en over de hoogte van die vergoedingen. Dit kon de overheid niet bieden, want deze zaken waren nog onderwerp van studie en experimenten.

Ondernemers hebben tijd nodig om het uit agrarisch gebruik nemen van een substantieel deel van het bedrijf (10%) op te vangen in de bedrijfsvoering. Ze moeten extra grond verwerven, mestcontracten afsluiten, vee afstoten, etc. Daarmee kunnen maanden of jaren gemoeid zijn. Het was vrijwel uitgesloten dat alle ondernemers en grondeigenaren massaal en ineens zouden besluiten om GBDA te realiseren op hun bedrijf. Afgezien van voorlopers wilden de meeste boeren praktijkvoorbeelden zien waarin het werkt. Om risico's te vermijden waren ze geneigd klein te beginnen – met een relatief laag ambitieniveau – om later als het goed beviel meer GBDA te realiseren en een hoger ambitieniveau na te streven. Wat gold op bedrijfsniveau gold ook op gebiedsniveau. Klein beginnen en uitbouwen, als het bevalt. Dat was het devies.

Het toetsen van een visie zou de eerste fase in de toetsingsprocedure kunnen zijn. Daarbij zou vooral gelet moeten worden op de aansluiting tussen de doelen en ambities van het gebied enerzijds en het beleidskader anderzijds. Bovendien moest het totale pakket van doelen op lange termijn leiden tot een echte kwaliteitsimpuls: dat wil zeggen een functionerende groenblauw dooradering.

Het was dan ook niet realistisch te veronderstellen dat het de proeftuincommissies zou lukken om op termijn van een half jaar een zeer concreet plan voor de lange termijn te presenteren. De methode moest dus ook kunnen omgaan met een visie.

Door een gefaseerde uitvoering is toetsing een terugkerend fenomeen

Als onderdeel van het gebiedsgericht beleid en rekening houdend met het innovatieve karakter van de KIL leek een fasering in planvorming en uitvoering dus onvermijdelijk. Daarbij kon zowel een fasering in de ruimte als in de tijd aan de orde zijn. Een stap op weg naar een uiteindelijke kwaliteitsimpuls moest gezet kunnen worden zonder dat honderd procent zekerheid bestond over het uiteindelijke resultaat. Of de uitvoering van een gebiedsvisie haalbaar was zou de praktijk moeten leren. Bij wijziging van (de visie op) lange termijn doelen kon het gebiedscontract worden bijgesteld. Volgens het sturingsmodel en het gebiedsgerichte werken moet een gebiedsvisie, leidend tot een gebiedcontract, binnen twee jaar opgesteld kunnen worden. De visie zou dan wel opnieuw getoetst moeten worden op de effectiviteit voor de KIL. Wat betreft de uitvoeringstermijn van de KIL geeft de nota NvM 2020 als jaar waarin het perspectief gerealiseerd moet zijn. Over de doorlooptijd van het proces in afzonderlijke gebieden wordt geen uitspraak gedaan. Met de proeftuinen zou ongeveer de eerste 10% (40 000 ha) onder handen genomen worden. Het was

nog niet duidelijk op welke termijn de KIL daar gereed kon zijn. Gezien de ervaringen bij LI en in WCL gebieden mocht toch zeker uitgegaan worden van een uitvoeringsperiode van tien jaar.

Vanwege een fasering in de uitvoering en de lange uitvoeringstermijn kon er nooit sprake zal zijn van een eenmalige toetsing van plannen voor de Kwaliteitsimpuls landschap. Meer waarschijnlijk was een toetsing als een terugkerend fenomeen.

Toetsende instantie

Uitgaand van een gemiddelde omvang van 5000 ha zouden er toch zeker 80 kwaliteitsimpulsen komen. Het regelmatig op hoofdlijnen toetsen van de plannen was een hele klus. Het was bij de start van de ontwikkeling van de methode niet duidelijk welk overheidsonderdeel deze toetsing samen met de provincie zouden gaan uitvoeren. Voor begrip en draagvlak bij de organisatie die uiteindelijk de toetsing moest uitvoeren zou dat wel nuttig zijn geweest. Provincie en proeftuinorganisaties zouden in ieder geval een belangrijke rol moeten spelen en die waren wel betrokken. In het ideale geval zouden ontwikkelaars van uitvoeringsplannen de methode zelf gebruiken voor het ontwikkelen van de plannen. Zij konden dan zelf al de toets uitvoeren. Een controlerend 'toetsende instantie' hoefde dan slechts te kijken of ze hun werk goed gedaan hadden.

De methode moest dus door de makers van uitvoeringsplannen zelf gebruikt kunnen worden voor de ontwikkeling van het plan en een regelmatige evaluatie.

2.3 De toetsingsmethode

Door rekening te houden met het grote aantal uitgangspunten, eisen en aannames kwam er als vanzelf een methode boven drijven. In deze paragraaf vatten we de eisen die in de vorige paragraaf zijn uitgewerkt nog even samen in vier groepen. Vervolgens beschrijven we de hoofdlijnen van de methode die in de vorm van het instrument LEAF_impuls is uitgewerkt. Voor een gedetailleerde beschrijving van LEAF_impuls wordt verwezen naar het tweede rapport (Geertsema *et al.* 2003).

Een GIS als basis

- Groenblauwe dooradering bestaat uit *landschapselementen met eigenschappen*.
- Bij het meten van kwaliteiten moest rekening worden gehouden met de noodzakelijke *ruimtelijke samenhang*, de *onderhoudstoestand*, de *milieukwaliteit* en andere eigenschappen van landschapselementen.
- De berekeningen moesten voor heel Nederland volgens *dezelfde systematiek* uitgevoerd kunnen worden, maar *op details flexibel* zijn. Er moest ook ruimte zijn voor *maatwerk*: een nadere invulling van kwaliteiten op provinciaal, landschaps- of gebiedsniveau.
- Het instrument moest *kennis* ontsluiten, samenvatten en operationeel maken
- Met het instrument moesten zowel de huidige als toekomstige of gewenste *GBDA* beschreven kunnen worden in een *GIS* met b.v. de digitale *topografische kaart als basis*

Scenario's

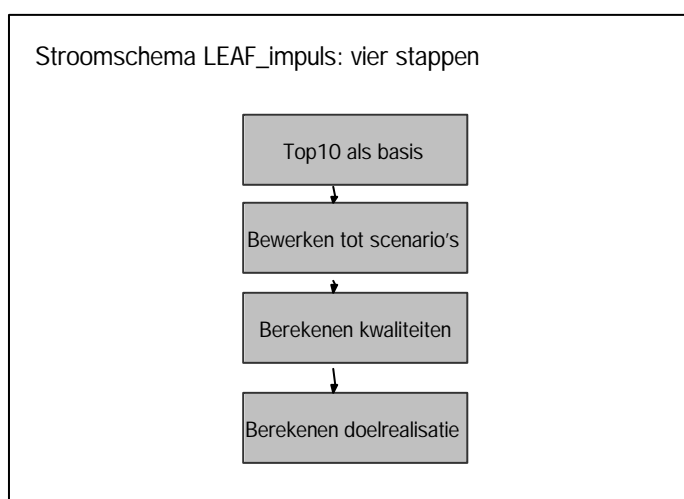
- De plannen voor groenblauwe dooradering moesten tot stand komen via een *bottom-up* proces.
- Het instrument moest *gebruiksvriendelijk en laagdrempelig* zijn. Toepassing mocht niet veel tijd of arbeid kosten. Het moest een *hulpmiddel* zijn bij het maken van *scenario's* voor uitvoeringplannen zodat een plantoetsing werd voorbereid.
- Toepassing van het instrument moest voor alle partijen een meerwaarde hebben op het gebied van *sturing op hoofdlijnen* (Rijk en provincie), *sturing op details* (de provincie en gebiedsautoriteit), *ontwerp* (provincie en gebied), en *planning* (gebiedsautoriteit, uitvoerders en particulieren).

Berekenen kwaliteiten

- Het instrument moest 'kwaliteiten' op basis van *kernkwaliteiten* 'meetbaar maken' met behulp van landschapselementen die samen de GBDA vormen. Een beperkte set kwaliteiten moest uitzicht geven op de achterliggende doelen.
- De noodzakelijke ruimtelijke samenhang en eigenschappen van landschapselementen moest worden vertaald in *inzichtelijke rekenregels* voor het berekenen van kwaliteiten.

Doelrealisatie

- Met het instrument moest een *ex-ante evaluatie* mogelijk zijn van uitvoeringplannen voor GBDA waarbij rekening gehouden werd met wat verschillende partijen wensen.
- Bij de *ex-ante evaluatie* moest een *doelrealisatie* berekend worden op basis van de huidige, de geplande en de door de overheid gewenste situatie. De door de overheid (financier) expliciet gewenste situatie, vertaald in *heldere doelen*, was de referentie, verder was er zo veel mogelijk speelruimte in de keuze van doelen. 10 % nieuwe groenblauwe dooradering was geen doel op zich.
- Vanwege het sturingsmodel, met een vier jaarlijks programmering, moest de methode geschikt zijn voor een *herhaalde toetsing* en een *gefaseerde uitvoering* van *visies*.



Figuur 2.2. Schematische weergave toetsingsmethode

2.3.1 De digitale topografische kaart als basis

LEAF_impuls is een geografische informatie systeem ontwikkeld in het softwarepakket Arcview waarmee de groenblauwe dooradering gedigitaliseerd kan worden. Om snel een nauwkeurige kaart te produceren wordt de digitale topografische kaart ingezet. De groenblauwe dooradering bestaat uit *landschapselementen met eigenschappen*. Ook landschapselementen die geen onderdeel zijn van de groenblauwe dooradering maar die wel van betekenis zijn voor het functioneren van de groenblauwe dooradering staan op de kaart. Gebouwen b.v. bepalen samen met opgaande begroeiing de schaal van het landschap. Verharde wegen kunnen onderdeel zijn van een netwerk van wandelpaden in de groenblauwe dooradering.

Een *eigenschap* van een landschapselement kan de *waarde* ja of nee hebben, maar ook een reeks kwalitatieve waarden. De eigenschap 'type natuur' bijvoorbeeld heeft acht waarden: opgaande begroeiing, akker, natte ruigte, droge ruigte, nat gras, droog gras, struweel, water en oever.

In de topografische kaart ontbreekt informatie over veel eigenschappen van landschapselementen, zoals onderhoudstoestand, milieukwaliteit, openstelling, type natuur, e.d. Voor de berekening van kwaliteiten is deze informatie echter noodzakelijk. De gebruiker moet informatie over de eigenschappen toevoegen. Daarvoor zijn allerlei technische hulpmiddelen aanwezig. Hij kan ook landschapselementen geheel of gedeeltelijk toevoegen of verwijderen.

Als hulpmiddel bij het invoeren van eigenschappen neemt LEAF_impuls voor alle landschapselementen voor de hand liggende standaardwaarden aan. Deze 'defaults' kunnen worden vervangen door waarden 'verzameld in het veld'. De kwaliteit van de uitkomsten neemt aanzienlijk toe als de defaults worden vervangen door waarden op basis van gebiedskennis. Echter, ook zonder deze verbeteringen geeft LEAF_impuls al snel een idee van het belang van de landschapselementen op de kaart voor de kwaliteit van het landschap.

Door het gebiedgewijs invullen van eigenschappen is maatwerk mogelijk. Een van de eigenschappen is bijvoorbeeld het belang van dat landschapselement voor de kwaliteit 'drager van identiteit'. De mogelijke waarden zijn nu ja of nee. In het ene gebied zijn singels wel, in het andere niet van belang voor de identiteit. De streek kan dus zelf bepalen wat de dragers van de identiteit zijn. Hoofddlijn is dat in elk gebied aandacht wordt besteed aan het belang van groenblauwe dooradering voor de herkenbaarheid van het gebied. Indien kaarten met aardkundig en cultuurhistorisch waardevolle landschapselementen beschikbaar zijn kan gemakkelijk worden ingevoerd welke elementen van belang zijn voor de kwaliteit 'afleesbaarheid van het verleden'.

2.3.2 Scenario's

Het ontwikkelen van groenblauwe dooradering op grote schaal heeft tijd nodig. Voor de totale kwaliteitsimpuls was 20 jaar uitgetrokken. Waar het uiteindelijk naar toe zou gaan was tijdens de uitvoering van het project heel moeilijk te beoordelen. Niemand

kon en wilde zich vastleggen omdat er nog geen goede regelingen en uitvoeringsinstrumenten waren. Het uitvoeringplan kon daarom gezien worden als een scenario, als een toestand die zou kunnen ontstaan onder bepaalde omstandigheden en als aan een aantal voorwaarden was voldaan. Een dergelijke beschrijving van de toekomst was de best haalbare en het was zinvol haar te vergelijken met de bestaande toestand en de door de overheid gewenste situatie.

De ontwikkelde methode maakt het mogelijk door het toevoegen en verwijderen van landschapselementen en door het veranderen van eigenschappen verschillende scenario's te beschrijven. Uitgangspunt voor een scenario kan zijn een ander accent qua functies. In het ene plan kan het accent liggen op ecologische en historische waarden, in het ander op vernieuwing en verbetering van de agrarische en recreatieve structuur. Ook kunnen verschillende fasen van uitvoering van een visie als scenario's beschreven worden. De kosten en effecten van deze scenario's kunnen worden vergeleken. Vergelijking van de huidige met een toekomstige situatie zal meestal de eerste stap zijn.

Juist in een bottom-up proces en bij de oriëntatie van de landbouw op een nieuw product kan een hulpmiddel voor scenariovergelijking zinvol zijn. Een gebiedsorganisatie kan de overheid of een organisatie van belanghebbenden op een systematische manier inzicht geven in de kwaliteit en omvang van de groenblauwe dooradering. Om werkelijk kwaliteit te kunnen meten moest landschapskwaliteit nog wel meetbaar gedefinieerd worden

2.3.3 Zeven kwaliteiten op basis van kernkwaliteiten

Kernkwaliteiten

Het begrip kernkwaliteiten is afkomstig uit het structuurschema groene ruimte (SGR2) en een brochure van EC-LNV 'de kern van het landschap'. De kernkwaliteiten samen zijn bedoeld om integraal de kwaliteit van het landschap te beschrijven. Met integraal wordt bedoeld voor meerdere functies tegelijk. Vrijwel elke kernkwaliteit afzonderlijk wordt door zowel aardkundige, ecologische, cultuurhistorische, recreatieve en landbouwkundige waarden beïnvloed. Desondanks maken ze verschillen in accenten zichtbaar. Tabel 2.1 geeft de omschrijving van de kernkwaliteiten zoals opgenomen in SGR2.

Tabel 2.1: de kernkwaliteiten

Naam kernkwaliteit:	Omschrijving in brochure:
identiteit	identiteit en verscheidenheid van de negen verschillende landschapstypen
rust en ruimte	rust, ruimte, stilte en duisternis
toegang	toegankelijkheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied
verleden	herkenning van het verleden en vernieuwing van het landschap
watersysteem	een vitaal en herkenbaar watersysteem
schaal	ruimtelijke diversiteit
ecologie	het groene en natuurlijke karakter van het landelijk gebied
habitat en verbinding	
gebruik	efficiënt gebruik van het landschap
belemmering/ verbreding	

functies en waarden

Het onderscheid tussen functies en waarden levert vaak al verwarring op. Daar zijn de kernkwaliteiten bijgekomen. Enige verduidelijking is dus wel gewenst. Hier is het uitgangspunt dat het instandhouden van een bepaalde intrinsieke waarde ook als functie gezien wordt. Bij het beschrijven van kwaliteit blijft dan de keuze over tussen functionaliteit – een sectorale benadering – en kernkwaliteiten – een integrale benadering. Tussen functies en kernkwaliteiten bestaan relaties. De belangrijkste relaties zijn weergegeven in tabel 2.2. Een kruisje betekent dat een kernkwaliteit wordt beïnvloed door landschapselementen met een bepaalde functie. Het grote aantal relaties toont aan dat de kernkwaliteiten alle functies van een gebied integraal dekken. Kernkwaliteiten sluiten goed aan bij de menselijke behoeften.

Tabel 2.2: Relaties tussen kernkwaliteiten en functies

Functie/ Kernkwaliteit	natuur	recreatie	aardkunde	historische geografie	water	landbouw
Identiteit	X	X	X	X	X	X
Rust en ruimte	X	X			X	X
Toegang	X	X		X	X	X
Verleden	X	X	X	X	X	X
Watersysteem	X	X		X	X	X
Schaal	X		X	X	X	X
Ecologie	X	X	X	X	X	X
Gebruik	X	X	X	X	X	X

De kernkwaliteiten zijn dus heel geschikt om de kwaliteit van de (geplande) landschappelijke inrichting te meten. De kwaliteit komt het best in beeld wanneer alle kernkwaliteiten samen als pakket geëvalueerd worden.

Landschapkwaliteit is ook te beschrijven op basis van de mate waarin afzonderlijke functies tot hun recht komen. Daarvoor is in bij het ontwikkelen van de toetsingsmethode niet gekozen omdat de kernkwaliteiten beter aansloten op de vraag van de Kwaliteitsimplus Landschap. Met de evaluatie van GBDA alleen komt de landschapkwaliteit niet volledig in beeld zijn. Het is geen oordeel over 'de landschapkwaliteit' in het algemeen. Voor een toetsing van uitvoeringsplannen voor de KIL was dat geen bezwaar.

Tabel 2.3. Drager van kernkwaliteiten per landschapstype (SGR2)

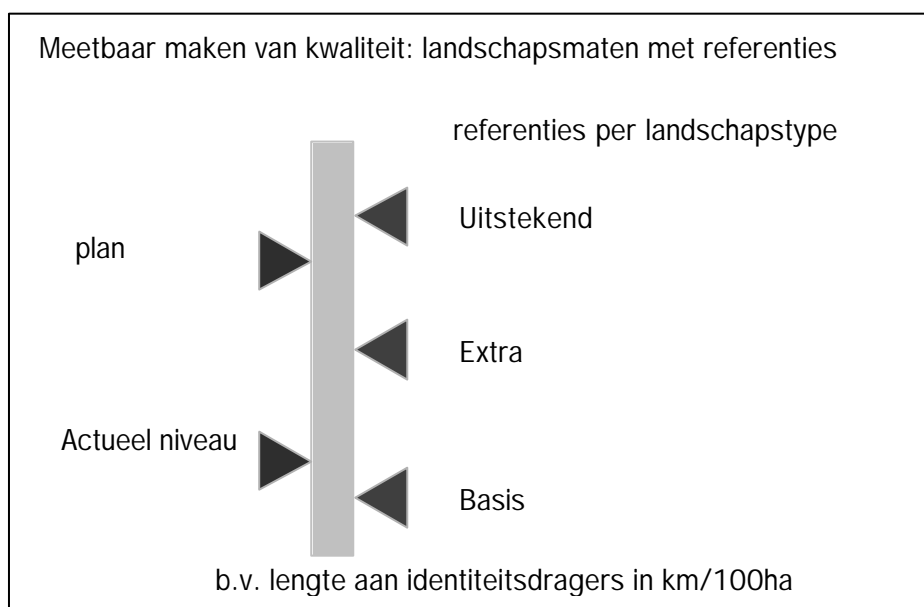
Landschap:	Voorbeelden van GBDA-dragers van de kernkwaliteiten:
Heuvelland	Holle wegen, graften, schrale bermen, voetpaden, heggen, bosstroken
Zandgebied	Steilranden van essen en kampen, houtwallen, beken, zandwegen
Hoogveen ontginningen	Kanalen, singels, lanen, akkerranden, pingoruines
Rivierengebied	Geulen, riet en ruigtestroken, dijken, hagen, knotwilgen
Zeekleigebied	Kreken, sloten met riet en ruigte, akkerranden, dijken, bomerijen, terpen
laagveengebied	Plasoever, sloten, rietstroken, moerasstroken, kaden, knotwilgen
Droogmakerij en polder	Erfbeplanting, vaarten, dijken, sloten
Grote wateren	KIL niet van toepassing
Kustzone	Steilranden, windsingels, erfbeplanting, sloten en beekjes, kreken

In SGR2 worden per landschap de dragers van de kernkwaliteiten benoemd. Het gaat om negen landschappen (tabel 2.3). Desgewenst kunnen sommige landschapstypen

verder worden opgedeeld en worden voorzien van meer specifieke landschapselementen. De toetsingsmethode is gebaseerd op dragers van kwaliteiten: de landschapselementen en hun eigenschappen.

Kwaliteiten: landschapsmaten voor kernkwaliteiten

De opgave was deze vrij vage kernkwaliteiten te vertalen in een landelijk te gebruiken relatief simpel te meten set landschapsmaten waarmee meetbare doelen voor de landschapskwaliteit kunnen worden getoetst. Voorwaarde was dat de meetbare doelen geen starre normen zouden opleveren die als een soort sjabloon over het landschap gelegd kunnen worden. Op lokaal niveau moet er draagvlak zijn voor gebruik van deze landschapsmaten.



Figuur 2.3. Het concept van landschapsmaten met meetbare doelen

De oplossing was een definitie van landschapsmaten op hoofdlijnen met ruimte voor uitwerking door provincies en lokale organisaties voor afzonderlijke landschappen en regio's. Bij de kernkwaliteiten ecologie ("het groene karakter") en 'gebruik' is in het kader van de ontwikkeling van de toetsingsmethode onderscheid gemaakt in twee aspecten die afzonderlijk belangrijk zijn voor het functioneren.

Niet alle kernkwaliteiten hebben een sterke relatie met GBDA. De rust en ruimte en het watersysteem worden maar in beperkte mate beïnvloed door GBDA. Er zijn voor deze twee kernkwaliteiten dan ook geen landschapsmaten geoperationaliseerd in LEAF-impuls. Wel is voorgesorteerd op de kwaliteit 'vitaal watersysteem' door het belang voor een vitaal watersysteem op te nemen als eigenschap van landschapselementen. Op de kernkwaliteit 'rust en ruimte' is voorgesorteerd door de eigenschap 'afscherming verstoring'.

Een argument voor het (nog) niet meten van deze kernkwaliteiten in de toetsingsmethode was dat deze zaken in het kader van de kwaliteitsimpuls landschap geen hoofddoel waren. Als aanvulling op de toetsing konden bovendien ook altijd

nog kwalitatieve, algemeen geldende voorwaarden gesteld worden bijvoorbeeld. t.a.v. geluidbelasting en horizonvervuiling. Uiteindelijk zijn zeven landschapsmaten voor de kernkwaliteiten (tabel 2.4) geoperationaliseerd.

Tabel 2.4. De zeven landschapsmaten voor kernkwaliteiten op basis van GBDA.

Kwaliteit:	
1	Lengte aan identiteitsdragers, in km/100ha
2	Lengte aan wandelpaden, in km/100 ha
3	Lengte aan dragers van het verleden, in km/100 ha
4	Oppervlakte samenhangende natuur, in ha/100 ha
5	Percentage gewenste schaal en structuur
6	Percentage gewenste ecologische verbindingen
7	Oppervlakte percentage duurzame GBDA

De kernkwaliteiten worden met een zo simpel mogelijke landschapsmaat gemeten aan landschapselementen die aan een aantal voorwaarden voldoen. Niet alleen de kwaliteit van afzonderlijke landschapselementen is van belang, ook de ruimtelijke samenhang. Bijvoorbeeld: of een landschapselement meetelt voor de berekening van de oppervlakte samenhangende natuur hangt af van vijf eigenschappen en de ruimtelijke samenhang (tabel 2.5). Soms wordt de ruimtelijke samenhang berekend door LEAF_impuls en soms moet een gebiedsexpert dat beoordelen en invoeren in het systeem (zie verder Geertsema *et al.* 2003). Aan de toetsingsmethode kunnen relatief gemakkelijk nieuwe kwaliteiten toegevoegd worden wanneer een gebruiker dat wil.

Tabel 2.5. Relatie tussen de eigenschappen van landschapselementen en de kwaliteiten

Eigenschap:	Kwaliteit:	1	2	3	4	5	6	7
Breedte					X		X	X
Onderhoud		X	X	X	X			
Milieu					X			
Type natuur					X		X	
Drager identiteit		X						
Toegankelijkheid			X					
Drager verleden				X				
Schaalbepalend						X		
Gebiedeigen natuur		X			X			
Verbinding voor doelsoorten							X	
Belemmering landbouw (ruimtelijke samenhang)			X		X	X	X	X

2.3.4 Het kiezen en evalueren van doelen

De *doelen* voor afzonderlijke kwaliteiten kunnen in een *referentiewaarden tabel* gezet worden. De concrete doelen kunnen staan voor het uiteindelijke doel van de maatregelen. Het kunnen echter ook tussendoelen zijn voor een uitvoering*fase*. De *doelrealisatie* wordt uitgedrukt in procenten. Welke waarde 100 % is hangt af van de situatie. Wanneer er zicht is op het uiteindelijke doel is dat 100 % en kan men per fase afspreken welk deel van het uiteindelijke doel men wil realiseren. Ook een

tussendoel kan als 100% gehanteerd worden. Het maakt niet uit of je in een fase een doel volledig wilt realiseren of dat je een bepaalde doelrealisatie wilt halen. Als de afspraak maar duidelijk is.

Doelrealisatie over kwaliteiten

Om te beoordelen of er uiteindelijk een kwaliteitsimpuls wordt gerealiseerd zou er ook nog gekeken kunnen worden naar een doelrealisatie over alle kwaliteiten. Dat zou b.v. een gewogen gemiddelde doelrealisatie kunnen zijn of een multicriteria-analyse. Het draagvlak voor zulk soort analyses is niet groot. Ze zouden met de gebruiker die dat wenst nader uitgewerkt moeten worden.

Bij de bespreking van de uitgangspunten is vastgesteld dat 'een gebied', mits het blijft binnen het ruimtelijk beleid van rijk en provincie, nog de nodige speelruimte moest hebben. Die speelruimte ontstond door per kwaliteit doelen te formuleren die verschillen in ambitie. Afgesproken kon worden dat wanneer een gebied inzet op een optimale ontwikkeling van tenminste b.v. twee kwaliteiten er sprake was van een kwaliteitsimpuls die het financieren waard was.

Nu kon het zo zijn, dat een gebied in de huidige situatie al op een aantal kwaliteiten hoog scoort. In dat geval zouden er relatief weinig middelen nodig zijn om aan bovengenoemd criterium voor een kwaliteitsimpuls te voldoen. Dit hoefde geen bezwaar te zijn. Een oplossing kon worden gezocht in een criterium voor het aantal kwaliteiten dat naar een hoger niveau getild moest worden. In een situatie met een zeer geringe kwaliteit was het denkbaar dat het naar een bescheiden, maar hoger niveau tillen van zeg vier of vijf kwaliteiten, al een grote verbetering was. Uitgangspunt was dat de maatregelen op zich kosteneffectief zijn en dat de veranderingsstappen voldoende groot zouden zijn om effectief te kunnen zijn.

Een vraag was: hoe weeg je inspanningen die vooral de hogere overheid wenst tegenover inspanningen die vooral in het gebied draagvlak hebben?. Beide inspanningen leiden tot kwaliteit, maar voor de rijksoverheid heeft de eerste prioriteit. Er ontstaat dan een onderhandelingsituatie.

Het financieren van een inspanning *voor* de bewoners van het gebied kon worden gebruikt als beloning voor het leveren van een inspanning *door* het gebied in het algemeen belang. Die extra grote inspanningen konden er toe leiden dat toch sprake zou zijn van een kwaliteitsimpuls, hoewel niet alle rijksambities werden gehaald.

Evaluatie van visies

Zou in een plan worden aangegeven welke doelen men in een deelgebied of in een bepaalde zone op lange termijn nastreeft, zonder dat de GBDA exact is uitgewerkt, dan kon deze *visie* toch beoordeeld worden. Dat plan moest dan wel concreet gemaakt worden met een gefingeerde beschrijving in LEAF_impuls van de groenblauwe dooradering na uitvoering van het plan, zodat de kwaliteiten konden worden berekend. Hierbij kon worden gewerkt met steekproefgebieden.

3 Toepassing en evaluatie

Doel van het project 'toetsingsmethode KIL' was ontwikkelen, toepassen en evalueren van een toetsingsmethode voor uitvoeringsplannen groenblauwe dooradering. De eerste stap in het ontwikkelen van een methode is toegelicht in het voorgaande hoofdstuk. Bij toepassing van de methode moeten een aantal zaken, zoals de locale definities van de kwaliteiten, de doelen en de waardering van die doelen, nader worden uitgewerkt. Een vraag was of dat in de praktijk lukt. Een andere vraag is of de noodzakelijke informatie voor het berekenen van kwaliteiten wel beschikbaar is of verzameld kan worden. Het was van belang dat de methode werd geëvalueerd door hen die er in de praktijk mee zouden kunnen gaan werken. Het uiteindelijke doel was immers een instrument als hulpmiddel voor het bottom-up ontwikkelen en evalueren van uitvoeringsplannen voor groenblauwe dooradering. De evaluatie moest leiden tot aanbevelingen voor verdere ontwikkeling van de methode en tot draagvlak voor toepassing.

Leeswijzer

De methode is uitgetoetst in vier proeftuinen. Een uitgebreide beschrijving hiervan staat in het rapport over LEAF_impuls (Geertsema *et al.* 2003). In dit rapport wordt in paragraaf 3.1 alleen ingegaan op het oordeel van deze proeftuinen over de methode. De bedoeling was dat ook het te verwachten effect van de uitvoeringsplannen van vier overige proeftuinen met LEAF_impuls in beeld gebracht zou worden. Door vertragingen, het opschorten en uiteindelijk beëindigen van het proeftuinenproject is dit beperkt gebleven tot een bespreking van deze plannen op basis van de methode. Hierover gaat paragraaf 3.2.

3.1 LEAF_impuls in vier proeftuinen

De evaluatie zou plaatsvinden door toepassing van LEAF_impuls in vijf stappen en drie bijeenkomsten met de proeftuinorganisatie. De eerste stap zou bestaan uit een kennismakings-bijeenkomst, een toelichting van de methode en het opstellen van een gezamenlijk werkplan voor toepassing. Dat werkplan zou aandacht besteden aan de locale definitie van kwaliteiten, de keuze van steekproef- en referentiegebieden, en de beschikbaarheid van data. De tweede stap was uitvoering van dit werkplan. De derde stap zou bestaan uit een tweede bijeenkomst waarin de eerste resultaten besproken zouden worden. Daarnaast moesten (de definities van) de doelen worden uitgewerkt en een afwegingsmethode om tot een oordeel te kunnen komen over het effect van het uitvoeringsplan als geheel. De vierde stap was uitvoering van de nieuw gemaakte afspraken. De vijfde en laatste stap zou bestaan uit een derde en laatste evaluatieronde.

Tijdens de uitvoering bleek al snel dat het animo bij de proeftuinorganisaties voor uitvoering van de plan zeer gering was. Dit had te maken met vertragingen bij de totstandkoming van de uitvoeringsplannen, met gebrek aan tijd en capaciteit, gebrek

aan direct inzetbare data en het niet voorbereid zijn op deze actie in het algemeen. Bovendien, bleek later, was niemand behalve LNV echt overtuigd van de noodzaak een ex-ante toetsingsmethode te ontwikkelen voor de uitvoeringsplannen. De eerste bijeenkomst werd daarom vervangen door een workshop over LEAF_impuls en de tweede en derde bijeenkomst vonden plaats in afgeslankte vorm. De toepassing van LEAF_impuls bleef beperkt tot toepassing door medewerkers van Alterra, voor zover dat mogelijk was zonder goede gegevens uit het gebied zelf. Het werd meer een voorbeeld van hoe een toepassing van de methode eruit kon zien. Aan de deelnemers uit de proeftuinen werd een vragenlijst voorgelegd. Onderstaande lijst geeft een samenvatting van de gestelde vragen. Voor de volledige lijst zie de bijlage.

1. Is het mogelijk meetbare doelen voor landschapskwaliteit te formuleren?
2. Is het nodig meetbare doelen te formuleren?
3. Zijn de kernkwaliteiten uit SGR2 daarvoor een goede basis?
4. Kun je met de gepresenteerde methode op een simpele manier de kwaliteit van de groenblauwe dooradering in beeld brengen?
5. Is de topografische kaart een goede basis voor kwaliteitsmeting en –toetsing?
6. Wie stelt de doelen voor landschapskwaliteit vast?
7. Hoe stel je doelen vast? Met referenties b.v. ?
8. Hoe beoordeel je de doelrealisatie per kwaliteit?
9. Hoe beoordeel je de doelrealisatie over verschillende kwaliteiten?
10. Is het mogelijk afspraken te maken over pakketten van maatregelen?
11. Met welke vormen van uitvoeringsplannen moet je rekening houden?
12. Is uiteindelijk mogelijk vooraf (ex-ante) op hoofdlijnen de effectiviteit van een uitvoeringsplan voor GBDA te toetsen?
13. Is er draagvlak voor toepassing van de methode?

De volgende paragrafen geven een samenvatting van de reacties.

3.1.1 Gelderland (Alex Schotman)

In Gelderland is het draagvlak onderzocht door na afloop van twee discussiebijeenkomsten de deelnemers te vragen een vragenlijst in te vullen. Twee personen waren bereid de vragenlijst in te vullen en op te sturen. De eerste bijeenkomst in Wageningen bestond uit een workshop om de vertegenwoordigers van de proeftuinen te informeren over het instrument LEAF_impuls (het meten van landschapskwaliteit met behulp van kwantitatieve parameters). Vanuit de proeftuin in Gelderland was alleen Arno van der Kruis aanwezig. Hij is de 'veldmedewerker' van de proeftuin in Gelderland en van de agrarische natuurvereniging 'De Ploegdriever'.

Tijdens de tweede bijeenkomst op het provinciehuis in Gelderland waren aanwezig:

- Jan Versluis, bodemkundige, afdeling Landelijk Gebied, provincie Gelderland;
- Gijs Schut, landschapsarchitect, afdeling Landelijk Gebied, provincie Gelderland;
- Anko Grootveld, landschapsarchitect, afdeling Ruimtelijke Ordening, provincie Gelderland;

- Riet Dumont, bioloog, afdeling Landelijk Gebied, provincie Gelderland;
- Arno van der Kruis, bioloog, gebiedsorganisatie proeftuin.

In de bijeenkomst op het provinciehuis is na een korte presentatie van de methode vooral gesproken over het meten van landschapskwaliteit en het toetsen op hoofdlijnen. De resultaten van de toepassing van LEAF_impuls voor het gebied, het benoemen van doelen en het evalueren van doelen, kwamen nauwelijks aan bod. De antwoorden op de vragen zijn samengevat in een tabel (tabel 3.1) op basis van de hierboven geformuleerde vragen. In de volgende paragrafen worden de in de ogen van de respondenten negatieve en positieve punten van de methode besproken.

Tabel 3.1. *Samenvatting antwoorden op gestelde vragen in de discussies*

Vraag:	Medewerkers provincie	Veldmedewerker
1.	Nee, niet op deze manier. De kwaliteit van een glas wijn is ook niet meetbaar, maar er is wel wat over te zeggen. Kwaliteit is een metafysisch begrip.	Ja, voor bepaalde kwaliteitsaspecten wel nodig en mogelijk. Nee, i.v.m uitvoering op vrijwillige basis.
2.	Ja, nodig op hoofdlijnen. Methode mag proces niet in de wielen rijden en moet aansluiten op sectorale doelen.	Ja, nodig op hoofdlijnen.
3.	Nee. Het landschap is te divers voor een 'uniforme' methode. Kernkwaliteiten te ouderwets, eenzijdig, sectoraal en statisch.	? Veel subjectieve aspecten.
4.	Nee. Methode is een kanon om een mug te schieten.	Geen behoefte aan een landelijke methode. Dit is een zeer technocratische methode die alleen door Arcview kenners te gebruiken is. Bruikbaar op uitvoeringsniveau. Betere manier niet bekend
5.	Nee. Te gedetailleerd. Verzamelen en verwerken van informatie kost te veel tijd. Eigenschappen van landschapselementen totaal ongeschikt om kwaliteit te beschrijven. Anderzijds ja, als basis, maar je moet ook zelf 'naar buiten'.	Topkaart wordt door iedereen als basis voor planvorming gebruikt.
6.	Gedeputeerde Staten legt doelen vast op basis van een voorstel uit het gebied en een inter-subjectief proces. Rijksbeleid is op hoofdlijnen uitgangspunt voor het vaststellen van doelen.	Bij rijksgeld is het rijksbeleid een terecht uitgangspunt.
7.	(semi-)kwantitatieve doelen scheppen vaak eerder verwarring dan orde en beperken de slagkracht.	Niet met behulp van referenties. Het landschap is te dynamisch voor statische referenties.
8.	Methode onbruikbaar	Evaluatie is alleen mogelijk als einddoel bekend is.
9.	Methode onbruikbaar	Weet niet, methode wordt te abstract. Weging om een gemiddelde kwaliteit te berekenen ongewenst.
10.	Een door GS vastgesteld uitvoeringplan is een pakket van maatregelen. Methode met gemiddelden onbruikbaar.	Landschapskwaliteit kan op meerdere manieren gerealiseerd worden.
11.	De provincie gaat uit van "uitvoeringplannen" in de vorm van visies.	Elk <i>concreet</i> uitvoeringsplan kan hiermee in principe getoetst worden.
12.	Nee, ex-ante toetsen hoeft niet. We moeten op en simpele manieren monitoren wat er met de landschapskwaliteit gebeurt.	Twijfels bij werken met steekproeven. Ja, bij gebruik als hulpmiddel voor ontwerp krijg je meteen inzicht in de effecten.
13.	Nee, in tegendeel, men probeert de methode af te schieten.	Ja, mist gebruikersvriendelijk en vrijblijvend.

Negatieve punten in methode

In de discussie zijn diverse punten van kritiek naar voren gekomen. De kritiek kwam niet uitsluitend voort uit inhoudelijke zaken. Ze stond niet geheel los staat van de

problemen die er waren met betrekking tot de voortgang in het proeftuinenproces en met betrekking tot het sturingsmodel:

De methode wordt gepresenteerd als een opzet voor een gemeenschappelijke taal om te communiceren over landschapskwaliteit. In Gelderland spreekt die taal helemaal niet aan. Men ziet niets in de kernkwaliteiten uit SGR2. Landschapskwaliteit gaat vooral over beleving en die is niet te meten. Het is een metafysisch begrip dat per definitie subjectief is. Volgend hen kan er alleen 'inter-subjectief' over landschapskwaliteit geoordeeld worden.

LEAF-impuls let alleen op GBDA, terwijl landschapskwaliteit van veel meer factoren afhangt. Bovendien krijgt ecologie naar verhouding veel te veel aandacht. Kwaliteit wordt niet bepaald doordat ergens een das of een grasmus kan leven. Sommige medewerkers vinden dat het belang van ruimtelijke samenhang zwaar wordt overschat. Of die regeltjes voor de bereikbaarheid of de habitatkwaliteit voor bepaalde organismen kloppen is toch niet na te trekken. Ze komen er wel of ze komen er niet, wie maakt zich daar druk om?

Een van de belangrijkste eigenschappen van het landschap is dat het heel dynamisch is. Daarom en omdat kwaliteit niet te meten is, kunnen ook geen (semi-)kwantitatieve doelen worden afgesproken en is het beoordelen van een doelrealisatie ook niet aan de orde. Alleen het proces is belangrijk. De veranderingen en resultaten van beleid kunnen door monitoring in beeld gebracht worden. Dat kan b.v. met luchtfoto analyse om de paar jaren.

LEAF_impuls wordt ervaren als een te gedetailleerd en te bewerkelijk instrument. Een groot nadeel van LEAF_impuls is volgens betrokkenen dat het zeer bewerkelijk is om alle gegevens in het systeem te krijgen. Toepassing in grote gebieden wordt dan een kostbare zaak. Ook het feit dat Arcview ervaring nodig is, wordt gezien als een grote belemmering. Het tegenargument dat het systeem dan wel een grote nauwkeurigheid mogelijk maakt en suggereert, maar dat die niet altijd benut hoeft te worden, spreekt niet aan. Dat opnemen van de situatie en het vullen van een GIS niet meer dan één dag per 100 à 150 ha hoeft te kosten, wordt niet geloofd. In de berekening van de kwaliteiten verdiept men zich niet eens. Aan een visuele voorstelling als referentie, b.v. van een ecologische verbindingzones, heeft men wel genoeg. De ervaring van de provincie is dat Arcview ongeschikt is voor dit soort werk.

Als in een gebied lager overheden en belangengroepen overeenstemming bereiken over maatregelen voor landschapskwaliteit, dan hoort de rijksoverheid zich daar niet mee te bemoeien. Althans zo ziet Gelderland dat. GS stelt het plan vast en beoordeelt dus ook of de doelen voldoende helder zijn. Het Rijk moet er maar op vertrouwen dat men ook werkelijk kwaliteit realiseert. Op zich is het terecht dat bij de besteding van rijksgeld de rijksdoelen uitgangspunt zijn, maar de bemoeienis met de uitvoering moet beperkt blijven tot de hoofdlijnen. De provincie heeft geen concreet antwoord op de vraag hoe het rijk kan sturen op hoofdlijnen.

Zowel medewerkers van de provincie als de veldmedewerker hebben twijfels bij het werken met steekproeven. Ieder stukje landschap is uniek.

Hoewel bij het ontwikkelen van de methode en de communicatie daarover veel aandacht wordt besteed aan inbreng van de gebruiker, wordt de methode toch als top-down benadering ervaren. Dat de methode in opdracht van LNV wordt ontwikkeld en dat wordt voorgesteld om de methode als een uniforme leidraad te hanteren roept veel weerstand op. Een uitnodiging om mee te denken is niet genoeg en wordt niet op prijs gesteld. Sturen op hoofdlijnen is niet hun probleem. Ook kan het zijn dat de ruimte voor veranderingen als te klein wordt ervaren.

Positieve punten in methode

De geïnterviewde medewerkers van de provincie zagen dan wel niets in de methode, de veldmedewerker vond een aantal kwaliteiten toch wel interessant. De methode biedt de mogelijkheid om wetenschappelijke kennis of vuistregels over ruimtelijke samenhang operationeel te maken voor iedereen. Daaraan is zeker behoefte op uitvoeringsniveau. Of je nu kwaliteit wel of niet kunt meten is dan minder interessant, als de effectiviteit van de GBDA maar in beeld komt. In dat verband is het misschien toch handiger om sectoraal en in functies te blijven denken. Het instrument lijkt hem geschikt om de nul-situatie – situatie voor uitvoering van de KIL – vast te leggen in een GIS. Verschillende eigenschappen van landschapselementen zijn nu meestal onbekend, maar wel belangrijk voor de kwaliteit van GBDA.

Op basis van de ervaringen in de WCL-gebieden stelt de provincie vast dat er inderdaad behoefte is aan afrekenbare doelen. Bij verdeling van rijksgeld vindt men het terecht dat rijksdoelen centraal staan.

Zowel de provincie als de veldmedewerker zijn van mening dat de topografische kaart een goede basis is voor planvorming. Ook zijn ze het eens met het uitgangspunt in LEAF dat de topografische informatie alleen onvoldoende is om landschapskwaliteit te beschrijven. Er moet gebiedsspecifieke informatie over de kwaliteit en de beleving van landschapselementen aan worden toegevoegd. De provincie en belanghebbenden spelen daarin een belangrijke rol. Deze gezamenlijke uitgangspunten zijn in principe een goede basis om dichterbij een methode met draagvlak te komen.

Met het oog op de toekomst van de proeftuinen ziet men wel mogelijkheden om het instrument te gebruiken bij de planvorming en om de effecten van mogelijke maatregelen te kunnen evalueren. Ook zou het instrument indien het bij aanvang volledig wordt ingevuld gebruikt kunnen worden om de voortgang van de maatregelen in een proeftuin te monitoren.

Als aanvulling op de methode zou men eigen streekeigen typen landschapselementen willen benoemen.

Eindoordeel Gelderland

Het eindoordeel van de proeftuin Gelderland is dat het instrument LEAF_impuls niet geschikt is om de plannen voor groenblauwe dooradering te evalueren. Ook ziet men niets in het maken van afspraken over doelrealisaties. Alternatief voorstel is om het eindoordeel over het plan uit te voeren met behulp van expert-judgement.

De veldmedewerker uit het gebied ziet wel mogelijkheden voor toepassing voor ontwerp en toetsing op kwaliteitsaspecten van *echte concrete uitvoeringsplannen* voor GBDA. In de proeftuin Ooijpolder- Bekken van Groesbeek was het ontwikkelen van een echt concreet uitvoeringsplan onmogelijk door een gebrek aan duidelijkheid over uitvoeringsinstrumenten voor de KIL.

3.1.2 Zeeland (Arjan Koomen)

In Zeeland is het draagvlak onderzocht in een tweetal bijeenkomsten; een workshop ter introductie van het instrument LEAF_impuls en een bespreking over de resultaten waarbij over de bruikbaarheid van de methode uitgebreid is gediscussieerd. Er is met de provincie Zeeland gesproken over de te behalen doelen. Een aantal verschillende mogelijkheden hebben de revue gepasseerd. Het bleek dat de provincie geen mogelijkheden zag om de gewenste doelrealisatie (semi-)kwantitatief te omschrijven.

Contact met vertegenwoordigers van de proeftuin

Bij de eerste bijeenkomst in Wageningen waar een workshop is gehouden om de vertegenwoordigers van de proeftuinen te informeren over het instrument LEAF_impuls (het meten van landschapskwaliteit met behulp van kwalitatieve parameters) was Peter Maas van Landschapsbeheer Zeeland aanwezig.

Tijdens de tweede bijeenkomst op het provinciehuis in Middelburg waren Peter Maas van Landschapsbeheer Zeeland en Roel Mooy van de provincie Zeeland aanwezig. In die bijeenkomst is vooral gesproken over de resultaten van LEAF_impuls, het benoemen van doelen en het evalueren van doelrealisaties. Tevens is in deze bespreking geëvalueerd wat de betrokkenen van de bruikbaarheid van de methode als toetsingsinstrument voor het plan vonden.

Negatieve punten in methode

In het gesprek op het provinciehuis zijn diverse punten van kritiek naar voren gekomen die in deze paragraaf nader worden beschreven. De meeste punten van kritiek komen direct voort uit het instrument. Duidelijk is echter wel dat de benadering van LEAF_impuls niet geheel los staat van de problemen die er zijn met betrekking tot de voortgang in de proeftuinen en de rol van LNV daarin (geen opdrachtbrief; SPAN niet gereed, geen geld)

De provincie vraagt zich af hoe het zit met de kosten versus de baten van LEAF_impuls. Het uitgebreide karakter van het instrument wordt afgewogen tegen het feit dat de voortgang van de proeftuin stagneert. Waarom zoveel energie en geld steken in een dergelijk instrument terwijl de voortgang van de proeftuinen zelf nog niet helder is?

Het oordeel over LEAF_impuls is dat het een behoorlijk ingewikkeld instrument is om landschapskwaliteit mee te meten. Zowel het definiëren en invullen van alle kwaliteiten alsmede de wijze van berekening van kwaliteiten wordt als ingewikkeld ervaren.

Een groot nadeel van LEAF_impuls is volgens betrokkenen dat het zeer bewerkelijk is om alle gegevens correct in het systeem te krijgen. Hiermee wordt het volledig juist optuigen van het instrument een zeer tijdrovende en kostbare zaak. Wat is de meerwaarde van het instrument? Krijg je er niet datgene uit wat je erin stopt? Waarom moet alles zo precies worden vastgelegd terwijl een expert-judgement toch ook mogelijk en wellicht ook voldoende is?

In het vaststellen van doelen ziet de provincie geen heil. Het idee van referentie-landschappen ziet men niet zitten omdat deze niet beschikbaar zijn; maar vooral ook omdat het streven naar zo'n referentie als weinig zinvol wordt beschouwd. Terug naar het verleden is geen optie. Ook een doel in de vorm van het maken van afspraken over te bereiken ambities, of dat nu in de vorm van arealen, percentages of voor het totaal of per kwaliteit is, ziet men niet zitten.

Als alternatief is nog besproken om het plan als geheel als doel te zien, indien de voortgang dan de plankaart benadert is het goed. Overigens is de verwachting dat maximaal 25% van de groenblauwe dooradering werkelijk aangelegd zal worden.

Onbetrouwbaarheid en onvolledigheid van de TOP-10 als basisbestand voor de methode wordt als een probleem gezien. Als voorbeeld worden bomenrijen besproken. Deze staan vaak onvolledig in de TOP-10. Als bomenrijen er wel correct in zouden zijn opgenomen is er nog een volgend probleem; namelijk wat voor bomen staan er in die bomenrij? Een bomenrij op een Zeeuwse dijk die uit populieren bestaat is voor de beleving maar ook als drager van identiteit of verleden iets heel anders dan een bomenrij die uit knotwilgen bestaat. Met de eigenschappen drager van identiteit, afleesbaarheid van het verleden of gebiedseigen natuur kan men kennelijk niet uit de voeten. Het liefst ziet men een systeem waarmee voor Zeeland specifieke landschapselementen benoemd kunnen worden.

Wat zijn precies de definities van de in te vullen kwaliteiten? Als voorbeeld komt de onderhoudstoestand aan bod. Wanneer is een landschapselement nu onderhouden en wanneer niet? Waar ligt de grens? Het niet meetellen van elementen met achterstallig onderhoud voor de kwaliteit dragers van het verleden is onterecht.

Positieve punten in methode

De poging om met LEAF_impuls de landschapskwaliteit te beschrijven en te berekenen wordt als interessant bestempeld. Vooral het feit dat aan specifieke elementen in het landschap een kwaliteit wordt gekoppeld dwingt tot nadenken over functie en waardering van elementen. De provincie voelt aan waar het instrument naar toe wil maar bovenstaande kritiekpunten maken het vooralsnog moeilijk toepasbaar.

Met het oog op de toekomst van de proeftuinen ziet men wel mogelijkheden om het instrument te gebruiken bij de planvorming om de effecten van mogelijke maatregelen te kunnen evalueren. Ook zou het instrument indien het bij aanvang volledig wordt ingevuld gebruikt kunnen worden om de voortgang van de maatregelen in een proeftuin te monitoren.

Gesuggereerde verbeteringen

Heldere definities bij het toekennen van kwaliteiten van elementen; bijvoorbeeld wanneer iets onderhouden is dan wel achterstallig onderhoud kent;
Elementen uitbreiden met gebiedsspecifieke elementen; in het geval van Zeeland bijvoorbeeld bomenrijen uitbreiden met een soortbeschrijving;

Eindoordeel Zeeland

Het eindoordeel van de proeftuin West Zeeuws-Vlaanderen is dat het instrument LEAF_impuls niet geschikt is om de plannen voor groenblauwe dooradering te evalueren. Ook ziet men niets in het maken van afspraken over doelrealisaties. Alternatief voorstel is om het eindoordeel over het plan uit te voeren met behulp van expert-judgement.

3.1.3 Utrecht (Tineke de Boer)

In de proeftuin Langbroekerwetering is het draagvlak onderzocht door na afloop van een aantal discussiebijeenkomsten de deelnemers een vragenlijst te laten invullen.

Contact met vertegenwoordigers van de proeftuin

Bij de eerste bijeenkomst in Wageningen om de vertegenwoordigers van de proeftuinen te informeren over het instrument LEAF-impuls (het meten van landschapskwaliteit met behulp van kwalitatieve parameters) waren Joris Hellevoort (Landschapsbeheer Utrecht), Hester Ingen-Housz en Rianne v/d Veen (provincie Utrecht) aanwezig.

Tijdens de tweede bijeenkomst bij de provincie Utrecht waren Hester Ingen-Housz, Rianne v/d Veen en Anton Brombacher (provincie Utrecht) aanwezig. In die bijeenkomst is de methode LEAF impuls uitgelegd en is gesproken over het meten van landschapskwaliteit met behulp van kwaliteiten.

De derde bijeenkomst bij de provincie Utrecht ging over de resultaten van LEAF impuls voor een steekproefgebied uit de Langbroekerwetering en over het afwegen van doelrealisaties. Bij deze bijeenkomst was Hester Ingen-Housz aanwezig. Anton Brombacher was onverwacht verhinderd en ook Joris Hellevoort kon niet komen.

Negatieve punten in methode

De TOP-10 wordt als basisbestand voor LEAF impuls gebruikt. Dit basisbestand is echter niet up-to-date en onvolledig. Zo staan knotwilgen die veel voorkomen in de Langbroekerwetering en beeldbepalend zijn, niet in de TOP-10. De vraag is of het realistisch is gezien tijd en kosten om alle elementen (de nulsituatie) in kaart te

brengen. Zitten alle cultuurhistorische en aardkundige elementen en structuren in de kwaliteit afleesbaarheid van het verleden? Alleen elementen van de TOP-10 kaart worden meegenomen, dus bouwkundige cultuurhistorische monumenten bijvoorbeeld niet. Zijn bijvoorbeeld de zichtlijnen en zichtvlakken meegenomen? De ontginningsstructuur (strook- en blokverkaveling) is ook een belangrijk onderdeel van het landschap, net als de aardkundige waarde. Utrecht zou ze wel graag op de één of andere manier willen toevoegen (de kwaliteiten 'aandeel kenmerkende schaal en structuur' en 'afleesbaarheid van het verleden' worden niet (er-)herkend als mogelijkheid hiervoor). Aanvullen van de TOP-10 kaart, b.v. voor de aardkundige waarden, met andere bronnen is noodzakelijk.

Toegankelijkheid wordt niet gezien als een kwaliteit van het landschap. In de kwaliteiten zit ook de gewenste situatie (gewenste schaal en structuur en gewenste ecologische verbindingen). De TOP-10 geeft hierover geen informatie. Deze kwaliteiten moet de gebruiker dus allemaal zelf in beeld brengen. Men mist een definitie van identiteitsdragers en een referentiesituatie. LEAF-impuls moet kader bieden waarom en wanneer een element als identiteitsdrager aangemerkt wordt. Beleving is een heel belangrijk onderdeel van de kwaliteit van het landschap. Kan hier ook een maat aan gegeven worden?

Het is de proeftuin onduidelijk hoe de toewijzing van de defaultwaarden voor de eigenschappen precies plaatsvindt en op basis waarvan. Er moet meer differentiatie komen in de waarden, maar dat is misschien ook iets wat de provincie (of een andere gebruiker) zelf moet doen. Dit kan echter wel veel tijd gaan kosten. Er worden geen richtlijnen gegeven hoe breed een element moet zijn of wanneer een element goed onderhouden is. Alleen de lengte berekenen, voor de kwaliteit afleesbaarheid van het verleden, is niet voldoende. Cultuurhistorische monumenten en patronen (vlakken) hebben geen lengte. Hiervoor zou je bijvoorbeeld het oppervlak of het percentage kunnen gebruiken. Bij patronen is vorm, richting en dichtheid belangrijk..

Er wordt geen methode gegeven om de kwaliteiten af te wegen (alleen gemiddelde doelrealisatie). Op bepaalde plaatsen kan de ene kwaliteit bijvoorbeeld belangrijker zijn dan de andere. Het is lastig om appels met peren te moeten vergelijken. Maar toch is het belangrijk om hier een methode voor te vinden, zodat de afweging niet gebaseerd wordt op persoonlijke voorkeur. Men vindt het systeem erg wetenschappelijk en complex. Dat eist veel van de mensen die het gaan gebruiken (meer dan ArcView kennis). LEAF_impuls wordt gezien als kant en klaar product. Maar dat is het niet. En dat valt tegen.

Positieve punten in methode

De kernkwaliteiten uit SGR 2 vormen een goede basis voor LEAF-impuls. Landschapskwaliteit is te meten met kwaliteiten. Eventueel nog aanvullen met kwaliteiten per landschapstype. Landschapskwaliteit beschrijven aan de hand van eigenschappen is goed mogelijk. Dit kan zich verder ontwikkelen (eigenschappen toevoegen en/of verwijderen).

Gesuggereerde verbeteringen en Eindoordeel Utrecht

Volgens de provincie Utrecht zou je eerst de identiteit van het gebied moeten bepalen op basis van de kwaliteiten: identiteitsdragers, dragers van het verleden, gewenste schaal en structuur, gewenste ecologische verbindingen en percentage duurzame groenblauwe dooradering. Daarna zouden de functies (recreatie, natuur, cultuurhistorie) toegevoegd moeten worden (de functies zitten nu in de kwaliteiten). Bovendien zou het systeem niet alleen gericht moeten zijn op groenblauwe dooradering, maar op het gehele landschap. De provincie Utrecht wil graag verder met de methode, mits deze aangepast kan worden aan hun wensen.

3.1.4 Groningen (Willemien Geertsema)

Voor de proeftuin Omgeving van Reitdiep is het draagvlak onderzocht in een drietal bijeenkomsten: een workshop ter introductie van het instrument LEAF_impuls en twee gesprekken in Groningen met de contactpersoon van de provincie Groningen. Tevens heeft de contactpersoon een vragenlijst ingevuld ter beoordeling van het instrument.

Contact met vertegenwoordigers van de proeftuin

De eerste bijeenkomst was een plenaire workshop in Wageningen, hierbij waren vertegenwoordigers van vier proeftuinen aanwezig. In deze workshop is de methode en de achtergrond van LEAF-impuls uitgelegd en met oefeningen uitgeprobeerd. Voor de proeftuin van Groningen was Monique Mellema van DLG aanwezig.

Bij het eerste gesprek in Groningen waren Alco van Klinken van de provincie en Monique Mellema aanwezig. Hierbij hebben we verder gesproken over de werking, de mogelijkheden en tekortkomingen van LEAF_impuls. Bij het tweede gesprek in Groningen was Alco van Klinken aanwezig. Dit gesprek ging over de resultaten van de methode in de steekproefgebieden, een notitie over de methode LEAF_impuls. We hebben in dit gesprek geëvalueerd hoe de provincie Groningen de bruikbaarheid van LEAF_impuls voor het toetsen van uitvoeringsplannen inschat..

Negatieve punten in methode

In de gesprekken zijn een aantal punten van kritiek naar voren gekomen. Deze hebben vooral te maken met de gegevens die nodig zijn om het systeem te laten draaien. De vertegenwoordiger van de proeftuin is van mening dat LNV vertrouwen moet hebben dat de provincies zelf voldoende kennis in huis hebben om een kwalitatief goed plan op te stellen. Een centrale toetsing op hoofdlijnen wordt niet nodig geacht. In de volgende paragrafen worden de belangrijkste punten van kritiek op de methode genoemd.

Het systeem heeft veel gegevens nodig op het niveau van individuele landschapselementen. Om betrouwbare informatie te krijgen is gedetailleerde veldkennis nodig. De vraag is of de investering in deze kennis wel efficiënt is en wie die moet betalen. Wat dat laatste betreft: LNV vraagt om een toetsing. Wanneer daar gegevens voor nodig zijn, dan zou LNV ook voor de financiën moeten zorgen om die gegevens te verzamelen. Wat betreft efficiëntie: het wordt sterk betwijfeld of die

extra investering in dataverzameling terug verdiend wordt in een beter oordeel over het plan. Bovendien leidt een centrale toets door het rijk van regionale plannen tot veel bureaucratie en een centralistische organisatie (dit wordt als één van de oorzaken van de problemen met Programma Beheer genoemd).

Wanneer de defaultwaarden in de berekening van de landschapskwaliteit gebruikt worden, dan is die informatie niet betrouwbaar en kun je het beter weglaten, vindt men. Er is twijfel of de gewenste (algemene) schaal van de toetsing wel relevant is, iets toevoegt. Aangenomen wordt dat de kwaliteit van het landschap vooral zit in verschillen in de details. De evaluatie moet ingaan op de sleutelparameters en die zijn in dit geval kleinschalig van aard (b.v. micro-reliëf op percelen). Wanneer je de kleinschalige parameters negeert, krijg je geen betekenisvolle conclusies.

De kwalitatieve beoordeling van eigenschappen van landschapselementen is 'sociaal bepaald' oftewel: afhankelijk van degene die de beoordeling doet: boeren, bewoners, recreanten, experts. Dit maakt de onafhankelijkheid van de methode er niet groter op. De onafhankelijkheid van de methode loopt ook gevaar door het feit dat waardering met 'mate van bedreiging' te maken heeft. Het kenmerk 'onderhoud' is moeilijk bruikbaar. De beoordeling van het onderhoud in de berekening hangt bijvoorbeeld af van het referentiebeeld of het doel (b.v. gras of ruigte). Te onderhouden is ook niet goed. Achterstallig onderhoud kan leiden tot spontane natuur, is het dan nog steeds achterstallig, of wordt het 'spontaan'? In de beschrijving van de methode LEAF_impuls wordt verwezen naar de geomorfologische kaart van Nederland als bron. Deze kaart heeft een te grove schaal (1:50.000) om te gebruiken voor het identificeren van geomorfologische waarden in de proeftuinen.

Positieve punten in methode

Beschrijven van natuurkwaliteit met behulp van 'milieu' en 'type natuur' is een goede manier, omdat eutrofiëgraad (voedselrijk - matig voedselarm), vochtgraad (droog - vochtig) en type begroeiing (opgaand, nat of droog gras, natte of droge ruigte, struweel, water) samen voldoende variatie aangeven om de lading te kunnen dekken. B.v. overjarig riet wordt gedefinieerd door de combinatie van voedselrijk of matig voedselarm vochtig milieu met natte ruigte als begroeiing.

De kwaliteit van de van het landschap hangt voor een groot deel af van de groenblauwe dooradering. De kwaliteit van het landschap beschrijven aan de hand van kenmerken van de lijnvormige elementen is daarom een goede benadering.

Per landschap wordt beoordeeld welke elementen meetellen voor schaal, voor identiteit, verleden, etc. Deze subjectieve methode voorkomt starheid in de methode (maar heeft als nadeel dat de eenduidigheid vermindert).

Wanneer je een uitvoeringsplan van te voren wilt toetsen/beoordelen (om bijvoorbeeld een subsidieaanvraag te onderbouwen), is het nodig de geplande situatie met de huidige situatie en met een referentie te vergelijken (maar het *vaststellen* van een referentie voor doelrealisatie vindt de provincie niet mogelijk).

Gesuggereerde verbeteringen

Wanneer je referenties voor doelen wilt laten invullen, dan kun je dat het beste door experts (voor de verschillende landschapskwaliteiten) laten doen. De verwachting is dat hun oordeel betrouwbaarder, en onafhankelijker is dan die van mensen uit het gebied zelf. Aanvullende kwaliteiten en kenmerken:

- Microreliëf in percelen: aanwezigheid van microreliëf is drager van identiteit en verleden van het gebied. Doordat veel percelen geëgaliseerd worden, wordt deze kwaliteit bedreigd.
- Gewas/bouwplan: in het noordelijk deel: is graan 'goed voor gebiedskwaliteit', aardappel - bieten 'neutraal voor gebiedskwaliteit', gras - maïs is 'slecht voor gebiedskwaliteit'; de kwaliteit van graan speelt een rol vanwege de lagere milieudruk en hogere potentie voor natuurkwaliteit. In het zuidelijk deel is permanent gras drager van de identiteit van het gebied, hier is de combinatie gras, maïs een bedreiging, vooral voor identiteit.
- Natuurwaarde: meer aandacht voor aanwezige natuurwaarden. Nieuw aan te leggen natuur (incl. b.v. faunaranden) heeft meer waarde wanneer deze ruimtelijk aansluit op bestaande elementen waar de soorten al aanwezig zijn.
- Vorm van sloten: een strakke V-vorm scoort laag, een glooiend talud scoort hoog. Kan als voorwaarde voor natuurwaarde meegenomen worden (dus bij berekenen van natuurwaarde: als er sprake is van een sloot, dan die alleen meenemen wanneer die een glooiend talud heeft).

Eindoordeel Groningen

De vertegenwoordiger van de proeftuin ziet wel positieve punten in de benadering die in LEAF_impuls is gekozen om kwaliteit in beeld te brengen. Echter, de praktische uitwerking laat te wensen over. De methode past niet echt goed op de situatie. De invulling van de eigenschappen van de landschapselementen kost te veel inspanning. Bovendien blijft er een hoge mate van subjectiviteit in de methode zitten bij het invullen van de eigenschappen.

De conclusie is dat het rijk de decentrale overheden voldoende vertrouwen moet geven dat zij zelf in staat zijn om kwalitatief hoogwaardige plannen te schrijven voor verbetering van het platteland. Wanneer dat vertrouwen er is, dan hoeft het rijk niet zelf alle plannen uit de regio's te gaan controleren en toetsen.

3.2 Overige vier uitvoeringplannen

In het projectplan was sprake van een 'expert oordeel' over de effecten van de uitvoeringplannen voor het geval toepassing van de methode niet mogelijk was. Dat hield in een vrij basale toetsing van het uitvoeringplan met gebruikmaking van LEAF_impuls, zonder gebruik te maken van specifieke gebiedskennis. Doordat bij de evaluatie van de eerste vier proeftuinplannen al geen gebruik gemaakt kon worden van kennis uit het gebied, was de toets in de eerste fase al een expert oordeel in plaats van een serieuze toepassing van LEAF_impuls (Geertsema *et al.* 2003). Het was niet zinnig de overige plannen op dezelfde manier onder handen te nemen. Daarom blijft

de evaluatie van de overige vier plannen in deze paragraaf beperkt tot een bespreking van de plannen. Aan elk uitvoeringsplan is ongeveer een dag besteed om de kern te doorgronden en een samenvatting te schrijven. Aandachtspunten waren:

- de makers van het plan en het bottum-up karakter;
- de vorm en concreetheid van het (landschaps)plan;
- het instrumentarium waarmee het plan gerealiseerd moet worden;
- de kwaliteiten van de ontworpen groenblauwe dooradering;
- de doelgerichtheid en uitvoerbaarheid van het plan.

3.2.1 Overijssel

De makers van het plan

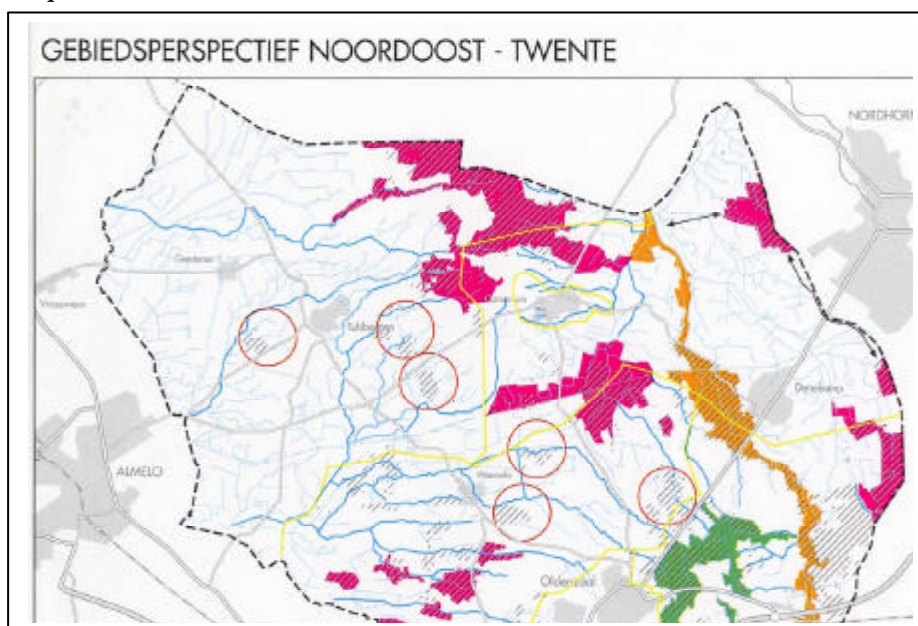
Het plan is gemaakt door de projectgroep “Proeftuin Kwaliteitsimpuls Landschap Noordoost Twente” onder leiding van het Centrum voor Landbouw en Milieu. De organisaties die zitting hadden in de projectgroep zijn: Stichting Agrarisch Landschap Noordoost Twente; Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie; Staatsbosbeheer; Natuurmonumenten; Landschap Overijssel; Waterschap Regge en Dinkel; Gebiedsgericht beleid Noordoost Twente; Gemeenten en Landschapzorgsysteem Provincie Overijssel; Alterra. Het bestuurlijke kader van de projectgroep was de stuurgroep gebiedsgericht beleid Noordoost Twente en na de start van de reconstructie Noordoost Twente de streekcommissie reconstructie Noordoost Twente. Bij de totstandkoming van het plan waren ook boeren betrokken.

Vorm van het plan

Het uitvoeringsplan is in rapportvorm. Het uitvoeringsplan groenblauwe dooradering van de proeftuin wordt gepresenteerd als een uitwerking van Het Gebiedsperspectief Noordoost-Twente (aan het plan toegevoegd als bijlage). Dit gebiedsperspectief geeft oplossingsrichtingen om natuur, landschap, landbouw, recreatie en toerisme in harmonie met elkaar te ontwikkelen. De realisatie ervan moet plaats vinden via uitvoeringsplannen. Het rapport ‘Plan van aanpak natuurlijke inrichting beken’ (figuur 3.1), is een voorbeeld van zo’n uitvoeringsplan (ook als bijlage toegevoegd aan het plan). Het is op te vatten als een thematische (blauw), gefaseerde uitwerking van de aanleg van groenblauwe dooradering. Naast de reeds genoemde bijlagen is als bijlage opgenomen: het onderzoeksrapport “Naar een uitvoeringsplan voor de Proeftuin Kwaliteitsimpuls Landschap Noordoost Twente”. Opgesteld door de projectgroep. Het is bedoeld als eerste product van de planvormingsfase. Er wordt aandacht besteed aan: de gewenste landschapskwaliteit; integratie in de agrarische bedrijfsvoering van landschapsbeheer; het benodigde instrument daarvoor; en de gewenste uitvoeringsorganisatie.

De doelstellingen van het eigenlijke uitvoeringsplan zijn afgeleid van de doelstellingen van het gebiedsgericht beleid. Daarmee is de doelstelling ‘het maken van een uitvoeringsplan voor groenblauwe dooradering’ vervangen door: De doelen “behoud en versterking van het waardevol cultuurlandschap” en “versterking van een duurzame landbouw als drager van het cultuurlandschap”.

Hieraan is nog toegevoegd: “ontwikkeling van een passende aanpak om deze twee doelen te realiseren”. Ook de ontwikkeling van de begrensde EHS in Noordoost Twente valt onder deze doelstellingen. Geconstateerd wordt dat er geen passend instrumentarium is om functies in het agrarisch gebied te verweven en dat zonder een goede aanpak de landschapskwaliteit achteruit blijft gaan. De proeftuin hoopt dat via de kwaliteitsimpuls Landschap geëxperimenteerd kan worden met het concept ‘Boeren voor Natuur’ (Stortelder *et al.* 2001) en dat dit het gewenste instrumentarium zal opleveren.



Figuur 3.1. In Noordoost Twente moeten de bekendalen uit het gebiedsperspectief de hoofdstructuur van de groenblauwe dooradering worden

Landschapsplan

Een ruimtelijke uitwerking van de (eerste) doelstelling, specifiek voor de proeftuin, wordt in het uitvoeringsplan niet gegeven. Er is wel een concreet inrichtingsplan voor de beken in Noordoost Twente (dus niet beperkt tot de proeftuin alleen) als bijlage toegevoegd. Met betrekking tot de landschapselementen zijn ontwerpcriteria opgebeld op gebieds-, lokaal- en op elementniveau.

Ontwerpcriteria op gebiedsniveau

Er wordt voor GBDA gestreefd naar een oppervlakte van 10%, met een minimum van 5% nieuwe elementen, van het totale agrarische gebied met een ‘verwevingsdoelstelling’ in het streekplan. In het netwerk van landschapselementen vormen de beken de grove structuur. De fijne structuur wordt gevormd door kleinere landschapselementen. De grove structuur ligt al vast en de samenhang moet worden hersteld. De ontwerpcriteria op gebiedsniveau hebben tot doel de samenhang van het gebied (ecologisch, cultuurhistorisch, recreatief en visueel landschappelijk) te versterken. De nog aanwezige landschapselementen worden zo veel mogelijk intact gelaten, hersteld en onderhouden.

Ontwerpcriteria op elementniveau

De kleinere landschapselementen hebben hun eigen karakter afhankelijk van de vier landschapstypen waarin ze voorkomen. Er wordt een uitgebreide beschrijving gegeven van deze landschapselementen in het onderzoeksrapport. De kwaliteitsbepalende ontwerpcriteria hebben vooral betrekking op herstel, traditioneel beheer (onderhoud) en verbeteren van de milieukwaliteit door randenbeheer.

Instrumentarium

De hoofddoelstelling van het plan is de ontwikkeling van een 'passende aanpak' om tot verweving te komen. Deze aanpak bestaat uit 2 sporen:

1. Experiment Boeren voor Natuur. De boer wordt beloond voor de productie van landschap.
2. Bevorderen grondmobiliteit en structuurversterking. Door aankoop van een bedrijf grond vrijmaken om andere bedrijven en de groenblauwe dooradering te versterken.

Om het experiment uit te kunnen voeren moeten landschaps- en natuurbedrijfsplannen worden opgesteld en moeten erfdienstbaarheden kunnen worden vastgelegd en gefinancierd vanuit een gebiedsfonds. Ook moet het landinrichtings-instrument kavelruil met 'grondpot' ingezet kunnen worden. Voor het experiment zijn acht bedrijven nodig die vrijwillig mee willen werken. Het is de vraag of deze bedrijven binnen de begrenzing van de proeftuin gevonden kunnen worden. Het uitvoeringplan groenblauwe dooradering moet leiden tot een samenhangend netwerk van landschapselementen op gebiedsniveau. Dit kan door de gekozen aanpak niet gegarandeerd worden. Als de voorgestelde aanpak werkt en kan worden opgeschaald, leidt ze uiteindelijk wel tot een samenhangend netwerk.

Kwaliteit van de ontworpen GBDA

Over het effect op de kwaliteiten kan ondanks dat het landschapsplan niet concreet (ruimtelijk expliciet) is wel wat geconcludeerd worden. O.a. op basis van de ontwerpcriteria.

Identiteit wordt expliciet genoemd als ontwerpcriterium op gebiedsniveau. Er zijn vijftien streekeigen groene en zes streekeigen blauwe landschapselementen geïdentificeerd. De ontwerp kwaliteit op lokaal niveau wordt bepaald door de keuzes die de boer maakt en niet door een topdown opgelegd masterplan. Hij kan hierbij hulp krijgen van een deskundige. Het idee erachter is dat de boer altijd al de vorm van het landschap is geweest.

De toegankelijkheid voor recreatie (dmv onverharde paden) is een ontwerpcriterium op gebiedsniveau. Feitelijk wordt de wens herhaald, een samenhangend netwerk van onverharde paden tot stand te laten komen.

Uit de doelstelling blijkt al het grote belang dat aan de afleesbaarheid van het verleden wordt gehecht. De bestaande elementen hebben de hoogste historische kwaliteit en daarom de hoogste prioriteit. Vijf procent van de groenblauwe dooradering mag uit bestaande elementen bestaan. De historische kwaliteit wordt als

zeer belangrijk voor de identiteit en het streekeigen karakter ervaren. De 21 beschreven landschapselementen zijn sterk cultuurhistorisch bepaald.

Samen met de historische kwaliteit heeft de ecologische kwaliteit de hoogste prioriteit. Uitgangspunt is dat een lange ontwikkelingstijd van landschapselementen, ondanks aantastingen, de beste garantie zijn voor ecologische kwaliteit. Herstel, en onderhoud van bestaande elementen heeft daarom de voorkeur boven de aanleg van nieuwe. In verband met de ontwikkeling van een economisch duurzame landbouw zijn aanpassingen in de bestaande structuur niet taboe. Waar de samenhang door zulke aanpassingen verdwenen is of verloren dreigt te gaan kan deze met nieuwe landschapselementen worden hersteld. Ecologische verbinding komt verder niet expliciet aan de orde. De nadruk ligt op versterking van de grove structuur, oftewel de beekdalen. In het streekplan staan ze expliciet op de kaart als ecologische verbindingzones.

Er worden vier landschapstypen onderscheiden met een karakteristieke fijne structuur: stuwwallen, overgangsgebieden, ontginningsgebieden en essen en kampen (inclusief hiermee verweven beekdalen). De ambitie is om schaal en structuur van de landschapstypen met hun karakteristieke landschapselementen te versterken.

Duurzaamheid is een kernwoord voor dit uitvoeringsplan. Er wordt gesteld dat alleen een economisch duurzame verbrede landbouw kan leiden tot ontwikkeling en instandhouding van landschapskwaliteit. Agrarische bedrijven met een landschapsbedrijfsplan moeten ongeveer tien procent van hun inkomen gaan halen uit de productie van groenblauwe dooradering als groene dienst tegen marktconforme vergoedingen.

Evaluatie van het plan als uitvoeringsplan

In het plan neemt de historische structuur en wat daarvan over is als uitgangspunt. Dat geeft een goede indicatie van het 'ontwerp' dat men nastreeft. Het uitvoeringsplan is in de gepresenteerde vorm niet concreet genoeg om het effect van de maatregelen op de kwaliteiten te kwantificeren. Op zich leent de beschrijving van de landschapselementen zich goed voor de beschrijving van eigenschappen in LEAF_impuls. Echter, zonder een beschrijving van de huidige toestand te vergelijken met de gewenste toestand, blijft onduidelijk hoe groot de kwaliteitsverbetering zal zijn. Het voorstel is 10 % groenblauwe dooradering met behulp van uitvoerings- en bedrijfsplannen in fasen te realiseren. De doelen van afzonderlijk fasen worden niet gekwantificeerd.

Met de historische situatie als referentie en tien procent groenblauwe dooradering mag worden aangenomen dat uiteindelijk de meeste kwaliteiten een voldoende hoog niveau zullen hebben. Voorwaarde is wel dat het merendeel van de landbouwbedrijven gebruik wil maken van de voorgestelde regeling (op basis van 'Boeren voor Natuur'). Om het plan uitvoerbaar te maken moeten er nog heel wat instrumentele hobbels worden genomen. Al met al biedt het huidige plan weinig zekerheid over het resultaat, maar wel een kans om een aanpak te ontwikkelen die echt duurzaam resultaat heeft.

Bruikbaarheid van de methode in Overijssel

De kwaliteiten zoals die in de methode omschreven zijn bieden een goed handvat om de accenten in het plan te evalueren. Daar blijft het echter bij aangezien een kwantificering van de doelen van het plan ontbreekt. Een eindoordeel op basis van doelrealisaties is dus niet te geven.

3.2.2 Zuid-holland

De makers van het plan

Het opstellen van het Uitvoeringsplan heeft de provincie opgedragen aan een extern projectteam bestaande uit: Opdenkamp Adviesgroep; Landschapsbeheer Zuid-Holland; Agrarische Natuurvereniging Wijk en Wouden en In Natura.

Vorm van het plan

Het plan bestaat uit een rapport met een verslag en de resultaten van de werkzaamheden van het projectteam. Er is veel aandacht besteed aan de plannen van het rijk, provincie, regionale en lokale overheden. De aanwezige landschapselementen zijn geïnventariseerd met behulp van kaarten en veldbezoeken. De wensen en kansen van agrariërs en belangenorganisaties zijn in kaart gebracht met behulp van zogenaamde 'keukentafelgesprekken'. Tijdens deze gesprekken en een workshop zijn ook de karakteristieke landschapselementen benoemd. Er is een beeld naar voren gekomen van wat deze partijen zien als de identiteit van het Land van Wijk en Wouden. Namelijk: de grens tussen veenweide en polders; hoogteverschillen; verkavelingstructuren en de ruimte en openheid van het landschap.

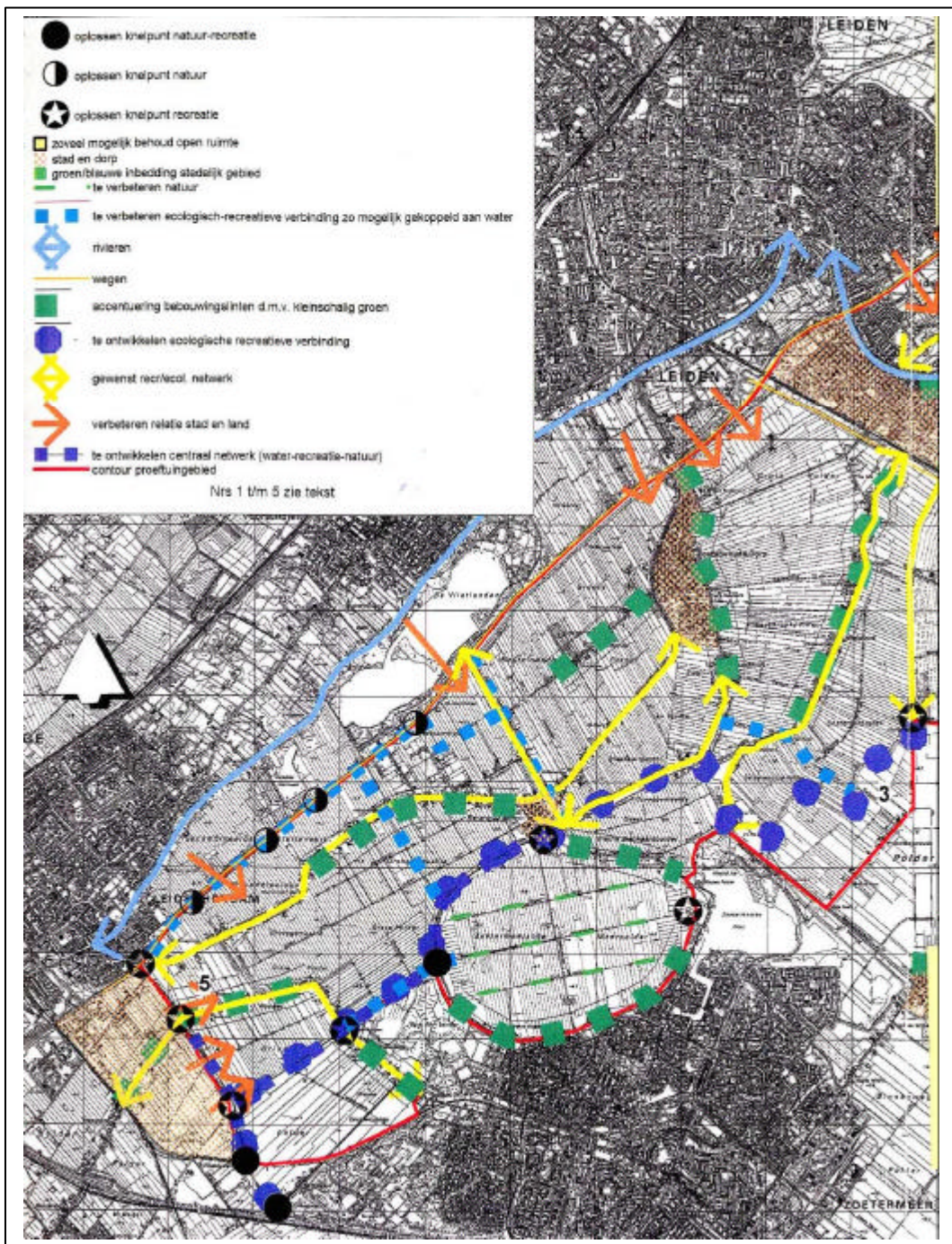
Landschapsplan

Er is vooral gekeken naar de structuur van in het landschap en aardkundige, cultuurhistorische en recreatieve waarden. Ook zijn versturende elementen meegenomen. De kansen voor het landschap zijn benoemd, op kaart gezet en verwerkt in de te versterken structuren.

De volgende kansen voor het Land van Wijk en Wouden zijn benoemd:

- Realiseren recreatief-ecologisch netwerk gekoppeld aan dijken, kaden, weteringen en wegen;
- Accentueren van veenontginningsassen, bovenlanden en rivieroeveren;
- Realiseren groen-blauw lint op de overgang van veenweide naar droogmakerijen;
- Groenblauw raamwerk zuidoever Oude Rijn als markering van de overgang van stedelijk gebied naar landelijk gebied;
- Verbeteren relatie stad-land. Het landelijk gebied moet tot 'voorkant' van de stad worden.

Deze kansen zijn uitgewerkt in drie kaarten met: de recreatieve structuur; de ecologische structuur en de landschappelijke structuur



Figuur 3.2. De te versterken landschapsstructuren in het Land van Wijk en Wouden.

Uitvoering

Voor de uitvoering van aanleg, beheer en onderhoud is een strategie opgezet die gedragen wordt door drie peilers: integrale gebiedsgerichte aanpak; stimulering duurzame landbouw; draagvlak onder de bevolking. De integrale gebiedsgerichte aanpak wordt vorm gegeven door de KIL vast te leggen in het Streekplan van de provincie, maar ook in de gemeentelijke

structuur- en bestemmingsplannen. Hierbij denkt men aan het uitvoeren van het provinciaal fietspadenplan en de PEHS. Ook liggen er mogelijkheden voor groene bedrijventerreinen, erfbepanting en het versterken van karakteristieke bebouwing. Bij de stimulering van duurzame landbouw wordt gedacht aan soortenbescherming, wintergastenbeheer, behoud en versterking GBDA en het bevorderen van de milieu- en watercondities. Op dit moment richt het beheer zich op landschapselementen via SOL en SAN op leilinden, knobbomen, fruitbomen, hakhoutsingels, bosplantsoenen, bosschages, rasters, houtkades, geriefbosjes, veenputten etc. Draagvlak onder de bevolking ziet men als een essentiële voorwaarde voor het welslagen van de plannen van de Proeftuin.

Instrumentatie

Er blijkt op basis van de keukentafelgesprekken weinig animo te zijn om met het huidige instrumentarium zoals dat van Programma Beheer en provinciale Stimuleringsregeling Onderhoud Landschapselementen (SOL) aan de slag te gaan. De hoogte van de vergoedingen voor beheer en aanleg zijn te laag. Vooral omdat er voor aanleg geen compensatie voor verloren grond wordt gegeven. Ook de Subsidieregeling Proeftuin Agrarische Natuurbeheer (SPAN) blijkt niet veel vertrouwen te genieten onder de agrariërs. Daarom is het projectteam met een voorstel voor een nieuwe instrumentatie gekomen.

Als het op basis van het goedgekeurde uitvoeringsplan duidelijk is hoeveel elementen kunnen worden gerealiseerd dan wordt hiervoor een totaalbedrag geoffreerd. Als basis hiervoor dienen de pakketten van de SAN. Deze worden verhoogd naar de nomen van de SOL. Vervolgens wordt voor aanleg een bedrag voor waardedaling van de grond berekend. Dit kan op basis van de bedragen die de Gasunie hanteert bij de aanleg van leidingen of op basis van een voorstel voor erfdiensbaarheid genoemd in Alterra-rapport 'Boeren voor Natuur' (Stortelder *et al.* 2001). Voor de financiële afhandeling wordt voorgesteld een fonds op te richten, die door een stichting wordt beheerd in opdracht van de Gebiedscommissie Wijk en Wouden.

Kwaliteiten van de ontworpen GBDA

Als de identiteit van het gebied wordt de overgang van veenweide naar droogmakerijen gezien waarbij hoogteverschillen, verkavelingspatronen en de openheid de boventoon voeren. Het plan richt zich vooral op het instandhouden van deze eigenschappen. Overgangen worden wel op de kaart met de landschappelijke structuur aangegeven maar er zijn geen concrete maatregelen ter versterking genoemd.

Er worden veel nieuwe wandelpaden aangelegd. In totaal gaat het om 32 kilometer onverhard nieuw wandelpad tot 2020. De financiering hiervoor wordt in de begroting echter op het bord van de gemeenten gelegd. Meestal sluiten deze nieuwe paden aan op het bestaande netwerk. Soms lijkt het alsof een enkel pad aansluit op bestaande wegen waarbij de vraag is in hoeverre deze toegankelijk zijn voor wandelaars. Voor fietspaden ligt er al een provinciaal fietspadenplan. Tevens is er in de kaart met de recreatieve structuur aandacht voor kanoroutes. Dit is echter niet opgenomen in de begroting. Op de kaart blijkt dat de diverse routes elkaar frequent kruisen waarbij de combinatie van wandelen-fietsen-kanovaren een goede mogelijkheid lijkt.

In de inventarisaties is relatief veel aandacht voor aardkunde en cultuurhistorie waarbij kreekkruggen en oude dijken en verkavelingspatronen genoemd worden. Deze komen vervolgens in de visiekaart 2020 en in de kaart met de landschappelijke structuur niet duidelijk terug. Waarschijnlijk geldt voor deze aspecten dat men hier geen maatregelen voor bedacht heeft waardoor ze in de visiekaart en de kaart met de landschappelijke structuur niet

terug komen. Het accentueren van deze aspecten lijkt dus voor verbetering vatbaar. De overgang van veenweide naar droogmakerij staat bijvoorbeeld wel prominent op de kaart met de landschappelijke structuur in 2020.

De visiekaart 2020 en de kaart met de ecologische structuur geeft aan dat de bestaande ecologische kwaliteiten verder versterkt zullen worden. Er is in het Uitvoeringsplan aandacht voor plasdras zones langs dijken en kades, aanleg van poelen, natuuroevers en rietkragen en weiderand beheer. Bij de aanleg van poelen dient rekening te worden gehouden met de locatie. Er kunnen conflicten optreden met cultuurhistorie en/of aardkunde. Een zo goed mogelijke inpassing waarbij geen bestaande kwaliteiten vernietigd worden is van groot belang.

In zowel de Visiekaart 2020 als de kaart met de Ecologische Structuur in 2020 zijn diverse te realiseren verbindingzones opgenomen. Naast de verbinding langs de overgangszone van veenweide naar droogmakerij lijkt ook de overgang stad-land een belangrijke. Deze laatste moet verder uitgewerkt worden. Samen met diverse dwarsverbindingen lijkt het plan een waardevolle bijdrage te leveren aan verbindingen tussen verschillende gebieden. Er zullen ongetwijfeld soorten zijn die hiervan kunnen profiteren al zijn deze niet benoemd in het plan.

Het behouden van het open karakter is een belangrijk gegeven. Verder wil men de structuur verbeteren door verdichting van bestaande bebouwingslinten en het beplanten van erven. Dit lijkt goed te passen bij de huidige kwaliteiten van het landschap.

In de strategie om het Uitvoeringsplan tot een goed einde te brengen staan duurzame landbouw en draagvlak naast een gebiedsgerichte integrale benadering centraal. Voor de agrariërs in het gebied is een zeer belangrijke rol weggelegd om de plannen te kunnen realiseren. Voorwaarde is wel dat vergoedingen aantrekkelijk genoeg zijn.

Evaluatie van het uitvoeringplan

Het plan volgt op hoofdlijnen de criteria die door LNV aan de proeftuinen zijn gesteld. Er is aandacht voor recreatie, natuur en cultuur. Echter de kaarten waarop de structuren staan aangeven zijn nogal grofmazig waardoor het zicht op de gedetailleerde uitwerking beperkt is. In bijlage 6 staat wel in meer detail beschreven welke elementen in de proeftuinperiode 2002-2003 uitgevoerd worden en tevens voor de gehele periode tot 2020. Totalen zijn echter niet gespecificeerd. Kwantificering van de verandering in landschapskwaliteit is niet mogelijk.

De aan te leggen GBDA heeft een functie voor recreatie, natuur en cultuur waarbij onderhoud en aanleg een rol spelen. Een vitaal watersysteem en duurzame landbouw zitten in deze functies verweven. De uitwerking van de ecologische kwaliteit blijft op een tamelijk abstract niveau hangen. Er is opvallend veel aandacht voor beplanting en erven en maar zeer beperkt voor aardkunde en cultuurhistorie.

Het voorgestelde instrument: - een inspanningsverplichting voor een totaalpakket aan maatregelen, gefinancierd uit een gebiedsfonds - heeft nog geen wettelijke basis. Vergoeding van waardedaling van de grond is nog niet geregeld. Al met al is er dus weinig zekerheid over het resultaat. De productie van een totaalpakket aan samenhangende maatregelen door een gebiedsorganisatie is een interessante oplossing voor de organisatie van een groene dienst. De gebiedsorganisatie zal de financier wel meer inzicht moeten geven in wat er precies terecht komt van de voorgestelde maatregelen en wat ze opleveren dan het uitvoeringplan in de huidige vorm.

Bruikbaarheid van de methode in Zuid-Holland

De kwaliteiten zoals die in de methode omschreven zijn bieden een goed handvat om de accenten in het plan te evalueren. Daar blijft het echter bij aangezien een kwantificering van de doelen van het plan ontbreekt. Een eindoordeel op basis van doelrealisaties is dus niet te geven.

3.2.3 Brabant

De makers van het plan

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben opdracht verleend aan ZLTO en het Brabants Landschap om een uitvoeringsplan te maken. Vervolgens is een projectgroep geformeerd, twee werkgroepen (landschapsplan en Instrument & organisatie) en een stuurgroep. De werkgroepen zijn samengesteld uit lokale vertegenwoordigers van belangenorganisaties (agrariërs, natuur & landschap, cultuurhistorie) en overheden. Grontmij Advies & Techniek ondersteunde het projectteam en de beide werkgroepen. De Inspectie Zuid van het Ministerie van LNV heeft het eerste concept beoordeeld en becommentarieerd.

Vorm van het plan

Het plan omvat vijf documenten: een natuurvisie; bouwstenen; een voorbereidingsdocument; een perspectief en een kostenspecificatie. De Natuurvisie (1) is van voor het proeftuinenproject. Ze gaat vooral over een 7500 ha groot 'natuurpark' binnen de stedendriehoek Eindhoven-Den Bosch-Tilburg. Het omvat gebieden als 'De Oisterwijkse Vennen', Kampina, De Mortelen, 'De Velders' & 'De Geelders'. Dit natuurpark sluit aan de noordkant aan op de proeftuin die een oppervlakte van 3150 ha beslaat. Ook het tweede document (2) is gewijd aan dit natuurpark (Regionale natuur- en landschapseenheid provincie Brabant). Hierin is voor het eerst sprake van de Kwaliteitsimpuls Landschap. In de bufferzone met multifunctionele landbouw moet agrarisch natuurbeheer worden gestimuleerd. Het voorbereidingsdocument (3) is een aanzet om te komen tot een uitvoeringplan groenblauwe dooradering. Het borduurt voor op het lopende gebiedsproces in en om 'Het Groene Woud'. De hoofdlijn van de aanpak, het werken met hoofdaders en een fijne dooradering, is al uitgewerkt.

De beide laatste documenten vormen het feitelijke uitvoeringsplan groenblauwe dooradering. Binnen de 'agrarische schil' van 'Het Groene Woud' wordt geëxperimenteerd in twee deelgebieden. Het principe is een robuuste multifunctionele groenblauwe dooradering die wordt ontwikkeld en beheerd door een duurzame en vitale landbouw. Het uitvoeringplan (4) beschrijft het proces, het landschapsplan, het instrumentarium, de uitvoeringsorganisatie, de kosten, een voorstel voor de wijze van financieren en tenslotte de planning van de uitvoering. Bij het uitvoeringsprogramma hoort het laatste document (5) de 'kostenspecificatie', waarin de kosten van inrichting en beheer per eenheid zijn gespecificeerd.

Landschapsplan

Instrumenten

Het uitvoeringsplan beschrijft een samenhangend totaalpakket van maatregelen met een gebiedseigen karakter. Dit pakket is op de eerste plaats gericht op behoud en ontwikkeling van vitale, primair agrarische productiebedrijven, die een deel van hun inkomen halen uit groenblauwe diensten. Het gaat om het beschikbaar stellen van productieruimte (grond via kavelruil en gronddepot) voor 'blijvers', om aanpassingen van wet- en regelgeving en een stimuleringskader voor groene diensten. Het instrument bestaat dus nadrukkelijk niet alleen uit een vergoedingsbasis voor groenblauwe dienstverlening. Vitale bedrijven worden gezien als voorwaarde voor realisatie van groenblauwe dooradering.

De realisatie van iedere hoofdader kan worden beschouwd als een afzonderlijk project voor en door een samenwerkingsverband van grondgebruikers. Zij dient een concreet inrichtingsplan in bij de uitvoeringsorganisatie (ANV). Dat plan wordt in samenspraak met andere betrokken partijen als waterschap, gemeente of natuurorganisatie opgesteld. Het plan voorziet in een inrichtings- en beheercontract voor een periode van 30 jaar. Het budget is beraamd overeenkomstig de SEP-normen van de Dienst Landelijk Gebied.

Het stimuleringskader voor de fijne dooradering moet nader worden uitgewerkt. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

- Een kapitaalvergoeding op basis van 5% grondrente voor inzet van de benodigde gronden.
- Voor inrichting vergoeding van de werkelijk gemaakte kosten
- Voor beheer vergoeding voor arbeid en machinekosten
- Passende bestaande landschapselementen komen alleen in aanmerking voor een beheersvergoeding.
- Nieuw groen is vrij groen.
- Contracten worden aangegaan voor een periode van 10 jaar.
- Het duurzaam gebruiksrecht blijft bij de grondeigenaar (aanvrager).
- De beheersvoorschriften zijn overeenkomstig de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN).

Door de ANV wordt met de participerende grondgebruiker een groenblauw bedrijfsplan ontwikkeld. In een dergelijk plan wordt op bedrijfsniveau in zowel ruimtelijk als economisch opzicht gekeken welke onderdelen van het landschapsplan kunnen worden uitgevoerd.

Het uitvoeringsprogramma heeft een looptijd van tien jaar. Het kan de basis zijn voor een gebiedscontract met een mogelijkheid voor verlenging met nog eens tien jaar. Aan het gebiedscontract wordt een gebiedsfonds gekoppeld. Ten behoeve van voorfinanciering van grondverwerving wordt gedacht aan een regionaal groenfonds. Voorstel is om toe te werken naar toepassing van het profijtbeginsel. Burgers uit de stedendriehoek en horeca- en recreatieondernemers zouden op termijn de financiering van de groenblauwe diensten over moeten nemen van de overheid.

Kwaliteiten van de ontworpen GBDA

De historische identiteit van het Brabantse landschap wordt versterkt door de verschillende typen hoofdader en fijne dooradering sterk te koppelen aan vier landschapstypen. De plaetsen zijn in de voorgestelde vorm typisch Brabantse landschapselementen. Uitvoering van het landschapsplan zal leiden tot een nieuw landschap met een eigen identiteit met historische wortels.

De nieuw aan te leggen hoofdaders lenen zich goed voor het bieden van aanvullende wandel- en fietsmogelijkheden. De werkgroep heeft in de begroting rekening gehouden met nieuwe fietspaden langs twee hoofdaders. Fietspaden vallen echter niet onder de Kwaliteitsimpuls Landschap. In alle hoofdaders is in principe ruimte voor een wandel- of fietspad. Theoretisch gaat het dan om 5 km op ruim 3000 ha. Inzicht in de vraag en het huidige aanbod van recreatievoorzieningen wordt niet gegeven.

Op het niveau van de fijne dooradering lijkt vernieuwing de voorkeur te hebben boven afleesbaarheid van het verleden. Elk van de vier landschapstypen heeft een beperkte set van bijpassende landschapselementen. Gekozen is voor een robuuste functionele uitvoering van de landschapselementen. Het toegepaste type landschapselement komt van oorsprong voor in deze landschappen, maar heeft nu geen functie meer in de agrarische bedrijfsvoering en is bedreigd. Het voorstel is brede nieuwe kruidenrijke stroken, struwelen, singels en natuurlijke oevers met knotwilgen aan te leggen. Het plan is onduidelijk over handhaving en planologische bescherming van bestaande elementen. Slechts 21% van de ruimte die is toegedacht aan de GBDA bestaat uit zomen van bestaande elementen. Het plan biedt ruimte om het landschapsbeeld ingrijpend te vernieuwen.

Door de selectie van een beperkt aantal landschapselementen en typen natuur per landschapstype wordt de samenhang in de GBDA behoorlijk gewaarborgd. In elk landschapstype zal het karakteristieke type natuur in voldoende ruime mate aanwezig zijn voor duurzame populaties van de gekozen doelsoorten. De hoofdaders vormen daarvoor een goede basis. Voor graan-kruidenstroken die alleen op essen voorkomen, wordt terecht een minimum oppervlakte van een halve ha gehanteerd.

Wel zou nog eens goed naar de verbinding met omringende natuurgebieden gekeken kunnen worden. Het ligt voor de hand een natuurlijke waterloop te verbinden met een beek of een nat natuurgebied. Dat lijkt niet altijd het geval. In haar algemeenheid zal een netwerk dat 13% van de ruimte beslaat, zeker met de robuuste doorlopende aders als basis, de doorlaatbaarheid van het landschap voor soorten op zoek naar een nieuw leefgebied versterken.

Voor de van oorsprong open landschapstypen als de essen en heideontginning is expliciet gekozen voor graanstroken en –akkers, ruigte- en kruidenrijke stroken die geen beslotenheid veroorzaken. In de vanouds besloten landschappen worden opgaande elementen aangelegd. De aandacht voor de structuur is niet te beoordelen zonder nadere uitwerking van de fijne dooradering.

Het plan is doordrongen van het principe dat de GBDA pas duurzaam is als aanleg en instandhouding wordt georganiseerd als groenblauwe dienst. De GBDA moet het product zijn van vitale landbouwbedrijven die hun hoofdkomen halen uit de primaire productie. Landbouwbedrijven met toekomst dienen te worden overgehaald tot investeringen ten behoeve van dit nieuwe product. Modernisering en vergroting moet worden gefaciliteerd. In het plan is uitsluitend spraken van contracten met een looptijd van 12-30 jaar. Vitale landbouwbedrijven moeten een dam opwerpen tegen ongecontroleerde versnippering van het landbouwareaal over privé domeintjes en daarmee verlies van samenhang en identiteit. Het plan zet niet primair in op duurzaam behoud en planologische bescherming van oude GBDA maar op de ontwikkeling van een nieuwe GBDA. Uiteraard zal in de praktijk de fijne dooradering overlappen met een deel van de oude, maar garanties worden niet gegeven. Door tien blauwe knopen in het plan op te nemen en watergangen als basis voor de hoofdaders te kiezen, zet het plan sterk in op de ontwikkeling van een vitaal watersysteem.

Evaluatie van het uitvoeringplan

De gehanteerde definitie voor groenblauwe dooradering komt overeen met die van LNV. Alleen de fietspaden vallen er strikt genomen buiten. Omdat wat betreft de omvang geen bovengrens is gegeven voor wat nog GBDA is vallen de bijzondere elementen er qua functionaliteit onder, maar daarover is discussie mogelijk.

De aan te leggen landschapselementen zijn concreet gemaakt met behulp van dwarsprofielen. De hoofdaders zijn samen met landschapstypen op een kaart gezet. De fijne dooradering is niet gelokaliseerd. De Taakstelling in het landschapsplan is 4,2 % voor hoofdaders, 5% voor nieuwe en 2,9 % voor zomen van bestaande fijne dooradering, 1,6 % voor bijzondere elementen. In totaal is 13,7 % van de 3150 ha grootte proeftuin gereserveerd voor groenblauwe dooradering. Of deze hoeveelheid noodzakelijk en effectief is valt uit het plan niet op te maken. De gekozen doelsoorten zijn niet erg kritisch. Er wordt geen informatie over de bestaande situatie gegeven. De aan te leggen GBDA heeft expliciet een functie voor landschap, natuur, cultuurhistorie, recreatie, een vitaal watersysteem en landbouw. Afmetingen en hoeveelheden lijken te zijn gebaseerd op praktijk ervaringen en de haalbaarheid. De makers van het plan borduren voort op een bestaand gebiedsproces dat wordt gedragen door de overheid en een groot aantal belangengroepen. Aansluiting op bestaand beleid en beleid in ontwikkeling lijkt daarmee gewaarborgd. Het uitvoeringsplan zelf besteedt op geen enkele manier aandacht aan bestaande beleidsdocumenten en overheidsdoelen. De meeste aandacht gaat uit naar nieuwe landschapselementen, de locatie van waardevolle oude nog bestaande landschapselementen is niet aangegeven. De intentie om de plannen voor fijne dooradering met de agrarische natuurvereniging en Landschapsbeheer Brabant te ontwikkelen in het kader van bedrijfsplannen groenblauw verhoogt de kans op effectieve maatregelen, maar is nog geen garantie voor kwaliteit. De uitvoering is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van nieuwe instrumenten zoals 5% grondrente, contracten voor 10 jaar met planologische vrijheid en behoud van gebruiksrechten, een gebiedsfonds, e.d. Al met al een interessante benadering die veel overeenkomst vertoont met die in Overijssel. In Brabant ligt het accent minder op behoud van historische en ecologische waarden en meer op vernieuwing van het landschap.

Bruikbaarheid van de methode in Brabant

De kwaliteiten zoals die in de methode omschreven zijn bieden een goed handvat om de accenten in het plan te evalueren. Daar blijft het echter bij aangezien een kwantificering van de doelen van het plan ontbreekt. Een eindoordeel op basis van doelrealisaties is dus niet te geven.

3.2.4 Zuid-Limburg

De makers van het plan

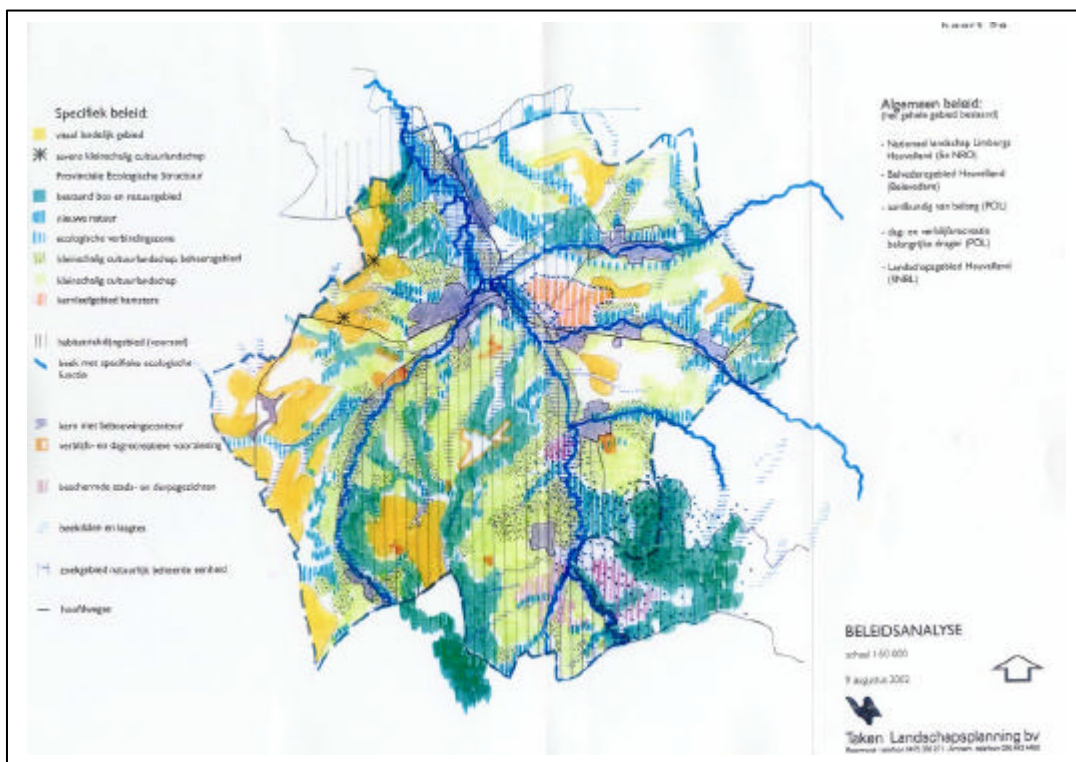
De provincie Limburg heeft de Mergellandcorporatie opgedragen een uitvoeringsplan voor de proeftuin te maken. De Mergellandcorporatie heeft hiervoor een projectgroep opgericht met een brede samenstelling, waarin agrariërs, overheden en belangengroepen zijn vertegenwoordigd. Een werkgroep die vanuit deze projectgroep is samengesteld heeft het uitvoeringsplan opgesteld.

Vorm van het plan

Het uitvoeringsplan omvat een rapport en een groot aantal bijlagen waarin de verschillende onderwerpen uit het rapport worden uitgewerkt of geïllustreerd. De huidige situatie van het landschap wordt beschreven aan de hand van de abiotische, biotische en cultuurhistorische landschapselementen die in het gebied aanwezig zijn en het recreatief medegebruik. De proeftuin Gulpen-Wittem ligt in het Heuvelland. De proeftuin is ruim 5000 ha groot, en omvat het landelijk gebied van de gemeente Gulpen-Wittem. In het gebied wordt een belangrijke agrarische functie gecombineerd met een grote toeristische en recreatieve functie. Bij de beschrijving zijn diverse kaarten en tabellen opgenomen. Het rapport sluit af met de beschrijving van de organisatie, het instrumentarium en de begroting ten behoeve van de uitvoering van het plan.

De gewenste situatie wordt vanuit verschillende uitgangspunten ingevuld: waarborgen van duurzame landbouw, versterken van ecologie van het gebied, versterken van de visueel ruimtelijke, cultuurhistorische en recreatieve kenmerken. In het plan wordt het gebied in een aantal landschappen opgedeeld, waarin de accenten voor groenblauwe dooradering verschillend zijn. De groenblauwe dooradering is opgedeeld in een aantal bouwstenen (b.v. houtsingel, holle weg, pleksgewijze verbreding beek, etc), waarmee de kwaliteitsimpuls kan worden uitgevoerd.

De oppervlakten groenblauwe dooradering in de huidige en gewenste situatie zijn in tabellen weergegeven, waardoor het effect van de uitvoering van de kwaliteitsimpuls kwantitatief wordt gemaakt.



Figuur 3.4. De hoofdlijnen in het landschap van Zuid Limburg

Landschapsplan

Het streefbeeld dat in het uitvoeringsplan wordt beschreven berust op een goede integratie van de visies op de gewenste agrarische, ecologische en landschappelijke (visueel ruimtelijk en cultuurhistorisch) structuur. Voor de uitvoering wordt het gebied in een aantal planzones verdeeld. De indeling in zones is gebaseerd op een aantal gradiënten: natuurlijk - cultureel, besloten - open, nat - droog. Er worden 12 planzones onderscheiden, die in vier soorten landschap verdeeld zijn:

natuurlandschap (ca 1950 ha); agrarisch natuurlandschap (ca 1130 ha); agrarisch landschap (ca 4000 ha); en stedelijk landschap (ca 320 ha).

In het landschapsplan worden bouwstenen onderscheiden. Onder bouwstenen worden hier zowel instrumenten - zoals bijvoorbeeld landschapspakketten uit Programma Beheer - als landschapselementen verstaan - zoals bijvoorbeeld graften -. In een overzichtelijke tabel wordt weergegeven hoeveel van welke bouwstenen in welke planzones ingezet zullen worden. Hierbij beperkt het uitvoeringsplan zich tot de twee agrarische landschappen.

De hoeveelheid (ha en % per planzone) van de verschillende landschapselementen in de groenblauwe dooradering in de bestaande huidige situatie is ingeschat en in een tabel weergegeven. Het is de bedoeling dat de Kwaliteitsimpuls leidt tot een landschap waarin 10% van het landschap uit groenblauwe dooradering bestaat. Deze zal in 2020 gerealiseerd moeten zijn. Deze 10% bestaat uit zowel bestaande als nieuw

aan te leggen groenblauwe dooradering. In 5130 ha agrarisch (natuur)landschap zal ca 6% bestaan uit bestaande groenblauwe dooradering (ca 290 ha), en zal dus 4% (ca 220 ha) van het gebied uit nieuwe groenblauwe dooradering gaan bestaan. In het plan is niet precies aangegeven waar de groenblauwe dooradering gerealiseerd zal worden: de planzones zijn wel in kaart gebracht, maar de exacte ligging van de nieuwe landschapselementen niet.

Instrumentarium

De uitvoering van de Kwaliteitsimpuls Landschap zal moeten worden ingepast in een duurzame landbouw. In het uitvoeringsplan wordt onderscheid gemaakt tussen de organisatie en het instrumentarium. Een organisatiestructuur zal pas daadwerkelijk opgezet worden wanneer er zekerheid is over de uitvoering tot 2020. In de organisatiestructuur zal de Provincie de regierol op zich nemen en is als zodanig verantwoordelijk voor de kwaliteit van de resultaten en stemt deze af op het omgevingsbeleid. Ook zal de Provincie zorgen voor gegarandeerde financiële middelen vanuit Europa, Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen, bedrijfsleven en anderen. Nieuwe 'actoren' in het gebied zullen de uitvoering kunnen vergemakkelijken: een onafhankelijk coördinatiepunt, een gebiedsmakelaar en een agrarische natuurvereniging.

Het instrumentarium van Programma Beheer is volgens het uitvoeringsplan volstrekt onvoldoende voor de uitvoering van het plan. Als redenen worden aangevoerd: (1) de specifieke vormen van inrichting en beheer in het gebied worden onvoldoende gedekt; (2) weinig landschapspakketten zijn toepasbaar in het gebied; (3) de vergoedingen van landschapspakketten die wel toepasbaar zijn, zijn te laag; (4) de continuïteit binnen de regelgeving ontbreekt en (5) de afstemming van regelgevingen tussen verschillende overheden en overheidsniveau's is onvoldoende.

Er wordt een nieuw instrumentarium voorgesteld, dat gebaseerd is op Programma Beheer. De aanpassingen maken mede gebruik van wensen en randvoorwaarden die door boeren in het gebied zijn aangedragen. Er wordt een instrumentarium voorgesteld dat eenvoudiger en makkelijker toegankelijk is, maar waar wel meer keuzemogelijkheden in zitten, afgestemd op de specifieke Zuid-Limburgse situatie. Er zouden bijvoorbeeld landschapspakketten moeten komen voor graften en steilranden, beekbegeleidende begroeiing, bloemrijke bermen, etc. Een belangrijke toevoeging is bijvoorbeeld ook het samenstellen van een erosiepakket voor Heuvelland.

Een belangrijk hulpmiddel in de weg naar de uitvoering is het opstellen van een bedrijfsomgevingsplan. Hierin is op perceelsniveau aangegeven wat voor maatregelen worden genomen of welke elementen worden aangelegd. Hierin worden ook de kennisbehoefte en de bedrijfsmatige inpassing beschreven. Tevens moet een bedrijfsomgevingsplan allerlei ad-hoc maatregelen voorkomen. In het uitvoeringsplan is een beleidsanalyse opgenomen van de relevante beleidsonderdelen. Belangrijke basis voor het plan is het meest recente Provinciaal Omgevingsplan Limburg.

Het uitvoeringsplan stelt voor om een duurzame financiering te regelen door een gebiedsfonds in te stellen. Bronnen van financiering zijn Europese regelingen (b.v.

Kaderregeling Plattelandsontwikkeling), Rijksregelingen (b.v. Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid), Provinciale regelingen (b.v. Plattelandsontwikkeling Zuid-Limburg) en gemeentelijke gelden (b.v. GIOS/GSB geld) en verder het Waterschap en belangenorganisaties.

Kwaliteiten van de ontworpen groenblauwe dooradering

De identiteit vinden we terug in de indeling in planzones, waarbij rekening is gehouden met o.a. openheid, reliëf, grondgebruik, etc. De identiteit wordt vertaald naar het overzicht waarin de bouwstenen per planzone worden aangewezen. De maatregelen kunnen leiden tot een versterking van de identiteit van de verschillende planzones.

De aanleg van extra (wandel)paden wordt niet in het overzicht van toename van landschapselementen opgenomen. Holle wegen staan er wel in, maar die nemen niet toe. Andere (onverharde) paden worden ook niet tot de bouwstenen gerekend. Er is wel aandacht voor verbeteren van de omgeving van holle wegen (bermen etc).

In het plan is een aparte categorie 'Bronzen en bruine landschapselementen onderscheiden: cultuurhistorische objecten, archeologische monumenten en geologische en aardwetenschappelijke elementen'. In het plan is opgenomen om deze elementen te behouden en goed zichtbaar te laten zijn.

Bij de verschillende landschapselementen wordt aangegeven voor welke soortgroepen ze van belang zijn. Voor poelen wordt ook de ruimtelijke samenhang benadrukt. Maar voor andere elementen niet. De beekgebonden flora en fauna geldt als speerpunt voor de gewenste ecologische structuur. Dit is terug te vinden in de bouwstenen: beekbegeleidende begroeiing; over dimensionering sloot of beek en 'poel'.

Er is aandacht voor de verbindende functie die groenblauwe dooradering vervult voor planten en dieren. Ook worden faunapassages in het plan opgenomen als mogelijkheid om barrières op te heffen. Concrete barrières worden echter niet aangewezen. In de ruimtelijke uitwerking wordt geen aandacht besteed aan de bijdrage die de groenblauwe dooradering (in de planzones in het agrarisch landschap) bijvoorbeeld kan leveren aan de ontsnippering van natuurgebieden (in de planzones in het natuurlandschap). In de tekst wordt het wel genoemd, maar meer sturing op de ruimtelijke uitwerking (*waar wat aanleggen*) zou goed zijn. Wellicht is het de verwachting van de auteurs dat dit in de bedrijfsomgevingsplannen nog aan de orde komt.

De schaal van het landschap is een van de ordenende principes in het plan. De kleinschaligheid van besloten landschappen wordt versterkt door de aanleg van meer opgaande begroeiing. In de meer open gebieden worden bouwstenen die uit opgaande begroeiing bestaan duidelijk minder vaak toegewezen, om de openheid van deze gebieden te bewaren.

Duurzaamheid betekent dat het beheer van de elementen duurzaam veilig is gesteld en dat ze niet belemmerend zijn voor de landbouw. Dit is een van de belangrijke uitgangspunten voor het plan. De auteurs zoeken de duurzaamheid in de inpassing in landbouw bedrijven door een marktconforme vergoeding te geven voor het beheer en de aanleg van landschapselementen. De boeren geven aan dat continuïteit in regelgeving en subsidies van groot belang is. Er lijkt derhalve in het plan voldoende aandacht voor de duurzaamheid van de groenblauwe dooradering te zijn. Het plan doet uitspraken tot 2020, voor de periode daarna niet.

Evaluatie van het uitvoeringsplan

De definitie van groenblauwe dooradering die wordt aangehouden in het plan is: een duurzaam en samenhangend netwerk van streekeigen landschapselementen, hydrologische en recreatieve structuren (onverharde paden). Onder landschapselementen worden onder andere verstaan: graften en grubben, holle wegen, berm, knotbomen, poelen, bronnen, beken etc. Deze definitie komt overeen met die van LNV. Als bovengrens wordt een oppervlakte van 5 ha genoemd. Er worden expliciet verschillende functies genoemd die door groenblauwe dooradering worden ondersteund. Zo moet het groenblauwe netwerk bijdragen aan het versterken van het landschapsbeeld, de identiteit van het gebied, de ecologische waarde, het watersysteem, de cultuurhistorische betekenis en de recreatie mogelijkheden (toegankelijkheid). In het uitvoeringsplan wordt hierbij zowel de huidige als de nog te ontwikkelen groenblauwe dooradering beschreven.

Het document staat de versterking van de landbouw centraal. Hiervoor is gekozen, omdat boeren de meeste grond bezitten in het gebied. Bij wegvallen van een vitale landbouw in het gebied, zal ook het karakteristieke landschap drastisch veranderen. De nadruk bij de uitwerking van de toekomstige situatie ligt op de bouwstenen: de afzonderlijke landschapselementen. Het plan bevat een waardevolle uitgebreide beschrijving van de huidige situatie, de verschillende elementen, het beheer en hun functies. Er wordt niet echt een duidelijke analyse van de huidige knelpunten in het landschap gemaakt. Er is wel aandacht voor oplossing van knelpunten in de uitvoering van Programma Beheer in Zuid-Limburg. Wat ontbreekt is (richtlijnen voor) een ruimtelijke uitwerking van de plannen. Het risico bij dit plan is dat er geen afweging van de vele mogelijkheden van invulling van het plan plaatsvindt, met als gevaar een geringe samenhang in het gebruik van de verschillende bouwstenen.

Bruikbaarheid van de methode in Limburg

De kwaliteiten zoals die in de methode omschreven zijn bieden een goed handvat om de accenten in het plan te evalueren. De doelen van het plan zijn wel gekwantificeerd maar er is geen zekerheid over de plaats en daadwerkelijke uitvoering. Een eindoordeel op basis van doelrealisaties is dus niet te geven.

4 Reflectie en conclusies

Doel van het onderzoek was het ontwikkelen, toepassen en evalueren van een toetsingsmethode. De vragen waren of de ontwikkelde methode ook werkt en of er in de praktijk draagvlak voor is.

In dit hoofdstuk kijken we eerst terug op de toepassing, de evaluatie van de toepassing en de vorm van de uitvoeringsplannen. Alvorens conclusies te trekken worden in deze paragraaf 4.1 de ervaringen met methode en alle acht (tabel 4.1) proeftuinenplannen nog een samengevat. In paragraaf 4.2 worden hoofdlijnen in de uitvoeringplannen uitgelicht. Vervolgens worden de conclusies op een rij gezet in paragraaf 4.3. Daarna geven we in paragraaf 4.4 een aantal aanbevelingen voor het in ontwikkeling zijnde beleid voor groene diensten waarin het beleid voor de kwaliteitsimpuls landschap is opgegaan.

Tabel 4.1. Namen van de proeftuinen per provincie en of LEAF_impuls is toegepast (T) dan wel dat de toepassing beperkt is gebleven tot een bespreking (B) van het uitvoeringsplan

Nr.	provincie	Toepassing of Bespreking plan	Naam van de proeftuin
1	Groningen	T	De omgeving van het Reitdiep (NW-groningen, Middag-Humsterland, de Marne)
2	Overijssel	B	NO-Twente
3	Gelderland	T	Ooijpolder en Bekken van Groesbeek
4	Utrecht	T	Langbroekerwetering
5	Zuid-Holland	B	Land van Wijk en Wouden
6	Brabant	B	Het Groene Woud
7	Zeeland	T	West Zeeuwsch-Vlaanderen
8	Limburg	B	Gulpen-Wittem

4.1 De bruikbaarheid van de toetsingsmethode

De bruikbaarheid is onderzocht door toepassing van LEAF_impuls in vier proeftuinen. In het rapport over LEAF_impuls (Geertsema *et al.* 2003) wordt hiervan uitgebreid verslag gedaan. In dit rapport is alleen ingegaan op de reacties van potentiële gebruikers (paragraaf 3.1). Verder is de bruikbaarheid onderzocht door de methode te gebruiken als leidraad bij een bespreking van de overige vier plannen (paragraaf 3.2).

4.1.1 Technische toepassing van LEAF_impuls

Voor het opstellen van de uitvoeringplannen waren geen duidelijke criteria meegegeven voor b.v. kaartmateriaal, concreetheid en onderbouwing van de maatregelen, etc. Het belangrijkste criterium was dat tenminste 10% van de ruimte benut moest worden voor nieuw aan te leggen groenblauwe dooradering. Slecht één

proeftuin heeft die doelstelling overgenomen. Het merendeel wil tien procent realiseren met oude en nieuwe landschapselementen samen (tabel 4.2).

Opvallend is dat slechts drie proeftuinen een echte plankaart produceerden met alleen een aan te leggen hoofdstructuur. Drie plannen beperkten zich feitelijk tot een deelgebied met een netto omvang van 200-800 ha. Agrarische natuurverenigingen speelden een belangrijke rol bij het vervaardigen van vijf van de acht plannen, dus de plannen zijn zoals gewenst bottum-up tot stand gekomen. Desondanks waren de plannen niet concreet.

Voor geen van de proeftuinen waren data over de eigenschappen van landschapselementen beschikbaar of de tijd om ze te verzamelen voor een serieuze toepassing van LEAF_Impuls. De toepassing (Geertsema *et al.* 2003) was daarom vooral een illustratie van hoe de toepassing eruit zou kunnen zien. De kwaliteit van de resultaten weerspiegelt de kwaliteit van de ingevoerde gegevens. Een ervaring is dat de standaardwaarden, die slechts als hulpmiddel bedoeld zijn, te hoge verwachtingen oproepen. De eigenschappen van landschapselementen moeten serieus worden ingevuld, anders is de uitkomst van beperkte waarde.

Tabel 4.2. Vorm en concreetheid van de uitvoeringplannen groenblauwe dooradering per proeftuin

Nr.	Omvang gebied ha	Makers plan (naast provincie)	vorm	10% oud/nieuw?
1. Gr.	6936 incl. EHS	ANV's, NLTO, Stichting Landschapsbeheer	Plankaart voor herstel en beheer cultuurhistorisch waardevolle structuur	> 10 % herstel en uitbreiding oude landschapsstructuur
2. Ov.	8123 brutto, 200 netto	Brede projectgroep, gebiedscommissie, o.l.v. CLM	Aanpak op hoofdlijnen, experiment met 'Boeren voor Natuur'	10 % waarvan maximaal 5% oud
3. Ge	5637 brutto, 836 netto	Projectteam ANV 'De Ploegdriever'	Visie uit gebied, 12 typen landschapselementen, Drie toekomstschetsen	> 10 % oud en nieuw samen, in twee concentratiegebieden
4. Ut.	4500 brutto, 450 netto	Gebiedscommissie, Landschapsbeheer Utrecht.	Experiment met 10% natuurregeling	10% inclusief oud.
5. ZH.	9181	Landschapsbeheer ZH, ANV, In Natura, o.l.v. adviesgroep OpdenKamp	Visie uit gebied op recreatieve, ecologische en landschappelijke structuur, robuuste en fijne structureren	10% oud en nieuw samen via gebiedscontract
6. Br.	3150	ZLTO en Brabants Landschap. ANV Het Groene Woud	Plankaart met vijf typen Hoofdaders, negen typen fijne dooradering, zomen voor bestaand, twee typen bijzondere elementen	10,8 % nieuw 2,9 % oud
7. Ze.	7000 incl. EHS	Brede werkgroep met DLG	Plankaart met zeven projecten voor dijken, watergangen, wandelpaden, ontmoetingspunten, erven en een groen netwerk van overhoeken en poelen	10 % oud en nieuw 2,5 % functiewijziging
8. ZL.	5130 agrarisch gebied	Mergellandcorporatie, ANV Brede werkgroep	Visie op herstel en beheer bestaande structuur van sterk verweven kleine landschapselementen.	10 % waarvan 6 % oud

Twee kwaliteiten werden niet of slechts één keer berekend. Dit had te maken met de voor 'schaal' relatief kleine steekproefgebieden en voor 'verbinding' met het ontbreken van een concrete verbindingsopgave in de steekproefgebieden (tabel 4.2). De streefwaarden (kwantitatieve doelen) voor de kwaliteiten zijn niet door de beoogde gebruikers maar door onszelf gekozen.

Tabel 4.3. Berekende kwaliteiten (k) en doelrealisaties (d) per uitvoeringplan. Voor details zie Geertsema et al. 2003

Kwaliteit	Proeftuin		Groningen		Gelderland		Utrecht		Zeeland	
	k	d	k	d	k	d	k	d	k	d
identiteit	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
toegang	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
verleden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ecologie	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
schaal	x	x	x	x	x	x				
verbinding										
duurzaamheid			x	x						

Ondanks de beperkingen van de toepassing van LEAF_impuls illustreren de uitkomsten de mogelijke kwaliteitstoename bij uitvoering van de plannen. De methode is operationeel en kan dus ook echt in de praktijk werken. Geen van de plannen was gebaseerd op afspraken met individuele grondeigenaren. Ze boden dus geen zicht op daadwerkelijke uitvoering. Over de werkelijke effectiviteit van de plannen kan daarom geen uitspraak worden gedaan, de berekende kwaliteiten en doelrealisaties blijven potenties.

Het kost tijd om de methode toe te passen, vooral als bij de ontwikkeling van het plan niet is geanticipeerd op de berekening van kwaliteiten. De berekening van de kwaliteiten zou nauwelijks extra tijd hoeven kosten als het uitvoeringplan al met behulp van LEAF_impuls wordt gemaakt. Dat heeft als bijkomend voordeel dat de makers van het plan heel bewust met de verschillende kwaliteitsaspecten om kunnen gaan. De methode werkt dus het best wanneer ze al bij het begin van de planvorming wordt gebruikt.

4.1.2 Draagvlak voor toepassing in vier proeftuinen

Geprobeerd is om in samenwerking met vier proeftuinen de methode uit te proberen en verder te ontwikkelen en om het draagvlak voor toepassing te onderzoeken. Uit paragraaf 3.1. blijkt duidelijk dat er geen draagvlak is voor toepassing van de methode (tabel 4.4). Slecht een van de vier proeftuinen wil er na verbeteringen mee aan de slag. Het werken met kwaliteiten heeft iets meer draagvlak dan het werken met afrekenbare doelen en doelrealisaties.

Tabel 4.4. Draagvlak bij vier proeftuinen voor (onderdelen van) de methode toegepast met LEAF_impuls. 0 =niet uitgesproken positief of negatief, - = uitgesproken negatief, + = uitgesproken positief.

Proeftuin:	Kwaliteiten op basis van eigenschappen van landschapselementen	Meetbare doelen	Doelrealisaties	totaal
Groningen	0	0	-	-
Gelderland	-	0	-	-
Utrecht	+	0	0	0
Zeeland	0	-	-	-

Hoewel is geprobeerd het instrument simpel, inzichtelijk en gebruikersvriendelijk te maken, bleek het uiteindelijke product ingewikkeld, technisch en arbeidsintensief over te komen. Het operationaliseren van relatief simpele inzichten leidt blijkbaar al gauw tot complexe programma's. Ervaring met Arcview of GIS in het algemeen was afwezig of minimaal in de proeftuinen, maar ook bij de betrokken medewerkers van provincies. Voor gebruik van LEAF_impuls is enige basiskennis wel vereist. De drempel was dus veel te hoog. Om het draagvlak voor een toetsingsmethode te vergroten moet ze veel meer samen met de gebruikers worden ontwikkeld. Dat voorkomt o.a. dat de aanpak een te hoge drempel heeft.

4.1.3 Beoordeling plannen zonder LEAF_impuls

In technisch opzicht was het mogelijk te werken met de methode. De waarde van de uitkomsten was echter niet zo groot door gebrek aan gegevens uit het gebied en aan concrete plannen. Een gegeven was dat LNV sowieso ook een evaluatie van de overige vier plannen wilde hebben. Daarom is gekozen voor een uitgebreide bespreking van een uitvoeringplan op basis van de methode (paragraaf 3.2). Onder de gegeven omstandigheden levert dat misschien wel evenveel inzicht op in de effectiviteit van de plannen als toepassing van LEAF_impuls met een groot aantal aannames.

Opvallend is dat het bij de vier bekeken plannen niet moeilijk is informatie te vinden over de kwaliteitsaspecten waaraan ook de 'kwaliteiten' aandacht besteden. Het is vrij snel duidelijk welke accenten worden gelegd. Zie b.v. het accent dat in Brabant wordt gelegd op vernieuwing en in Overijssel op behoud en herstel. Beide uitvoeringplannen kunnen een aantrekkelijk multifunctioneel landschap opleveren dat draagvlak heeft in de streek maar waarin scores op afzonderlijke kwaliteiten verschillen. Een vraag blijft natuurlijk of de rijksoverheid zich kan vinden in de gemaakte keuzes. Alle vier plannen, dat van Limburg in minder mate, zetten een duidelijke hoofdstructuur op de kaart van robuuste nieuwe landschapselementen. Deze zijn vaak opgehangen aan watergangen, beken en beekdalen. Over de invulling van de fijne dooradering zijn alle plannen minder concreet. De doelen zijn in dat opzicht veelal niet kwantitatief en minder hard. De landschapselementen waaruit de fijne dooradering wordt samengesteld is meestal wel beschreven, maar de locatie en soms de hoeveelheid blijft vaag. Meestal zijn de landschappelijke bouwstenen gebaseerd op bestaande karakteristieke landschapselementen, hetgeen de identiteit versterkt. Vaak zullen ze worden gerealiseerd op de plaatsen waar nu nog restanten

zijn. Dat is goed voor de afleesbaarheid van het verleden. De plannen geven hierover echter geen uitsluitsel, dus is dit effect ook niet verzekerd.

Het grote probleem voor de proeftuinen was dat ze over de locatie en de hoeveelheid geen harde afspraken kon maken met grondeigenaren bij gebrek aan een passende voor agrarische ondernemers aantrekkelijke regeling. Vaak zijn (bestaande) landschapselementen een belemmering van de moderne bedrijfsvoering omdat ze dure grond in beslag nemen en de handelingsvrijheid beperken. Zonder een goede regeling is er volstrekt, maar dan ook volstrekt geen zicht op hoeveel (kleine) landschapselementen waar en wanneer gerealiseerd zullen worden. Dat betekent dat er ook geen zicht zal komen op de effecten op landschapskwaliteit. Onder die omstandigheden is er alleen kans op locale en kleinschalige maatregelen die geen samenhang vertonen en dus min of meer onzichtbaar en dus ineffectief zijn. Het is niet uitgesloten dat ze op termijn wel effectief zijn als het uitvoeringsproces van de grond komt, maar juist daarover bestaat grote onzekerheid. Bij het ontbreken van een blauwdruk voor de lange termijn is een éénmalige ex-ante toetsing niet bruikbaar. Het maakt dan ook niet meer uit of je de potentiële kwaliteiten d.m.v. aannames met LEAF_impuls nauwkeurig in beeld brengt. De onzekerheid blijft. Bij concrete plannen en gebruik van velddata is er wel een meerwaarde van toepassing van LEAF_impuls.

4.1.4 Wat ging er mis?

In de praktijk werkte de methode niet doordat er geen draagvlak is en er geen concrete plannen en data zijn. Wat betekent dat? Kan de methode niet werken of waren de omstandigheden waaronder ze getest werd ongunstig. Feit is dat er veel mis ging in het project proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap. Hieronder een opsomming gerelateerd aan de eisen en voorwaarden zoals besproken in paragraaf 2.3.

Geschikte instrumenten ontbraken

Om het bottom-up proces niet te veel te beïnvloeden is de planvorm niet voorgeschreven en zijn vooraf geen toetsingscriteria uitgereikt. Bij aanvang van het proeftuinenproject waren er geen geschikte instrumenten voorhanden voor planvorming, sturing en vergoeding van de kosten. Er was, volgens de proeftuinen, geen regeling met een aantrekkelijke vergoeding voor de kosten van groenblauwe dooradering. De vergoedingen van Programma Beheer houden geen rekening met waardedaling van de grond. De makers van de plannen stonden daarom met lege handen en konden geen afspraken maken met boeren. Zonder afspraken met boeren was het niet mogelijk (direct) uitvoerbare plannen te maken. Het gevolg was dat het in veel proeftuinen bij een gebiedsvisie bleef.

Weerstand tegen nieuw beleid

Uit de quick-scan bleek al dat de provincies niet zaten te wachten op een regierol bij de uitvoering van nieuw beleid (Hermens *et al.* 2001). Alle provincies kampten met capaciteitsproblemen. Bovendien waren ze erg beducht voor rijksbemoeyenis bij het

gedecentraliseerde landschapsbeleid. De tien procent norm vond men veel te top-down en rigide. Dat de provincies zich toch allemaal aanmelden met een proeftuin kwam waarschijnlijk doordat de kwaliteitsimpuls landschap voorzag in een flink uitvoeringbudget voor een lang periode. Bovendien voelden ze op zich wel voor experimenten met bottom-up processen, omdat het landschapsbeleid tot dan geen succes was. Nieuw beleid en harde normen zoals voor de hoeveelheid nieuwe groenblauwe dooradering (10% norm) riepen echter veel weerstand op. Als toekomstige gebruikers van de toetsingsmethode, want regisseur van de kwaliteitsimpuls landschap, hadden de provincies op z'n minst medeopdrachtgever moeten zijn voor het ontwikkelen van de methode. Dat wilden ze echter niet, dus bleef de Directie Natuur de enige opdrachtgever. Het beoogde maatwerk met draagvlak en meerwaarde voor alle partijen kwam daardoor niet uit de verf.

Experimenteren en uitvoeren tegelijk

Experimenteren en uitvoeren tegelijk heeft niet gewerkt. De aanwijzing van proeftuinen liep grote vertraging op door de weerstand bij provincies. Volgens viel de experimenteerruimte tegen doordat de staatssecretaris niet verder wilde gaan dan enige aanpassingen aan Programma Beheer, waarover bovendien lang onzekerheid bestond. De uitvoeringplannen waren daardoor te laat af en bovendien niet de gewenste direct uitvoerbare plannen. Het belangrijkste argument tegen meer experimenteerruimte en hogere vergoedingen was dat de Brusselse regelgeving die niet toestond. Aanpassingen van regelgeving kosten in relatie tot de duur van het proeftuinen-project relatief veel tijd waardoor er van de uitvoering uiteindelijk niets terecht komt. De toetsingsmethode was ontworpen voor direct uitvoerbare plannen. Om het toetsen van visies tot een succes te maken was creatieve samenwerking met de proeftuinen nodig, en die was er niet bij gebrek aan perspectief op uitvoering.

Kwaliteitsimpuls door groenblauwe dooradering niet integraal genoeg

De kwaliteitsimpuls landschap was bedoeld als integraal beleid, maar door de beperking tot groenblauwe dooradering alleen en de uitvoering als zelfstandig beleid toch weer sectoraal. Het beleid moest meekoppelen met beleid om te komen tot vitale watersystemen. De watersysteem benadering strekt echter veel verder dan de groenblauwe dooradering alleen.

Voor de kwaliteit als recreatiegebied zijn fietspaden, andere recreatievoorzieningen en de belevingswaarde van het landschap als geheel belangrijk. Echter alleen wandelpaden vielen onder de kwaliteitsimpuls landschap. Bij sommige betrokkenen heerste bovendien een hardnekkig vooroordeel dat de groenblauwe dooradering vooral bedoeld was voor de ecologische kwaliteit. De kwaliteitsimpuls landschap moest zowel onderdeel zijn van het gebiedenbeleid, als zelfstandig beleid. Hoe dit precies moest werken in de praktijk moest nog blijken. Het gevaar was dat de groenblauwe dooradering een doel op zich zou worden. Door de keuze van een set kwaliteiten op basis van de kernkwaliteiten is geprobeerd landschapskwaliteit integraal te benaderen. Bij de uitvoering konden we ons in technisch opzicht wel beperken tot landschapskwaliteit voorzover bepaald door groenblauwe dooradering, bij de beoordeling van de effecten kwam deze scheiding kunstmatig over.

Bottom-up planvorming leidt niet tot 'blauwdrukken voor de groenblauwe dooradering'

LNV had de verwachting dat de proeftuinen direct-uitvoerbare plannen zouden maken voor groenblauwe dooradering. Daartoe waren ze echter niet in staat. Ze gingen dus aan de slag met het bottom-up ontwikkelen van processen en regelingen om groenblauwe dooradering te realiseren.

Bij een dergelijk proces blijken de uiteindelijke doelen niet vooraf concreet gemaakt te kunnen worden. De plannen zijn visies. Met de toetsingsmethode kun je visies wel beoordelen, maar de concreetheid van werken met meetbare doelen en doelrealisaties is dan schijn. Er lijkt daarom niet zozeer behoefte te zijn aan een ex-ante toetsingsmethode voor een blauwdruk, maar veel meer aan een instrument om voortdurend (vooraf) te kunnen volgen wat er met de landschapskwaliteit gebeurt onder invloed van bepaalde maatregelen. De methode is heel goed in die richting te ontwikkelen, maar de insteek was een ex-ante methode voor uitvoeringplannen in gebieden van enkele duizenden hectares. Bovendien kwam de behoefte aan een 'ex-ante volgsysteem' ook niet echt uit de proeftuinen zelf naar voren. Men is al blij als er ergens iets gerealiseerd kan worden. Dat moet niet kunnen afspringen op gebrek aan samenhang. Alleen monitoring staat wel echt op het verlanglijstje.

Overheiddoelen moeilijk concreet te maken

Er is, volgens de respondenten tijdens de evaluatie, in de afgelopen decennia al zoveel beleid gestapeld door verschillende overheidlagen en verschillende beleidssectoren, dat lokale partijen door de bomen het bos niet meer zien. Soms willen ze het ook niet zien omdat de streekbewoners inzetten op handhaving van een vitale landbouw terwijl de overheid de EHS, verbindingzones, cultuurhistorisch en aardkundig waardevolle landschappen of iets dergelijks wil behouden. Het blijkt niet eenvoudig de verschillende doelen voor een gebied in beeld te krijgen en ze meetbaar te maken met behulp van de kwaliteiten. Doelformuleringen in het gebiedsbeleid zijn veel minder meetbaar en daarom juist makkelijker te hanteren voor bestuurders (Selnes 2003).

Consequenties sturingsmodel niet uitgewerkt

Het gebiedsgericht beleid en het sturingsmodel waren uitgangspunten voor de kwaliteitsimpuls landschap. De consequenties daarvan voor planvorming en –toetsing waren onvoldoende uitgewerkt. Het gevolg was dat tot het eind toe niet duidelijk was wie, wanneer, hoe, en hoe vaak de toetsingsmethode zou moeten hanteren. De provincies gaven aan dat wat hun betreft Gedeputeerde Staten het laatste woord had over de kwaliteit en financiering van een plan. LNV vond dat er een verantwoording moest zijn van wat er met het rijksgeld bereikt zou worden en dat daarbij op hoofdlijnen getoetst moest worden met meetbare doelen. Hoe de gang van zaken op elkaar afgestemd moest worden had duidelijk moeten worden in een gezamenlijk zoekproces. Dat is er niet gekomen.

Scheiding proces- en inhoudelijke criteria

Voor de ontwikkeling van de inhoudelijke – en de procescriteria was gescheiden. Voor de uiteindelijke regeling die ontworpen zou worden op basis van de ervaringen, zouden proces- en inhoudelijke criteria weer samengevoegd worden. Doordat

uitvoeringsplannen uiteindelijk vooral over het proces van de ontwikkeling van groenblauwe dooradering gingen, was de in dit project gehanteerde toetsingsmethode, die alleen let op inhoudelijke aspecten, niet erg effectief. De waarde van de ontwikkelde plannen lijkt niet te zitten in de 'landschapsplannen', maar veel meer in de 'gedachten experimenten' en de ontworpen processen.

Al deze problemen bedierven de stemming en de relatie tussen Rijk en provincie, zoals bleek tijdens twee 'kennisuitwisselingsdagen'. De communicatie met de proeftuinen verliep via de provincies. Niet alle informatie kwam door. De proeftuinen waren daardoor slecht op de hoogte van de ontwikkeling van een toetsingsmethode. Welslagen van het project was onder deze omstandigheid vrijwel onmogelijk. Wij vermoeden dan ook dat de resultaten geen goed beeld geven van de potenties van de ontworpen toetsingsmethode.

4.2 Strategieën om groenblauwe dooradering van de grond te krijgen

Alle proeftuinen hadden dezelfde opdracht. Het vervaardigen van een plan voor de aanleg van groenblauwe dooradering waarvan de uitvoering al in 2002 (aanvankelijk 2001) zou worden gestart. De proeftuinen waren van mening dat dit een onmogelijke opdracht was, maar gingen toch aan de slag. O.a. omdat experimenteerruimte was beloofd. Alleen vaststellen dat de proeftuinen niet aan hun opdracht hebben voldaan, nog afgezien van de oorzaken, zou tekort doen aan de energie die gestoken is in het verzinnen van mogelijkheden om bij de huidige belemmeringen en bedreigingen de bestaande kansen voor verbetering van de landschapskwaliteit te benutten. Iedere proeftuin is op haar eigen manier omgegaan met de opdracht en iedere proeftuin heeft één of meer waardevolle documenten afgeleverd. De overeenkomsten in de bedachte strategieën (tabel 4.5) geven een waardevol inzicht in de richting waarin oplossingen moeten worden gezocht voor de problemen bij het realiseren van groenblauwe dooradering.

Tabel 4.5. Uitvoeringstrategie groenblauwe dooradering per proeftuin

Nr	strategie	Belemmeringen	instrumenten	uitvoering
1	Deelprojecten uitwerken met grondeigenaren na goedkeuring plan	Vergoedingen dijkenbeheer te laag,	Uitbreiding pakketten PB	Via projecten (wierden, boerenerven, dijken en blauwe dooradering) in deelgebieden
2	Versterken agrarische structuur door kavelruil met grondpot. Neveninkomsten uit 'landschapstak'. Boeren organiseren aanleg en beheer zelf.	Vertrouwen in de overheid gering. Vergoedingen te laag. Schaduwwerking van wettelijke bescherming	'erfdienstbaarheden' gebiedsfonds	Beginnen met experiment 'Boeren voor Natuur' op acht bedrijven, daarna opschalen. Landschapsplan uitwerken via bedrijfslandschapsplannen
3	Landschapsbeheer als nieuwe economische drager voor landbouw. Duurzame landbouw voorwaarde voor succes	Vergoedingen te laag, planologische schaduwwerking	Gebiedsfonds te vullen met eenmalige projectsubsidie voor inspannings-verplichting van het gebied. Aan eisen Flora- en Faunawet voldoen via gebiedscontract. Eigen vergoedingen stelsel	Klein beginnen en dan uitbouwen. ANV plant, coördineert en voert uit. Kiezen toekomstschets, uitwerken in landschapsontwikkelingsplan (LOP), toetsing bedrijfslandschapsplannen aan LOP,
4	Maatwerk per bedrijf tegen marktconforme vergoedingen.	Landschapselementen hinderen de moderne bedrijfsvoering	Eigen experimentele regeling met twee varianten, zonder en met vergoeding voor waardedaling grond, gebiedsfonds	10 % (15 bedrijven) in proeftuinperiode, uitwerking in bedrijfsnatuur (-plus) plannen . Later aanbrenen.
5	Ambtelijke 'task-force' versimpeld uitvoering regelingen. Aansluiten bij behoefte (agrarische) streekbewoners en stedelingen	Vergoedingen PB te laag, geen vergoeding waardedaling grond, geen vertrouwen in LASER	Gebiedsfonds met eigen contractvormen en behoorlijke vergoedingen. ANV werkt een collectieve offerte uit. Gebiedscontracten	Uitwerking plannen door intensieve communicatie met grondeigenaren, ontwikkeling eigen beheersstructuur
6	Basisinkomen uit primaire agrarische bedrijfsvoering garanderen, KIL voor en door de streek, aanleg robuuste multifunctionele GBDA. Aanpassing remmende wet en regelgeving, productieruimte primair voor de landbouw,	Planologische bescherming, geur- en mestwetgeving, Flora- en Faunawet, reconstructieplan, ruimte voor nevenactiviteiten	Marktconform vergoedingen-stelsel voor groenblauwe dienstverlening. Gebiedscontract , kavelruil, grondpot. Eenmalige langjarige pacht, herziening, eigen regeling voor fijne dooradering, groenfonds	Uitvoeringsorganisatie uit de streek (ANV), samenwerkingsverbanden van grondgebruikers werken per hoofdader concrete inrichtingsplannen uit in samenspraak met belangengroepen, groenblauwe bedrijfsplannen , gebiedscontracten voor tien jaar.
7	Alleen functiewijziging voor de forse hoofdstructuur 25%, rest GBDA houdt agrarische bestemming, alles op basis van vrijwilligheid	Animo onder boeren gering	Aanpassing PB , Uitwerking nieuwe pakketten toegevoegd.	Zeven thematische projecten (dijken, watergangen, wandelpaden, etc.). Uitvoering via eenmalige inrichtingsmaatregelen door DLG en structurele beheersmaatregelen via LASER
8	Gebiedsmakelaar, ANV coördineert uitvoering, Versterking landbouw .	Vertrouwen in overheid gering, vergoedingen te laag	Gebiedsspecifieke pakketten PB , marktconforme vergoedingen, gebiedsfonds	In 20 jaar, 4% in 2003, uitwerking via ' bedrijfsomgevingsplannen '

Vitale agrarische bedrijven voorwaarde voor succes

Opvallend is dat vijf van de acht proeftuinen met een strategie komen die is gebaseerd op een versterking van de agrarische bedrijven (tabel 4.5). Vitale agrarische bedrijven worden niet gezien als een bedreiging voor de landschapskwaliteit, maar als een kans of zelfs een voorwaarde voor succesvol landschapsbeleid. De centrale rol die over het algemeen wordt toegekend aan agrarische bedrijven blijkt ook uit het veelvuldig noemen van bedrijfsnatuurplannen (of –omgevings-, of –landschaps- of groenblauwe bedrijfsplannen) als uitvoeringsinstrument. Zes van de acht proeftuinen willen daarmee aan de slag. De bedrijfsnatuurplannen moeten passen in een gebiedsplan. Programma Beheer werkt niet met bedrijfsnatuurplannen en voorziet ook niet in een toets op ruimtelijke samenhang. De begrenzing van een beperkt toepassinggebied moet de samenhang veilig stellen. Verschillende proeftuinen –ten minste drie- willen een gebiedscontract of iets dergelijks afsluiten dat moet worden uitgevoerd door een locale beheersorganisatie gelieerd aan een agrarische natuurvereniging. Wanneer landschapsbeheer een volwaardig product wordt kunnen

bedrijven zich in meerdere of mindere mate toeleggen op landschapsbeheer, waarbij ook het uitvoeren van beheerswerkzaamheden voor collegae een efficiënte oplossing kan zijn.

Marktconforme of anderszins aantrekkelijke vergoedingen

De belangrijkste belemmering voor het sluiten van contracten met agrarische grondeigenaren is dat de vergoedingen niet opwegen tegen de juridische en economische beperkingen die groenblauwe dooradering op kan leggen aan de bedrijfsvoering. Als de vergoedingen niet omhoog gaan (en) of de prijs die de boer moet vragen niet omlaag gaat, dan kun je de groenblauwe dooradering vergeten. Met planologische en juridische bescherming alleen realiseer je geen samenhangend netwerk van multifunctionele landschapselementen, tenzij het handhavingsbeleid van overheden veel strenger wordt. Voor ontwikkeling van groenblauwe dooradering moet er dus, onafhankelijk van wie de kosten draagt, een nieuwe aantrekkelijke regeling komen.

Er zijn maar drie proeftuinen die hopen met extra pakketten voor programma beheer uit de voeten te kunnen. De meeste proeftuinen verzinnen een eigen regeling met hogere vergoedingen gebaseerd op onttrekking van dure grond aan het bedrijf.

Een ander kans is compensatie van landverlies voor groenblauwe dooradering met grond van de overheid, een gunstiger verkaveling, meer mest- en productierechten, grotere bouwkavels, het recht om een extra wooneenheid te realiseren, een ruimere hinderwetvergunning, etc. Verdelen en heersen met behulp van schaarse goederen, die de overheid in zekere mate zelf kan maken, kan een voordelige oplossing zijn waarbij iedereen baat heeft. Veel van deze ideeën in de plannen van de proeftuinen vallen onder deze categorie.

Locale partijen vragen om vertrouwen in een bottum-up proces

Zouden de vergoedingen – in welke vorm dan ook aantrekkelijk of marktconform – zijn dan hebben agrarische ondernemers geen enkele moeite met de productie van groenblauwe dooradering als groene dienst. Er is overduidelijk bereidheid en enthousiasme om te investeren in landschapskwaliteit. Niet in de laatste plaats omdat de plattelandsbewoners zelf ook liever in een aantrekkelijk landschap wonen. Alleen zijn de opvattingen over wat aantrekkelijk is soms minder (maar ook wel meer) nostalgisch getint dan die van stedelingen. Als stedelingen willen betalen voor groene diensten en als er een dialoog ontstaat, dan komt vanzelf bovendien wat gewenst is. De uitkomsten van dit proces zullen echter pas in de loop van het proces duidelijk worden en niet persé overeenkomen met wat de overheid wenst. In een bottum-up proces kan de overheid dus niet van te voren en alleen de doelen bepalen, zelfs niet als zij de financier is. Locale partijen vragen om de vrijheid en het vertrouwen om zelf landschapskwaliteit te realiseren. Toetsingsinstrumenten moeten daarop toegesneden zijn.

Gebiedsfondsen

Vrijwel alle proeftuinen denken dat het noodzakelijk is om een gebiedsfonds te stichten waarin gelden van diverse partijen samengebracht kunnen worden. Inrichting en beheer van de groenblauwe dooradering moeten vanuit dit fonds worden betaald. Op dit moment zijn er nog geen lokale groenfondsen die zo werken.

De staatssteun toets van de Europese Unie verbiedt betaling van agrarische bedrijven uit zulke fondsen wanneer ze gevuld worden met overheidsmiddelen. Er is erg veel onduidelijkheid over de mogelijkheden om gebiedsfondsen te realiseren. Maar ook het idee zelf is nog lang niet uitgekristalliseerd, er zijn verschillende typen fondsen met elk hun voor en nadelen.

Procescriteria

Samengevat kan uit de plannen worden opgemaakt dat er grote kansen liggen om de landschapskwaliteit te verbeteren als serieus wordt ingespeeld op agrarisch ondernemerschap en als men – overheid en/of burgers- bereid is over de brug te komen. De vraag is welke prijs de Nederlandse samenleving bereid is direct of indirect te betalen voor een multifunctioneel agrarisch cultuurlandschap. Zonder inzicht in wat er precies geleverd zal worden en wat dat mag kosten kom je daar niet achter. Waarmee we weer terug zijn bij de behoefte om de landschapskwaliteit en effectiviteit van groenblauwe dooradering te meten. Als de uiteindelijke doelen niet helder zijn kun je sturen met procescriteria, maar ook dan moet je meten om in beeld te krijgen wat er veranderd en of de veranderingen in de gewenste richting gaan. Ontwikkeling en toepassing van procescriteria was echter losgekoppeld van de ontwikkeling van een toetsingsmethode op basis van inhoudelijke criteria waarover dit rapport gaat. Over het proces waarbinnen de methode een plaats moest krijgen bestond veel onduidelijkheid. In het contact met de proeftuinen kwam de methode over als een eenmalige toets met topdown opgelegde normen. Daar willen de provincies absoluut niet aan. Op die manier kan de methode dus niet gebruikt worden. De provincies willen wel monitoren om het gebiedproces in de door hen gewenste richting sturen. In die sturing liggen kansen voor een inhoudelijke toets die ook tegemoet komt aan de eisen van het rijk.

4.3 Conclusies

Op basis van de resultaten en de reflectie in de voorgaande paragrafen, kwamen we tot de volgende conclusies:

1. Door rekening te houden met een groot aantal uitgangspunten, eisen en aannames kwam er als vanzelf een methode bovendrijven voor toetsing van de effecten van groenblauwe dooradering op landschapskwaliteit.
2. Deze methode kon met gebruikmaking van het GIS-pakket Arcview worden geoperationaliseerd in het instrument 'LEAF-impuls'.
3. Het instrument kon worden toegepast in vier proeftuinen maar niet naar volle tevredenheid. Over de effectiviteit van de uitvoeringsplannen – feitelijk visies - op afzonderlijke kwaliteiten kon geen harde uitspraak worden gedaan. Aan een eendoordeel over de effectiviteit van het hele plan, dus het effect van meerdere kwaliteiten samen, zijn we niet toegekomen:
4. De evaluatie geeft vermoedelijk geen volledig beeld van de bruikbaarheid en de potenties van de ontworpen methode.
5. De evaluatie van de visies met behulp het instrument LEAF door gebruikmaking van een groot aantal aannames had nauwelijks meerwaarde t.o.v. een systematische beoordeling op basis van de hoofdlijnen van de methode. De

- onzekerheid over de effectiviteit was in beide gevallen groot. Toepassing van LEAF_impuls op concrete plannen en met de juiste data heeft wel meerwaarde.
6. De methode werkt het best als ze al bij het ontwikkelen van uitvoeringsplannen wordt toegepast, omdat voor planvorming en plantoetsing dezelfde data nodig zijn.
 7. Om draagvlak te creëren kan een instrument het best met en voor de toekomstige gebruikers worden ontwikkeld.
 8. Doordat de proeftuinen geheel vrij waren in de vormgeving van plannen, liggen er nu wel een aantal interessante strategieën om groenblauwe dooradering te realiseren.
 9. Wanneer de Nederlandse samenleving of de overheid bereid is om een marktconforme of anderszins aantrekkelijke vergoedingen te geven voor groenblauwe dooradering dan is er bij agrarische ondernemers voldoende animo om die te realiseren. Daarmee blijft de behoefte aan sturing op effectiviteit bestaan.
 10. In de door de provincies gewenste sturing liggen kansen voor een inhoudelijke toets op effectiviteit die ook tegemoet komt aan wensen van het rijk.

Oorzaken voor het mislukken van de ex-ante evaluatie:

- De bottum-up planvorming leidde niet tot toetsbare 'blauwdrukken' voor groenblauwe dooradering. Volgens de proeftuinen ontbraken de geschikte instrumenten voor vergoeding van de kosten van groenblauwe dooradering en daarmee ontbrak de basis voor concrete afspraken.
- In geen van de proeftuinen waren data over de eigenschappen van landschapselementen beschikbaar voor een serieuze toepassing van het toetsingsinstrument. Er was geen tijd om data te verzamelen.
- Afgezien van de tien procent groenblauwe dooradering – het voorgeschreven doel dat alle proeftuinen overnamen- waren er nauwelijks doelen gesteld voor de te bereiken landschapskwaliteit, laat staan kwantitatieve.
- Het bleek moeilijk overheidsdoelen concreet te maken.
- De methode werd niet als simpel ervaren. Dit stond toepassing in de weg.

Redenen waarom de evaluatie waarschijnlijk geen volledig beeld geeft van de bruikbaarheid van de methode:

- De plannen van de proeftuinen waren niet concreet, hoewel het uitvoeringsgerede plannen hadden moeten zijn.
- Bij de provincies was er veel weerstand tegen nieuw centraal gestuurd beleid. De kwaliteitsimpuls Landschap werd als zodanig opgevat evenals het ontwikkelen van een toetsingsmethode.
- Het draagvlak voor een ex-ante toetsing was gering in de proeftuinen.
- De toetsing had onderdeel moeten zijn van een gezamenlijk zoekproces en experimenten met planvorming in combinatie met uitvoering. Daarvan was geen sprake.
- In de ogen van de proeftuinen was de aanpak niet integraal genoeg.
- De consequenties van het sturingsmodel waren niet duidelijk.

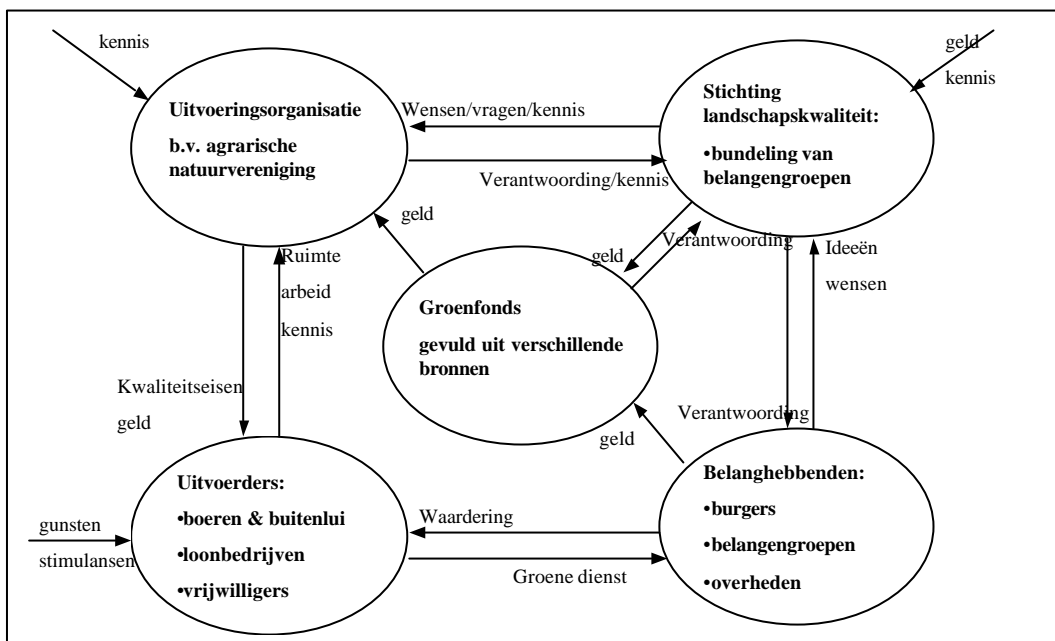
- Inhoudelijke toetsing van de plannen en toetsing van het proces van planvorming waren gescheiden.

De dominante strategieën voor ontwikkeling van groenblauwe dooradering gaat uit van:

- Vitale agrarische bedrijven met een hoofdkomen uit de primaire landbouw en neveninkomsten uit landschapsbeheer;
- Marktconforme of anderszins aantrekkelijke vergoedingen;
- Vertrouwen in het bottom-up proces voor ontwikkeling van groenblauwe dooradering;
- Financiering van aanleg en beheer vanuit een gebiedsfonds.

4.4 Aanbevelingen

De opdrachtgever wilde een methode om in heel Nederland op hoofdlijnen ex-ante de effectiviteit van groenblauwe dooradering te kunnen toetsen. In het voorgaande hebben we gezien dat altijd maatwerk op gebiedsniveau nodig zal zijn, dat het niet mee zal vallen draagvlak te ontwikkelen voor toepassing, dat de plaats van de toets in het huidige sturingmodel niet duidelijk is, dat een inhoudelijke toets niet los gemaakt kan worden van een toets van het proces en tenslotte dat, zeker in de huidige situatie, groenblauwe dooradering langzaam moet groeien zonder blauwdruk vooraf. Er is daarom vooral behoefte aan een systeem waarmee de ontwikkeling van landschapskwaliteit permanent gevolgd kan worden. Dat systeem zou gehanteerd moeten worden door een organisatie die zich bezig houdt met de ontwikkeling van landschapskwaliteit. Dat kan het best een samenwerkingsverband van producenten en consumenten van groenblauwe dooradering als groene dienst kunnen zijn. Ook voor zo'n systeem moet landschapskwaliteit, feitelijk dat wat kwaliteit te weeg brengt, gemeten worden. Dat zal op het niveau van landschapselementen en hun eigenschappen moeten gebeuren. Om duidelijke afspraken te kunnen maken zullen meetbare en afrekenbare doelen geformuleerd moeten worden. De rijksoverheid kan als financier van groenblauwe dooradering eisen stellen aan zo'n systeem en meekijken of maatregelen wel voldoende effectief zijn. Dat zou je sturen op hoofdlijnen kunnen noemen. De ontwikkelde methode biedt een aantal goede aanknopingspunten voor de ontwikkeling van een verantwoordingsstelsel in een systeem voor de productie van groene diensten (figuur 4.1).



Figuur 4.1. Model voor de organisatie van de productie van groene diensten

Groene diensten

Groene diensten zijn “activiteiten op het gebied van natuur, water, landschap, cultuurhistorie en recreatie die de kwaliteit van het landelijk en stedelijk gebied verhogen en die verder gaan dan waartoe een burger wettelijk verplicht is” (RLG 2003). De minister definieert in zijn brief aan de tweede kamer (07-07-2003) groene diensten als “(beheers)activiteiten van agrarische en niet agrarische grondgebruikers op het terrein van natuur, landschap (incl. cultuurhistorie), waterbeheer en openbare toegankelijkheid van het platteland, gericht op realisatie van maatschappelijke wensen die verder gaan dan van ondernemers in de reguliere ondernemerspraktijk verwacht mag worden. ...”. Een belangrijke toevoeging is dat vragen van individuele burgers die rechtstreeks voor het product kunnen betalen (zorgboerderijen, toeristische arrangementen) niet worden gerekend tot de groene diensten. Het gaat om de publieke vraag naar diensten, die op vrijwillige basis, individueel of in collectief verband aangeboden kunnen worden. Groenblauwe dooradering valt volledig onder deze definitie.

Een markt voor groene diensten?

Een markt met duidelijke aanbieders en consumenten is er nog niet. Het locatiegebonden karakter en de Brusselse regelgeving staan vrije prijsvorming in de weg. Toch is er een algemene notie dat het die kant op moet. De vraag is hoe de productie van groene diensten georganiseerd kan worden.

Vraag in beeld brengen

Een van de belangrijkste zaken is het in beeld brengen van de vraag. Heel veel mensen zijn er van overtuigd dat de burger behoefte heeft aan een multifunctioneel landschap en behoud van een groot aantal kwaliteiten. Voor een systeem gebaseerd

op marktwerking moet de vraag echter heel concreet gemaakt worden zodat ondernemers een prijs kunnen bepalen en consumenten, of overheden namens consumenten, kunnen beslissen of ze daarvoor kiezen. Er is immers niet één landschapskwaliteit. Landschapskwaliteit is een keuze uit vele mogelijkheden. Belanghebbenden zouden voor het in beeld brengen van de vraag en de onderhandelingen met producenten een stichting in het leven kunnen roepen. Namens die belanghebbenden kan die stichting – of een andere rechtspersoon – geld en kennis verzamelen.

De productie organiseren

Één landschapselement maakt nog geen netwerk, en één bedrijf dat aan landschapsbeheer doet maakt nog geen landschap. De ontwikkeling van groenblauwe dooradering moet dus op gebiedsniveau georganiseerd worden. Verschillende partijen kwamen met het voorstel ‘gebiednatuurplannen’ te ontwikkelen die op bedrijfsniveau in ‘bedrijfsnatuurplannen’ uitgewerkt kunnen worden (Joldersma *et al.* 2002). Ook veel uitvoeringplannen voor groenblauwe dooradering zitten op deze lijn. Een groot aantal agrarische natuurverenigingen wil graag uitgroeien tot een uitvoeringsorganisatie of zijn daar al mee bezig. Ze kunnen functioneren als een collectief van individuele producten en onderhandelen met de vragende partij. Ook kunnen ze kennis inkopen en deskundigen inhuren. De kwaliteitseisen die de vragende partij stelt moet zij vertalen in een kwaliteitsbeheerssysteem. Een van de manieren om een goede prijs-kwaliteit verhouding te realiseren is bijvoorbeeld door ondernemers te laten inschrijven op specifieke werkzaamheden.

Groenfonds

Om te voorkomen dat voor elk deelproject steeds verschillende subsidiepotten aangeboord moeten worden waarvan het bestaan onzeker is, zou geld verzameld kunnen worden in een fonds waaruit de groene diensten betaald worden. De betaling kan lopen via de uitvoeringsorganisatie, voor collectieve overeenkomsten, maar ook rechtstreeks aan de ondernemer plaatsvinden. Het fonds is uiteraard verantwoording verschuldigd aan de geldverstrekkers, niet alleen over de besteding van het geld maar ook over de effectiviteit van die bestedingen. Zij zou bijvoorbeeld een ‘groene accountant verklaring’ of een of ander certificaat kunnen afgeven op basis van de informatie die wordt aangeleverd over de ontwikkeling van de landschapskwaliteit.

Een verantwoordingssysteem voor landschapskwaliteit

De overheid kan het geschetste model niet opleggen. Het moet in de praktijk uitkristalliseren. De overheid moet op de eerste plaats helderheid bieden over wat zij kan bieden voor behoud en ontwikkeling van publieke goederen. Wanneer voor burgers duidelijk is wat de overheid niet kan of niet wil doen, kunnen ze zelf de verantwoordelijkheid nemen. Als de uitvoering van publieke taken - zoals het waken over de kwaliteit van de leefomgeving - wordt verplaatst, moet de democratie daar achteraan, is de stelling van Van der Meer (NRC dec. 2001). Tegenover nieuwe machten, moeten nieuwe tegenmachten worden opgetuigd. Als het draagvlak voor restrictief ruimtelijk beleid afbrokkelt, komt de macht in het landelijk gebied steeds meer bij de grondeigenaar/gebruiker te liggen. De enige nieuwe macht die daar tegenover gesteld kan worden is de macht van de burgers: als consumenten van

kwalitatief hoogwaardige voedselproducten en 'groene diensten'. Die macht is echter vrijwel nog nergens voldoende gemobiliseerd. Nu zitten de verschillende partijen maar op elkaar te wachten.

De overheid kan de ontwikkeling van een markt voor groene diensten bevorderen door buiten de bestaande regelgeving om veel ruimte te geven voor experimenten en door de verschillende partijen bij elkaar te brengen. Verder is het belangrijk dat de regeling Programma Beheer zodanig wordt hervormd dat ze is toegesneden op toekomstige ontwikkelingen, of dat nieuwe regelingen worden ontworpen (RLG 2002). Ook de ontwikkeling van een verantwoordingssysteem voor landschapskwaliteit zou gestimuleerd kunnen worden. Het project proeftuinen voor de kwaliteitsimpuls landschap, inclusief de ontwikkeling en evaluatie van een toetsingsmethode, was een stap op deze weg.

Literatuur

Ark, R. van & A. van den Brink, 2002. Minder rijksinvloed, hardere resultaten bij gebiedsgericht beleid. Een nieuw sturingsmodel voor het landelijk gebied. Landwerk 1-2002: 33-38.

Baas, H.G. & G.J. van Herwaarden, 2001. Naar een Landschapsonwikkelingsplan. Een onderzoek naar de criteria ten behoeve van het landschapsonwikkelingsplan. Stichting landschapsbeheer Nederland, Utrecht.

Beckers, T.A.M. 1999. Geleid door kwaliteit. Bijdrage aan symposium 'Landelijk gebied in de 21e eeuw', Studiecentrum voor bedrijf en overheid, Eindhoven.

Boer, T.A. de, C.M. Goossen, C.J. Grashof-Bokdam, A. Griffioen, J.K.R. Kalkhoven & H.A.M. Meeuwse, 2002. Mogelijkheden voor LEAF in de proeftuinen. Ontwikkeling en toepassing van het kennisstelsel LEAF. Intern werkdocument Alterra, Wageningen.

Dammers, E. & H. Farjon, 1998. Naar een nieuwe benadering voor de scenario's van de natuurverkenningen 2001. Werkdocument 1998/12, Staring Centrum, Wageningen.

Dammers, E., J. Klijn, R. Kranendonk, H. Kroon & Nicoline van der Windt, 2001. Innoveren in de groene ruimte: een verkenning van methoden (concept). Alterra, Wageningen.

Deamen, N. 2000. Een standaard voor een kort bedrijfsnatuurplan. Landschapsbeheer Nederland, Utrecht.

Deamen, N. 2000. Bedrijfsnatuurplannen, een onderzoek en voorstel voor een standaard. Landschapsbeheer Nederland, Utrecht.

Dijkstra, H. 1998. Graadmeters voor landschapskwaliteit. Raamwerk en bouwstenen voor een kwaliteitsindex 2000+. Werkdocument 1998/04, Staring Centrum (SC-DLO).

Dijkstra, H., H.J.J.C.M. van Blerck & M.A. van der Meer, 1998. Ontwikkeling van een instrument voor de monitoring en evaluatie van landschapsvernieuwing. DLO-Staring Centrum, Wageningen, rapport 606, Onderzoekreeks Nota Landschap nr. 12.

Dijkstra, H. & A. J. Griffioen, 2002. Landschapselementen in de proeftuinen GBDA. Een analyse op basis van het digitaal topografisch bestand 1 : 10000. Alterra-rapport 466. Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte Wageningen.

Duinhoven, G. van, 2000. Ruimtelijke kwaliteit: wie het weet, mag net zeggen. Landwerk 2-2000, p 20-22.

- EC-LNV, 2001. Brochure: Ontwikkelen met kwaliteit. LNV, Wageningen
- EC-LNV, 2001. Brochure: De kern van het landschap. LNV, Wageningen
- Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel & B.W. Zaalmink, 1996. Koeien en koersen; ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijsystemen in 2025. Rapport 431.1 SC-DLO, Wageningen.
- Farjon, J.M.J., G.H.P. Dirkx, A.J.M. Koomen, J.A.J. Vervloet & G.W. Lammers, 2001. Neder-landschap Internationaal: bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud. Alterra-rapport 358. Wageningen.
- Farjon, J.M.J., C.H.M. de Bont, J.T.R. Kalkhoven, A.J.M. Koomen & W. Nieuwenhuizen, 2001. Naar een Steekproef Landschap. Ontwerp van een methode en pilotstudie. Alterra-rapport 359. Wageningen.
- Geertsema, W. 2002. Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans 2002. Werkdocument 2002/02, Alterra, Wageningen
- Geertsema, W., A. Griffioen, H. Meeuwsen & J. Kalkhoven, 2003. Natuur en Identiteit. Een rapport over 2002: Groenblauwe dooradering is belangrijk voor natuur en identiteit in het cultuurlandschap. Alterra-rapport 712, Alterra, Wageningen
- Geertsema, W., T.A. de Boer, H.A.M. Meeuwsen, A.J.M. Koomen, H. Kuipers, A.G.M. Schotman & M. van der Veen, 2003. LEAF_impuls, een toetsingsinstrument voor groenblauwe dooradering. Toetsing van het effect van groenblauwe dooradering op landschapskwaliteit in Proeftuinen voor de Kwaliteitsimpuls Landschap. Alterra-rapport 848, Alterra, Wageningen.
- Guldmond, A. & P. Terwan, 2001. Naar nieuwe verhoudingen tussen eigendom en beheer bij natuurbescherming. Centrum voor landbouw en milieu, rapport CLM 492-2001, Utrecht.
- Hendriks, C.M.A. 2002. Aanbevelingen voor het vervolgtraject van de proeftuinen naar aanleiding van de kennisuitwisselingsdag proeftuinen groenblauwe dooradering d.d. 9 april 2002 te Driebergen. Notitie Alterra, Wageningen.
- Henkens, R.J.H.G. & J.K. van Raffe, 2002. Groenblauwe dooradering van het landelijk gebied. Een overzicht van waarden, functies, functiecombinaties, opties tot vermarkting, subsidies, regelingen ruimtelijke ordening en meer. Alterra-rapport 474, Alterra, Wageningen.
- Hermens, L., J. van Zeist, M. Ruijters, J. van Roekel, S. Lighthart, A. Schotman & M. Broekmeijer, 2001. Quick scan draagvlak kwaliteitsimpuls landschap. DLG, Utrecht/Alterra, Wageningen.

Hermens, L., P. Meijer, M. Hootsmans, S. Ketele, M. Dormans, K. van der Wiel (eindredactie). 2003. Gezaaid, maar nog niet geoogst. Tussenrapportage Project Kwaliteitsimpuls Landschap. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag, Deventer, Utrecht, Wageningen.

Hermens, L., T. de Boer, M. Maarleveld, M. Pels, J. van Roekel, M. Ruijters, T. Vellinga, J. van Zeist. Naar een uitvoerbare kwaliteitsimpuls landschap. Advies over de aanpak en inzet van middelen en instrumenten voor het realiseren van groenblauwe dooradering. Dienst Landelijk gebied, Utrecht.

Hof, I.C. van 't (red.) 1998. Handboek Agrarisch Natuurbeheer. Landschapsbeheer Nederland, Utrecht.

Hoogeveen, Y., H. van der Beek, A. van den Berg, M. van Eupen, H. Farjon, M. Goossen, F. Langers, J. van Os, J. Steenvoorden & J. Vreke, 2000. Proef op de zon. Indicatoren voor de kwaliteit van de Groene Ruimte. Alterra-rapport 059, Wageningen.

Hooimeijer, P., H. Kroon & J. Luttik, 2000. Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik. Habiforum, Wageningen.

Huitema, D. & J.P.P. Hinssen, 1998. Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Twente University Press, Enschede.

Joldersma, R., Guldmond, J.A., N. Oerlemans, H. Kloen, F. van Langevelde & J. Reus 2002. Samen werken aan het landschap. Voorbereiden en uitvoeren van een gebiedsnatuurplan door een Agrarische Natuur Vereniging. Rapport CLM 525 – 2002.

Kleijn, D., F. Berendse, R. Smit, N. Gilissen, B. Brak, J. Smit & R. Groeneveld, 2001. Evaluatie van de effectiviteit van beheersovereenkomsten in Nederland. Leerstoelgroep Natuurbeheer en Plantenecologie, Wageningen Universiteit, Wageningen

Kloen, H., M.E.A. Broekmeyer & J.A. Guldmond et al., 2001. Perspectieven voor het landschap. Behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap. Centrum voor landbouw en Milieu, Rapport CLM 500 – 2001, Utrecht.

Kol, J. & B. Kuipers, 1999. De landbouw wordt duur betaald. Economisch Sociaal Bericht 8-10, 1999

Kruis, A. van der., 1999. Oriëntatiestudie agrarisch natuurbeheer Ooijpolder-Groesbeek. Stichting Overleg Duurzame landbouw, Nijmegen

LNV, 2000. Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw. Ministerie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

LNV, 2001. Structuurschema Groen Ruimte 2. Samen werken aan groen Nederland. Ontwerp-planologische kernbeslissing. LNV, Den Haag.

LNV, 2001. Meetnet Landschap. Landschappelijke Kwaliteit in Beeld. Brochure expertise centrum LNV, Wageningen.

LTO Nederland, 2001. De boer natuurlijk. De duurzame ontwikkeling van het platteland. LTO-Nederland, Den Haag.

R. Engbersen, A. van der Kooij, B. Fokkens & N. Beun, 2001. Bestuurskkoord nieuwe stijl. De krachten gebundeld. Bestuurlijke samenwerking in het landelijk gebied. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

NIROV, 2001. Verslag van de studiedag 'Landschapsontwikkeling met elan. Gemeenten als aanjagers van een nieuw landschapsbeleid, NIROV, Den Haag.

Oerlemans, N.J., J. A. Guldemon & J.M. Klaver, 1999. Kansen voor biodiversiteit op het boerenbedrijf. Centrum voor landbouw en milieu, rapport 440-1999, Utrecht.

Opdam, P. & W. Geertsema, 2002. Agrarisch natuurbeheer heeft op landschapsniveau meer rendement. Landwerk 3-2002, p. 29-32.

Ovaa, B.P.S.A., 1999. Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer. Rapport 91. Wageningen Universiteit, sectie waterhuishouding. Wageningen.

Padt, F.J.G. 2002. Kleinschalige initiatieven in reconstructiegebieden. CLM 552-2002. CLM Onderzoek en Advies BV. Utrecht.

Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers & Y. Hoogeveen, 2000. WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen. Alterra, Wageningen.

Ploeg, J.D. van der, 1999. De virtuele boer. Van Gorcum, Assen.

Raad voor het Landelijk Gebied, 2002. Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen. Publicatie RLG 02/07. Amersfoort.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2002. Nationale natuurverkenning 2000-2030. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 1999. Natuurbalans 1999. Samson H.D. Tjeek Wilik bv. Alphen aan den Rijn.

- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2000. Natuurbalans 2000. Samson b.v. Alphen aan den Rijn.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2001. Natuurbalans 2001. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Rodenburg, R. 2003. GIS voor natuurverenigingen. IN Natura Formatie, jaargang 6 nummer 11.
- Rutten, H. en H.J. van Oosten, 1999. Innoveren met ambitie. Kansen voor agrosector, groen ruimte en vissector. NRLO-rapport 99/17, NRLO, Den Haag.
- Selnes, T. A., 2003. LNV – effectief op gebiedsniveau? Hoofdrapport van het project LNV effectief op gebiedsniveau'. Rapport 6.03.10, LEI, Den Haag.
- Senge, P.M., 1995. Het vijfde discipline praktijkboek. Academic Serveces, Schoonhoven
- Schotman, A.G.M., R. de Graaff, M. Borgstein, 2001. Naar een systeeminnovatie voor agrarisch natuurbeheer. Essay ten behoeve van discussie op de expertmeeting gehouden op 7 december 2001. Alterra & LEI, Wageningen, Den Haag.
- Schotman, A.G.M., 2002. Criteria voor de kwaliteitsimpuls landschap. Notitie 23 p. Alterra, Wageningen.
- Smeding, F.W. 1995. Protocol Natuurplan. LUW mededeling 002.95. Wageningen.
- Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A. van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminee, I.M. van den Top & P.A.M. Visschedijk, 2001. Boeren voor Natuur. De slechtste grond is de beste. Alterra-rapport 312. Alterra, Wageningen.
- Stuurgroep Kromme Rijnlandschap, 2001. De 10% natuur regeling. Kans voor het kleinschalig agrarisch cultuurlandschap. Stichting Landschapsbeheer Utrecht, De Bilt.
- Veeneklaas, F.R., J.M.J. Farjon, B. van der Ploeg, C.J.M. Wijnen & K.W. Ypma, 2000. Scenario's voor land- en tuinbouw en natuur. Vooruitzichten voor 2030 met een doorkijk naar de rest van de 21ste eeuw. Alterra-rapport 123, Alterra, Wageningen/LEI, Den Haag.
- Veeneklaas, F.R. & B. van der Ploeg, 2000. Trendbreuken in de landbouw. Alterra-rapport 113, Alterra, Wageningen/LEI Den Haag.
- Veeneklaas, F.R., J.M.J. Farjon & Th. Vogelzang, 2001. Platteland Natuurlijk. Een schets van het verwachte en gewenste grondgebruik in het agrarisch gebied in 2020. Alterra-rapport 302. Alterra, Wageningen.

Volker, K., 2000. Natuur in het hart van de burgers. Landwerk 4-2000: 38-41.

Wiel, H. van de, 2002. Roze verslaat groen. CDA en VVD redden opnieuw varkensboeren. Natuur en Milieu, 26(3): 20-23.

Worm, B. & M. Zonderwijk, 2001. De Dinkel mag weer meanderen en overstromen. Bestuurlijk hoogstandje trekt belangenoverleg uit impasse. Landwerk 2-2001: 16-19.

Bijlage 1 Vragenlijst voor evaluatie van LEAF_impuls

Deze vragenlijst is bedoeld als hulpmiddel voor het evalueren van een toetsingsmethode voor uitvoeringsplannen GBDA in het kader van de kwaliteitsimpuls landschaps (KIL). Deze methode is geoperationaliseerd in het kennisinstrument GBDA: 'LEAF_impuls'. LEAF_impuls is nu min of meer de methode, maar in 2003 wordt de functionaliteit verbreed. In dit stuk zijn 'de methode' en LEAF_impuls nog min of meer synoniemen van elkaar.

De vragen horen bij de notities "Landschapskwaliteit meten met LEAF_impuls" en "Het afwegen van doelrealisaties met LEAF_impuls". Waar mogelijk is LEAF_impuls als kennisinstrument gedemonstreerd en toegelicht en is gediscussieerd over de inhoud van de twee notities. Op basis daarvan kunnen de vragen beantwoord worden.

De bedoeling is dat de vragenlijst na afloop van de beide bijeenkomsten door een aantal personen individueel wordt ingevuld; Tenminste één persoon van de provincie en één van de proeftuinorganisatie. De vragen over de kwaliteiten kunnen na de eerste bijeenkomst al aan bod komen, maar het is waarschijnlijk handiger te wachten tot ook de discussie over de afweging van doelrealisaties heeft plaatsgevonden. De vragen hoeven niet tijdens de bijeenkomst ingevuld te worden. De uitslag mag ook worden nagestuurd. De resultaten maken het mogelijk de toepassing van LEAF_impuls enigszins kwantitatief te evalueren.

Respondent:

Naam:

Organisatie:

Er zijn drie blokken vragen: A. vragen over de methode in het algemeen; B. vragen over kwaliteiten; C. vragen over de evaluatie van doelen. Wilt U bij alle vragen een antwoord omcirkelen en eventueel toelichting geven?

A. Vragen m.b.t. methode in het algemeen

Met LEAF_impuls wordt geprobeerd landelijk op een uniforme manier landschapskwaliteit te meten en afrekenbaar te maken met (semi)kwantitatieve doelen. Om een star stelsel van normen te voorkomen is maatwerk per gebied mogelijk. Kwaliteiten en doelen kunnen bottom-up worden uitgewerkt en benoemd. De methode is operationeel gemaakt in Arcview.

Vraag 1. Hebt u voldoende van de methode gehoord, gezien en gelezen? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 2. Het rijk heeft opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een methode om het effect van plannen voor GBDA toetsbaar en afrekenbaar te maken? Vindt u dat terecht? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 3. Heeft u voor het beoordelen van plannen net als het rijk behoefte aan meetbare doelen voor landschapskwaliteit? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 4. Kan de uitvoering van de KIL/GBDA ook op een andere manier afrekenbaar gemaakt worden? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 5. Is er behoefte aan een landelijk min of meer uniforme methode? Ja/nee.

Toelichting:

Vraag 6. Is de beschreven methode voldoende flexibel om starre landschapsmaten en normen te voorkomen?

Toelichting:

Vraag 7. De methode is operationeel gemaakt in Arcview. Is de methode daardoor helder en bruikbaar? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 8. Kan de methode op een andere manier dan geautomatiseerd via Arcview worden toepast; b.v. handmatig met iets simpeler maten? Ja/nee

Toelichting:

B. Vragen m.b.t. kwaliteiten

Kwaliteiten zijn maten voor landschapskwaliteit op basis van de kernkwaliteiten.

Vraag 9. De methode probeert op basis van 'de kernkwaliteiten' integraal landschapskwaliteit te meten. Kent u de kernkwaliteiten uit SGR2? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 10. Zijn kernkwaliteiten uit SGR2 een goede basis voor het meten van landschapskwaliteit? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 11. Heeft u eventueel suggesties voor een andere maten voor landschapskwaliteit? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 12. Tot nu toe zijn zeven kwaliteiten beschreven? Dat zijn er: te weinig/ genoeg/ te veel

Toelichting:

Vraag 13. Is het nodig voor de beschrijving van landschapskwaliteit af te dalen tot op het niveau van landschapselementen op de topografische kaart en eigenschappen van landschapselementen? Ja/nee

Toelichting:

Vraag 14. Is de topografische kaart bruikbaar als basis voor de beschrijving van GBDA nu en na uitvoering van een plan voor GBDA? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 15. Is er een betere manier, dan m.b.v. eigenschappen van landschapselementen, om GBDA te beschrijven? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 16. Welke eigenschappen van landschapselementen zijn nodig voor de beschrijving van GBDA; welke informatie is te achterhalen; en, zijn er goede opties voor de kwaliteiten?

Eigenschap:	Nodig?	Informatie te achterhalen?	Defaults Goed?	Gekozen opties?
Breedte	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Onderhoud	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Milieu	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Type natuur	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Drager identiteit	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Toegankelijkheid	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Drager verleden	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Schaalbepalend	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Gebiedeigen natuur	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Verbinding voor doelsoorten	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
Belemmering landbouw	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed
(ruimtelijke samenhang)	Ja/nee	Nee/moeizaam/ja	Ja/nee	Ongeschikt/te weinig/teveel/goed

Toelichting:.....

Vraag 17. Welke kwaliteiten zijn nodig voor het beschrijven van landschapskwaliteit; hoe is de bruikbaarheid in de praktijk en wat vindt u van de berekeningswijze?

Kwaliteit:	Nodig?	Bruikbaar?	Berekening?
Lengte aan identiteitsdragers, in km/100ha	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed
Lengte aan wandelpaden, in km/100 ha	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed
Lengte aan dragers van het verleden, in km/100 ha	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed
Oppervlakte samenhangende natuur, in ha/100 ha	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed
Percentage gewenste schaal en structuur	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed
Percentage gewenste ecologische verbindingen	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed
Oppervlakte percentage duurzame GBDA	Nee/ja	Nee/ja	Deugt niet/kan beter/goed

Toelichting:.....

Vraag 18. Geven de kwaliteiten ook zonder verbetering van defaults - de waarden die op basis van de topografische landschapselementen worden gegeven - een bruikbare beschrijving van de landschapskwaliteit? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 19. Krijgt de noodzaak om te streven naar ruimtelijke samenhang voldoende aandacht in LEAF_impuls? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 20. Bent u bereid samen met andere partijen deze kwaliteiten te gebruiken? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 21. Hebt u behoefte aan extra eigenschappen en/of kwaliteiten? Ja/nee

Toelichting:.....

Vragen m.b.t. de evaluatie van doelen

Vraag 22. Is landschapskwaliteit te meten met kwaliteiten? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 23. Is het nodig (semi)kwantitatieve doelen af te spreken voor kwaliteiten en bent u in principe bereid deze methode toe te passen? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 24. Is er een andere manier, dan door middel van (semi)kwantitatieve doelen, om kwaliteit afrekenbaar te maken? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 25. Is het mogelijk referenties te benoemen voor kwaliteitsdoelen? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 26. Is het mogelijk om in overleg (semi)kwantitatieve doelen af te spreken voor de uiteindelijke ambities van het rijksbeleid? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 27. Met behulp van ambitie niveaus voor doelen wordt geprobeerd doelen te beschrijven waarbij GBDA ook het gewenste effect heeft. Is het mogelijk daardoor verspilling van geld, menskracht en ruimte te voorkomen? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 28. Kan landschapskwaliteit in hetzelfde gebied op meerdere manieren bereikt worden; met verschillende ambitieniveaus voor kwaliteiten? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 29. Uitvoeringsplannen moeten een doelrealisatie bereiken van 100 % als ze "de hele kwaliteitsimpuls" moeten opleveren en anders een doelrealisatie evenredig met de uitvoeringstermijn van de planfase? Mee eens? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 30. Het rijksbeleid is uitgangspunt voor het vaststellen van doelen, maar de concrete uitwerking daarvan moet plaatsvinden in overleg met lokale partijen? Mee eens? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 31. De methode kan worden toegepast op verschillende typen uitvoeringsplannen? Mee eens? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 32. Is het mogelijk te werken met representatieve steekproeven uit het gebied om de effecten van het uitvoeringsplan te beoordelen? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 33. Als de totale gewenste verandering 100% is dan krijg je met een doelrealisatie een goed beeld hoever men van het gewenste doel verwijderd is. Mee eens? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 34. Het berekenen van een gemiddelde doelrealisatie is noodzakelijk om een eindoordeel over een heel plan te kunnen geven. Mee eens? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 35. Wanneer er verschillen in ambities bestaan tussen het rijk en lokale partijen, heeft het zin een (gemiddelde) doelrealisatie uit te rekenen voor de verschillende partijen? Mee eens? Ja/nee

Toelichting:.....

Vraag 36. Is er voor het berekenen van een gemiddelde doelrealisatie behoefte aan een weging van kwaliteiten? Ja/nee

Toelichting: