


De toepassing van het Landschapsontwikkelingsplan in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland.

Masterthesis planologie
J. A. B. de Vries



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen



De toepassing van het Landschapsontwikkelingsplan in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland.

Masterthesis planologie
J. A. B. de Vries

Versie: Definitief.
Datum: 31 augustus 2012.
Auteur: J. A. B. de vries, s1338595
Begeleider: dr. T. van der Meulen
Tweede lezer: dr. F. Niekerk

Voorwoord

Potius sero quam numquam

Een gezegde dat in mijn geval wel van toepassing is. Het sluitstuk van een studie, ligt hier dan eindelijk mijn masterthesis Planologie. Voor deze thesis is de toepassing van het Landschapsontwikkelingsplan in drie provincies onderzocht. Inmiddels tien jaar in gebruik, was ik benieuwd hoe deze planvorm zijn weg heeft gevonden in de praktijk. Door middel van interviews in het veld is hiervan een beeld gevormd. Meerdere mensen hebben voor dit onderzoek een bijdrage geleverd.

Ten eerste wil ik de medewerkers van de gemeenten, stichtingen landschapsbeheer en de provincies hartelijk danken om mij te woord te staan voor dit onderzoek. Zonder deze interessante gesprekken was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Daarnaast wil ik graag mijn begeleider dr. Tom van der Meulen bedanken voor zijn commentaar op mijn thesis, maar vooral ook de nodige bijsturing op de kritieke momenten.

Als laatste ben ik mijn vrienden en bovenal mijn ouders en zus veel dank verschuldigd voor hun niet aflatende steun bij mijn studie en bij het maken van deze thesis.

Jacob Arjen Binnert de Vries
Groningen, 31 augustus 2012

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	4
SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	13
1.1 AANLEIDING	14
1.2 PROBLEEMBESCHRIJVING	14
1.3 DOELSTELLING	16
1.4 VRAAGSTELLING	16
1.5 METHODOLOGIE	17
1.5.1 <i>Benadering en methoden van dataverzameling</i>	17
1.5.2 <i>Verantwoording</i>	17
2 THEORETISCH KADER	18
2.1 INLEIDING	19
2.2 EEN KORTE OMSCHRIJVING VAN BELEID	19
2.3 BENADERINGEN VOOR BELEIDSONDERZOEK	19
2.3.1 <i>Beleidsonderzoek</i>	19
2.3.2 <i>Beleidsarrangementenbenadering</i>	20
2.4 ONDERZOEKSMODEL	23
3 HET LANDELIJK GEBIED	24
3.1 ONTWIKKELINGEN VAN HET LANDELIJK GEBIED IN GROTE LIJNEN	25
3.2 ALGEMENE ONTWIKKELINGEN VAN OVERHEIDSBELEID	26
3.3 EUROPEES BELEID	27
3.3.1 <i>Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Plattelandsontwikkelingsprogramma</i>	27
3.4 RIJKSBELEID	29
3.5 BEELDEN VAN HET LANDELIJK GEBIED	30
4 HET OBJECT VAN DE STUDIE	31
4.1 HET LANDSCHAPSONTWIKKELINGSPLAN	32
4.2 DE ONDERDELEN VAN HET PLAN	33
4.3 LANDSCHAPSONTWIKKELINGSPLANNEN IN NEDERLAND	33
5 HET ONDERZOEK	36
5.1 KEUZE VAN DE CASES EN DE INTERVIEWS	37
5.2 DRENTHÉ	39
5.2.1 <i>Het beleid voor het landschap in Drenthe en de plek van het LOP daarin</i>	39
5.2.2 <i>Structuurvisie LOP Tynaarlo</i>	42

5.3	OVERIJSEL	46
5.3.1	<i>Het beleid voor het landschap in Overijssel en de plek van het LOP daarin</i>	46
5.3.2	<i>Landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen</i>	50
5.4	GELDERLAND:	57
5.4.1	<i>Het beleid voor het landschap in Gelderland en de plek van het LOP daarin</i>	57
5.4.2	<i>Landschapsontwikkelingsplan Ermelo-Putten</i>	60
6	CONCLUSIES	66
6.1	PROVINCIALE CONTEXT	67
6.2	DE LANDSCHAPSONTWIKKELINGSPANNEN	69
6.3	AANBEVELINGEN	72
6.4	REFLECTIE	72
	BRONNEN	75
	BIJLAGE 1	81
	BIJLAGE 2	84
	BIJLAGE 3	85

Veel gebruikte afkortingen:

BOL:	Besluit Ontwikkeling Landschap
EHS:	Ecologische Hoofdstructuur
GBD:	Groene en Blauwe Diensten
GLB:	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
ILG:	Investeringsbudget Landelijk Gebied
LBP:	Landschapsbeleidsplan
LOP:	Landschapsontwikkelingsplan
pMJP:	provinciaal Meerjaren Programma
POP:	Plattelandsontwikkelingsprogramma
UVP:	Uitvoeringsprogramma
WILG:	Wet Inrichting Landelijk Gebied

Samenvatting

H1 Inleiding

Het landschap is de afgelopen jaren meer in de belangstelling komen te staan. Daarbij is de beleidsmatige visie op het landelijk gebied verschoven van een hoofdzakelijk op de agrarische sector gerichte naar een ruimere, meer omvattende visie, met een aanpak die meer op ontwikkeling is gericht. Schaarse ruimte in steden, maar ook krimp in bepaalde gebieden kunnen grote invloed op het landelijk gebied hebben. Daarbij spelen 'verrommeling' en het langzaam verdwijnen van waardevolle elementen een rol.

Het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) is als instrument geïntroduceerd, om een meer integrale en gedragen visie op de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten op te zetten. Dit instrument is een opvolging van het landschapsbeleidsplan en werd in 2002 geïntroduceerd. Op de website van het voormalige ministerie van LNV staat over dit instrument het volgende:

Een LOP beschrijft de gewenste ontwikkelingen. Bij het ontwikkelen van het LOP wordt uitgegaan van de bestaande kwaliteiten van het landschap. Met het LOP wordt een gedragen visie op het landschap uitgewerkt in zowel wensen als concrete en uitvoerbare projecten. Het LOP biedt daarmee een kapstok voor het aanboren van geldstromen en het sturen van vrijwilligersorganisaties.

In dit onderzoek is ervoor gekozen onderzoek uit te voeren naar drie Landschapsontwikkelingsplannen (cases) in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland om een gefundeerd beeld te krijgen van hoe deze planvorm zijn weg heeft gevonden in de praktijk.

Het doel van dit onderzoek is te beschrijven hoe, binnen het schaalniveau van de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland, invulling en toepassing is gegeven aan het instrument LOP en hoe de afzonderlijke plannen zich verhouden tot de provinciale context met betrekking tot landschap.

Bij dit onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Hoe is invulling en toepassing gegeven aan het instrument 'Landschapsontwikkelingsplan', binnen het beleidsdomein voor het landelijk gebied, in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland ?

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te kunnen komen, is een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn in drie groepen verdeeld:

Achtergronden:

- Wat zijn in grote lijnen de ontwikkelingen in het landelijk gebied?
- Wat zijn in grote lijnen de beleidskaders voor het landelijk gebied?
- Wat is een landschapsontwikkelingsplan?

Provinciale context:

- Hoe is in grote lijnen het beleid voor het landschap ingericht in de provincies en welke plek heeft het Landschapsontwikkelingsplan daarin?

De cases:

- Hoe is het proces van planvorming verlopen bij de onderzochte gemeentelijke landschapsontwikkelingsplannen?
- Wat is in grote lijnen de inhoud van de onderzochte plannen?
- Hoe worden de plannen gebruikt door de gemeenten?

Door middel van documentenonderzoek en interviews met beleidsmedewerkers op provinciaal en gemeentelijk niveau is dit onderzoek uitgevoerd.

H2 Theoretisch kader

Er zijn verschillende invalshoeken en benaderingen om beleid, beleidsvorming en toepassing te analyseren. In dit onderzoek is gekozen voor een tweetal benaderingen om de geselecteerde LOP's te analyseren: de drie aspecten van beleidsonderzoek en de beleidsarrangementenbenadering van Van Tatenhove et al. De drie aspecten van beleidsonderzoek zijn hier oorspronkelijk: Proces, Inhoud en Effecten. Om deze drie aspecten beter toepasbaar te maken op het onderzoek is in plaats van 'Effecten' de 'Toepassing' van de plannen als uitgangspunt genomen.

Uiteindelijk zijn deze twee benaderingen samengevoegd in een theoretisch model.

Aan de hand van dit model zijn de interviews, en de hieruit verkregen informatie, verwerkt en geanalyseerd. Het model fungeert hierbij als raamwerk om naar de onderzoeksmaterie te kijken.

H3 Het landelijk gebied

Om een beeld te krijgen van de brede context waarbinnen de LOP's een plaats hebben, zijn in dit hoofdstuk de ontwikkelingen voor het landelijk gebied op hoofdlijnen beschreven en wordt kort het Europees en Rijksbeleid aangehaald.

Er zijn grote functionele en getalsmatige aanpassingen in de landbouwsector te benoemen: ruilverkaveling, mechanisatie, schaalvergroting, en tegelijk een afname van het belang van de agrarische sector in economische- en beroepsaantallen.

Een andere ontwikkeling, die het landgebruik in Nederland beïnvloed heeft, is een toenemende druk van andere functies door de sterke bevolkingsstijging, een grotere mobiliteit, veranderde leefpatronen en de opkomst van het belang van het landelijk gebied voor natuur en waterbeheer. Over het algemeen kennen deze ontwikkelingen twee gezichten:

1. Een verdere schaalvergroting en industrialisering (denk aan glastuinbouw), om bedrijfseconomische redenen, in bepaalde gebieden;
2. een afname van agrarische bedrijvigheid en functies, en een toename van niet agrarische functies en diensten, in andere gebieden.

Bij het eerste punt bestaat het risico van het verdwijnen van kenmerkende landschappen en bij het tweede punt kan er verrommeling van het landschap optreden.

Om deze ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen heeft de Rijksoverheid de aanpak 'Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit' (LOK) geïntroduceerd. Deze strategie wordt onder meer genoemd in de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland. In het kort komt het erop neer dat ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn toegestaan, mits de kwaliteit hiervan verbetert of in ieder geval niet achteruit gaat. Een achterliggende reden is dat de dynamiek van

ruimtelijke ontwikkelingen gebruikt kan worden om maatschappelijke doelen te bereiken en private initiatieven de nodige financiering zouden kunnen inbrengen.

H4 Het object van de studie

Het LOP is niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar kent een voorganger in het Landschapsbeleidsplan (LBP). Het LBP is in veel gemeenten nog steeds een gebruikt plan en wordt af en toe nog geactualiseerd. Op een aantal punten zijn echter tekortkomingen aan het LBP erkend door de gebruikers ervan. Het plan wordt als statisch ervaren en is regelmatig ergens in de la beland. Het LOP moet daarom aan drie voorwaarden voldoen:

1. Brede visie op het landschap (sectoroverstijgend);
2. gedragen visie, door participatie van bewoners, lokale partijen en vaststelling door de gemeenteraad;
3. uitvoeringsgericht, het plan moet voorzien zijn van een uitvoeringsprogramma en lokale initiatieven gebruiken om de doelen te verwezenlijken; de zogenoemde 'ontwikkelingsgerichte aanpak'.

In 2002 is het Besluit Ontwikkeling landschappen (BOL) opengesteld voor subsidieaanvragen voor de vorming van een LOP. Om in aanmerking te komen voor de subsidie om een plan op te stellen, moet het plan een aantal onderdelen bevatten:

1. een analyse van het bestaande landschap
2. doelstellingen van het plan
3. visies op de landschapsontwikkeling
4. financieringsplan
5. uitvoeringsplan

Na de introductie van de regeling in 2002 was de gemeente Uithoorn de eerste gegadigde met een aanvraag. Rond 2010 zijn er al ongeveer 158 gemeenten, die gebruik van de BOL regeling hebben gemaakt. Inmiddels zijn er met behulp van de regeling 80 verschillende plannen voor in totaal 182 gemeenten opgesteld. Een aantal van de plannen bevindt zich anno 2012 nog in de planvormingsfase. De BOL-subsidie is in de jaren dat deze open stond voor aanvragen steeds overvraagd. Er zijn meerdere gemeenten die daarom met eigen middelen een plan hebben opgesteld.

Wegens bezuinigingen is de subsidieregeling sinds 2011 niet meer aangevuld.

H5 Het onderzoek

Bij de keuze voor de plannen (cases) is gekozen voor plannen in drie verschillende provincies. De provinciale context is hierbij meegenomen, door gesprekken met medewerkers van de provinciale stichtingen landschapsbeheer en de provincie Overijssel.

Overijssel en Gelderland zijn geselecteerd, omdat daar de planvorm al breed ingang heeft gevonden. In Drenthe daarentegen is de planvorm beperkt toegepast. Op deze manier is er enige vergelijking mogelijk.

De gemeente, provincie, landschapsbeheer, landbouworganisatie en adviesbureau zijn als kernactoren beoordeeld bij de invoering van de planvorm. De actorgroep 'gemeente' is bij de individuele plannen behandeld. Voor de interviews op provinciaal niveau is contact gezocht met de landschapsbeherende stichtingen. Deze vervullen vaak een belangrijke adviserende rol bij landschap gerelateerde plannen, waaronder het LOP. In eerste instantie zijn ook alle drie

provincies benaderd. Bij de provincie Overijssel was er ruimte voor een interview. Van de provincie Gelderland is een korte reactie per e-mail ontvangen. In het voorjaar van 2012 zijn er in totaal bij een negental personen interviews afgenomen.

Drenthe:

In de provincie Drenthe is het LOP niet breed ingevoerd. Er zijn op het moment een tweetal recente plannen, te weten: de structuurvisie LOP Tynaarlo en het LOP voor Westerveld. In 2005 is er vanuit de provincie Groningen een regionaal LOP gemaakt waar een aantal Drentse gemeenten aan deel heeft genomen. In het onderzoek komt naar voren dat dit echter in Drenthe tot weinig resultaat heeft geleid, de provincie is behoudend wat betreft het dossier landschap.

Structuurvisie LOP Tynaarlo:

De onderzochte case in Drenthe is de structuurvisie LOP Tynaarlo. Dit plan is in 2009 door de gemeenteraad aldaar goedgekeurd. Afwijkend aan dit plan is het feit dat het de status heeft van thematische structuurvisie. Het was de wens van de gemeente om het plan nadrukkelijk in de gemeentelijke praktijk te verankeren.

Overijssel:

In tegenstelling tot Drenthe heeft inmiddels bijna iedere gemeente in deze provincie een LOP. Een uitzondering vormen vier gemeenten van de 'Regio Netwerkstad'. Aan twee plannen wordt op het moment nog gewerkt.

Provincie en Landschap Overijssel zijn actief geweest om deze planvorm onder de aandacht te brengen. Door een hoger subsidiebedrag aan gemeenten met een LOP toe te zeggen, is zo het opstellen van een LOP gestimuleerd. Daarnaast is samenwerking met andere gemeenten gestimuleerd.

LOP Zwolle, Zwartewaterland en Kampen

Dit plan is in 2010 vastgesteld. De gemeenten Zwolle en Kampen hebben het plan opgestart. Later heeft de gemeente Zwartewaterland zich aangesloten bij deze gemeenten. Een belangrijke aanleiding is het feit dat het Nationaal Landschap IJsseldelta in alle drie gemeenten gelegen is. Een LOP voor het gehele buitengebied van de drie gemeenten zou hier goed op aansluiten en als uitgangspunt kunnen dienen voor de bestemmingsplannen buitengebied.

Gelderland:

Ook in deze provincie is het LOP breed ingevoerd. Een speciale rol bij de invoering van het LOP is er voor Landschapsbeheer Gelderland geweest. Deze organisatie heeft een bestuursovereenkomst gesloten met de provincie om de opstelling van deze plannen aan te jagen. Gemeenten zijn actief benaderd en bij de planvormingsfase heeft Landschapsbeheer Gelderland vaak een nadrukkelijke rol gespeeld, door bijvoorbeeld de procesbegeleiding te verzorgen. In een aantal gevallen is er een uitvoeringsprogramma opgesteld.

LOP Ermelo-Putten:

In 2011 is dit LOP door de gemeenteraden van Ermelo en Putten vastgesteld. Het grondgebied van de twee gemeenten vertoont grote overeenkomsten. Dit was een reden om samen het plan op te stellen, maar een hoger subsidiebedrag voor de planvorming bij samenwerking, heeft waarschijnlijk de doorslag gegeven. De gemeenten hebben beperkte eigen middelen en mankracht. Dit is van invloed geweest op de planvorming en de uitvoering. Om het planvormingsproces te ondersteunen is vanuit Landschapsbeheer Gelderland mankracht beschikbaar gesteld in de vorm van een procesbegeleider.

H6 Conclusies

In de onderstaande schema's zijn de conclusies van dit onderzoek in hoofdlijnen weergegeven. Conclusies met betrekking tot de provinciale context:

Drenthe	<ul style="list-style-type: none">- behoudend op het gebied van landschap- uitvoering van beleid d.m.v. gebiedsgerichte projecten- op lokaal niveau veel betrokkenheid burgers- LOP weinig toegepast
Overijssel	<ul style="list-style-type: none">- meerdere provinciale beleidskaders- overlegcultuur- beleid gestoeld op ontwikkelingsplanologie- LOP veel toegepast en gestimuleerd
Gelderland	<ul style="list-style-type: none">- Landschapsbeheer Gelderland centrale rol bij LOP- provincie meer op afstand m.b.t. landschap- integrale aanpak voor landelijk gebied- LOP veel toegepast en gestimuleerd

Conclusies met betrekking tot de Landschapsontwikkelingsplannen:

Structuurvisie LOP Tynaarlo	<ul style="list-style-type: none">- actieve gemeente bij planvorming en uitvoering- beoordelingskader- bouwsteen voor bestemmingsplan buitengebied- status thematische structuurvisie
LOP Zwolle, Zwartewaterland en Kampen	<ul style="list-style-type: none">- eerdere samenwerking en Nationaal Landschap IJsseldelta belangrijke uitgangspunten voor samenwerking- beoordelingskader- toepassing voor Groene en Blauwe Diensten- bouwsteen voor bestemmingsplan buitengebied
LOP Ermelo en Putten	<ul style="list-style-type: none">- financieel voordeel en gebiedseenheid belangrijke uitgangspunten voor samenwerking- afwegingskader- belangrijke rol bewoners bij planvorming- bouwsteen voor bestemmingsplan buitengebied en structuurvisie

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren is de beleidsmatige visie op het landelijk gebied verschoven van een hoofdzakelijk op de agrarische sector gerichte naar een ruimere, meer omvattende visie, met een aanpak die meer op ontwikkeling is gericht. Het landelijk gebied wordt minder gezien als pure agrarische productieruimte (Hidding, 2006) en andere kwaliteiten van dit gebied worden sterker aangehaald. In diverse publicaties wordt deze verschuiving geconstateerd. Ashworth en Voogd (1999) stellen: *deze ruimte [het landelijk gebied] wordt, zeker in westerse landen, steeds kleiner, minder geprononceerd en vooral meer en meer ingericht om allerlei voorzieningen te bieden voor de verschillende steden die deze ruimte omringen.*

Volker (1999) spreekt van een 'contested area': een gebied waar vele maatschappelijke functies tegelijk om ruimte vragen. Zonder sturing zou het kunnen dat korte termijnbelangen de overhand krijgen.

Schaarse ruimte in steden, maar ook krimp in bepaalde gebieden, zullen volgens de Raad voor het Landelijk Gebied grote invloed op het landelijk gebied kunnen hebben (RLG, 2009).

Deze verschuiving en de veranderende 'claims' op het landelijk gebied zijn terug te zien in de toepassing van een meer integrale aanpak voor de ruimtelijke ordening. Waar eerst hoofdzakelijk vanuit het sectorale belang van de agrarische sector werd gekeken, wordt nu een meer gebiedsgerichte aanpak gehanteerd (Hidding, 2006), waar meerdere facetten tegelijk worden meegewogen.

Deze verschillende belangen en claims op de ruimte moeten op elkaar afgestemd worden.

Om verder vorm te geven aan de inrichting van het landelijk gebied heeft het rijk, onder meer in de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur (LNV, 2000) gesteld dat: *de kwaliteit van het landschap een belangrijke rol [moet] krijgen bij de ruimtelijke keuzes die gemaakt worden. In de praktijk betekent dit dat iedere ruimtelijke ingreep dient bij te dragen aan de kwaliteit van het landschap.* Later wordt in de Nota Ruimte (VROM, 2004) de mogelijkheid gecreëerd voor een meer ontwikkelingsgerichte aanpak. Ook wordt in deze nota het volgende gesteld: *De kwaliteit van het landschap verdient een volwaardige plaats bij ruimtelijke afwegingen. Het gaat daarbij om algemene landschappelijke, natuurlijke, culturele en cultuurhistorische waarden.*

Waar de Rijksoverheid alleen de kernkwaliteiten benoemt voor het landschap, moeten de lagere overheden een specifiekere invulling geven aan wat wordt verstaan onder landschappelijke kwaliteit.

1.2 Probleembeschrijving

Met het afnemen van het belang van de agrarische sector als bepalende sector in het vormgeven van het landelijk gebied, is langzaam de deur geopend voor andere ontwikkelingen. Door de jaren heen en onder andere met de komst van de Nota Ruimte in 2004 en de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' datzelfde jaar, is er een ontwikkeling te zien naar een bredere en gebiedsgerichte aanpak voor het landelijk gebied, die een 'ontwikkelingsgerichte' aanpak en 'landschappelijke kwaliteit' probeert samen te voegen en te verbinden.

Daarnaast is het thema 'landschap' in de loop der jaren nadrukkelijker in de planvorming ingebracht (Landschapsbeheer Nederland, 2010) De waarde van het landschap wordt meer en meer herkend en ook erkend. De wens om karakteristieke landschappen in Nederland te

behouden en te versterken is hier een gevolg van. Het hieronder genoemde LBP en het daarop volgende LOP zijn voorbeelden om deze wens in concrete instrumenten te vatten. Een derde ontwikkeling heeft betrekking op ideeën over wat de taken zijn van de overheid en hoe deze taken vorm moet worden gegeven. De overgang van een 'moderne' naar een 'postmoderne' samenleving heeft ook zijn weerslag in de ruimtelijke planning voor het landelijk gebied (Allmendinger, 2002). In de loop van de jaren '90 van de vorige eeuw en in het nieuwe millennium is er in de ruimtelijke ordening meer nadruk komen te liggen op het begrip 'kwaliteit' als sturend principe in de ruimtelijke ordening. De meer nadrukkelijke hantering van dit begrip in nota's en beleidsstukken, kan in het licht van de opkomst van 'omgevingsplanologie' gezien worden. Omgevingsplanologie beoogt een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak. De veronderstelling is dat deze aanpak de kwaliteit van de fysieke omgeving zal versterken (De Roo, Voogd, 2004).

Het LOP is als instrument geïntroduceerd om een meer integrale en gedragen visie op de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten op te zetten. Dit instrument is een opvolging van het LBP en is in 2002 geïntroduceerd. Een van de aanpassingen ten opzichte van eerder beleid is een nadrukkelijker aandacht voor de daadwerkelijke uitvoering van het beleid voor landschapontwikkeling, door het opstellen van een uitvoeringparagraaf. Op de website van het voormalige ministerie van LNV (EL&I, 2012) staat over dit instrument het volgende:

Een LOP beschrijft de gewenste ontwikkelingen. Bij het ontwikkelen van het LOP wordt uitgegaan van de bestaande kwaliteiten van het landschap. Met het LOP wordt een gedragen visie op het landschap uitgewerkt in zowel wensen als concrete en uitvoerbare projecten. Het LOP biedt daarmee een kapstok voor het aanboren van geldstromen en het sturen van vrijwilligersorganisaties.

De ontwikkeling van het LOP gebeurt 'bottom up' en in samenwerking met relevante partijen. Het LOP is een belangrijke bouwsteen voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van het bestemmingsplan of streekplan. Daarnaast biedt het LOP een kader om ruimtelijke ingrepen in het landschap te toetsen. Bij deze plannen zijn meerdere actoren betrokken, die samen tot één plan voor het buitengebied moeten komen. Naast de uitdaging om beleid vorm te geven en uit te voeren dat ontwikkelingsruimte biedt, zonder dat specifieke waarden van het landschap aangetast worden, is er de uitdaging om ook tot een voor betrokkenen acceptabele vaststelling te komen van dit beleid.

1.3 Doelstelling

Er is gekozen om een onderzoek uit te voeren naar in totaal drie Landschapsontwikkelingsplannen in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland. Hierbij worden deze plannen ook nadrukkelijk in hun provinciale context bekeken. Het doel van dit onderzoek is te beschrijven hoe, binnen het schaalniveau van de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland, invulling en toepassing is gegeven aan het instrument LOP en hoe de afzonderlijke plannen zich verhouden tot de provinciale context met betrekking tot landschap.

1.4 Vraagstelling

Uitgaande van de geformuleerde doelstelling is gekomen tot de volgende hoofdvraag:

Hoe is invulling en toepassing gegeven aan het instrument 'Landschapsontwikkelingsplan', binnen het beleidsdomein voor het landelijk gebied, in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland ?

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te kunnen komen, is een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zijn in drie groepen verdeeld:

Achtergronden:

- Wat zijn in grote lijnen de ontwikkelingen in het landelijk gebied?
- Wat zijn in grote lijnen de beleidskaders voor het landelijk gebied?
- Wat is een landschapsontwikkelingsplan?

Provinciale context:

- Hoe is in grote lijnen het beleid voor het landschap ingericht in de provincies en welke plek heeft het Landschapsontwikkelingsplan daarin?

De cases:

- Hoe is het proces van planvorming verlopen bij de onderzochte gemeentelijke landschapsontwikkelingsplannen?
- Wat is in grote lijnen de inhoud van de onderzochte plannen?
- Hoe worden de plannen gebruikt door de gemeenten?

1.5 Methodologie

1.5.1 Benadering en methoden van dataverzameling

In dit onderzoek is voor een kwalitatieve benadering gekozen. Bij deze vorm van onderzoek is de vraagstelling vaak gericht op het 'hoe' en 'wat' van het onderwerp (NKO AMC, 2002). Ook vragen over de achtergronden en de onderlinge samenhang van opvattingen lenen zich goed voor een kwalitatieve benadering.

Bij de data verzameling is gebruik gemaakt van meerdere methoden.

Allereerst is er door middel van een literatuur- en documentonderzoek en een inventarisatie op internet een overzicht gevormd over het object van studie, te weten: het Landschapsonwikkelingsplan, en de context: het landelijk gebied.

Voor de verdieping van het onderzoek zijn de casestudy (gevalsbeschrijving) en het interview hierbij als geschikte onderzoeksmethoden aangemerkt om informatie te verzamelen.

De casestudy methode is volgens Yin (2004) geschikt bij onderzoeksvragen die het 'hoe' van een verschijnsel bestuderen. Yin beschrijft een casestudy als een: *inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used.*

Bij de interviews is gebruik gemaakt van een halfgestructureerd interview:

Bij dit type interview is er wel een vragenlijst of een lijst met onderwerpen. Er is ruimte voor de eigen inbreng van de respondent. De onderzoeker stelt zich flexibel op en speelt in op de situatie (Verhoeven, 2011).

1.5.2 Verantwoording

Een opmerking die gemaakt moet worden bij het gebruik van de casestudy als manier om data te verzamelen, is de vraag in hoeverre algemene conclusies getrokken kunnen worden.

De volgende drie nadelen zijn namelijk bij het gebruik van de casestudy methode te herkennen (website Rijksoverheid, 2012):

1. De resultaten zijn indicatief, niet representatief;
2. de onderzoeker moet de resultaten zelf op waarde schatten;
3. de manier van vragen is niet sterk gestandaardiseerd, waardoor de antwoorden niet altijd eenduidig zijn.

Het moet dus vooraf gezegd worden, dat er geen harde conclusies uit dit onderzoek getrokken kunnen worden.

Een tweede punt van aandacht bij dit onderzoek komt voort uit de keuze van de geïnterviewde personen. Alle respondenten zijn werkzaam voor de overheid of bij een organisatie met sterke banden met het beleidsdomein. Het is dan ook niet uit te sluiten dat een bias in het onderzoek is ontstaan. Verificatie van informatie buiten deze groep is niet meer uitgevoerd in dit onderzoek. Een vragenlijst naar een geselecteerde groep actoren is wel opgestuurd, maar de respons daarop was verwaarloosbaar.

2

Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Er zijn verschillende invalshoeken en benaderingen om beleid, beleidsvorming en toepassing te analyseren. In dit onderzoek is gekozen voor een tweetal uitgangspunten, om de geselecteerde Landschapsontwikkelingsplannen te analyseren: de drie aspecten van beleidsonderzoek en de beleidsarrangementenbenadering. Deze twee uitgangspunten zullen hieronder toegelicht worden. Vervolgens zijn deze uitgangspunten bijeen gebracht in een onderzoeksmodel, dat dienst doet als het theoretische uitgangspunt van dit onderzoek.

2.2 Een korte omschrijving van beleid

Beleid (of de beleidsinhoud) wordt door Hoogerwerf en Herweijer (2008) omschreven als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. *Beleid is volgens sommige auteurs een handelen, volgens anderen een plan, en volgens weer anderen zowel een plan als een handelen. Beleid omvat, omdat het een streven is, zowel activiteiten als denkbeelden, dus zowel gedragingen als opvattingen* (Hoogerwerf, 2008).

Beleid komt voort uit de perceptie van een probleem. Een probleem kan als een verschil (discrepancie) tussen een maatstaf (beginsel, norm) en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie gezien worden. Wat als probleem wordt gezien, hangt dus onder meer af van de maatstaven en van de perceptie van een situatie.

Overheidsbeleid kan worden gezien als een poging van de overheid specifieke maatschappelijke problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen (Vreke, 2007) Beleid ontstaat niet zomaar. Het vloeit voort uit allerlei maatschappelijke krachten en processen.

Beleidspraktijken raken, onder invloed van de voortgaande interacties tussen betrokken partijen, geleidelijk verankerd in patronen, structuren, routines en regels, die op hun beurt weer het gedrag van de betrokken partijen bepalen (De Boer et al., 2008).

Beleid komt dus niet in een vacuüm tot stand; de context is hierop van invloed.

2.3 Benaderingen voor beleidsonderzoek

2.3.1 Beleidsonderzoek

Beleidsonderzoek is onder te verdelen in de evaluatie van drie aspecten van de beleidsvorming (Vreke, 2007, Hoogerwerf, 2008). Deze zijn: de inhoud, het proces en de effecten van de beleidsvorming.

Bij het LOP kunnen deze aspecten ook herkend worden. Er is hier echter voor gekozen om, gezien de hoofdvraag, niet zozeer de effecten te bestuderen, maar meer hoe de planvorm gebruikt wordt; de toepassing. Dat geeft de volgende drie aspecten:

1. Proces
2. Inhoud
3. Toepassing

2.3.2 Beleidsarrangementenbenadering

Er is in dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van de beleidsarrangementenbenadering voor het onderzoeksmodel. Van Tatenhove et al. (2000) geven hiervoor de volgende omschrijving:

A policy arrangement refers to the temporary stabilisation of the organisation and substance of a policy domain, at a specific level of policy making. The concept allows for analysing substance and organisation as well as change and stability in policy making.

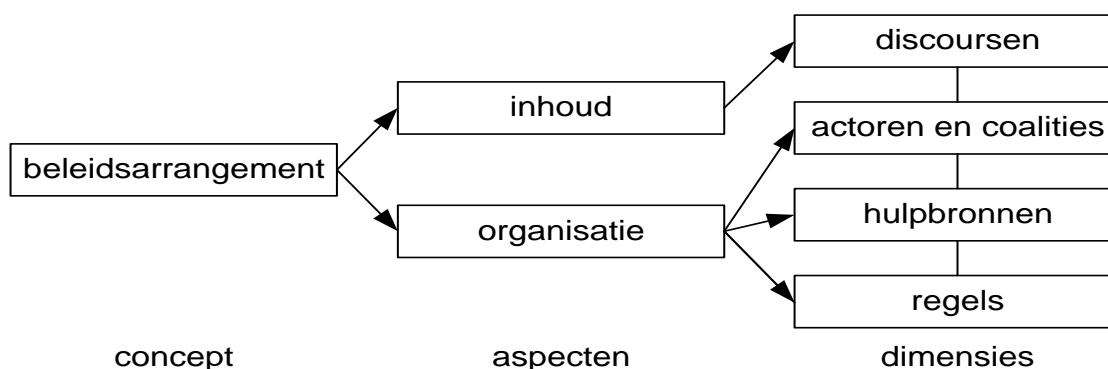
Bij deze benadering wordt als uitgangspunt genomen dat er geen beleid zonder inhoud kan bestaan en dat er ook geen beleid zonder organisatie kan bestaan. Daarnaast bevat deze definitie een tijd en ruimte component.

Wiering en Arts (2006) voegen het volgende daaraan toe: *Attention is given to (1) institutional contexts in which policy actors must operate, (2) the substance of policy making and (3) the power relations between the policy actors involved.*

Er wordt in deze benadering een geleidelijke 'institutionalisering' verondersteld van een nieuwe aanpak (of in dit onderzoek: de planvorm LOP) voor, of een nieuwe kijk op een bepaald beleidsdomein, in een beleidsarrangement op een gegeven moment. Een arrangement is dus niet statisch, gezien de frase: *op een gegeven moment*, maar kan na verloop van tijd weer een andere samenstelling aannemen.

Deze benadering wordt voor dit onderzoek geschikt geacht door de combinatie van het proces van beleidsvorming en de inhoud daarvan. De vorming van het LOP kan gezien worden als een complexe opgave. Bij het opstellen van een dergelijk plan zijn meerdere actoren betrokken. Elke actor heeft een andere 'mix' van beelden op en percepties van het beleidsdomein (discours), kennis en invloedsmogelijkheden.

Hieronder worden de vier dimensies van de benadering omschreven, die het arrangement vormgeven. Deze dimensies zijn op hun beurt weer gegroepeerd rond de aspecten inhoud en organisatie, zoals in figuur 1 te zien is.



Figuur 1 De beleidsarrangementenbenadering (bron: Van Tatenhove et al. 2000)

Discoursen

In het schema, wordt het begrip discours aangehaald. Hajer (1997) geeft hiervoor een volgende omschrijving *A specific ensemble of ideas, concepts, and categorisations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities.*

Discoursen bestaan op een tweetal niveaus:

1. Over het hoe (sturingsdiscours);
2. over het wat (inhoudelijk discours).

Discoursen over het 'hoe', gaan bijvoorbeeld over algemene ideeën met betrekking tot de organisatie van de maatschappij en de verhoudingen tussen overheid, markt en burgers. Het 'hoe' wordt in verschillende onderzoeken ook wel uitgelegd met de term bestuursstijl.

Het 'wat' betreft de ideeën over het beleidsonderwerp in het domein (De Boer et al., 2008).

Discoursen over het 'wat' van het landschap zijn onder meer door Boonstra (2004) gecategoriseerd:

Sectorale invalshoek:

- wildernisdiscours
- moderniseringsdiscours

Integrale invalshoek:

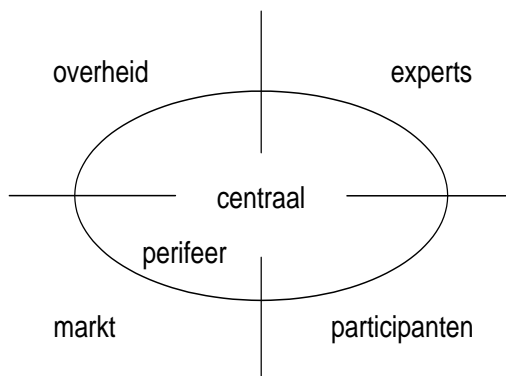
- meervoudig platteland
- platteland als vestigingsruimte

Actoren en coalities

Binnen deze dimensie vallen de bij het beleidsdomein betrokken publieke en private actoren.

Dit zijn bijvoorbeeld overheidsorganisaties, belangengroepen en vrijwilligersgroepen. Bij de vorming van een LOP behoort ook een adviesbureau tot de betrokken actoren.

In de onderstaande figuur zijn de verschillende groepen van actoren in beeld gebracht:



Figuur 2 De vier groepen actoren (bron: Liefverink, 2006)

Zoals te zien is in figuur 2 wordt er een onderscheid gemaakt tussen centraal bij het arrangement betrokken actoren en actoren, die meer perifeer betrokken zijn.

Actoren, of groepen van actoren kunnen samenwerken in het besluitvormingsproces op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsdiscoursen (Van Tatenhove et al. , 2000). In dat geval wordt er gesproken van een actor- of discourscoalitie.

Hulpbronnen

Actoren beschikken over hulpbronnen, die hen in staat stellen doelen te bereiken. Deze hulpbronnen kunnen onder andere bestaan uit kennis, mankracht, financiële middelen en fysieke middelen. De verdeling hiervan of toegang hiertoe zijn een indicator van de mogelijkheid om de doelen ook daadwerkelijk te kunnen bereiken. Er is hier sprake van machtsposities (Arts en Van Tatenhove, 2002; Boonstra, 2004). Er wordt overigens een onderscheidt gemaakt tussen structurele macht, op basis van formele bevoegdheden en incidentele macht, oftewel invloed op het beleidsproces, bijvoorbeeld door inspraak.

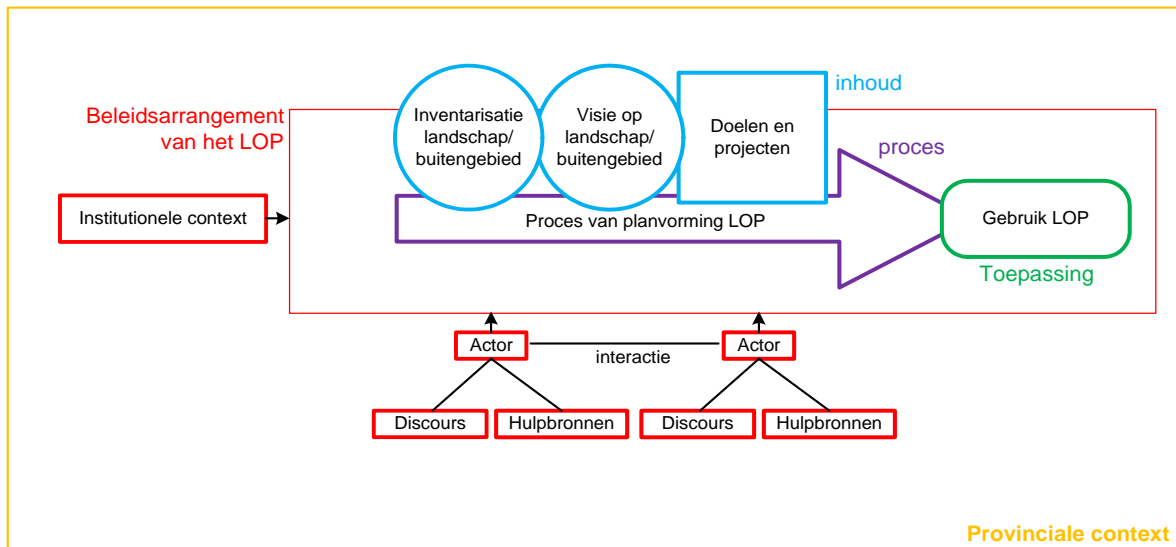
Institutionele context

Anders dan in het schema hierboven, is er voor de vierde dimensie 'regels' een ruimere definitie gekozen, met de term 'institutionele context'. Het is de verwachting dat deze ruimere definitie beter op dit onderzoek aansluit. De institutionele context kunnen formele procedures zijn, maar ook informele routines van interactie binnen een organisatie (Lieverink, 2006). Deze context bepaalt mede de mogelijkheden van actoren om hun doelen te bereiken en geven aan met welke procedures en verdeling van taken dit gebeurt. Deze regels kunnen formeel of informeel zijn. Formele regels zijn in dit geval vastgelegd in juridische teksten. Informele regels zijn deel van de opvattingen over wat de onderlinge verhoudingen zijn tussen actoren (Arts en Van Tatenhove, 2002). De consensus over de geldigheid van deze opvattingen beïnvloedt hoe er in de dagelijkse samenwerking met een onderwerp wordt omgegaan.

Deze dimensie heeft dus een sterke band met de twee andere dimensies van het aspect organisatie, maar ook is er nog een relatie met de dimensie 'discoursen'. Dit gaat over algemene ideeën over de verhoudingen tussen de staat, de markt en burgers.

2.4 Onderzoeksmodel

De drie aspecten van de beleidsvorming en de vier aspecten uit de beleidsarrangementenbenadering vormen samen onderstaand onderzoeksmodel:



Figuur 3 Theoretisch model (bron: eigen bewerking)

Het onderzoeksmodel is gebruikt om het onderzoek te structureren en daarnaast als een raamwerk om naar de onderzoeksmaterie te kijken.

Veronderstelling:

De verwachting is dat de onderzochte Landschapsovereenkomsten beïnvloed zijn door de institutionele en provinciale context.



3

Het landelijk gebied

In de aanleiding van dit onderzoek is het al genoemd; het landelijk gebied en daarmee het landschap van Nederland is aan een wezenlijke verandering onderhevig. Dit is natuurlijk niet een ontwikkeling die van de ene op de andere dag zijn intrede heeft gedaan, maar door de jaren heen te herkennen is.

We kunnen wel stellen dat verandering in het gebruik van land in Nederland een constante factor is door de jaren heen.

3.1 Ontwikkelingen van het landelijk gebied in grote lijnen

De sociale en economische structuur en het uiterlijk van het landelijke gebied zijn van oudsher gerelateerd aan de landbouw. Twee trends brengen daarin echter geleidelijk verandering de structuur van de landbouw verandert en de druk vanuit andere functies neemt toe. (Pols et al., 2005).

Een lange tijd verliepen veranderingen van het landelijk gebied in een gematigd tempo. Na de Tweede Wereldoorlog zijn de veranderingen in landgebruik en in de landbouw, en daarmee ook het landschap versneld.

In grote lijnen zijn er twee trends te benoemen, die van grote invloed zijn geweest en tot op de dag van vandaag van invloed blijven op de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied (Hidding, 2006; Steenbekkers et al., 2008; CPB, 2006):

1. Er zijn grote functionele en getalsmatige aanpassingen in de landbouwsector te benoemen: ruilverkaveling, mechanisatie, schaalvergroting, en tegelijk een afname van het belang van de agrarische sector in economische en beroeps aantallen.
2. Een andere ontwikkeling, die het landgebruik in Nederland beïnvloed heeft, is een toenemende druk van andere functies door de sterke bevolkingsstijging, een grotere mobiliteit, veranderde leefpatronen en de opkomst van het belang van het landelijk gebied voor natuur en waterbeheer.

Na de Tweede Wereldoorlog lag er een accent op voedselproductie en zekerheid.

De landbouwproductie werd efficiënter, intensiever, en de productie volumes namen toe (Steenbekkers et al., 2008). Een door de overheid ingezette ruilverkaveling, schaalvergroting en vergaande mechanisering hebben het landschap ingrijpend veranderd. Europese subsidies speelden daarnaast een belangrijke rol in deze processen. Technologische en economische ontwikkelingen hebben de productie doen stijgen. Nadat voedselzekerheid in Europa en Nederland zeker was gesteld, is er een verschuiving in de aandacht naar voedselkwaliteit en veiligheid waar te nemen.

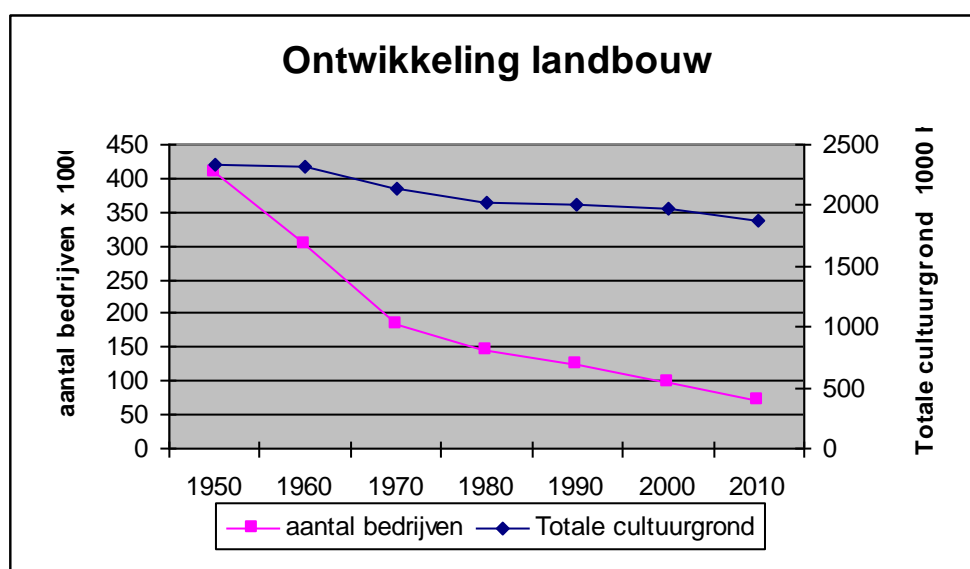
Gelijk op met deze ingrijpende verandering van de landbouw, is te zien dat het economische belang ervan af is genomen (Volker, 1999; Ecorys, 2002; CPB, 2006) ondanks de toegenomen productievolumes. Het aantal mensen werkzaam in de landbouw is door de jaren afgenomen tot ongeveer 2,7% van het totaal aantal banen in 2010 (Pols et al., 2005; CBS, 2012). Het aantal bedrijven is sterk afgenomen en blijft afnemen, zoals te zien is in figuur 4. In de meer perifere gebieden heeft dit mede tot een gestage afname van de bevolking en daarmee ook voorzieningen geleid (Voogd, 1999).

Deze afname heeft door de bank genomen twee gezichten:

1. een verdere schaalvergroting en industrialisering (denk aan glastuinbouw), om bedrijfseconomische redenen, in bepaalde gebieden (Pols et al., 2005);
2. een afname van agrarische bedrijvigheid en functies, en een toename van niet agrarische functies en diensten, in andere gebieden.

Deze twee gezichten hebben elk een eigen uitwerking op het landschap. Bij schaalvergroting zijn dit uniformering en mogelijke verdringing van andere functies, bij afname van de agrarische bedrijvigheid bestaat er een risico van 'verrommeling' van het landschap.

Ondanks de afname van boerenbedrijven en het oppervlak landbouwgrond, blijft de landbouwsector voorlopig nog in absolute en relatieve zin de grootste gebruiker van grond in Nederland met 55% in 2008 (CBS statline, 2012).



Figuur 4 Ontwikkeling van de landbouw (Bron: CBS statline, 2012)

De bevolkingstoename, bevolkingssamenstelling en toegenomen mobiliteit in de vorige eeuw hebben geleid tot een toegenomen ruimtevrage per inwoner en een groei van steden en dorpen. Dit heeft in een aanzienlijke toename van het bebouwd oppervlak geresulteerd. In de periode 1960 tot 2006 is het bebouwd oppervlak met bijna 50% toegenomen (CBS, 2012) tot ongeveer 13% van het totale oppervlak van Nederland. Agrarische cultuurgrond is de belangrijkste 'leverancier' voor woningbouw, infrastructuur en industrie. Het areaal agrarische cultuurgrond dat verdwijnt, wordt voor een aanzienlijk deel gebruikt voor bebouwing. Over de periode 1996 tot 2003 bijvoorbeeld, is 69% van de verdwenen landbouwgrond bestemd voor bebouwing (MNP, 2006).

3.2 Algemene ontwikkelingen van overheidsbeleid

Voordat relevant Europees en Rijksbeleid aan bod komen, wordt eerst een aantal algemene ontwikkelingen met betrekking tot overheidsbeleid benoemd.

In vrijwel alle Europese landen zijn er ontwikkelingen gaande, die van invloed zijn op de beleidsvorming en de inhoud van beleid. Hoe dit specifiek uitpakt, is afhankelijk van nationale kenmerken.

Deze algemene ontwikkelingen zijn grofweg in drie hoofdlijnen uiteen te zetten:

1. Toename van het aantal beleidsvelden, bijvoorbeeld landschap als apart beleidsobject;
2. herverdeling taken: decentralisatie, privatisering;
3. veranderde aanpak: integraal, ontwikkelingsgericht, bottom-up, werken met kwaliteitsbeelden.

Een vierde ontwikkeling, die op het moment zeer relevant is in Nederland, zijn de bezuinigingen op allerlei gebieden, waaronder het landschap.

Één gevolg hiervan is dat het private initiatief door overheden nu mogelijk nog meer gezien wordt als een manier om maatschappelijke doelen te bereiken.

3.3 Europees beleid

Hoewel er van Europees ruimtelijk beleid formeel geen sprake is, wordt door diverse vormen van sectoraal beleid wel degelijk een invloed op de ruimtelijke ontwikkeling in de lidstaten uitgeoefend (Hidding, 2006). Zo heeft het nadrukkelijke accent op productie, dat het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gedurende een groot deel van de naoorlogse periode kenmerkte, grote delen van het landelijk gebied ingrijpend veranderd.

Waar 'Europa' zich in de oorsprong hoofdzakelijk op landbouw-economische aspecten richtte, door middel van een GLB, is met het afbouwen van landbouwsubsidies een verhoogde aandacht te zien voor natuur, milieu het landschap en haar bewoners. Zo is, na de *Single European Act* uit 1986, waar natuur- en milieudoelen voor het eerst in een verdrag worden verankerd, het pakket Europese richtlijnen aldoor gegroeid (Oskam et al, 2011).

3.3.1 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Plattelandsontwikkelingsprogramma

Het huidige GLB, kent twee 'pijlers' (regiebureau POP, 2012; toekomst GLB, 2012):

1. Inkomenssteun en marktbeleid
2. Plattelandsbeleid

Na Agenda 2000, de toevoeging van de tweede pijler en de daarbij horende Plattelandsverordening (verordening EG 1257/1999) is het de taak aan de lidstaten van de Europese Unie (EU), om een Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) op te stellen. In deze nationale uitwerking geven de lidstaten aan op welke manier en met welke maatregelen realisatie wordt gegeven aan de doelstellingen van het plattelandsbeleid (samenvatting POP, 2010). De subsidies uit de tweede pijler worden alleen op basis van cofinanciering uitgekeerd. Nationale en regionale overheden in de lidstaten moeten dus zelf ook geld inbrengen, om aanspraak te kunnen maken op de Europese subsidies. Voor de periode 2007-2013 is er voor Nederland 486 miljoen euro beschikbaar vanuit het fonds (samenvatting POP, 2010);

regiebureau POP, 2012). In Nederland zijn geldstromen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) samengebracht.

Het Europese plattelandsbeleid concentreert zich rond een viertal (Oskam et al, 2011; regiebureau POP, 2012) aandachtsgebieden, namelijk:

1. Verbetering van het concurrentievermogen van de land- en bosbouwsector.

Ingezet wordt op het ondersteunen van herstructurering, ontwikkeling en innovatie, door kennisoverdracht en investeren in menselijk kapitaal.

Daarnaast zal ingezet worden op het beter voldoen van de landbouwsector aan maatschappelijke randvoorwaarden op het gebied van milieu, waterbeheer, voedselkwaliteit en dierenwelzijn.

2. Verbetering van het milieu van het platteland.

Aandacht zal hier worden gericht op het duurzaam beheer van landbouwgrond, met als doel dat de biodiversiteit, milieu, het landschap, de waterhuishouding en het klimaat er baat bij hebben.

3. De leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie.

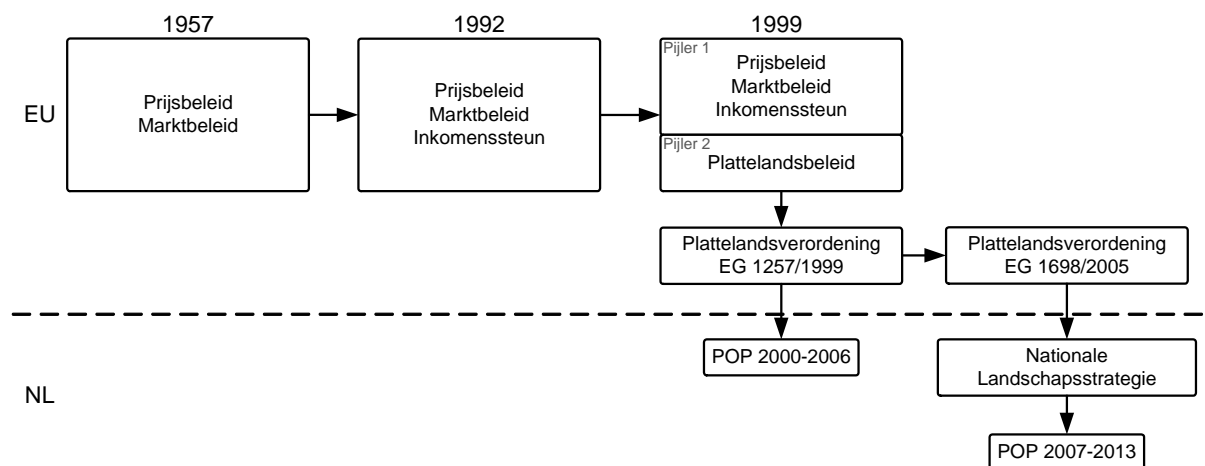
Door middel van diversificatie van de plattelandseconomie en inzetten op een multifunctionele landbouwsector, moet een economisch sterk, leefbaar en vitaal platteland ontwikkeld worden.

4. Uitvoering van de Leaderaanpak.

De Leaderaanpak draagt bij aan de inhoudelijke doelstellingen van en draagvlak voor de eerste drie aandachtsgebieden. Leader richt zich op een sectoroverschrijdend (integraal) gebiedsgerichte werkwijze, waar samenwerking en initiatieven van onderaf een belangrijke plaats innemen.

Deze vier aandachtsgebieden zijn weer onderverdeeld in 24 concrete maatregelen, die voor cofinanciering door de EU in aanmerking komen.

Inmiddels is na het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2000-2006 (afgekort POP1) het Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 (afgekort POP2) in werking. Figuur 5 geeft een overzicht van de ontwikkelingen van het GLB.



Figuur 5 Overzicht ontwikkelingen GLB (bron: Oskam et al., 2011, eigen bewerking, 2012)

De in 2011 gestarte onderhandelingen over de herziening van het GLB, zullen waarschijnlijk in 2013 tot nieuwe afspraken leiden.

De invulling, hoogte en verdeling van de budgetten tussen de eerste pijler en de tweede moeten nog duidelijk worden (interviews Broere; Dijkstra, 2012). Zo is een van de mogelijkheden een verdere ‘vergroening’ van het beleid, met meer mogelijkheden voor agrarisch en particulier natuur- en landschapsbeheer. Eventuele consequenties voor het Nederlandse landschapsbeleid zijn nog niet bekend, maar kunnen van invloed zijn op bijvoorbeeld de uitvoeringsprogramma’s van Landschapsontwikkelingsplannen.

3.4 Rijksbeleid

Het huidige beleid voor het landelijk gebied is de afgelopen jaren flink in beweging. Zo is, samen met verdere decentralisatie van natuur- en landschapsbeleid, de verantwoordelijkheid voor de National Landschappen nu bij de provincies neergelegd en zijn de Rijksbudgetten voor deze gebieden geschrapt (servicenet Nationale Landschappen, 2012). Vergaande bezuinigingen, ook op natuur- en landschapsbeleid, hebben grote invloed. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (ingegaan op 13 maart 2012) verdwijnt het Rijksbeleid voor landschap zelfs in zijn geheel. De Rijksoverheid zal zich enkel nog gaan richten op het natuurdomein. Een van de gevolgen hiervan is dat Nederland niet meer voldoet aan de Europese Landschapsconventie, welke door Nederland is ondertekend in 2005 (Van Herwaarden, 2012).

Hieronder wordt toch een korte beschrijving gegeven van beleid, geformuleerd door de rijksoverheid, met betrekking tot het landelijk gebied c.q. het platteland. Dit beleid heeft op hoofdlijnen de afgelopen jaren namelijk wel de kaders gesteld voor de lagere overheden.

De Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP) werd gezamenlijk met de Nota Ruimte in 2004 gepresenteerd. In de AVP wordt uitgegaan van een integraal perspectief en de aandacht richt zich op de economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten van het platteland (AVP,

2004). De visie van dit document is uitgewerkt in het Rijksmeerjarenprogramma vitaal platteland (MJP). De provinciale uitwerkingen daarvan zijn in de Provinciale meerjarenprogramma's landelijk gebied (pMJP) opgenomen. Via de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) uit 2007 wordt de uitvoering van de doelstellingen voor het landelijk gebied geregeld. Met de provincies zijn bestuursovereenkomsten gesloten om bepaalde doelstellingen te halen. De budgetten voor deze uitvoering zijn in het ILG ondergebracht. Het ILG behelst een bundeling van diverse geldstromen en budgetten voor het landelijk gebied; financiële middelen van de Europese Unie, Het Rijk en de provincies. Uit het ILG zijn bijvoorbeeld meerdere projecten gefinancierd, die voortkwamen uit de uitvoeringsprogramma's van Landschapsonwikkelingsplannen (interview Klompe, 2012). Zo zijn bijvoorbeeld de plankosten van het LOP voor Zwolle, Zwartewaterland en Kampen uit het ILG mede gefinancierd. Maar er bestaat een kans dat deze programma's geen vervolg krijgen na 2013 (interview Broere, 2012). Bij de hierboven genoemde WILG en ILG zijn veel verantwoordelijkheden bij de provincies komen te liggen. Met de komst van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) in 2008 zijn de verhoudingen tussen de verschillende overheidslagen nog verder veranderd. Sindsdien zijn verantwoordelijkheden verder bij provincies en gemeenten gelegd. Gemeenten moeten nu aanvragen afwegen in hun ruimtelijke context. Een simpel *wat mag wel?* en *wat mag niet?* is niet meer voldoende (interview Poortman, 2012).

Bij al deze ontwikkelingen heeft de Rijksoverheid de aanpak 'Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit' (LOK) geïntroduceerd. Deze strategie wordt onder meer genoemd in de Nota Ruimte en de AVP. In het kort komt het erop neer dat ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn toegestaan, mits de kwaliteit hiervan verbetert of in ieder geval niet achteruit gaat (EL&I, 2012). Een achterliggende reden is, dat de dynamiek van ruimtelijke ontwikkelingen gebruikt kan worden om maatschappelijke doelen te bereiken en private initiatieven de nodige financiering zouden kunnen inbrengen.

3.5 Beelden van het landelijk gebied

Het landschap kan als een resultante van de onderlinge beïnvloeding van verschillende processen gezien worden. Bodem, klimaat, water, flora, fauna en het landgebruik door de mens hebben elk hun invloed op de vorming van het landschap (RIVM, 2000).

Zo het landschap een resultante is van menselijk handelen, zo ook zijn de beelden van het landelijk gebied een menselijke constructie.

In de ogen van veel Nederlanders staat het landelijk gebied voor een open en groene ruimte, waar er nog rust te vinden is. Het vormt een gebied waar mensen kunnen recreëren en van de natuur kunnen genieten (Ecorys, 2002); het landelijk gebied als tegenhanger (contramal) van stedelijkheid. Daarnaast zijn door de toegenomen mobiliteit landelijke gebieden binnen stedelijke invloedssferen gekomen (Voogd, 1999). De behoefte om in deze gebieden te recreëren, het landschap te consumeren zo te zeggen, is inmiddels sterk aanwezig.

Voor agrariërs is het echter nog steeds de plek waar zij hun brood verdienen. Elementen die door bezoekers positief gewaardeerd worden, kunnen voor de bedrijfsvoering soms een last zijn.

4



Het object van de studie

4.1 Het Landschapontwikkelingsplan

Tijdens het NIROV congres 'Landschap met Elan' in november 2001 te Zwolle verwoordde de toenmalige staatssecretaris van natuur Geke Faber de doelen voor het LOP als volgt (Woestenburg, 2008):

Ze moeten een bijdrage leveren aan de dynamiek en daarmee de kwaliteit van het landschap. Ze moeten lokale en regionale initiatieven zodanig stimuleren dat de identiteit en verscheidenheid van het Nederlandse landschap wordt versterkt. Ze moeten de zorg voor de ontwikkeling van het landschap dichterbij de burger en het lokale bestuur brengen. Ze moeten daadwerkelijk de uitvoering van landschapskwaliteit in gang zetten. En er moet worden gezorgd voor een helder kader op lokaal niveau voor de beoordeling van ingrepen uit het oogpunt van landschapskwaliteit.

Het LOP is niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar kent een voorganger in het LBP. Vanaf 1983 ondersteunde het Rijk de ontwikkeling van landschapsbeleidsplannen met een financiële bijdrage (Landschapsbeheer Nederland, 2002). Het LBP is in veel gemeenten nog steeds een geldend plan en wordt af en toe, bijvoorbeeld in het geval van Midden Drenthe in 2011, nog geactualiseerd. Op een aantal punten zijn echter tekortkomingen aan het LBP erkend door de gebruikers ervan. Het plan wordt als statisch ervaren en is regelmatig ergens in de la beland. Het LOP moet daarom aan drie voorwaarden gaan voldoen:

1. Brede visie op het landschap (sectoroverstijgend);
2. gedragen visie, door participatie van bewoners, lokale partijen en vaststelling door de gemeenteraad;
3. uitvoeringsgericht, het plan moet voorzien zijn van een uitvoeringsprogramma en lokale initiatieven gebruiken om de doelen te verwezenlijken; de zogenoemde 'ontwikkelingsgerichte aanpak'.

In 1999 is het Besluit Ontwikkeling landschappen (BOL) opgezet en in 2002 is de regeling, in gewijzigde vorm, opengesteld voor subsidieaanvragen voor de vorming van een LOP. Maar ook voor bijkomende kosten voor onderzoek, communicatie en het eventueel aantrekken van een landschapscoördinator kon een subsidieaanvraag ingediend worden (Blerck et al. 2004). Een belangrijke adviserende rol bij de uitvoering van de regeling was en is weggelegd voor Landschapsbeheer Nederland, die in 2002 een handleiding hebben uitgegeven voor het opstellen van een plan.

Door het uitblijven van een aankondiging in de Staatscourant in 2008, was het niet mogelijk om in dat jaar een subsidie aanvraag te doen voor 2009 (Woestenburg, 2008; interview Baarslag, 2012). In 2010 is de regeling in aangepaste vorm voor een jaar weer opengesteld, als regeling Landschapontwikkelingsplan 2010+. Volgens het ministerie van LNV moest hiermee het accent nog meer op de uitvoering komen te liggen. De mogelijkheid voor gemeenten om de subsidie naar eigen inzicht te besteden werd bijvoorbeeld vergroot (Rijksoverheid, 2010). Van de beschikbare 1,8 miljoen euro, was er één miljoen beschikbaar voor de uitvoering van projecten uit de LOP's (Landschapsbeheer Nederland, 2010).

In 2011 is de regeling niet meer voorzien van een budget door staatssecretaris Bleker. Door de provinciale stichtingen landschapsbeheer en Landschapsbeheer Nederland is er echter hard gelobbyd om de regeling wel te behouden. Dit is gelukt en alhoewel er nu geen budget voor de

regeling is, blijft de infrastructuur wel bestaan en kan er in de toekomst eventueel weer geld beschikbaar voor komen (interview Broere, 2012).

4.2 De onderdelen van het plan

De aanvraag voor een subsidie uit de BOL-regeling kan gedaan worden door gemeenten, groepen van gemeenten en provincies en moet betrekking hebben op het gehele buitengebied van de aanvragers. Om in aanmerking te komen voor de subsidie om een plan op te stellen, moet het plan een aantal onderdelen bevatten (in bijlage 3 is een schema opgenomen van de onderdelen van een LOP):

1. een analyse van het bestaande landschap
2. doelstellingen van het plan
3. visies op de landschapsontwikkeling
4. financieringsplan
5. uitvoeringsplan

Het uitvoeringsprogramma wordt als apart deel bij het LOP opgesteld. Dit programma loopt vaak vier jaar, voordat het opnieuw geactualiseerd moet worden.

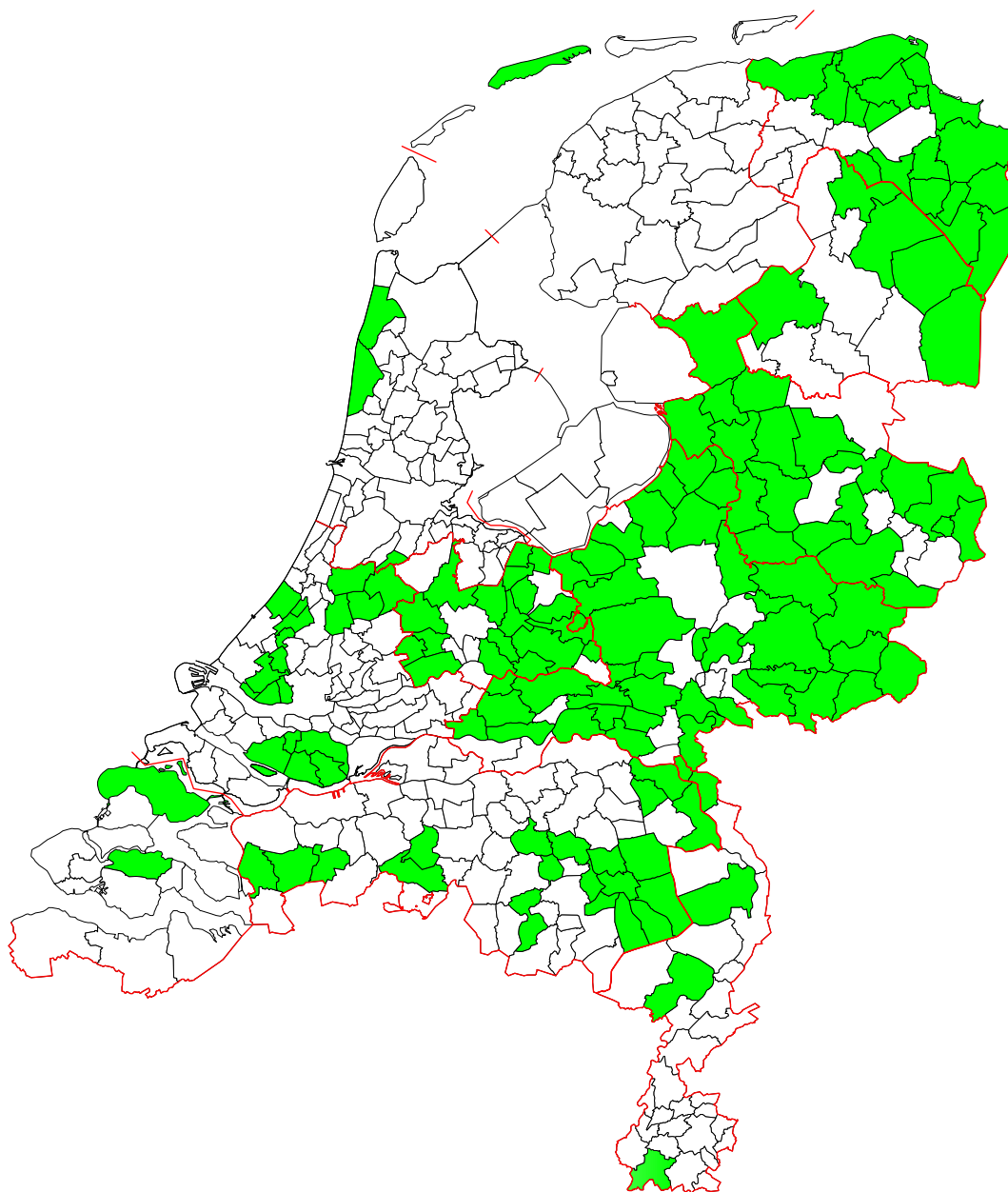
4.3 Landschapsontwikkelingsplannen in Nederland

Na de introductie van de regeling in 2002, was de gemeente Uithoorn de eerste gegadigde met een aanvraag. Rond 2010 zijn er al ongeveer 158 gemeenten die gebruik van de BOL-regeling hebben gemaakt (Landschapsbeheer Nederland, 2010). Navraag bij Landschapsbeheer Nederland (correspondentie Van Herwaarden, 2012) leert dat er met behulp van de regeling 80 verschillende plannen voor in totaal 182 gemeenten zijn opgesteld, of in een aantal gevallen nog in opstellingsfase zijn. Gemeenten die op eigen initiatief een plan hebben opgesteld, zijn hier dus niet bij opgenomen. Volgens de heer Van Herwaarden is de regeling voor de ontwikkelingsplannen enthousiast ontvangen en is de subsidie bijna ieder jaar overvraagd.

Uitgaande van de veronderstelling genoemd aan het einde van het theoretisch kader, dat de institutionele context van invloed is op de plannen, is het te verwachten dat de uitvoering van het LOP niet overal hetzelfde is verlopen. In de provincie Groningen zijn er voor grote gedeelten van het grondgebied LOP's opgesteld. De twee grote intergemeentelijke plannen, voor respectievelijk acht en twaalf Groningse gemeenten uit 2005, zijn door een provinciale projectgroep opgestart en aangestuurd. In Friesland is de planvorm zo het schijnt maar eenmaal toegepast en wel voor Terschelling in 2004 (eigen onderzoek, 2012). In de meer verstedelijkte provincies, zoals Zuid-Holland en Noord-Holland, heeft het LOP ook minder algemeen zijn ingang gevonden. LBP's zijn hier ook minder gemeengoed (MNP, 2003; correspondentie Van Herwaarden, 2012). Het feit dat LBP's niet veel zijn toegepast, heeft mogelijk in deze provincies ook ertoe geleid dat LOP's niet breed worden toegepast. Wat daarnaast ook een rol zou kunnen spelen, volgens de geïnterviewden, is de grotere 'druk' van beleid en vooral ook subsidies die van de stedelijke gebieden uitgaat. 'Groen om de Stad' is hier een voorbeeld van: de provincie Zuid-Holland reserveert bijvoorbeeld 100 miljoen euro voor Groen om de Stad in het Uitvoeringsprogramma Groen 2012-2015 (Provincie Zuid-Holland, 2012).

Uit de interviews met Landschap Overijssel en Landschapsbeheer Gelderland is naar voren gekomen, dat de eerste plannen in het algemeen nog gericht waren op de eigen gemeentelijke organisatie. Latere plannen laten een verschuiving zien naar een ruimere invulling van de planvorm. Ook communicatiemiddelen worden meer en meer ingezet in de vorm van publieksfolders, informatiekaarten en zelfs ansichtkaarten.

Op de onderstaande kaart is een overzicht opgenomen van Landschapontwikkelingsplannen die geldig zijn in 2012:



Figuur 6 Overzichtkaart LOP (bron: correspondentie Van Herwaarden, 2012, eigen bewerking)

Bovenstaande kaart is een indicatie. Door gemeentelijke herindelingen kunnen bijvoorbeeld wijzigingen zijn ontstaan. Daarom is er ook voor gekozen om op deze kaart niet de oude LBP's in te kleuren. Er is namelijk een aanzienlijk aantal (enkele tientallen) van deze plannen die een gedeelte van een gemeente beslaan. Voor de onderzochte provincies zijn er aparte kaarten gemaakt, waar in meer detail wordt gekeken naar het aanwezig zijn van deze plannen. In bijlage 1 zijn deze kaarten te vinden.

5

Het onderzoek

5.1 Keuze van de cases en de interviews

Bij de keuze voor de plannen (cases) is gekozen voor plannen in drie verschillende provincies. De provinciale context is hierbij meegenomen, door gesprekken met medewerkers van de provinciale stichtingen landschapsbeheer en de provincie Overijssel. Overijssel en Gelderland zijn geselecteerd, omdat daar de planvorm al breed ingang heeft gevonden. In Drenthe daarentegen is de planvorm minder ingevoerd. Op deze manier is er vergelijking mogelijk.

In een onderzoek, uitgevoerd door Landschapsbeheer Nederland in opdracht van het ministerie van LNV, voorafgaand aan de invoering van het LOP zijn de gemeente, provincie, landschapsbeheer, landbouworganisatie en adviesbureau aangemerkt als kernactoren bij het opstellen van een landschapsplan (Landschapsbeheer Nederland, 2001).

De actorgroep 'gemeente' is in dit onderzoek bij de individuele plannen behandeld. Voor de interviews op provinciaal niveau is contact gezocht met de landschapsbeherende stichtingen. Deze stichtingen met een maatschappelijk doel, vervullen vaak een belangrijke adviserende rol bij landschap gerelateerde plannen, waaronder het LOP. In iedere provincie van Nederland is een stichting landschapsbeheer opgericht. Het algemene doel van deze organisaties is: *In samenwerking met partners [zorg dragen] voor een kwalitatief en kwantitatief duurzaam landschap, met vanzelfsprekende aandacht voor erfgoed en biodiversiteit, als ruimte om te werken, te wonen, te recreëren en te verblijven* (Landschapsbeheer Nederland, 2012). In eerste instantie zijn ook alle drie provincies benaderd. Bij de provincie Overijssel was er ruimte voor een interview. Van de provincie Gelderland is een korte reactie per e-mail ontvangen.

Adviesbureaus en landbouworganisaties zijn niet benaderd. Gaandeweg het onderzoek is duidelijk geworden dat een gesprek met al deze actoren binnen de gekozen opzet en het tijdsbestek niet werkbaar zou zijn geweest.

Op provinciaal niveau zijn medewerkers van de volgende instanties geïnterviewd:

- Landschapsbeheer Drenthe
- Landschap Overijssel, Provincie Overijssel
- Landschapsbeheer Gelderland

Om de uitwerking van een LOP's binnen de provincies te kunnen achterhalen, is een drietal plannen nader onderzocht. Er is gekozen voor plannen die na 2008 vastgesteld zijn, om de kans te vergroten dat over deze plannen meer bruikbare informatie te vinden zou zijn.

De volgende plannen zijn gekozen:

- Structuurvisie LOP Tynaarlo (Drenthe)
- Landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen (Overijssel)
- Landschapsontwikkelingsplan Ermelo-Putten (Gelderland)

Voor de interviews bij de gemeenten zijn leden van de projectgroep van deze plannen benaderd. De projectgroepen hebben een centrale rol in de planvorming en uitvoering van het plan. Zij houden het proces in de gaten, leveren informatie aan het adviesbureau en informeren

bijvoorbeeld ook de wethouder en de gemeenteraad over de voortgang. De verwachting was dan ook dat een interview met deze personen de meest bruikbare informatie zou opleveren.

In het voorjaar van 2012 zijn interviews afgenomen met negen beleidsmedewerkers. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met de personen die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek.

5.2 Drenthe

5.2.1 Het beleid voor het landschap in Drenthe en de plek van het LOP daarin

Organisatie

Institutionele context

De belangrijkste provinciale kaders voor het landelijk gebied in Drenthe zijn neergelegd in de omgevingsvisie, omgevingsverordening en het provinciaal meerjarenprogramma platteland (pMJP). In de Omgevingsvisie Drenthe (2010) wordt met betrekking tot het landschap het volgende vermeld:

Onze ambitie is het behouden en versterken van de verscheidenheid, de kwaliteit, de identiteit en de beleefbaarheid van het landschap. Van provinciaal belang is het behouden van landschapskenmerken en de onderlinge samenhang en het versterken van de verschillende landschapstypen.

Daarbij wordt een aantal doelstellingen voor de kernkwaliteiten van het landschap genoemd, iets wat in het voorgaande Provinciale Omgevingsplan II nog niet expliciet werd uitgewerkt. Richtinggevend voor het landelijk gebied was hier nog een integrale zoning met zes globale zones met elk een eigen beleidskader voor ontwikkelingen op het gebied van landbouw, natuur, landschap, milieu, water, cultuurhistorie en recreatief medegebruik (Provincie Drenthe, 2004). In de omgevingsvisie en andere provinciale documenten zijn geen uitgangspunten gevonden voor een aanpak om ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied te sturen. De provincies Overijssel en Noord-Brabant bijvoorbeeld hebben op dit gebied instrumenten ontwikkeld. Om uitvoering te geven aan de provinciale doelstellingen, is Drenthe verdeeld in deelgebieden. Voor elk van deze deelgebieden is er een gebiedscommissie ingesteld, die elk weer een gebiedsagenda opstellen voor hun gebied.

Actoren

De stichting Landschapsbeheer Drenthe is een belangrijke speler, die een centrale rol speelt in het landschap van Drenthe. Deze stichting kan gekwalificeerd worden als een expert in dit domein. Vaak vormt deze organisatie een schakel tussen gemeente en de provincie. Daarnaast is een belangrijke taak het adviseren van gemeenten op het gebied van landschap, bijvoorbeeld bij de opstelling van een LOP. De heer Dijkstra, voor dit onderzoek geïnterviewd, is betrokken geweest bij het LOP voor Tynaarlo en Westerveld.

Een andere kenmerkende Drentse speler op het gebied van landschapsbeheer zijn de Boermarken. Dit zijn al lang bestaande verenigingen van boeren, die collectief bezit beheren, jachtvelden verhuren en zorg dragen voor het landschap en paden. Ze zijn breder in hun activiteiten dan agrarische natuurverenigingen (ANV) en hebben ook een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie. Bij het landschapsbeheer in Drenthe worden deze organisaties regelmatig betrokken. Deze organisaties richten zich vooral op gewassen, akker- en vogelbeheer en minder op landschap en landschapselementen (interview Dijkstra, 2012). Mogelijk dat door de aanwezigheid van deze Boermarken, ANV's nog niet veel voorkomend zijn in Drenthe.

Hulpbronnen

Naast de landelijke Subsidieregeling Natuur en Landschapsbeheer (SNL), bestond er tot voor kort een provinciale Subsidieregeling Onderhoud Landschapselementen (SOL). Deze regeling, die uit provinciale middelen gevuld werd, is uitgevoerd door Landschapsbeheer Drenthe, maar aan het begin van dit jaar is er geen geld meer voor bestemd, wegens bezuinigingen. Er wordt nu afgewacht wat er uit het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van Europa komt.

Dijkstra: Deze regeling is stopgezet helaas. [...] We hebben een enquête gehouden onder de deelnemers van de regeling. De mensen waren heel positief over de regeling, de advisering en de keukentafelgesprekken. Een aanzienlijk deel gaf aan toch door te gaan (met het onderhoud), dat was wel een verrassing, maar boeren niet. Daar zit wel een zorg.

Uit het interview en een documentenstudie komt naar voren dat er in Drenthe niet iets bestaat als een provinciaal fonds voor het beheer van landschapselementen. *Wat mij opvalt in Nederland: je hebt rijke en armere provincies. En vooral in de rijkere provincies heb je groen blauwe diensten (GBD), Overijssel bijvoorbeeld, Brabant en Limburg. Dat hebben wij niet,* aldus de heer Dijkstra. Een aanzienlijk deel van de beschikbare provinciale middelen gaat naar de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en andere natuurgebieden. Er ligt een nadruk op elementen en terreinen onder beheer van terreinbeherende instanties. Dit 'trekt' de beschikbare hulpbronnen toch naar zich toe.

Maar naast financiële middelen, leveren diverse organisaties inspanning en kennis met betrekking tot het landschap. Zo voeren de hierboven genoemde Boermarken diverse onderhoudstaken uit. Landschapsbeheer Drenthe levert een bijdrage door de specifieke kennis die zij hebben in te zetten bij allerlei processen. In relatie tot de inzet van kennis en burgers die willen helpen zegt de heer Dijkstra: *Misschien is dat nog wel waardevoller. Het hoeft niet altijd geld te zijn. En: Met praten kun je tonnen wegzetten, als je het in geld uitdrukt.*

Inhoud

Discoursen

Drenthe kan getypeerd worden als een enigszins traditionele provincie, wat betreft landschapsbeheer en ontwikkeling. In de provincie wordt er op dit vlak vaak een projectmatige en incidentele aanpak gevolgd (interview Dijkstra, 2012). Bovendien is er volgens de heer Dijkstra weinig aandacht voor onderhoudsregelingen en duurzaam beheer. Een ontwikkelingsgerichte aanpak in de provincie komt in dit onderzoek niet naar voren. Het LOP heeft dan ook niet heel breed zijn weg gevonden in Drenthe. De plannen voor Tynaarlo en Westerveld zijn uit respectievelijk 2009 en 2012 en dus relatief recent.

De gemeenten Aa en Hunze, Borger Odoorn en Emmen hebben wel, voor een gedeelte van hun grondgebied, aan het in 2005 vastgestelde LOP voor Oldambt, Westerwolde en Veenkoloniën meegewerkt. Dit plan is sterk vanuit de provincie Groningen uitgegaan. Opvallend is dat op de websites van de betrokken gemeenten er geen verwijzingen naar het plan gevonden zijn. Bij navraag over het vervolg van dit plan voor de drie Drentse gemeenten zegt Dijkstra daar het volgende over: *Dat was geen groot succes. Ik hoor daar wel mensen over, van gemeenten. Daar is wel aan meegewerkt, maar heel concreet is het niet geworden. Ik denk dat als het om uitvoering gaat, wij snel kunnen zien waar iets gebeurt. In Westerveld bijvoorbeeld worden er al projecten uitgevoerd uit het LOP en in Tynaarlo net zo, maar hier (LOP Oldambt, Westerwolde en Veenkoloniën) is dat niet het geval.*

Het LBP van Midden Drenthe is in 2011 geactualiseerd. Het voorgaande plan stamde uit 2000. Aan dit plan zijn een aantal nieuwe inzichten en ontwikkelingen toegevoegd. Opvallend hierbij is dat deze actualisatie grotendeels is uitgevoerd door een stagiair (correspondentie Zwartkruis, 2012). De gemeente wil via de provinciale landschapsprojecten, waar het de afgelopen jaren ervaring heeft opgedaan, zo mogelijk aandachtspunten c.q. projecten uit het LBP meenemen. Dijkstra: *Actualiseren en dan nemen ze gewoon wat ontwikkelingen mee. Maar wij zijn hier ook niet actief bij betrokken, dat zegt wel wat. Zo zijn er meer gemeenten die dat doen.*

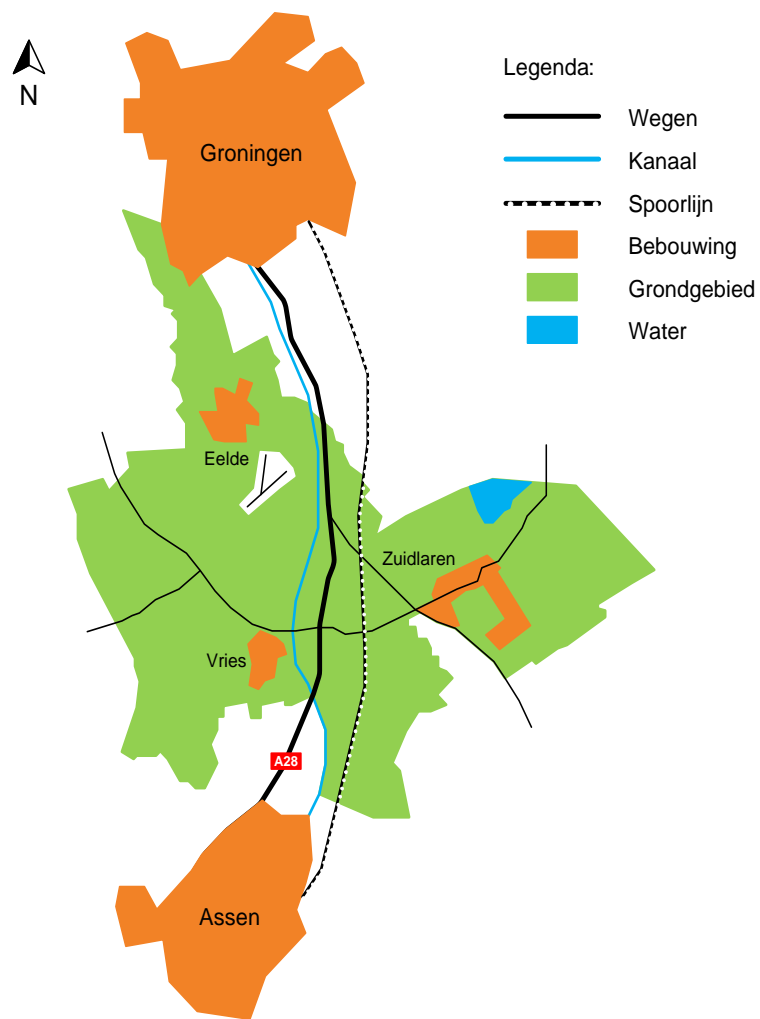
Bij navraag over de bedreigingen voor het Drentse landschap, komt in het interview het volgende beeld naar voren: Het ontbreekt volgens de heer Dijkstra aan een eenduidige aanpak en structurele middelen voor het landschap. De aanpak zou vooral projectmatig en incidenteel zijn. In een reactie per e-mail van de Natuur en Milieu Federatie Drenthe komt dit beeld ook naar voren (correspondentie Van den Berg, 2012). Hoe er bijvoorbeeld omgegaan wordt met bebouwing aan de rand van beekdalen, is anders in verschillende gemeenten. Gemeenten in Drenthe lijken vaker een eigen aanpak te hebben. Gemeente De Wolden is op het moment van schrijven bezig met een landschapsontwikkelingskader, Emmen heeft een landschappelijke waardenkaarten gemaakt. Coevorden heeft het landschapsontwikkelingsproject Dalen – Wachtum opgezet.

Het ontbreken van deze eenduidige aanpak en structurele middelen, zal er volgens de heer Dijkstra toe leiden dat de sluipende autonome ontwikkelingen (langzaam verlies van elementen en verdere schaalvergroting in bepaalde gebieden) niet gestopt zullen gaan worden.

Waar er misschien provinciale regelingen voor landschapsbeheer en ontwikkeling missen, worden volgens de heer Dijkstra burgers in Drenthe nadrukkelijk betrokken: *Daar is veel in geïnvesteerd. Echt participeren van burgers. Ik weet niet of dat overal zo is, maar ik weet wel dat wij dat in Drenthe heel veel hebben gedaan. [...] Ik heb het hier wel eens met een collega uit Noord-Brabant over gehad, die zei: wij hebben misschien wel GBD, maar het is voor ons heel moeilijk om burgers erbij te betrekken. Dat heb je hier wel, mensen hebben hier iets met hun omgeving.*

5.2.2 Structuurvisie LOP Tynaarlo

De gemeente Tynaarlo ligt min of meer ingeklemd tussen de twee provincie hoofdsteden Groningen en Assen. De gemeente positioneert zich, naar eigen zeggen, als luwe 'Groene Long' in de stedelijke regio Groningen-Assen.



Figuur 7 De ligging van de gemeente Tynaarlo tussen Groningen en Assen (bron: eigen bewerking, 2012)

Proces

In 2006 heeft de gemeente een structuurplan vastgesteld. Een van de wensen uit dit plan was dat de thema's natuur en landschap verder uitgewerkt zouden worden in een LOP. De gemeente ligt in een gebied met een hoge ruimtelijke dynamiek, met verschillende 'claims'

vanuit de omgeving, die een bedreiging kunnen vormen voor het landschap. In het noorden speelt er veel rond stadsuitbreiding van Groningen en het gebied voor waterberging te Peizermade. Een andere niet te missen ontwikkeling is de baanverlenging van vliegveld Eelde. Om deze dynamiek in goede banen te leiden en de landschappelijke kwaliteiten te behouden en te versterken werd een LOP wenselijk geacht. Er is gekozen om de status 'structuurvisie' aan het plan te koppelen, als een manier om te borgen dat het plan bij ruimtelijke ontwikkelingen gebruikt gaat worden en niet *in een la verdwijnt* (interview Nanninga, 2012).

In 2007 is daadwerkelijk het startsein gegeven tot planvorming en is het landschapsarchitectenbureau H+N+S gekozen om het plan uit te werken. In september 2009 is de Structuurvisie LOP Tynaarlo door de gemeenteraad vastgesteld. Een publieksversie van het plan is aansluitend uitgegeven door de gemeente.

Uit het interview met de heer Nanninga van de gemeente Tynaarlo is naar voren gekomen dat het proces nadrukkelijk vanuit de gemeentelijke politiek is opgestart mede door een 'enthousiaste' wethouder. Er kon geen gebruik gemaakt worden van de subsidieregeling om een LOP op te stellen, de kosten voor de planvorming zijn dan ook door de gemeente zelf opgebracht. Maar omdat de gemeente het plan had, kon er later voor het uitvoeringsplan wel gebruik gemaakt worden van de subsidieregeling landschapsontwikkelingsplan 2010+ (interview Nanninga, 2012). Op de vraag of er ook samenwerking met andere gemeenten is gezocht, komt het volgende antwoord: *Nee. Die overweging is er niet geweest. Iedere gemeente is blijbaar toch met zijn eigen ding bezig. [...] Het is zelfstandig als gemeente gedaan. We hadden bepaalde ambities en wilden daar ook volledig voor gaan.* en in relatie tot de provincie: *Wij vonden het zelf heel belangrijk om dit te hebben. Die ambitie hebben wij als gemeente. Dat klinkt misschien wel wat arrogant, maar daar hebben wij geen provincie bij nodig gehad, om dit te bedenken.*

De keuze van de 25 deelnemers aan de klankbordgroep is door de gemeente uitgevoerd. Organisaties, waarvan door de gemeente gedacht werd dat die een positieve bijdrage konden leveren, zijn benaderd. In de loop van het proces zijn er geen partijen in de klankbordgroep meer bijgekomen, ondanks een aantal verzoeken daartoe. Buurgemeenten en de provincies Drenthe en Groningen zijn, in overeenstemming met procedures rond het opstellen van structuurvisies, later in het proces geconsulteerd.

De oorspronkelijke planning voor het plan hield in dat na een half jaar een concept plan ter inzage zou liggen. Dat bleek achteraf een te strakke planning, vooral ook om het door de gemeente gewenste draagvlak op te bouwen, aldus Nanninga: *Daarom heeft het mede langer geduurd, dan vooraf voorzien. Je kunt beter investeren in het proces vooraf en direct groepen erbij betrekken, dan mensen confronteren met iets wat bijna een voldongen feit is. Dan krijg je daarna dingen met procedures en dat is alleen maar negatieve energie. Als je het in het voortraject regelt, is het positieve energie. Dan zijn mensen bereid om daar in een positieve manier in mee te denken. Uiteindelijk ben je dan minder tijd kwijt.* Uiteindelijk heeft deze werkwijze geresulteerd in een positieve samenwerking, aldus verschillende partijen (interview Nanninga, 2012; correspondentie Van den Berg, 2012; gemeente Tynaarlo, 2009a).

De koppeling van de status 'structuurplan' aan het plan heeft bij een aantal partijen wel enige tegenstand opgewekt. Bij de inspraak op het plan hebben LTO-Noord en de gemeentelijke overleg commissie van LTO-Noord het als ongewenst aangeduid dat het plan deze status zou krijgen. (gemeente Tynaarlo, 2009b). Aanvullend werd het volgende commentaar gegeven: *Het is een visie vanuit het perspectief van landschap en natuur. Een puur sectorale visie die*

volstrekt voorbijgaat aan de belangen van sociaaleconomische aard. Een structuurvisie dient een integrale visie te zijn. Hierna heeft er een overleg plaatsgevonden tussen onder andere de wethouder en LTO-Noord. Een aantal tekstuele toevoegingen zijn gedaan in het LOP, met als doel het belang van de agrarische sector meer in beeld te brengen. De status structuurvisie is echter behouden gebleven. Bij de stemming in de raad is het plan dan ook niet unaniem aangenomen (Interview Nanninga, 2012).

Inhoud van het plan

De lagenbenadering, die ook in de handleiding voor het opstellen van een LOP staat, is als uitgangspunt genomen voor de analyse van het gebied. Het landschap wordt gezien als de optelsom van vijf verschillende lagen, die elkaar beïnvloeden (H+N+S, 2009). De volgende lagen worden in het plan onderscheiden:

1. fysieke ondergrond
2. natuur
3. cultuurhistorie
4. groenstructuur
5. netwerk infrastructuur

Vanuit de provincie is er een sterke focus op de essen en beekdalen in Drenthe (interview Nanninga, 2012; POPII 2004). In het plan is de nadruk echter meer op het stelsel van ruggen en beekdalen komen te liggen, als belangrijkste factor in de gemeente. Hier is dus een eigen lijn gekozen in de analyse. Naast het beekdalensysteem is iedere rug anders gekarakteriseerd en heeft daarmee ook andere ontwikkelingsmogelijkheden. De landschapszoning van de provincie is bij de mogelijkheden voor deze ruggen wel te herkennen, maar verder uitgewerkt. Binnen deze deelgebieden is er weer een onderscheid gemaakt in verschillende landschapstypes. Voor elk van deze gebieden en landschapstypes zijn de ambities, respectievelijk de spelregels geformuleerd.

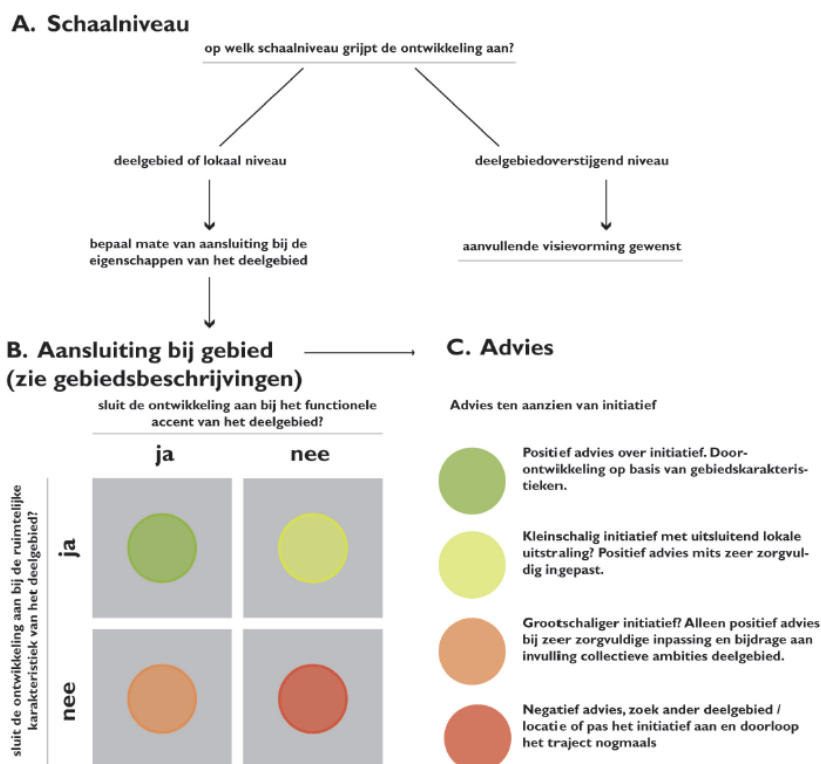
Toepassing

De gemeente wil met dit plan volgens Nanninga nadrukkelijk geen stomp over het landschap leggen, maar moet de naam 'ontwikkelingsplan' waar gaan maken.

Naast dat de Structuurvisie LOP gebruikt gaat worden als basis voor het bestemmingsplan buitengebied, wil de gemeente het op een viertal manieren gebruiken:

1. inspiratiebron
2. beleidskader
3. uitvoeringskader
4. beoordelingskader

Aangezien het LOP de status van structuurvisie heeft, zal in principe bij elk plan met een ruimtelijke component, dat binnen de gemeentegrenzen valt, het onderstaande beoordelingskader gebruikt gaan worden:



Figuur 8
Beoordelingskader
(bron: H+N+S, 2009)

Het doel is volgens de gemeente dat op deze manier het LOP verwe

ven wordt met alle gemeentelijke processen. Ook intern wordt er een handreiking gegeven aan andere beleidsvelden over de toepasbaarheid van het LOP bij ruimtelijke plannen. Om uitvoering te kunnen geven aan projecten, is bij het LOP een werkboek (uitvoeringsprogramma) opgesteld en geld gereserveerd. Een bedrag van 150 000 euro per jaar is in eerste instantie voor de periode 2010-2013 op de gemeentebegroting gezet, maar door recente bezuinigingen is er voor dit jaar 100 000 euro beschikbaar (interview Nanninga, 2012). Inmiddels is er een aantal projecten opgestart, een publieksfolder uitgegeven en lukt het volgens de heer Nanninga goed om met dit plan subsidies los te krijgen: *Je moet zelf wel zorgen dat je geld meebrengt. Je kunt niet van anderen verwachten dat die ergens geld in steken zonder dat je zelf daarin geld steekt. Als je dat denkt, dan denk ik: 'droom maar lekker verder. Dan zul je niets realiseren.'* Inmiddels is met behulp van cofinanciering door de Regio Groningen-Assen en Provincie Drenthe voor 600 000 euro het project 'herstel particuliere landschapselementen' uitgevoerd. In de uitvoeringsfase probeert de gemeente ook waar mogelijk een faciliterende rol te vervullen. 'Positieve luiheid' aldus de heer Nanninga. De vereniging Zeijewiek heeft inmiddels op eigen initiatief een omgevingsplan opgesteld op basis van het LOP. Door dit eigen initiatief heeft de gemeente prioriteit aan dit project gegeven.

5.3 Overijssel

5.3.1 Het beleid voor het landschap in Overijssel en de plek van het LOP daarin

Organisatie

Institutionele context

Net als in Drenthe zijn de belangrijkste provinciale kaders neergelegd in een omgevingsvisie en omgevingsverordening, vastgesteld in 2009. Daarnaast is er een pMJP. De uitvoering van dit pMJP gaat via een gebiedsgerichte aanpak en inrichtingsprojecten in zes deelgebieden. Door middel van een Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) moet er voor de nodige afstemming gezorgd worden (provincie Overijssel, 2006).

Bij de omgevingsvisie is er gekozen voor een meer op ontwikkelingsplanologie geënte aanpak, aldus mevrouw Klompe van de provincie Overijssel. Er is hierdoor meer mogelijk in het buitengebied. Voor die extra ontwikkelingsruimte wordt er in Overijssel een tegenprestatie gevraagd in de vorm van investeringen in natuur, landschap, toegankelijkheid en cultuurhistorische elementen. Bij deze visie is een 'Catalogus Gebiedskenmerken' opgesteld. Voor de hele provincie is hierin aangegeven wat kenmerkende en waardevolle landschappelijke elementen zijn, die behouden en waar mogelijk ontwikkeld moeten worden. Aan de gemeenten is de taak gegeven dit op gebiedsniveau verder uit te werken.

Tevens voortkomend uit de omgevingsvisie en omgevingsverordening is het instrument 'Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving' (KGO). De provincie wil hiermee zorgen dat ruimtelijke ontwikkelingen enigszins in goede banen geleid worden. Eerdere provinciale regelingen als 'Rood voor Rood' en 'Vrijkomende Agrarische Bedrijven' zijn hierdoor vervangen. Uitgangspunt bij deze regeling zijn de principes dat: *elke ontwikkeling dient bij te dragen aan een versterking van de ruimtelijke kwaliteit en de ontwikkelingsruimte die men krijgt dient in evenwicht te zijn met investeringen (prestaties) in de ruimtelijke kwaliteit* (werkboek KGO, 2010). Mevrouw Klompe zegt hierover: *We verwachten van een gemeente in ieder geval dat ze daar een duidelijke visie over hebben en [weten] welke kant ze op willen met hun plangebied. Dus daar is een LOP ook weer een goed instrument, om dat goed te verankeren. Dan krijgt het [LOP] eigenlijk weer een extra rol.*

Wat betreft het landschapsbeheer is dit in Overijssel onder te verdelen in drie aandachtspunten (interview Klompe, 2012):

1. Groene landschapselementen in de vorm van houtwallen, singels, hagen enzovoorts;
2. landgoederen, 10% van het grondgebied van Overijssel;
3. erven.

De erven, volgens mevrouw Klompe 'het DNA van het landschap', worden bij de projecten 'Streekeigen Huis en Erf' aangepakt. Er wordt hierbij ingezet op een behoud en herstel van de karakteristieke erfbeplanting en bouwkundige elementen in een bepaalde streek van Overijssel. De ervenconsulenten van het hieronder genoemde 'Het Oversticht' spelen hier een belangrijke rol bij. Voor de groene landschapselementen is een systeem van Groene en Blauwe Diensten (GBD) opgezet. Grondeigenaren, die bepaalde landschapselementen op hun grondgebied willen aanleggen, beheren of onderhouden, kunnen een vergoeding hiervoor krijgen.

Gemeenten werken in een LOP een visie en de Catalogus Gebiedskenmerken verder uit voor hun eigen grondgebied en bepalen op deze wijze welke onderhoudspakketten er in de gemeente mogelijk zijn. Op basis hiervan kunnen er privaatrechtelijke contracten voor een periode van 20 tot 30 jaar afgesloten worden met deze grondeigenaren (stichting GBDO, 2012). De stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel is voor het afsluiten van deze contracten opgericht. De benodigde financiële middelen hiervoor worden in een fonds ondergebracht. Op de vraag of GBD een stimulerende rol heeft gehad op gemeenten om een LOP op te stellen, antwoordt mevrouw Klompe het volgende: *Enorm, niet alleen met landschapsplannen, maar ook bij de uitvoering. Het is een stuk interessanter om een plan te ontwikkelen, als je weet dat er ook uitvoeringsgeld aan vast hangt. Je kan wel een mooie visie opschrijven, die vervolgens in de la komt, dat is natuurlijk frustrerend, dus die GBD hebben zowel voor de planontwikkeling als de uitvoering voor een enorme 'boost' gezorgd.*

Actoren

Naast de provincie Overijssel, die een actieve rol vervult in het beleidsdomein voor het landelijk gebied, is er een aantal centrale spelers te herkennen, die de rol van 'expert' vervullen. De kennis, die deze organisaties in huis hebben, is ook een belangrijke hulpbron voor de gemeenten. Hieronder worden twee van deze organisaties behandeld.

De stichting Landschap Overijssel is ontstaan na een fusie van Landschapsbeheer Overijssel en het Overijssels landschap. Dit maakt deze organisatie afwijkend van andere provinciale stichtingen omdat het nu ook terreinen in bezit heeft. Al vanaf de jaren '80 van de vorige eeuw is de stichting bezig met eerst het LBP en recent het LOP. Hier is bij vrijwel alle planvormingsprocessen opgetreden als adviseur van de gemeente, door deelname in de projectgroep. De specifieke gebiedskennis, ervaringen met financieringsconstructies en uitvoering worden dan ingezet (interview Broere, 2012). De heer Broere van Landschap Overijssel geeft ook aan dat er ook wordt meegekeken of er geen 'rare dingen' in de plannen komen: *Soms zie je dat er vanuit de theorie iets over een gebied gezegd wordt als: dit is een heel kenmerkend en open gebied. Waarvan ik dan kan zeggen dat daar drie ruilverkavelingen overheen zijn geweest en elke boom eruit getrokken is.*

Naast deze begeleiding bij de planvorming, wordt bij de uitvoering van een LOP vaak een koppeling gemaakt met de eigen programma's en mogelijkheden.

Het Oversticht zet zich in Overijssel in voor ruimtelijke kwaliteit en ruimtelijk erfgoed, zowel in steden als in dorpen en het landelijk gebied. (Het Oversticht, 2012). Deze organisatie heeft twee ervenconsulenten in dienst, die in opdracht van een gemeente op bezoek komen bij agrariërs en particulieren bij aanpassingen van erven en landgoederen. Samen met deze partijen wordt gekeken naar een verantwoorde vormgeving van deze aanpassingen. Verantwoord betekent hier in lijn met de gemeentelijke visie (interview Baarslag, 2012). De gemeenten Zwolle, Zwartewaterland en Kampen hebben regelmatig gebruik gemaakt van deze consulenten (interviews Baarslag; Blom, 2012).

Hulpbronnen

De hierboven genoemde regeling voor Groene en Blauwe Diensten is in Overijssel hét instrument voor een structureel beheer van het landschap. De provincie heeft hier zwaar op ingezet en heeft een groot deel van haar geld voor landschap hier in gebundeld. De gedeputeerde voor landschap Piet Jansen is al meerdere jaren bezig geweest om dit instrument

van de grond te krijgen (interviews Broere; Klompe, 2012). Een bedrag van 48 miljoen euro is vanuit de provincie hiervoor beschikbaar gesteld (provincie Overijssel, 2012). In 2011 bedroeg de totale investering van de provincie, gemeenten en private partijen inmiddels ongeveer 70 miljoen euro, ondanks een lichte aarzeling aanvankelijk bij gemeenten, om het voor GBD benodigde geld voor langere tijd vast te leggen (interview Broere, 2012).

Met betrekking tot het afsluiten en afhandelen van de contracten zijn er naast de, op provinciaal niveau opererende, stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel verschillende lokale stichtingen en fondsen opgericht. Deze fondsen voor staan los van het ILG. Eenmalige projecten kunnen wel met Europees geld mede gefinancierd worden, maar om dit te doen bij de GBD bleek niet mogelijk. De POP gelden die in het ILG zitten zijn niet bedoeld voor beheer. Regels omtrent staatssteun komen hier om de hoek kijken.

Uit het ILG worden nu nog wel diverse projecten gefinancierd, bijvoorbeeld Streekeigen Huis en Erf en projecten uit de uitvoeringsprogramma's van LOP's. Zowel mevrouw Klompe als de heer Broere geven echter aan dat de middelen om projecten via het ILG te financieren waarschijnlijk minder worden. In dat licht is Landschap Overijssel bezig om de mogelijkheden van een ruimtelijk kwaliteitsfonds uit te werken voor de provincie. Dit komt niet direct voort uit de KGO, maar hangt daar wel aan vast. De gevraagde investeringen bij geboden ontwikkelingsruimte kunnen bijvoorbeeld in dit fonds gestort gaan worden. Een eventuele mogelijkheid is dat dit fonds gebruikt kan gaan worden om projecten uit een LOP te financieren, die nu nog uit het ILG gefinancierd worden. Dit zou dan een duidelijk voorbeeld zijn om particuliere initiatieven te gebruiken om maatschappelijke doelstellingen voor landschap te realiseren.

Inhoud

Discoursen

Uit de verschillende interviews in Overijssel komt een beeld naar voren van samenwerking. Broere: *In Overijssel is er wel een traditie om samen te werken, ook over de gemeente grens. Zo stopt Deventer geld in een landschapsfonds buiten haar grens.* Ook mevrouw Klompe van de provincie Overijssel herkent dit bij het planvormingsproces rond bijvoorbeeld een LOP: *Het loopt niet altijd helemaal soepel, denk ik, maar over het algemeen heerst er in Overijssel wel de overlegcultuur. Dat alle partijen en disciplines bij elkaar aan tafel zitten. En ook de natuurorganisaties snappen heel goed dat je de agrarische sector nodig hebt om het landschap tot stand te brengen.*

Een tweede beeld dat naar voren komt is die van een uitvoerig en samenhangend beleid voor de omgeving in Overijssel. Het LOP wordt op meerdere manieren gekoppeld aan provinciaal beleid en subsidiemogelijkheden. Wat waarschijnlijk ook heeft meegeholpen bij de invoering van deze planvorm is het gegeven dat de provincie gemeenten in het begin actief heeft gestimuleerd om een LOP op te stellen en dit ook gezamenlijk met andere gemeenten op te pakken. Zo zijn er, volgens mevrouw Klompe, meerdere samenwerkingen tot stand gekomen, waar gemeenten van elkaars hulpbronnen gebruik konden maken en afwachtende gemeenten toch zijn aangehaakt. Landschap Overijssel is ook nadrukkelijk er mee bezig geweest om de voordelen van samenwerking bij een LOP onder de aandacht te brengen.

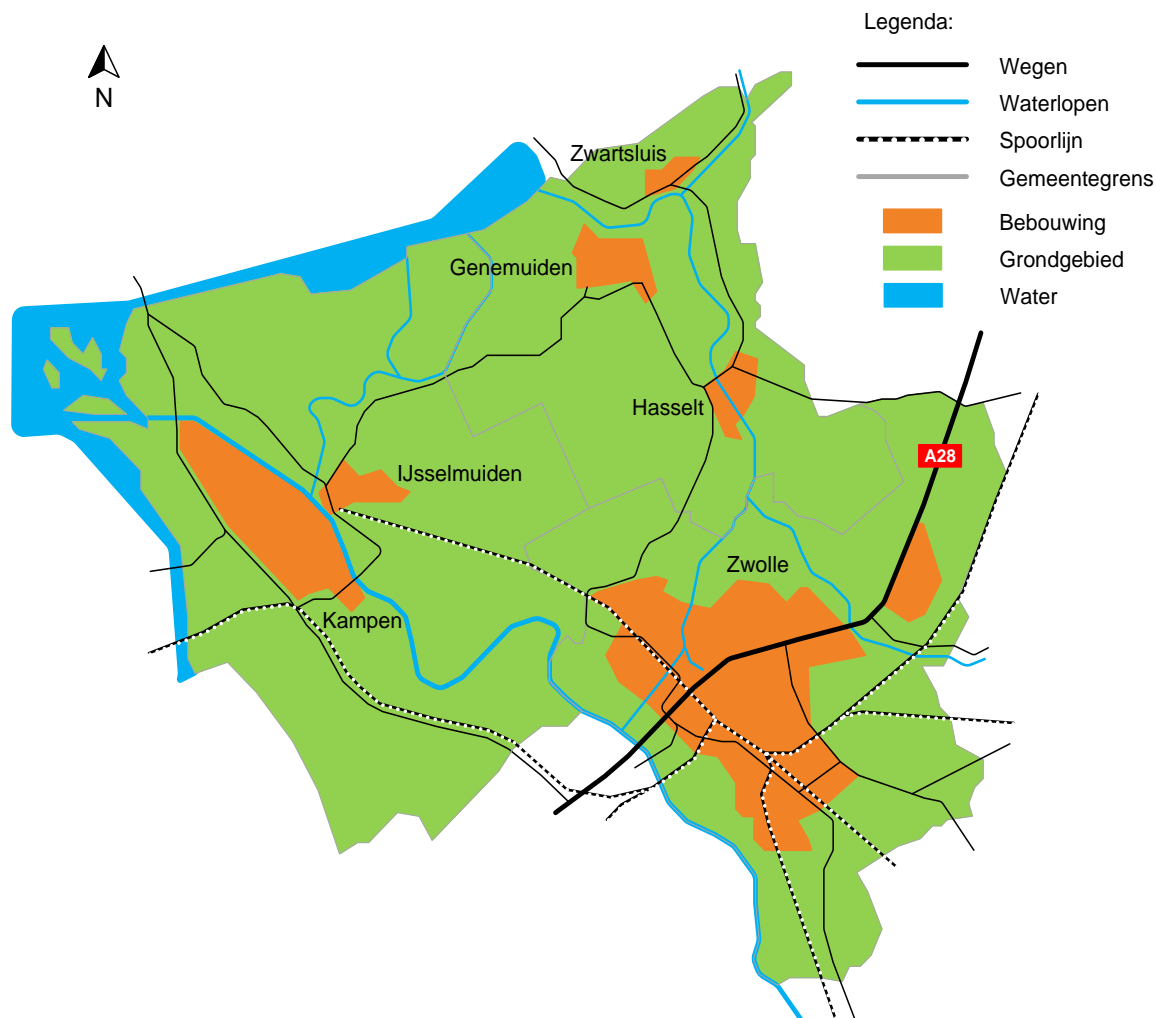
Ook is de koppeling tussen provinciale subsidiemogelijkheden en LOP's meermalen duidelijk gemaakt, zo konden gemeenten met een LOP een hoger subsidiebedrag krijgen dan gemeenten met een LBP (interview Klompe, 2012). Ook is nadrukkelijk het hebben van een LOP als basis voor de GBD gepresenteerd.

Op het moment van schrijven hebben 19 van de 25 gemeenten in Overijssel een LOP en twee gemeenten zijn nog bezig met de planvorming (zie ook bijlage 1). In de netwerkstad Twente, bestaande uit Almelo, Borne, Hengelo, Enschede en Oldenzaal is het LBP nog het geldende plan, behalve bij Oldenzaal dat al wel een LOP heeft. Uit de interviews komt naar voren dat er in deze gemeenten wel aandacht is voor hun landschap. Zo is er een landschapsfonds opgericht voor de gemeenten Almelo, Hengelo en Borne en heeft de gemeente Enschede al meerdere jaren uitvoerig beleid voor haar buitengebied; liep hiermee zelfs voorop, aldus de heer Broere en dan is de noodzaak voor een LOP er dan ook niet direct in deze gemeente. Er zijn nu nog een tweetal plannen in ontwikkeling. In de gemeente Hellendoorn is men bezig met het opstellen van een LOP, maar door een, op het moment, zware belasting op het ambtelijk apparaat door andere projecten, ligt het proces nu even stil (interview Broere, 2012). De gemeente Hardenberg is bezig een structuurvisie, LOP en bestemmingsplan in een keer op te stellen (gemeente Hardenberg, 2011).

Als kanttekening bij deze meer ontwikkelingsgerichte aanpak, zijn er ook eventuele moeilijkheden aldus mevrouw Klompe: *De komende jaren zal moeten blijken of we daar, als overheden, op een goede manier invulling aan hebben gegeven, zodat het ook echt een toegevoegde waarde oplevert. En dat je achteraf niet denkt: Oei, daar hebben we een beetje teveel de ontwikkelingen toegestaan in het buitengebied en dat hadden we eigenlijk toch anders moeten doen.*

5.3.2 Landschapontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen

De drie gemeenten liggen in de zogeheten 'kop van Overijssel' waar diverse waterlopen het gebied doorsnijden. In het plangebied zijn ook nog een drietal Hanzesteden te vinden, namelijk: Hasselt, Zwolle en Kampen.



Figuur 9 De drie gemeenten Zwolle, Zwartewaterland en Kampen (bron: eigen bewerking, 2012)

proces

Als directe aanleidingen om een LOP op te stellen worden er drie punten genoemd door de geïnterviewden:

1. Een actualisatie van de verouderde landschapsplannen was nodig;
2. het LOP als 'onderlegger' gebruiken voor de bestemmingsplannen buitengebied;

3. de mogelijkheid creëren om Groene en Blauwe Diensten te kunnen toepassen. De structuurvisies voor Zwolle, Zwartewaterland en Kampen (ZZK) zijn in respectievelijk 2008, 2005 en 2009 vastgesteld. Met het gegeven dat de bestemmingsplannen buitengebied voor 2013 bijgewerkt moeten zijn, paste het LOP daar goed tussen. In eerste instantie zijn de gemeenten Zwolle en Kampen samen opgetrokken om het plan te gaan opstellen. Deze samenwerking is onder meer voortgekomen uit de al lopende samenwerking in het Bestuurlijk Gebiedsoverleg (BGO) en het gegeven dat een groot deel van het plangebied de status Nationaal Landschap heeft. Met betrekking tot dit BGO geven Baarslag en Poortman aan dat de keuze van de gebiedsindeling niet optimaal is. Zwartewaterland had qua gebiedseenheid beter bij Zwolle en Kampen gepast dan bij Steenwijkerland en Staphorst. Eind 2008 heeft de gemeente Zwartewaterland toch geld beschikbaar gesteld om bij de andere twee gemeenten te kunnen aansluiten. Bij het overleg voorafgaand aan de planvorming was al aangegeven dat de Mastenbroekerpolder, die in alle drie de gemeenten ligt, sowieso in het LOP meegenomen zou gaan worden. Mevrouw Blom van de gemeente Zwartewaterland zegt dat uiteindelijk: *De wethouder toen overtuigd was dat het belangrijk was om mee te doen. Ook omdat het een deel is van het Nationaal Landschap.* In 2009 is gestart met de planvorming. Door het uitvallen van de BOL subsidie dat jaar leek dit eerst niet te gaan lukken, maar met een subsidie uit het ILG is het toch gelukt, aldus de heer Baarslag. In oktober 2010 is het plan door de drie gemeenteraden goedgekeurd.

Bij aanvang van de planvorming zijn een aantal doelen gesteld waar het plan voor ingezet zou gaan worden. Als eerste moest het een impuls geven aan het duurzaam landschapsbehoud, niet alleen door middel van de GBD, maar ook door landschap weer expliciet op de politieke agenda te krijgen in de gemeenten. Ten tweede het herkenbaar houden en versterken van de diverse landschapstypes, Poortman: *Dat je zegt dat je de eigenheid van de plek wil behouden. Dat je wil benadrukken dat niet het hele buitengebied, op een gegeven moment, een brij en eenheidsworst wordt.* Een derde doel hield in het plan te gebruiken als katalysator om meer geld los te krijgen, onder meer bij de eigen gemeenten.

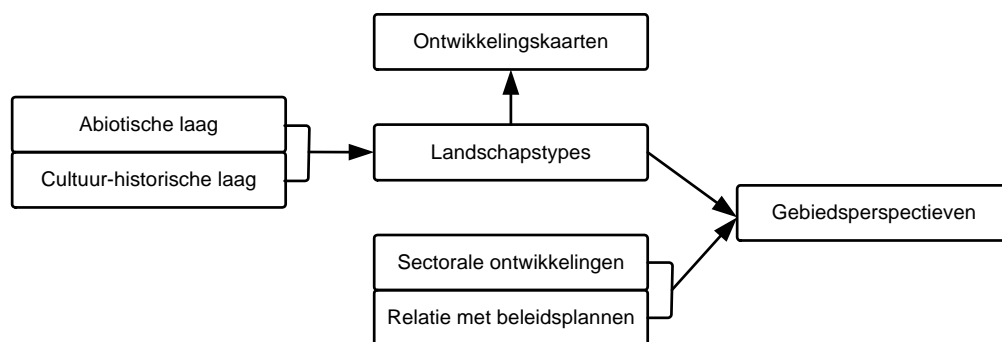
Naast een ambtelijke vertegenwoordiging van de drie gemeenten in de projectgroep en een afvaardiging van het adviesbureau Royal Haskoning, maakten Landschap Overijssel en Het Oversticht hier ook deel van uit. Voor de benodigde burgerparticipatie is er een adviesgroep gevormd bestaande uit vertegenwoordigers van 31 verschillende organisaties en daarnaast nog eens 15 organisaties en acht gemeenten als agendaleden, die op specifieke punten geraadpleegd of geïnformeerd zijn (Haskoning, 2010a). In de loop van het proces zijn er nog een aantal buurtverenigingen bij betrokken, die hadden aangegeven mee te willen doen (interview Baarslag, 2012). Opvallend is dat de provincie Overijssel in al deze groepen vertegenwoordigd was. Hier spreekt een betrokkenheid van de provincie bij het plan uit. In totaal zijn er een viertal bijeenkomsten geweest; een startbijeenkomst, eerste analyse, de visievorming en als laatste een toetsing van het geheel. Het adviesbureau heeft daarnaast nog een aantal gesprekken apart gevoerd met vertegenwoordigers van de landbouw, natuurclubs, buurtverenigingen en de recreatiesector, om te achterhalen wat die belangrijk vonden (interview Poortman, 2012). Met betrekking tot dit proces zegt de heer Baarslag: *Uiteindelijk [moet je] wel een keer de knoop doorhakken, want je hebt natuurlijk altijd tegenstellingen; landbouw, natuur, recreatie. Dat kwam in elk overleg wel naar boven en uiteindelijk moet je wel de knoop doorhakken: zó schrijven we het op.* met betrekking tot de sfeer: *Het overleg is, volgens mij,*

altijd constructief verlopen. Positief. Ook de samenwerking tussen de gemeenten word door mevrouw Blom als positief gekenschetst: *We zijn in grote eensgezindheid aan de slag geweest.* Tijdens de interviews wordt ook aangegeven dat er vanaf het begin aangegeven is, dat het een ontwikkelingsplan zou worden. Bij eerder overleg rond het Nationaal Landschap IJsseldelta is ook al gezegd dat niet alles 'op slot gaat', maar dat er ruimte is voor gerichte ontwikkeling. Een aantal knelpunten, bijvoorbeeld met agrariërs, zou op deze manier al zijn opgelost voordat er aan de slag werd gegaan met het LOP.

Inhoud

Bij de bepaling van de inhoud is er regelmatig verwezen naar eerdere plannen en afspraken, Poortman: *Niet steeds iets nieuws verzinnen. Zo is er vanuit het Nationaal Landschap al veel uitgedacht. In andere deelgebieden zijn sommige dingen ook al uitgedacht, dus die hebben we ook heel snel meegenomen.*

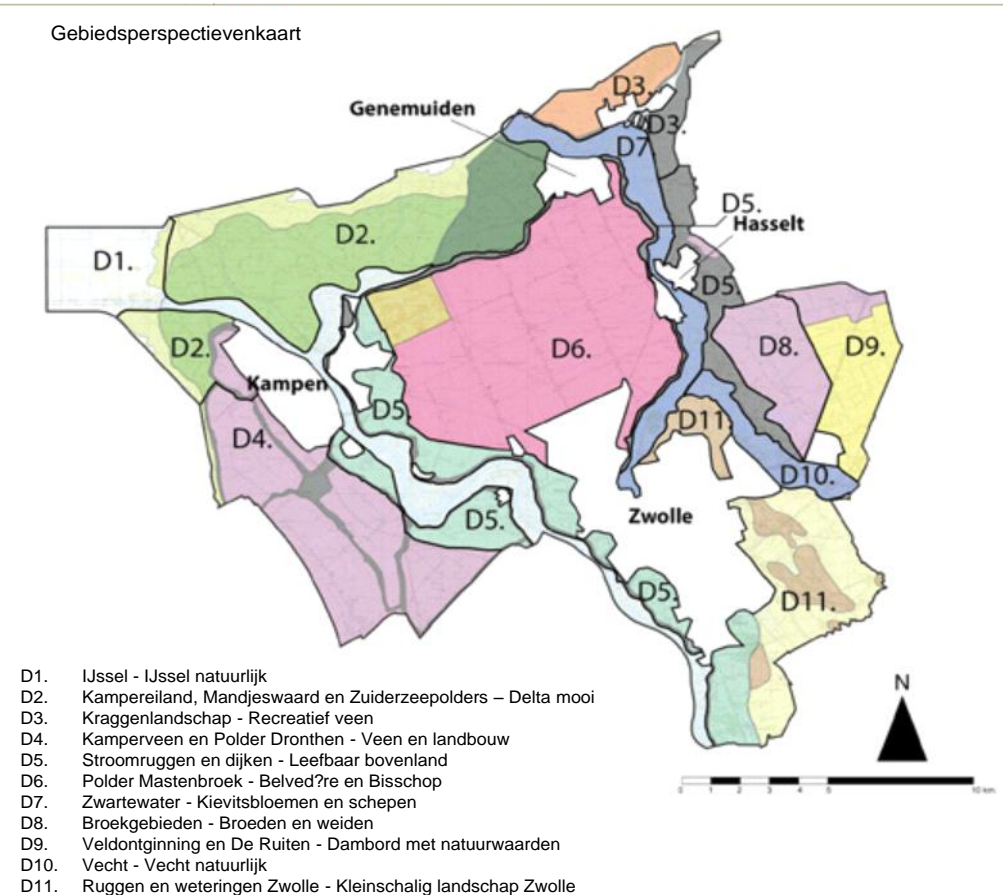
Ter onderbouwing van de visie is er eerst een analyse (zie figuur 10) van de huidige situatie van het landschap en sectorale ontwikkelingen uitgevoerd (landbouw, natuur, wonen, werken, recreëren, relevant beleid). Aan de hand van de analyse zijn 14 landschapstypes benoemd en zijn ontwikkelingskaarten gemaakt, met daarop de ongewenste en gewenste ontwikkelingen uiteengezet. Deze landschapstypen zijn opgebouwd uit vlak-, punt-, en lijnelementen. Dit zijn bijvoorbeeld poelen, bomen en sloten. De specifieke samenhang van deze elementen vormt de 'beeldstructuur' van een landschapstype. Op hun beurt zijn deze landschapstypen weer en uitgewerkt in 11 gebiedsperspectieven (zie figuur 11), met elk een eigen gewenst ontwikkelingsperspectief gekoppeld aan de sectorale ontwikkelingen. De ontwikkeling van de gebiedsperspectieven moet, volgens de hoofdvisie, bijdragen aan de 'beeldenstructuur' in het gebied, maar moet wel rekening houden met bestaande activiteiten (Haskoning, 2010a). In deze gebiedsperspectieven zijn er thematische accenten per gebied aangebracht, ook afgestemd op ander beleid natuur, landbouw, cultuurhistorie en recreatie. De perspectieven zijn voorgelegd aan de adviesgroep leden ter toetsing en om een idee te krijgen hoe deze groepen er tegenaan keken. Aan de hand van het commentaar zijn eventuele aanpassingen gedaan, aldus de heer Poortman.



Figuur 10 Werkwijze landschapsanalyse (bron: Haskoning, 2010a; eigen bewerking, 2012)

De ontwikkeling van recreatieve en toeristische mogelijkheden komt opvallend vaak terug in de gebiedsperspectieven, met directe verwijzingen hiernaar in negen van de elf perspectieven.

Dit lijkt in lijn met beleid voor het Nationaal Landschap IJsseldelta. Op de informatiepagina hiervan wordt namelijk het volgende vermeld: *De opgave voor de Nationale Landschappen is het behouden, duurzaam beheren en waar mogelijk versterken van de bijzondere kwaliteiten. Ook de recreatieve toegankelijkheid moet vergroot worden* (website NL IJsseldelta, 2012). Landbouw wordt in vijf van de elf perspectieven als een primair structurerend element aangeduid, dit lijkt toch een indicatie van het belang van deze sector voor het gebied.



Figuur 11 Een overzicht van de gebiedsperspectieven (bron: Haskoning, 2010a)

Naast het bepalen van de landschapstypes is van het hele gebied een inventarisatie gemaakt van de landschappelijke en natuurlijke elementen door het adviesbureau, ook recreatieve wandel- en fietspaden zijn meegenomen. Deze elementen zijn gecategoriseerd in bepaalde groepen landschapselement (lijn, vlak en punt elementen) en opgenomen in een catalogus als bijlage bij het LOP, die gecombineerd met de landschapstypes als beoordelingskader voor de GBD dienst doen (Haskoning, 2010a). Dit is de gemeentelijke verfijning van de provinciale Catalogus Gebiedskenmerken. *Voor het LOP hebben we het eigenlijk verder uitgediept dan voor GBD nodig was. Uiteindelijk hebben we een eenvoudiger systeem hiervoor gehanteerd,* aldus de heer Baarslag. Zo zijn de verschillende landschapstypes teruggebracht naar drie

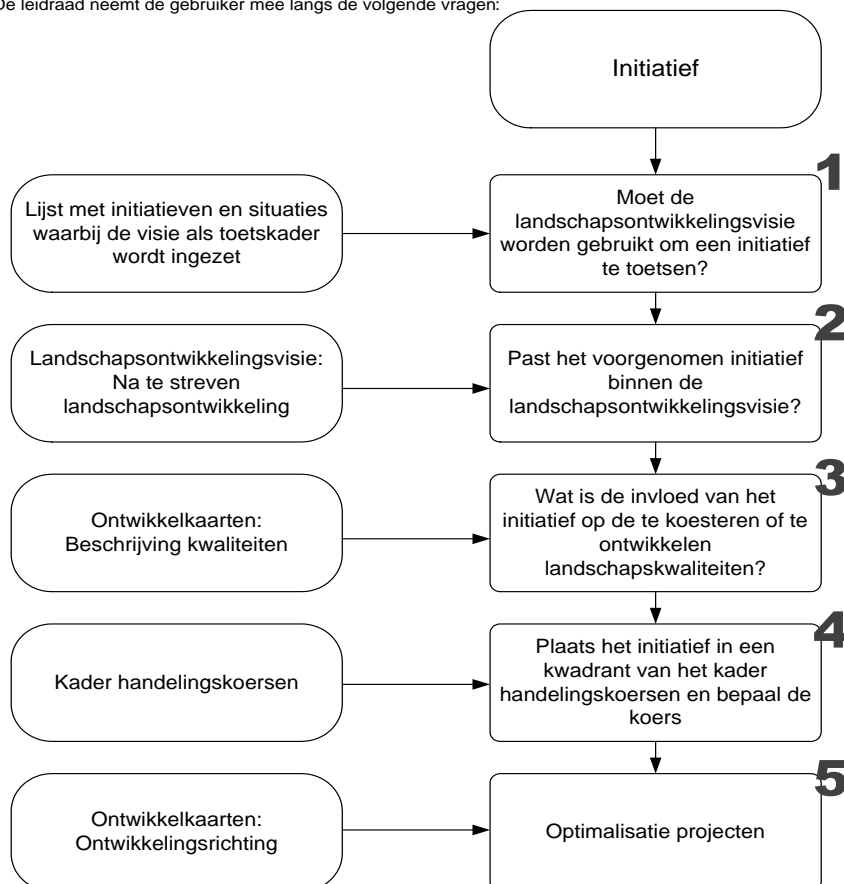
hoofdtypes, te weten: een polderlandschap, zandlandschap en rivierlandschap (Haskoning, 2010b)

Als laatste onderdeel van de visie, is een aanpak geformuleerd voor toetsing van ruimtelijke initiatieven. Aan de hand van een leidraad (zie figuur 12), wordt uiteengezet bij welke ontwikkelingen het LOP als toetsingskader gebruikt moet worden en wat de vervolgstappen zijn. Een viertal handelingskoersen is vervolgens mogelijk bij een initiatief (Haskoning, 2010a):

1. *Veranderen of afwijzen; initiatieven die niet passen binnen de visie, hoge landschapswaliteiten raken en daarmee dus de essentie van de doorontwikkeling van de beeldstructuur negatief beïnvloeden, worden negatief beoordeeld.*
2. *Aanpassen en bijbuigen; in dit kwadrant van het kader worden projecten geplaatst die niet passen binnen de landschapsontwikkelingsvisie en die geen hoge landschapswaliteiten raken.*
3. *Maximaliseren en toestaan; een initiatief dat bijdraagt aan de (hoge) landschappelijke kwaliteiten en past binnen de visie wordt in principe positief beoordeeld en is daarmee toelaatbaar.*
4. *Stimuleren en ondersteunen; de gemeenten willen initiatieven die passen binnen de visie en hoge landschapswaliteiten niet aantasten in principe stimuleren en ondersteunen.*

Een leidraad voor de toepassing van de visie; hoe pas je de visie toe?

Het gebruik van de visie om initiatieven in het buitengebied te beoordelen kent enkele eenvoudige regels. In de leidraad worden deze beschreven. Hiermee wordt voor iedereen duidelijk hoe de landschapontwikkelingsvisie wordt toegepast. De leidraad neemt de gebruiker mee langs de volgende vragen:



Figuur 12 Leidraad voor visietoepassing (bron: Haskoning, 2010a)

Toepassing

Het LOP voor Zwolle, Zwartewaterland en Kampen wordt zowel stimulerend, toetsend en als bouwsteen voor ander beleid gebruikt. Zo vormt het de bouwsteen voor de bestemmingsplannen buitengebied in al de drie gemeenten en vormt het een uitgangspunt voor het Uitvoeringsprogramma (UVP), de GBD en de projecten Streekeigen Huis en Erf. Daarnaast is het een toetsingskader voor ontwikkelingen in het gebied. In de publieksfolder voor het LOP wordt op dit punt ook gerefereerd aan de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (Kernteam LOP ZZK, 2012). Bijkomend moet het plan ook stimulerend werken, onder meer binnen de eigen gemeentelijke organisaties.

In het UVP staat een opsomming van projecten en de organisatie rond de GBD is erin uiteengezet. Voor een verdere koppeling van het LOP met het Nationaal landschap zijn projecten uit het uitvoeringsprogramma IJsseldelta hierbij ook overgenomen.

Om uitvoering te kunnen geven aan het plan moest er geld beschikbaar worden gesteld in de begrotingen van de gemeenten. De bezuinigingsrondes hebben echter ook hier plaatsgevonden. Naast geld voor de GBD is er alleen nog geld vrijgemaakt voor het faciliteren van de ervenconsulenten en de communicatie van het plan. De bezuiniging wordt echter niet als een directe bedreiging voor het LOP gezien, Blom: *De vertaling in ander beleid, dat heeft een veel groter gewicht eigenlijk [uiteindelijk], denk ik. Samen met de Groene en Blauwe diensten.* Een opvatting die door de heer Baarslag gedeeld wordt en waar hij de verwachting aan toevoegt dat de overige projecten op een manier ook wel weer hun weg zullen vinden. Wat betreft de financiering voor GBD bleek dit in Zwartewaterland wel een beetje 'een sigaar uit eigen doos', door geld dat eigenlijk voor projecten in de IJsseldelta was in te zetten voor deze diensten. Maar het geeft wel aan dat het politiek van belang werd geacht, aldus Blom. Dat er geld is vrijgemaakt voor de ervenconsulenten is volgens de heer Baarslag zeer waardevol. De heer Poortman voegt daar aan toe: *Je hebt daar zelf geen tijd voor om dat te doen. En je kunt het zien als een belangrijke hulp, bij het meedenken bij plannen. [...] Laten zien dat het [LOP] belangrijk is.*

Om het plan onder de aandacht te brengen van de inwoners in het gebied is er een publieksfolder uitgegeven. Gecombineerd met deze folder zijn in samenwerking met Het Oversticht een soort ansichtkaarten voor elk gebiedsperspectief gemaakt. Deze ansichtkaarten zijn ook gericht op bezoekers van het gebied en bevatten fietsroutes, die langs de waardevolle elementen in het gebied lopen (Interview Blom, 2012).

In 2011 is de stichting Particuliere Landschapsdiensten IJsseldelta plus (SPLIJ+) opgericht om uitvoering te geven aan de door de gemeenten aangeboden GBD. De stichting is IJsseldelta plus genoemd, omdat het totale buitengebied van al de drie gemeenten en niet alleen maar het Nationaal Landschap IJsseldelta onder deze stichting valt. De stichting is bewust lokaal opgezet. Er is hier dus niet voor gekozen om de diensten uit te laten voeren door de stichting GBDO. Over SPLIJ+ zegt de heer Baarslag dat: *je daarmee dus een continue factor in beeld hebt, die losstaat van de gemeente. Het heeft een zelfstandig stichting bestuur en heeft toch ook een behoorlijke portie geld te besteden. Daardoor wordt het ook serieus genomen denk ik. En ze gaan zelfstandig met het landschap aan de gang, om ook het landschap op de agenda te houden, zonder dat het altijd perse vanuit de gemeente hoeft te komen. Dus je hebt eigenlijk*

ook nog een bondgenoot naast je gemeentelijke inbreng, dat vind ik heel belangrijk. En zij gaan ook zelf achter financiering aan.

Uitvoering van de diensten gebeurt onder meer in samenwerking met de ANV Camperland, ANV Horst en Maten en Vereniging Buurtschap IJsselzone (gebiedsmakelaar IJsseldelta, 2012). Op 23 september 2011 zijn de eerste contracten afgesloten.

Bij de vraag over onvoorziene effecten bij het plan wordt door de geïnterviewden het ontstaan van een duurzame en prettige samenwerking tussen de gemeenten genoemd, hier valt te spreken over een actor- en discourscoalitie. Iets wat ze bij voorhand niet zo verwacht hadden. Zwartewaterland doet zelfs nu nog maar weinig met het BGO met Dalfsen en Staphorst (interview Blom, 2012). Voor de bewaking van de uitvoering van het LOP hebben de drie gemeenten een bestuurlijk en ambtelijk kernteam, dat iedere maand samenkomt, gevormd, waaronder een aantal keer per jaar met het uitvoeringsteam IJsseldelta.

Verdere samenwerking vindt plaats bij de opstelling van de nota van uitgangspunten voor het bestemmingsplan buitengebied, dat door de drie gemeenten gezamenlijk wordt opgesteld.

Baarslag: *Die planjuristen en ruimtelijke ordenaars zitten allemaal bij elkaar om tafel om een gemeenschappelijk beleid af te spreken.*

Het beleid voor het buitengebied wordt nu op elkaar afgestemd. Blom: *Die afstemming kost wel tijd, maar levert wel wat op.* Zo kan Zwartewaterland gebruik maken van specialisten, oftewel hulpbronnen, die de grotere gemeente Zwolle heeft. De heer Baarslag heeft het ook nog over een ander effect: *Ook voor partijen in het gebied, die begrijpen het beter. Het is eenduidig.*

Mevrouw Blom voegt daar aan toe: *Het is een consistente toets.[...] Ik denk dat het aanvragers minder het gevoel geeft dat ze zijn overgeleverd aan de willekeur van een ambtenaar.*

5.4 Gelderland:

5.4.1 Het beleid voor het landschap in Gelderland en de plek van het LOP daarin

Organisatie

Institutionele context

Het streekplan voor de provincie stamt uit 2005. Op 15 februari van dit jaar is gestart met de procedure om het streekplan te laten opvolgen door een nieuwe structuurvisie (provincie Gelderland, 2012a). In het streekplan wordt een op ontwikkelingsplanologie gestoelde strategie aangehouden en geldt er een compensatieplicht bij ontwikkelingen, die natuur, bos en de EHS schaden (provincie Gelderland, 2005). Aan gebiedsspecifiek beleid is invulling gegeven door de aanduiding van zes regio's met bijbehorende kwaliteitsbeelden en ambities. Om vanuit de provincie enigszins richting te geven een de werkwijze in het gehele landelijk gebied van de provincie is in 2006 'Het Landschapsboek' gepubliceerd als inspiratiebron voor allerlei partijen, waaronder gemeenten. De heer Baars van de provincie Gelderland zegt hierover: *Het landschapsboek geeft richting aan de uitvoering. Het wil een verbreding bewerkstelligen in de richting van ruimtelijke planvorming en inrichting. Met dit boek stimuleren en faciliteren wij een naar ons inzien gewenste ontwikkeling. In allerlei gebieds- en planvormingsprocessen zullen wij dit ook uitdragen.*

Op het moment wordt er druk gewerkt aan een nieuwe landschapsvisie voor de provincie. Inhoud van deze nieuwe visie is onder meer de opgave voor natuur in het kader van de herijking van de EHS. In relatie met de bezuinigingen op natuur wil de provincie Gelderland mede ook de opgave voor de EHS verkleinen om de schaduwwerking op de landbouw en extensieve recreatie te verminderen (provincie Gelderland, 2012b). Deze nieuwe lijn komt voort uit het coalitieakkoord 'Uitdagend Gelderland', waarin meer ruimte voor maatschappelijke ontwikkelingen, ondernemers en privaat initiatief geboden moet gaan worden. Volgens de heer Nijhuis van de stichting Landschapsbeheer Gelderland is mede door hun lobby landschap een onderdeel geworden van deze nieuwe visie. Bij de gemeenten zal met name de verantwoordelijkheid hiervoor neergelegd worden, aldus de heer Nijhuis: *De gemeenten hebben hier ook zelf om gevraagd, die hebben gezegd: 'al die bureaucratie en ingewikkelde toestanden op het dossier landschap hoeft van ons niet. Wij regelen het zelf, het enige wat we van jullie provincie vragen, groot en rijk als je bent, financier mee'.*

Actoren

Landschapsbeheer Gelderland is ontstaan uit een provinciale organisatie en tien jaar geleden een zelfstandige stichting geworden. Dit is volgens de heer Nijhuis van invloed geweest op hoe de organisatie in het beleidsdomein opereert en zich opstelt. Een brede benadering voor landschap is naar zijn zeggen altijd gekozen, er zou minder sectoraal vanuit natuur en groene elementen gedacht worden.

Opvallend is dat met de provincie een bestuursovereenkomst is afgesloten over het ondersteunen van gemeenten op het gebied van uitvoering van het landschapsbeleid, waaronder het LOP (interview Nijhuis, 2012). Gemeenten zijn actief benaderd om deze nieuwe planvorm onder de aandacht te brengen en om verouderde LBP's te vervangen. Ook helpt de

stichting bij het planvormingsproces door: *Gedurende dat proces mee te kijken, mee te lezen: ‘zit alles erin, is het voldoende?’ [...] We konden dwarsverbanden leggen. En op die manier zijn wij eigenlijk wel bij elk LOP in Gelderland betrokken.* In een aantal gevallen is er zelfs een uitvoeringsprogramma opgeteld voor een gemeente. Naast deze adviserende en ondersteunende rol begeleidt de stichting ook ruim 5000 vrijwilligers, die actief zijn in het landschap.

Andere kenmerkende actoren in het Gelderse beleidsdomein voor landschap zijn binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet naar voren gekomen.

Hulpbronnen

Om landschap op de agenda te houden heeft iedere gemeente in Gelderland de beschikking over een landschapscoördinator. Sommige gemeenten hebben maar voor 0,1 f.t.e. een coördinator in dienst, terwijl andere er twee mensen in dienst voor hebben. Ondanks dat verschil is er wel altijd iemand voor een gemeente, die op het gebied van landschap aangesproken kan worden (interview Nijhuis, 2012).

In de provincie Gelderland zijn er een tweetal eigen subsidieregelingen voor landschap. De Subsidieverordening Vitaal Gelderland 2007-2013 biedt mogelijkheden voor de uitvoering van projecten uit een LOP. Met deze subsidie heeft de provincie indirect gestimuleerd dat plannen opgesteld zijn (correspondentie Baars, 2012). Deze subsidie kent een breed toepassingsbereik. Naast aanvragen voor landbouw en water gerelateerde projecten zijn ook projecten rond sociaaleconomische vitalisering en sport mogelijk. Voor het herstel van landschapselementen is er de regeling Gemeentelijke Projecten Landschapsbeheer (GPL), die gericht is op het herstel van landschapselementen. In het voorjaar van 2010 werd ‘per ongeluk’ door de Provinciale Staten deze GPL-subsidie tijdelijk stopgezet (Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2010). De provincie was dat jaar bezig een regeling voor landschapsbeheer en herstel in de vorm van groene en blauwe diensten via een publiekrechtelijk traject. De provincie zag hiervoor het liefst dat door gemeenten de benodigde landschapsfondsen werden opgericht en beheerd (Netwerk Platteland, 2012). Uiteindelijk is de invoering van deze GBD gestrand. Om gebruik te kunnen maken van deze GBD moesten gemeenten naast een LOP met uitvoeringsprogramma ook een Gebiedsuitvoeringsprogramma (GUP) opstellen. De heer Nijhuis zegt daarover: *En daarvan hadden de gemeenten, terecht wel, iets van: ‘we hebben net ons LOP klaar en dan moeten we al weer een GUP maken.’* Ook de hoogte van de beschikbare financiële middelen leidde tot discussie: *Op een gegeven moment zag je in de stukken dat de provincie 5 miljoen wou investeren. Toen hebben wij gezegd: ‘op het moment dat je niet de ambitie hebt, om het op niveau te brengen, dat je ook daadwerkelijk wat kan betekenen,’ dan is ons advies naar de provincie geweest: ‘dan kan je het beter niet doen.’ En ook de gemeenten hebben dat uiteindelijk gezegd.* In de loop van vorig jaar werd duidelijk dat deze diensten er niet zouden komen. Inmiddels vinden er onderhandelingen plaats om een nieuwe regeling op te stellen, als alternatief voor deze diensten: *Nu gaat het zo worden, maar dat moet nog volgende week vastgesteld worden [27 juni 2012], dat de gemeenten een contract gaan afsluiten met de provincie voor vier jaar, waarin ze allerlei uitvoeringsactiviteiten voor landschap opnemen en daar een begroting onder leggen. Dan zeggen ze tegen de provincie: ‘Dit is het contract, wij investeren per jaar 50 000 euro (zeg maar) en we verwachten dat jullie bij deze 50 000 euro ook 50 000 inleggen.’ Dat is een nieuwe ontwikkeling, dat moet per 1 januari 2013 ingaan, dan moet het eerste contract getekend gaan worden.* (interview Nijhuis, 2012)

Inhoud

Discoursen

Volgens de heer Nijhuis is in Gelderland de nadruk gelegd op het integrale karakter van het landschap. Iets wat in het Landschapsboek ook naar voren lijkt te komen: *We benaderen landschap breed als leefomgeving. De tijd dat landschap vooral werd opgevat als groene landschapselementen is voorbij. [...] Toerisme en recreatie, maar ook landelijk wonen, zijn voorbeelden van nieuwe economische dragers die een positieve bijdrage kunnen leveren aan landschapsontwikkeling.* Op deze manier is er volgens de heer Nijhuis makkelijker aansluiting te vinden bij allerlei partijen, waaronder de politiek. Landschap is dan: *een soort smeermiddel tussen partijen.* Deze benadering heeft ook invloed op de LOP's:

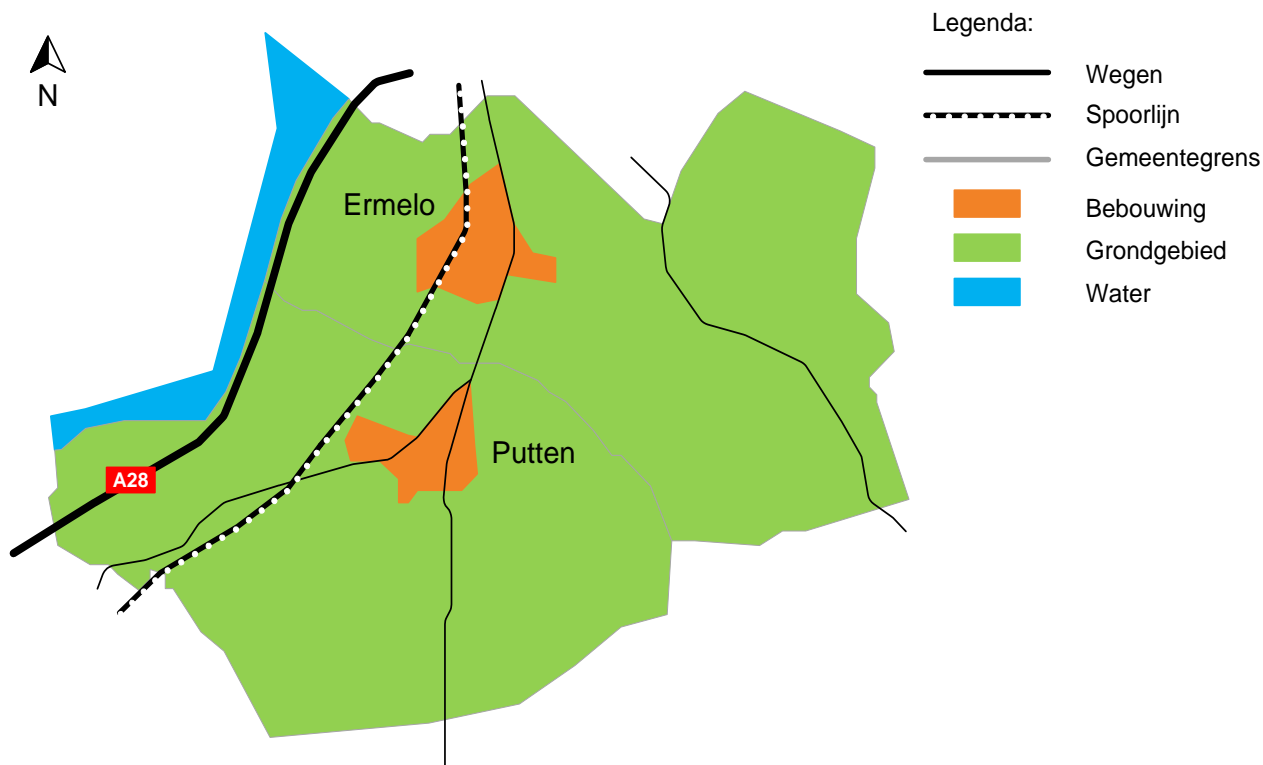
Bij ons is het veel meer zo, dat je moet zorgen dat je het landschap onder de aandacht brengt. Dat je met bewoners in contact komt, je zorgt voor communicatiemateriaal, een website maakt, je de energie peilt bij je bewoners in je gebied. Dat is bij ons een LOP. Net zoals we zelf zijn, dat is veel integraler. Die brengt al deze sectoren samen: landbouw, recreatie, verkeer, water, cultuurhistorie.

Wat betreft de implementatie van het LOP staat in het pMJP (2006) het volgende vermeld: *Gemeenten vervullen een centrale rol voor het behoud en de ontwikkeling van het landschap. Voor een integrale planmatige aanpak van deze rol zijn de gemeenten door LNV gestimuleerd tot het opstellen van een integraal landschapsbeleids-/ ontwikkelingsplan (LOP).* Uit correspondentie met de heer Baars van de provincie Gelderland komt naar voren dat de provincie de uitvoering van deze plannen indirect stimuleert, door het verlenen van een financiële bijdrage en de inzet van Landschapsbeheer Gelderland, maar in principe zelf niet actief bij de planopstelling is betrokken: In een bepaalde gevallen is wel meegedacht met de gemeente, maar dit is geen formele rol, aldus de heer Baars (correspondentie Baars, 2012). Deze financiële bijdragen zijn de hierboven genoemde regeling GPL en de subsidieverordening Vitaal Gelderland.

Op dit moment hebben 44 van de 56 gemeenten in de provincie inmiddels een LOP (zie ook bijlage 1). De planvorm is in Gelderland wel goed ontvangen, Nijhuis: *De meeste LBP's waren al oud en de gemeenten hadden ook al het idee volgens mij: 'we zijn te conservatief. We moeten meer kijken naar ontwikkelingen.'* [...] *Het was makkelijk uit te leggen waarom het voor hen belangrijk zou zijn om een LOP op te stellen.* De mogelijkheid voor gemeenten om samen te werken is door Landschapsbeheer Gelderland aangegeven, maar met name het financiële aspect heeft geleid tot samenwerking, gebiedseenheid speelde hier een minder grote rol. Zeven gemeenten hebben nu nog een LBP en vier hebben geen van de twee landschapsplannen. De gemeente Duiven is bezig met de opstelling van een LOP, maar heeft geen subsidie voor het opstellen hiervan gekregen. De invulling van het plan kan dan ook anders uitvallen, in het licht van de bezuinigingen en het is de vraag in hoeverre het vergelijkbaar wordt met eerdere ontwikkelingsplannen. Bij navraag over deze invulling van het plan in het algemeen antwoordt de heer Nijhuis: *Dat ligt er aan wanneer het plan is opgesteld. In de tijd dat er nog veel budgetten waren, was het wel: 'wij gaan dit doen, wij gaan dat doen, wij gaan zus'* De latere LOP's zijn al veel meer van: *'wat kun je als burger betekenen in de uitvoering?'* In de uitvoeringsmodules [van latere LOP's], bijvoorbeeld bij Ermelo-Putten, is het zoeken naar private financiering altijd wel een issue.

5.4.2 Landschapsonwikkelingsplan Ermelo-Putten

De gemeenten Ermelo en Putten maken deel uit van het deelgebied Noord-Veluwe. Het grondgebied ligt deels op de westflank van het Veluwemassief en grenst in het westen aan de Veluwerandmeren.



Figuur 13 De gemeenten Ermelo en Putten (bron: eigen bewerking, 2012)

Proces

Er waren meerdere redenen om tot de opstelling van een LOP in Ermelo en Putten te komen. Beide gemeenten hadden een oud LBP en er was een wens om deze plannen te vernieuwen. Op basis van een oud LBP een subsidie aanvragen geeft minder kans om deze ook toegewezen te krijgen, aldus de heer Saaltink. Een tweede punt dat aanleiding heeft gegeven tot een nieuw plan, was de wens om de dynamiek van ontwikkelingen in het buitengebied beter op het landschap aan te laten sluiten. Volgens de heer Saaltink is het landschap een dynamisch iets en willen de gemeenten deze dynamiek ook gebruiken: *Kansen benutten als die zich voordoen*. De verouderde beleidsplannen boden echter geen goede uitgangspunten om bepaalde nieuwe ontwikkelingen in goede banen te leiden en waar mogelijk te gebruiken. Door het plan samen op te stellen werden de plankosten voor 75% vergoed uit de BOL-subsidie. Dit was een belangrijke reden tot samenwerking, maar volgens de heer Saaltink delen de gebieden ook veel kenmerken: *Als je er twee plannen van zou maken zou het deels, 50%, of*

misschien wel meer dezelfde inhoud hebben. Dus waarom zou je het dan apart doen? In die zin is dat wel goed geweest om dat samen met Putten te doen.

In november 2009 is gestart met het opstellen van de uitgangspuntennotitie voor het LOP. Voor de procesbegeleiding is Landschapsbeheer Gelderland betrokken geweest. Binnen de gemeenten was er niet voldoende capaciteit om het hele proces aan te sturen en daarom is een procesbegeleider van landschapsbeheer Gelderland aangetrokken (interview Saaltink, 2012). Bij de planvorming van het LOP zijn een viertal groepen gevormd:

1. projectgroep; bestaande uit een ambtelijke afvaardiging van de twee gemeenten.
2. klankbordgroep; bestaande uit vertegenwoordigers van partijen die in het gebied actief zijn.
3. stuurgroep; bestaande uit wethouders, ambtenaren, het adviesbureau Nieuwland en de procesbegeleider van Landschapsbeheer Gelderland.
4. bewoners; bewoners zijn viermaal op uitnodiging bij het planproces betrokken.

In de klankbordgroep hebben vertegenwoordigers van onder andere de dorpskernen, werkgroepen landschapsherstel, het waterschap en Natuur- en Milieueducatie meegedacht. De ene partij wel meer dan de andere, volgens de heer Saaltink. Ook Staatsbosbeheer, natuurmonumenten en agrariërs waren in de klankbordgroep vertegenwoordigd. Deze drie partijen bezitten of beheren een aanzienlijk deel van het grondgebied in de gemeenten.

Een van de eerste acties bij de planvorming was een excursie door het gebied, Saaltink: *Met zowel de bestuurders, de wethouders, als alle partijen, met een bus het hele gebied rond, om te proeven: 'hoe komt het over, wat treffen we aan?' Daarmee komen reacties los en ga je met z'n allen over de kaart buigen. [...] Zo gaat natuurlijk zo'n visie ontstaan. Niet op een achternamiddag natuurlijk, maar al pratende, al schetsende worden de kwaliteiten vastgelegd.* Daarnaast zijn een viertal open bewonersavonden is georganiseerd. De eerste twee avonden zijn de kwaliteiten, knelpunten en kansen besproken. Hiervoor is het plangebied in een oostelijk en westelijk deel opgedeeld. De uitkomsten van deze avonden zijn meegenomen bij de opstelling van een uitgangspuntennotitie. Hierin zijn de uitgangspunten en doelen voor het plan geformuleerd. Naast de mogelijkheid om weer een goede basis voor een uitvoeringsprogramma te hebben, worden daar ook nog de volgende doelen genoemd:

- aandacht voor de relatie stad en buitengebied.
- het benutten van kansen door samenwerking tussen beide gemeenten;
- het plan benutten als onderlegger voor structuurvisies.

De relatie tussen stad en buitengebied is ook uit overleg met de bewoners naar voren gekomen (Gemeente Ermelo, 2012)

Ermelo wil het LOP gelijk inzetten als 'bouwsteen' voor een nieuwe structuurvisie, die het structuurplan uit 2001 moet vervangen. Putten heeft een structuurplan uit 2004 en gaat pas later over op de vorming van een nieuwe structuurvisie.

De uitgangspuntennotitie is gebruikt bij de visievorming door de projectgroep, klankbordgroep en stuurgroep. De voorlopige visie is vervolgens bij twee bewonersavonden besproken. Een avond voor de bespreking van de visie met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen en een avond meer gericht op natuur en water (interview Saaltink, 2012; gemeente Putten, 2012a). Verslagen van deze avonden en andere (tussen)producten zijn op de websites van de gemeenten geplaatst tijdens de planvorming (gemeente Putten, 2012b). Na deze ronde bewonersavonden zijn de definitieve visie en het uitvoeringsprogramma in samenwerking met

de klankbordgroep opgesteld en voorgelegd aan de gemeenteraden en in april van het jaar 2011 is het plan door vastgesteld.

Volgens de heer Saaltink is het proces wel plezierig verlopen. Bij de navraag of er nog discussies zijn geweest, antwoordt hij: *Die waren er natuurlijk ook wel. Er zijn natuurlijk ook belangenafwegingen. De agrarische sector kijkt anders tegen aan. [...] De nadelen van schaduwwerking van bomen, of houtwallen, of dat soort dingen. De recreatieondernemers zaten er ook bij. Die hadden wat minder met het landschap. Die zeiden: 'we zitten toch in het bos? Is dat een landschap, wat maakt het uit'? Maar we hebben ook geconstateerd dat juist op de overgangen van bos naar recreatieterreinen, waar ook recreanten langsfietsen of lopen, dat er best wel wat op te merken is over de inpassing in het landschap.* Uiteindelijk heeft deze discussie echter niet veel invloed gehad op het plan, aldus de heer Saaltink: *Bij het uitvoeringsprogramma komt het op de uitvoering aan en dan kun je nog wel weer een discussie krijgen. [...] Een visie daar kan iedereen zich wel een keer in vinden, zo van: ja mooi. Het gaat er juist om als je buiten een schop in de grond steekt, of je komt aanzetten dat er een heg of boom moet komen, of we gaan de verrommeling bij de recreatieterreinen verminderen. Wie ruimt het op, de recreatieondernemers, of gaan we die houten schuttingen daar weghalen, of gaan wij inplanten? Hoe doen we dat allemaal? Dan krijg je echt discussies met eigenaren.*

Inhoud

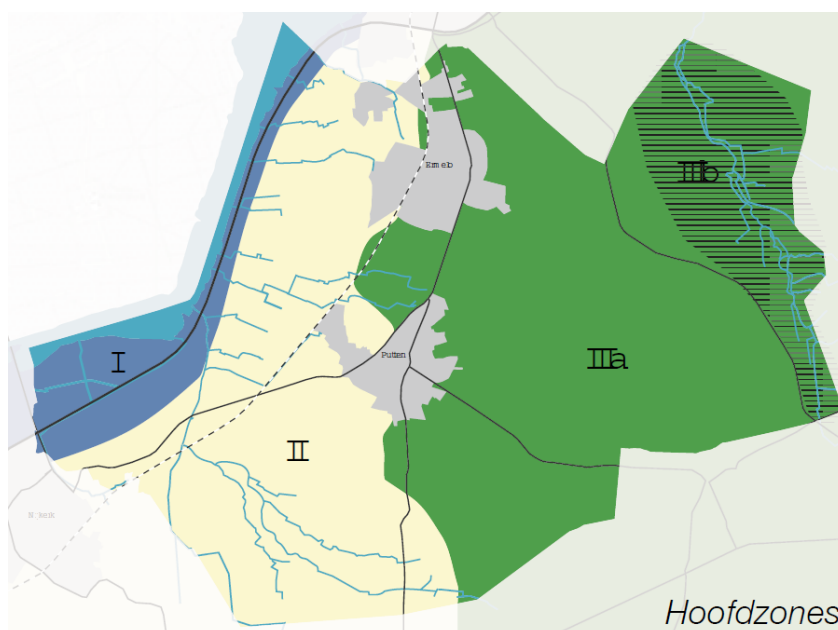
In de uitgangspuntennotitie is een onderzoek gedaan naar de specifieke kwaliteiten en te herkennen landschapstypes en -elementen in het gebied. Het belang van recreatie en toerisme voor het gebied wordt in het plan en door de heer Saaltink onderstreept: *Recreatie en toerisme hebben zich ontwikkeld als een van de belangrijke maatschappelijke en economische peilers van het plangebied.* (Nieuwland, 2010).

Op basis van geo-morfologische eigenschappen, ontginningsgeschiedenis en de huidige ruimtelijke samenhang en zichtbare kenmerken zijn een negental landschapstypen in het gebied bepaald, die behouden en versterkt moeten gaan worden (Nieuwland, 2011b).

Naast deze analyse van het landschap is tevens relevant beleid voor het gebied geïnterpreteerd. Bij navraag of dit beleid ook van invloed is geweest op de inhoud en visie van het plan, antwoordt de heer Saaltink: *Nee, voor mijn gevoel niet. We konden redelijk, vanuit de basis die er ligt, ons plan, onze visie verder uitwerken. Zonder dat we in de knoei kwamen met het provinciaal beleid.* Volgens de heer Scherrenburg van het adviesbureau Nieuwland: *stippelt het LOP geen nieuw beleid uit*, maar is het een visie op hoe zaken aangepakt kunnen worden (Hartman, 2010).

De uitgangspuntennotitie is verder uitgewerkt in het visiedeel. Op basis van bodemkundige eigenschappen zijn er vier zones (zie figuur 14) met elk een daar aan verbonden karakter aangemerkt:

1. open randmerenzone, I
2. agrarisch werklandschap op de flank van het Veluwemassief, II
3. bosrijk Veluwemassief met agrarische enclaves, IIIa
4. beekdal van de Leuvenumse / Staverdense Beek, IIIb



Figuur 14 De vier zones van het plangebied (bron: Nieuwland, 2011a)

In het streekplan (2005) wordt het kwaliteitsbeeld beschreven voor het deelgebied Noord-Veluwe. De zones uit het LOP zijn in lijn met de beschreven zones voor het deelgebied. Uitgangspunt van de visie voor deze zones is dat deze karakteristiek behouden en verder ontwikkeld en verbeterd moet worden. Deze karakteristiek vormt tevens het kader waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen beoordeeld kunnen worden en waar ook een combinatie van natuur en landschap gemaakt kan worden. (Nieuwland, 2011a). Een drietal scenario's voor de vier zones is uiteindelijk in een integrale visie samengebracht. Deze visie is op zijn beurt weer uitgewerkt in acht deelvisies:

1. landschappelijke versterking verblijfsrecreatie
2. behoud en versterking agrarische enclaves
3. dorpsranden Ermelo-West en Putten-West
4. verbetering beeldkwaliteit erven
5. ruimtelijke versterking beken op de Veluweflank
6. uitwerking 'Landschapslijst Ermelo Putten' (realiseren van een groene bufferzone tussen Ermelo en Putten)
7. omvorming en beheer bosgebieden
8. uitwerking natuurgebieden en verbindingen, waaronder EHS en Natura 2000

Deze acht deelvisies zijn thematisch van aard en in ze is aangegeven welke ontwikkelingen er spelen, wat de opgaven zijn en met welke maatregelen de visie bereikt moet gaan worden. Ter illustratie van mogelijke uitwerkingen zijn op gebiedsniveau concrete voorbeelden uitgewerkt. Ter afsluiting van het visiedeel is een uitvoeringsplan opgenomen, waarin staat hoe plan uitgevoerd moet gaan worden. Beide gemeenten hebben hierin een regierol en een landschapcoördinator moeten de diverse uitvoeringprojecten gaan 'trekken'. Samenwerking met

andere partijen en het koppelen van belangen en projecten, wanneer de kans zich voordoet, zijn hier kernpunten.

Toepassing

Voor het LOP zijn een aantal opgaven geformuleerd (Nieuwland, 2011a) hoe het plan gebruikt gaat worden:

- Vanuit natuur, landschap en cultuurhistorie sturing geven aan het integraal ruimtelijk beleid;
- sturing geven aan het herstel, het behoud en de versterking van de onderscheiden landschapstypen;
- kader bieden om de dynamiek van het buitengebied van Ermelo en Putten vorm te geven;
- ontwikkelingsgericht.

Het plan moet ook een afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen vormen. Hoe dit verder aangepakt moet worden, is niet verder uitgewerkt. Een beoordelingsschema, zoals dat beoordeeld bij de gemeente Tynaarlo gebruikt wordt, is niet opgenomen. Op dit punt lijkt enige voorzichtigheid bij de gemeenten te zijn, mogelijk om te voorkomen dat het plan als te beperkend wordt gezien. Bij de visie is het woord 'ontwikkelingsgericht' zelfs onderstreept.

De visie is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma (UVP) voor 10 jaar. De projectenlijsten zijn gestructureerd naar de acht deeluitwerkingen van de visie en daarbij zijn nog overkoepelende projecten en projecten met betrekking tot communicatie, financiering, organisatie en implementatie in overig beleid opgenomen (Nieuwland, 2011b). Alleen projecten waar de gemeenten bij betrokken zijn, zijn in het UVP opgenomen. De uitwerking van de visie zal door de gemeenten aan de hand van deze projecten gedaan worden. Op het moment zijn er vanuit de gemeenten beperkte budgetten en mankracht voor de uitvoering. De gemeenten zijn hier afhankelijk van andere partijen, die willen investeren in het landschap. Wat hier meespeelt is dat de provincie Gelderland zich op dit gebied nu enigszins heeft teruggetrokken: Saaltink: *Als je die visie wil bereiken, dat doel, dan moet je wel dingen gaan doen. [...] Maar hoe je dat doet dat hangt af van de omstandigheden. Kijk, als je geen geld hebt dan moet het maar even wachten. Maar uiteindelijk moet het wel uitgevoerd worden, anders doe je afbreuk aan de visie. Wat dat betreft is het landschap geduldig.*

Van de projecten op de lijst zijn er in ieder geval vijf prioritaire projecten uitgewerkt, waaronder een financieringsscan. Hierbij kwam de vraag naar boven hoe de gemeente de GBD zou gaan aanpakken, Saaltink: *Er kwam een hele discussie op gang, vorig jaar al, over de financiering van het landschap en de bezuinigingen die er allemaal zouden optreden. Bij ons was er de vraag of het [GBD] nog wel doorging. We hebben als gemeente gezegd: 'maak meer maatwerk en laat niet alles via ingewikkelde subsidieregels lopen.' Daar wordt je helemaal dol van, het moet overal aan voldoen. Zeg nu gewoon: 'De gemeente heeft een LOP en ze hebben allemaal een uitvoeringsprogramma, geef aan wat je daar mee doet en vraag daarna subsidie aan.' [...] Maar goed, het signaal is afgegeven aan de provincie, maar ook aan landschapsbeheer Gelderland. Die willen ook een lans breken om een beter, een laagdrempelige, meer maatwerk gericht subsidieverordening te maken. Want daar lopen we met z'n allen tegenaan.*

Om op andere manieren geld voor het landschap te creëren, worden er in het LOP een aantal mogelijkheden genoemd hiervoor. Onder andere de vorming van een landschapsfonds, of verevening uit 'rode' ontwikkelingen worden genoemd. Deze financieringsconstructies worden waarschijnlijk verder in de structuurvisies uitgewerkt. Voor de uitvoering van het plan is met

Putten afgesproken dat de gemeenten om de twee jaar de regie voeren over het uitvoeringsprogramma. Voor de eerste twee jaar is afgesproken dat Ermelo de regie voert. In tegenstelling tot Putten is in deze gemeente nog voor een half f.t.e. de functie landschapscöördinator aanwezig. Er is hier dus sprake van het delen van hulpbronnen. *Puur uit 'efficiency' overwegingen*, aldus de heer Saaltink.

Om het LOP onder de aandacht te brengen bij inwoners zijn er een publieksfolder en een 'beeldenboek' gemaakt. In dit beeldenboek zijn per landschapstype een visie op en de karakteristiek van een landschapstype beschreven. Ook zijn er richtlijnen voor ontwikkelingen en beplantingsopties uitgewerkt. Het is gericht op bewoners en ondernemers in het gebied en moet bij bouwplannen of aanpassingen aan tuin en erf inspireren tot plan dat past in het landschapstype (Nieuwland, 2011c).

Bij de vraag of het LOP ook een stuk bewustwording teweeg heeft gebracht in het gebied, geeft de heer Saaltink aan: *We werken al tien jaar met het LBP. Dus die bewustwording is er ook wel. [...] Het [LOP] is een iets andere insteek, maar in de basis gaat het om het behoud van het landschap en verdere ontwikkeling.*

Ondanks dat de heer Saaltink nog niet veel resultaten kon benoemen van het LOP, omdat de gemeenten net begonnen zijn met de uitvoering, heeft het plan er al wel voor gezorgd dat er aangesloten kan worden bij een provinciaal project. Aan de rand van het projectgebied kan een poel opgeknapt gaan worden. Aan de hand van het LOP is aan de provincie het belang van dit specifieke project duidelijk gemaakt.

6

Conclusies

In dit hoofdstuk zullen de conclusies van het onderzoek getrokken worden. Aan de hand van interviews op provinciaal niveau en op gemeentelijk niveau, door het onderzoeken van een LOP in elk van deze provincies, is een beeld gevormd van hoe het LOP zijn weg heeft gevonden. De drie onderzochte plannen (cases) zijn als indicatief aan te merken voor de provincies. Hierbij is het goed nogmaals aan te halen dat uit dit onderzoek geen harde conclusies getrokken kunnen worden, maar dat het de doelstelling was om een gefundeerd beeld te krijgen van de praktijk in deze provincies. De onderstaande conclusies zijn aan de hand van de deelvragen gestructureerd en vormen tezamen het antwoord op de hoofdvraag:

Hoe is invulling en toepassing gegeven aan het instrument 'Landschapsonwikkelingsplan', binnen het beleidsdomein voor het landelijk gebied, in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland ?

Bij de conclusies voor de specifieke Landschapsonwikkelingsplannen zijn schema's gemaakt aan de hand van het theoretisch model. De aspecten: actoren, hulpbronnen, discours en institutionele context zijn verwerkt in de kaders. Deze kaders zijn: Proces, Inhoud, Toepassing en Context.

Voor het overzicht zijn de deelvragen, die betrekking hebben op het onderzoeksgedeelte, hieronder nogmaals weergegeven:

Provinciale context:

- Hoe is in grote lijnen het beleid voor het landschap ingericht in de provincies en welke plek heeft het LOP daarin?

De cases:

- Hoe is het proces van planvorming verlopen bij de onderzochte gemeentelijke landschapsonwikkelingsplannen?
- Wat is in grote lijnen de inhoud van de onderzochte plannen?
- Hoe worden de plannen gebruikt door de gemeenten?

5.5 Provinciale context

Drenthe

In Drenthe lijkt er weinig sturing en beleid op het gebied van landschapsplannen te zijn. De provincie werkt vooral door middel van een projectmatige en gebiedsgerichte aanpak. Beleid om voor het hele grondgebied kaders te stellen heeft blijkbaar geen prioriteit. Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten in de provincie een eigen aanpak hebben voor het thema landschap. Dit resulteert in verschillende praktijken rond de invulling van ruimtelijke kwaliteit voor het landschap.

Ook komt naar voren dat de provincie het opstellen van een LOP niet specifiek heeft gestimuleerd. Landschapsbeheer Drenthe lijkt het LOP niet actief onder de aandacht te hebben gebracht bij gemeenten. Daarnaast komt naar voren dat er op zich wel interesse bij gemeenten is voor de planvorm, met name op ambtelijk niveau, maar dat dit bestuurlijk niet het geval is. Waar het beleid voor het landelijk gebied in Drenthe dus beperkt blijkt te zijn, is de burgerparticipatie er groot en worden deze bij de uitvoering van projecten en onderhoud intensief betrokken.

Overijssel

In de provincie Overijssel is er al sinds de jaren 80¹ van de vorige eeuw aandacht voor landschapsbeleidsplannen. Vanuit de provincie en ook de stichting landschap Overijssel is het LOP onder de aandacht gebracht van de gemeenten. Deze bekendheid met eerst LBP's en recent de aandacht voor het LOP lijkt er toe te hebben geleid dat gemeenten bekend zijn met de planvorm en deze vrijwel unaniem opgenomen hebben in hun pakket van plannen. In het geval van Overijssel heeft de komst van Groene en Blauwe Diensten een belangrijke stimulans gegeven om een LOP op te stellen. Deze diensten hebben een ruim budget, waardoor het voor gemeenten aantrekkelijk is hier toegang toe te hebben.

Een ander punt dat naar voren is gekomen is dat van een provincie waar diverse partijen regelmatig overleg met elkaar hebben. Het Bestuurlijk Gebiedsoverleg is hier een voorbeeld van.

Daarnaast gaat de provincie uit van een ontwikkelingsgerichte aanpak en heeft een aantal kaders opgezet als basis voor de uitwerking hiervan. In de Catalogus Gebiedskenmerken en het Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving zijn voor heel de provincie respectievelijk de waardevolle landschappelijk elementen aangegeven en een aanpak gepresenteerd voor de toepassing van kwaliteitsprincipes bij ruimtelijke ontwikkelingen. Gemeenten in de provincie moeten deze kaders verder uitwerken. Het LOP past hier goed om deze kaders verder in te vullen.

Gelderland

Net als in Overijssel is in Gelderland door de provincie het opstellen van een LOP gestimuleerd en als een belangrijke basis voor bijvoorbeeld subsidies gepresenteerd. Een gemeente met een LOP heeft een grotere kans om subsidies en cofinanciering bij de provincie los te krijgen.

Bij het onder de aandacht brengen van het LOP en ook de planvorming is in Gelderland echter een zeer nadrukkelijke rol voor Landschapsbeheer Gelderland weggelegd, door de bestuursovereenkomst, oftewel een actorcoalitie, met de provincie. Door deze overeenkomst staat de provincie hierdoor wel meer op afstand van de gemeenten bij het onder de aandacht brengen van het LOP en is zij minder vaak betrokken geweest bij de opstelling hiervan. Landschapsbeheer Gelderland heeft daarentegen door bijvoorbeeld de procesbegeleiding te verzorgen, of in een aantal gevallen een Uitvoeringsprogramma (UVP) op te stellen, een meer praktische rol bij deze planvorm gekregen.

Op het moment van schrijven hebben 44 van de 56 gemeenten een LOP. Door het stopzetten van de regeling voor deze plannen en bezuinigingen krijgen nieuwe plannen mogelijk een andere vorm en minder uitvoering door middel van gemeentelijke projecten.

In Gelderland is gestart met een plan voor Groen-Blauwe Diensten. Onder meer door protesten van gemeenten over de complexiteit van deze diensten en een te beperkt budget hiervoor, zijn deze diensten gestrand.

De provincie en Landschapsbeheer Gelderland hanteren zogezegd een 'integrale' benadering. De subsidieregeling Vitaal Gelderland lijkt hier een voorbeeld van te zijn, door het brede toepassingsbereik. Naast aanvragen voor landbouw en water gerelateerde projecten zijn ook projecten rond sociaaleconomische vitalisering en sport mogelijk. Het planvormingsproces rond een LOP kent er ook een open karakter.

5.6 De Landschapontwikkelingsplannen

Algemeen

Samenvattend kan met betrekking tot al de drie LOP's een aantal conclusies getrokken worden. Zo is het tegengaan van de sluipende verdwijning en achteruitgang van landschappelijke elementen in al de drie provincies en bij de drie cases genoemd als een belangrijke reden om een LOP te hebben. Het behouden en versterken van landschapselementen en herkenbare landschapstypen, komt in al de plannen naar voren.

Een tweede belangrijke constatering is dat al de drie de plannen gebruikt worden als een middel om subsidies en cofinanciering los te krijgen en processen in gang te zetten. Hier is wel de opmerking te maken dat de eigen inzet van de gemeente voor een belangrijk deel bepaalt hoe succesvol een gemeente hier in kan zijn. De mogelijkheden om particuliere initiatieven in te zetten voor de maatschappelijke doeleinden zijn nog beperkt. De uitvoering van het LOP hier grotendeels vanaf laten hangen, is (nog) niet realistisch.

Ten derde vinden al de drie onderzochte plannen doorwerking in een bestemmingsplan, wat volgens de heer Herwaarden van Landschapsbeheer Nederland ook de opzet was voor deze plannen. Het plan moet dan in het bestemmingsplan uitgangspunten geven hoe er vanuit het oogpunt van landschap naar ruimtelijke ontwikkelingen gekeken kan en moet worden. Het vormt op deze manier, bij de gemeenten, de uitwerking van de opgave om het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' praktisch in te vullen.

Structuurvisie Landschapontwikkelingsplan Tynaarlo

In het onderstaande schema worden de kenmerkende aspecten van de structuurvisie LOP Tynaarlo op hoofdlijnen weergegeven. De in §5.2.1 behandelde provinciale context is hierbij samengevat in het kader context.

Proces	<ul style="list-style-type: none"> -vanuit de gemeente en het college opgestart -semi-open proces, klankbordgroep op uitnodiging van gemeente -provincie niet betrokken bij proces -geen samenwerking met omliggende gemeenten gezocht
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> -analyse van het landschap -visie, uitgewerkt in deelgebieden -inrichtingsprincipes en spelregels voor landschapstypen -beoordelingsschema voor ruimtelijke ontwikkelingen -uitvoeringsprogramma
Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> - bouwsteen voor bestemmingsplan buitengebied - status thematische structuurvisie - beoordelingskader bij iedere ruimtelijke ontwikkeling - projecten uitvoeren - loskrijgen subsidies/cofinanciering door eigen inzet van middelen - burgers informeren door publieksversie van het plan
Context	<ul style="list-style-type: none"> - Op behoud gerichte provincie wat betreft het landschap - geen uitvoerige provinciale kaders - LOP niet breed ingevoerd - LOP niet gestimuleerd vanuit provincie

Figuur 15 Overzichtsschema structuurvisie LOP Tynaarlo (bron: eigen bewerking, 2012)

De structuurvisie LOP Tynaarlo wordt wel als goed voorbeeld genoemd voor Drenthe. Op het gebied van Landschapsontwikkelingsplannen in Drenthe, is het LOP van Tynaarlo eerder een uitzondering op de regel doordat de planvorm weinig is toegepast in de provincie. Maar door het plan de status structuurvisie te geven is het ook wel weer in lijn met de Drentse gang van zaken. Het initiatief voor het plan en de planvorming zijn sterk van de gemeente uitgegaan. Dit lijkt overeen te stemmen met het beeld dat de Drentse gemeenten veelal een eigen aanpak hebben. Men zou ook kunnen zeggen dat de decentralisatie van taken naar de gemeente hier al verder doorgevoerd is. Ook in relatie tot het adviesbureau heeft de gemeente naar eigen zeggen veel inspanning geleverd.

Er zijn geen uitgangspunten voor een fonds of ander langdurig beheersinstrument in het leven geroepen. Ook dit lijkt in lijn met de Drentse praktijk voor landschapsbeheer en ontwikkeling, die in §5.2.1 naar voren komt. Door de inzet van eigen middelen probeert de gemeente middelen elders los te krijgen. Hierin heeft de gemeente een actieve rol en heeft ze niet het uitgangspunt om private financiering voorop te stellen. Er is dan ook een substantieel budget voor de uitvoering gereserveerd.

Landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen

In het onderstaande schema worden de kenmerkende aspecten van het LOP voor Zwolle, Zwartewaterland en Kampen op hoofdlijnen weergegeven. De in §5.3.1 behandelde provinciale context is hierbij samengevat in het kader context.

Proces	<ul style="list-style-type: none"> - vanuit de gemeenten Zwolle en Kampen opgestart - semi-open planproces, klankbordgroep op uitnodiging, maar ruimte voor extra participanten - provincie en Landschap Overijssel betrokken bij proces - intensieve samenwerking tussen de gemeenten
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - analyse van het landschap - visie, uitgewerkt in gebiedsperspectieven - landschapstypen, met gewenste en ongewenste ontwikkelingen beschreven - beoordelingsschema en handelingskoersen voor ruimtelijke ontwikkelingen - uitvoeringsprogramma - delen uit programma IJsseldelta overgenomen - catalogus landschapselementen voor GBD
Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> - bouwsteen voor bestemmingsplannen buitengebied - beoordelingskader bij ruimtelijke ontwikkelingen - projecten uitvoeren - loskrijgen subsidies/cofinanciering - GBD uitvoeren door oprichting SPLIJ+ - kader voor projecten Streekeigen Huis en Erf - inwoners en recreanten informeren door folder en ansichtkaarten met fietsroutes
Context	<ul style="list-style-type: none"> - betrokken provincie wat betreft landschaponderhoud - overlegcultuur - meerdere provinciale kaders, GBD, KGO - LOP vrijwel in alle gemeenten aanwezig, met uitzondering van de Regio Netwerkstad - opstellen LOP en samenwerking op dit gebied met andere gemeenten is gestimuleerd

Figuur 16 Overzichtsschema Landschapsontwikkelingsplan ZZK (bron: eigen bewerking, 2012)

Het Nationaal Landschap IJsseldelta is een belangrijk uitgangspunt voor de samenwerking tussen Zwolle, Zwartewaterland en Kampen geweest en speelt ook na de vaststelling van het plan een rol. Daarbij heeft het bestuurlijk gebiedsoverleg in eerste instantie ook een rol

gespeeld voor de planvorming, doordat Zwolle en Kampen al in een samenwerkingstraject (actorcoalitie) contact met elkaar hadden. Voor de gemeente Zwartewaterland heeft het meegespeeld dat er aangesloten kon worden bij de andere gemeenten. Dit heeft ook het delen van hulpbronnen mogelijk gemaakt. De gemeente Zwartewaterland kan nu gebruik maken van specialistische kennis van Zwolle bijvoorbeeld.

Bij dit plan zijn er meerdere koppelingen met andere organisaties en beleid gemaakt, zoals in figuur 16 te zien is. In het plan komt de aandacht voor recreatie en toerisme naar voren. Dit lijkt in sterke mate voort te komen uit beleid rond de IJsseldelta.

Opvallend is dat de geïnterviewden realisatie van de projecten uit het uitvoeringsprogramma minder van belang achten dan de GBD en de doorwerking in andere beleid van het LOP. Bij de andere twee LOP's wordt er meer gewicht aan de projecten gegeven.

De samenwerking die gestalte heeft gekregen tijdens de planvormingfase, heeft geresulteerd in een duurzame samenwerking onderling en met gebiedspartners. Op gezette tijden is er overleg tussen het kernteam van het LOP en het uitvoeringsteam voor de IJsseldelta.

Landschapsonwikkelingsplan Ermelo-Putten

In het onderstaande schema worden de kenmerkende aspecten van het LOP voor Ermelo en Putten op hoofdlijnen weergegeven. De in §5.4.1 behandelde provinciale context is hierbij samengevat in het kader context.

Proces	<ul style="list-style-type: none"> - het plan is vanuit de gemeenten opgestart - open proces met een belangrijke rol voor de bewoners - procesbegeleiding door Landschapsbeheer Gelderland - beperkte eigen middelen en mankracht bij de twee gemeenten
Inhoud	<ul style="list-style-type: none"> - analyse van het landschap - visie, uitgewerkt in deelgebieden en thema's - uitvoeringsprogramma, gestructureerd naar de uitwerking van de visie - beeldenboek gericht op bewoners, met richtlijnen en beplantingsopties
Toepassing	<ul style="list-style-type: none"> - bouwsteen voor bestemmingsplannen buitengebied - bouwsteen voor structuurvisies - afwegingskader bij ruimtelijke ontwikkeling - projecten uitvoeren, hierin nadrukkelijk proberen aan te sluiten bij andere projecten - loskrijgen subsidies/cofinanciering - aandacht voor alternatieve financieringsmogelijkheden - communicatie plan door folder
Context	<ul style="list-style-type: none"> - provincie betrokken bij landschaponderhoud, maar op afstand - integrale benadering voor het landelijk gebied - Landschapsbeheer Gelderland heeft een nadrukkelijke rol bij het LOP - LOP breed ingevoerd - opstellen LOP gestimuleerd, indirect door subsidie - momenteel beperkte subsidiemogelijkheden voor beheer door stranden GBD

Figuur 17 Overzichtsschema Landschapsonwikkelingsplan Ermelo en Putten (bron: eigen bewerking, 2012)

De samenwerking tussen de gemeenten is voor een belangrijk deel ingegeven door het grotere subsidieaandeel uit de BOL-regeling dat bij samenwerking uitgekeerd werd. Maar daarnaast

vertonen de gemeenten ook overeenkomsten wat betreft de gebiedskenmerken van hun buitengebied, waardoor één plan efficiënter qua inspanning zou zijn.

Landschapsbeheer Gelderland heeft bij de vorming van dit plan als procesbegeleider dienst gedaan. Een reden hiervoor is het feit dat de gemeenten onvoldoende mankracht hadden. Wat betreft de planvorming is op te merken dat deze open verlopen is, met een belangrijke rol voor bewoners in het gebied. Bij de twee voorgaande plannen is deze rol voor de bewoners niet zo uitvoerig geweest. De gekozen aanpak bij het planvormingsproces, past bij de aanpak die Landschapsbeheer Gelderland voor ogen heeft bij het LOP.

Voor de uitvoering van het plan gaan de gemeenten op zoek naar nieuwe financieringsmogelijkheden. Van de drie onderzochte plannen is het LOP voor Ermelo en Putten de meest recente. De gevolgen van bezuinigingen op landschap en natuur zijn in dit plan het meest uitgesproken en de gemeenten hebben maar beperkte middelen voor de uitvoering. Na aanleiding van het LOP wordt er gekeken wat de mogelijkheden zijn om met andere financieringsmogelijkheden de projecten te gaan uitvoeren. Een lokaal landschapsfonds is een van de mogelijkheden. In de structuurvisie van Ermelo, die nu opgesteld wordt, is hiervoor al een opzet gemaakt.

Uitvoering van de projecten wordt van wezenlijk belang gezien om visie te bereiken. Van al de drie plannen is er de meest directe koppeling gelegd tussen de visie en de uitvoering. De visie en het UVP zijn hierop ook vormgegeven. Doorwerking van het plan in ander beleid lijkt hier minder van belang te zijn. Om de uitvoering van het plan te coördineren maken de gemeenten gebruik van de landschapscoördinator. Dit past in Gelderse praktijk, waar voor landschapscoördinatoren een belangrijke rol is weggelegd.

5.7 Aanbevelingen

Wat naar voren is gekomen, is dat het LOP een van de vele planvormen is en daardoor het gevaar loopt als 'het zoveelste plan voor in de la' gezien wordt. Er kan voor geopperd worden om een soortgelijk proces met bepaalde voorschriften standaard bij de vorming van een structuurvisie op te nemen. Zo kan er voor gezorgd worden dat het thema landschap sowieso wordt meegenomen en dat dit niet afhankelijk is van de opvattingen binnen een gemeente. Er speelt ook mee dat echte conflicten pas bij de planuitwerking te verwachten zijn. Bij de uitvoering van een specifiek project of de doorwerking in het bestemmingsplan bijvoorbeeld. Uit de interviews kwam ook naar voren dat bij de planvorming er weinig echte conflicten zijn geweest, maar dat de geïnterviewden wel aangaven deze bij de toepassing van het plan bij specifieke ruimtelijke ontwikkelingen te verwachten. Hierin zit mogelijk een kwetsbaarheid van het LOP. Bij de werkelijke uitvoering van de visie bestaat de kans dat deze minder strikt wordt toegepast, waardoor uiteindelijk de visie niet haalbaar zal blijken. Het standaard opnemen van een landschapsontwikkelingsvisie in bijvoorbeeld de structuurvisie van een landelijke gemeente kan er voor zorgen dat deze visie meer 'gewicht' krijgt.

5.8 Reflectie

De oorspronkelijke focus van het onderzoek lag meer op de individuele Landschapsontwikkelingsplannen. Gaandeweg het onderzoek is de provinciale context nog nadrukkelijker in beeld gekomen. De interviews op dit schaalniveau zijn later afgenomen dan de interviews met betrekking tot de LOP's. Dit is niet optimaal gebleken voor het onderzoek. Het overzicht van de provinciale praktijk was goed van pas gekomen bij de interviews bij de

gemeenten. Waarschijnlijk was het dan mogelijk geweest om nog gericht vragen te stellen bij deze interviews en eventuele problemen of eigenaardigheden scherper in beeld te krijgen. Een tweede punt van reflectie betreft de gekozen benadering aan het begin van dit onderzoek. Deze benadering, die onder andere op de beleidsarrangementenbenadering is gebaseerd, is voor dit onderzoek uiteindelijk als breed ervaren, waardoor in de verwerkingsfase van de gegevens moeilijker conclusies en verbanden getrokken konden worden. Het was terugkijkend wellicht beter geweest om meer de diepte in te gaan bij een beperkter gebied. Bijvoorbeeld door een aantal LOP's in een provincie op een aantal aspecten te bekijken, om zo een duidelijker beeld te kunnen krijgen hoe de provinciale context zich verhoudt met de gemeenten. Een laatste opmerking die gemaakt kan worden is dat bij dit onderzoek ervoor gekozen is vooral de institutionele en procesmatige kant van de LOP's te bekijken. Conformiteit en doorwerking van de originele opzet voor het LOP is in dit onderzoek niet specifiek behandeld. Ook de effecten van uitvoering van de plannen in de gebieden zijn niet een apart onderdeel van het onderzoek geweest. De effectiviteit van de plannen onderzoeken is zeker een keer een onderzoek waard, maar vereist een andere onderzoeksopzet dan hier aangehouden is.

Bronnen

Arts, B., Van Tatenhove, J. (2002) *Policy and power a conceptual framework between the old an new paradigm*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen.

Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*. Basingstoke: Palgrave Publishers

Ashworth, G., J., Voogd, H. (1999), *Stedelijke processen en planning: Collegedictaat*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen.

Boonstra, F. (2004), *Laveren tussen regio's en regels*. Assen: uitgeverij Koninklijke van Gorcum.

Centraal Bureau voor de statistiek (CBS), geraadpleegd voorjaar 2012, *CBS Statline*, <http://www.cbs.nl/>

Centraal Bureau voor de statistiek (CBS), geraadpleegd voorjaar 2012, <http://www.cbs.nl/>

Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau (2006), *Welvaart en leefomgeving*. Beschikbaar als pdf op: <http://www.cpb.nl/publicatie/welvaart-en-leefomgeving-een-scenariostudie-voor-nederland-2040>

De Boer et al. (2008), *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, rapport 74.

De Roo, G., Voogd, H. (2004), *Methodologie van planning*. Bussum: uitgeverij Coutinho, tweede druk.

Ecorys-NEI (2002), *Rurale zaken*. Vlaardingen: uitgeverij PlantijnCasparie.

Economische zaken Lanbouw & Innovatie, ministerie van (2012) *Beleid Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit*. Geraadpleegd juli 2012, <http://www2.mininv.nl/thema/groen/ruimte/ols/inftgro01.shtml>

Europese Commissie. Landbouw en plattelandsontwikkeling, geraadpleegd juli 2012, http://ec.europa.eu/agriculture/faq/cost/index_nl.htm

Gebiedsmakelaar IJsseldelta, geraadplaagd juli 2012, *Feestelijk startschot groene en blauwe diensten*. <http://www.gebiedsmakelaarijsseldelta.nl/downloads/feestelijkstartschotgroeneenblauwediensten.pdf>

Gemeente Ermelo (2012), *Verslag bewonersavonden*. Geraadpleegd juli 2012, <http://oud.ermelo.nl/tDocumenten/detail.aspx?pKey1=209194550&pagenr=20469>

Gemeente Hardenberg, *Landschaps Identiteit Kaart*. geraadpleegd juli 2012, http://ro.hardenberg.nl/durp/Publicatie/NL.IMRO.0160.0000BP00165-VO01/rb_NL.IMRO.0160.0000BP00165-VO01_6.pdf

Gemeente Putten (2012a), *Bewonersavonden Landschapsontwikkelingsplan, nieuwsberichten 2010*. Geraadpleegd juli 2012, http://www.putten.nl/Actueel/Nieuwsberichten/Archief_nieuwsberichten_2010/Bewonersavonden_Landschapsontwikkelingsplan

Gemeente Putten (2012b), *Raadsvergadering ruimtelijke zaken, 24 mei 2011*. Geraadpleegd juli 2012, www.putten.nl/dsresource?objectid=15617&type=org

Gemeente Tynaarlo (2009a), *Nota van zienswijzen, Ontwerp structuurvisie Landschapsontwikkelingsplan: reactie waterschap Noorderzijlvest*. Vries: gemeente Tynaarlo.

Gemeente Tynaarlo (2009b), *Notitie reacties Voorontwerp structuurvisie Landschapsontwikkelingsplan: reactie LTO-Noord*. Vries: gemeente Tynaarlo.

Hajer, M.A. (1997), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.

Hartman, P. (2010), *Plan waarborgt de kwaliteit*. Artikel in de Stentor, 29 november 2010.

Het Oversticht, geraadpleegd juli 2012, www.oversticht.nl

Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land, tweede druk*. Bussum: uitgeverij Coutinho.

H+N+S landschapsarchitecten in opdracht van de gemeente Tynaarlo (2009), *Structuurvisie LOP Tynaarlo*. Utrecht: H+N+S landschapsarchitecten.

Kernteam Landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen (2012), *Concept publieksfolder Landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen*. Zwolle: kernteam LOP ZZK.

Landschapsbeheer Nederland (2001), *Naar een landschapsontwikkelingsplan: een onderzoek naar de criteria ten behoeve van het Landschapsontwikkelingsplan*. Utrecht: Landschapsbeheer Nederland.

Landschapsbeheer Nederland (2002), *Landschapsontwikkelingsplan: een handleiding voor het laten opstellen van landschapsontwikkelingsplannen*. Utrecht: Landschapsbeheer Nederland.

Landschapsbeheer Nederland (2010), *Handleiding Landschap in Zicht*. Utrecht: Landschapsbeheer Nederland.

Landschapsbeheer Nederland, *Onze missie*. Geraadpleegd augustus 2012, <http://www.landschapsbeheer.nl/wat-landschapsbeheer-doet/onze-missie>

Liefferink, D., (2006), *The Dynamics of Policy Arrangements: Turning Round the Tetrahedron*, in: B. Arts en P. Leroy (eds.), (2006), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Springer, Dordrecht, p. 45-68

Landbouw Natuur en Visserij, ministerie van (2000), *Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Den Haag: ministerie van LNV.

Landbouw Natuur en Visserij, ministerie van (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland*. Den Haag: ministerie van LNV.

Milieu- en Natuurplanbureau (2003), *Natuurbalans 2003*. Bilthoven: MNP.

Milieu- en Natuurplanbureau (2006), *Natuurbalans 2006*. Bilthoven: MNP.

Nationaal Landschap IJsseldelta, geraadpleegd juli 2012, *Recreatie in de IJsseldelta*. <http://www.nlijsseldelta.nl/recreatie/>

Netwerk Kwalitatief Onderzoek AMC – UvA (2002). *Richtlijnen voor kwaliteitsborging in gezondheids(zorg)onderzoek: Kwalitatief Onderzoek*. Amsterdam.

Netwerk platteland. *Praktijkkring Geld, Gebied en Organisatie. Verslag van donderdag 15 oktober 2009*. geraadpleegd augustus 2012, <http://www2.netwerkplatteland.nl/dmdocuments/Verslag%20PK%20GGO%2015%20okt%2009.pdf>

Nieuwland advies in opdracht van de Gemeenten Ermelo en Putten (2010), *Uitgangspuntennotitie landschapsontwikkelingsplan Ermelo-Putten*. Wageningen: Nieuwland advies.

Nieuwland advies in opdracht van de Gemeenten Ermelo en Putten (2011a), *Landschapsontwikkelingsplan Ermelo-Putten, visiedeel*. Wageningen: Nieuwland advies.

Nieuwland advies in opdracht van de gemeenten Ermelo en Putten (2011b) *Uitvoeringsprogramma landschapsontwikkelingsplan Ermele-Putten*. Wageningen: Nieuwland advies.

Nieuwland advies in opdracht van de Gemeenten Ermelo en Putten (2011c) *Beeldenboek erven en landschap, Ermelo-Putten*. Wageningen: Nieuwland advies.

O'Toole, Laurence J. Jr. (2000). Research on policy implementation: assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2):263-288.

Ontwerp algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2012, geraadpleegd juli 2012, http://europa.eu/documentation/official-docs/index_nl.htm#6

- Pols, L., Daalhuizen, F., Segeren, A., Van der Veeke, C. (2005), *Waar de landbouw verdwijnt*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Provincie Drenthe (2004), *Provinciaal Omgevingsplan II*. Assen: provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe (2010), *Omgevingsvisie Drenthe*. Assen: provincie Drenthe.
- Provincie Gelderland (2005), *Streekplan Gelderland. Kansen voor de regio's*. Arnhem: provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2006), *Provinciaal Meerjarenprogramma. Agenda voor een Vitaal Gelderland*. Arnhem: provincie Gelderland.
- Provincie Gelderland (2006), *Het landschapsboek: Landschapsontwikkeling, inspiratiebron voor denkers en doeners*. <http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=3706>
- Provincie Gelderland (2012a), *Nieuwe integrale structuurvisie*. Geraadpleegd augustus 2012, <http://www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=9504>
- Provincie Gelderland (2012b), *Voorstel aan provinciale staten. Beleidsuitwerking natuur en landschap*. Te raadplegen op: <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/20/327.html>
- Provincie Overijssel (2006), *Provinciaal meerjarenprogramma*. Zwolle: provincie Overijssel.
- Provincie Overijssel (2010), *Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving: Ruimtelijke kwaliteitsprincipes toepassen in de praktijk van de ruimtelijke ordening in Overijssel*. Zwolle: Molenberg Media.
- Provincie Overijssel (2012), *Uitvoering Groen Blauwe Diensten op stoom, nieuwsbrief 28 november 2011*. Geraadpleegd juli 2012, <http://www.overijssel.nl/thema%27s/natuur/actueel/@165505/uitvoering-groene/>
- Provincie Zuid-Holland, *De Groenagenda en het Uitvoeringsprogramma Groen 2012-2015: inhoud en proces*. Geraadpleegd juli 2012, http://www.zuid-holland.nl/overzicht_aller_themas/c_landschap/thema_groen/groenagenda
- Raad voor het Landelijk Gebied (2009), *Kansen voor een krimpend platteland*. Utrecht: publicatie RLG 09/07.
- Regiebureau POP (2010) *Samenvatting Plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 voor Nederland (POP2)*, <http://www.regiebureau-pop.eu/nl/info/38/>
- Regiebureau POP, geraadpleegd juni en juli 2012, <http://www.regiebureau-pop.eu/>

Rijksoverheid. Overheidscommunicatie, kwalitatief onderzoek, geraadpleegd op 14 juli 2012), <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/informatie-voor-professionals/omgevingsonderzoek/kwalitatief-onderzoek>

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2000), *Natuurverkenning 2, 2000-2030*. Bilthoven: RIVM.

Royal Haskoning in opdracht van de gemeenten Zwolle, Zwartewaterland en Kampen (2010a), *Deel 1 Landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen*. Enschede: Royal Haskoning Nederlands B.V.

Royal Haskoning in opdracht van de gemeenten Zwolle, Zwartewaterland en Kampen (2010b), *Deel 2 Uitvoeringsprogramma landschapsontwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland en Kampen*. Enschede: Royal Haskoning Nederlands B.V.

Servicenet Nationale Landschappen, geraadpleegd juli 2012, <http://www.nationalelandschappen.nl/home/>

Steenbekkers, A., et al. (2008) *Het platteland van alle Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Stichting Groene en Blauwe Diensten Overijssel, geraadpleegd juli 2012, <http://www.groenblauwedienstenoverijssel.nl/downloads.html>

Strategische richtsnoeren van de Europese Unie voor plattelandontwikkeling, geraadpleegd juli 2012, http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60042_nl.htm

Toekomst GLB, geraadpleegd juni en juli 2012, <http://www.toekomstglb.nl/index.php>

Van Blerck, H., Dumont, T., Wigman, T., Van Ziel, H. (2004), *Omarm die veelkleurigheid: ervaringen met een landschapsontwikkelingsplan*. Vakblad Natuur Bos Landschap: <http://edepot.wur.nl/114415>

Van Herwaarden, G. (2012), *Nederland voldoet niet meer aan Europese Landschapsconventie: nieuwsbrief 19 april 2012*. geraadpleegd juli 2012, <http://www.landschapsbeheer.com/nieuws/nieuwsberichten/artikel/nederland-voldoet-niet-meer-aan-europese-landschapsconventie/259>

Van Tatenhove, J., B. Arts and P. Leroy (2000), *Political Modernization and the Environment. The Renewal of Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2010), *Artikel in Landschappelijk*, editie november 2010, zesde jaargang.

Verhoeven, N. (2011), *Wat is onderzoek?* Den Haag: Boom Lemma uitgevers, vierde druk.

Voogd, H. (1999), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Uitgeverij Samsom, vierde druk.

Volker, C. M. (1999) *Boeren in betwist landschap*, Wageningen: Staring centrum.

Vreke, J. (2007), *Evaluatie van natuurbeleidsprocessen: werkdocument 76*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, ministerie van (2004), *Nota Ruimte*. Den Haag: ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, ministerie van (2007), *Nieuwe landgoederen Nederland, bouwen aan een groene woonomgeving*. Den Haag: ministerie van VROM.

Wiering, M en B. Arts, (2006), *Discursive shifts in Dutch river management: 'deep' institutional change or adaptation strategy?*, *Hydrobiologica*, p. 327-338.

Woestenburg, M. (2008), "Instrument voor mensen met durf". *Landwerk*, 4(3).

Yin, R., K. (2004) *CASE STUDY METHODS*. In: *Complementary Methods for Research in Education*. American Educational Research Association: Washington DC

Foto's

Al de gebruikte foto's zijn eigen materiaal.

Figuren

Figuur 1: De beleidsarrangementenbeadering.

Figuur 2: De vier groepen actoren.

Figuur 3: Theoretisch model.

Figuur 4: Ontwikkeling van de landbouw.

Figuur 5: Overzicht ontwikkelingen GLB.

Figuur 6: Overzichtskaart LOP.

Figuur 7: De ligging van de gemeente Tynaarlo tussen Groningen en Assen.

Figuur 8: Beoordelingskader.

Figuur 9: De drie gemeenten: Zwolle, Zwartewaterland en Kampen.

Figuur 10: Werkwijze landschapsanalyse.

Figuur 11: Een overzicht van de gebiedsperspectieven.

Figuur 12: Leidraad voor visietoepassing.

Figuur 13: De gemeenten Ermelo en Putten.

Figuur 14: De vier zones van het plangebied.

Figuur 15: Overzichtsschema structuurvisie LOP Tynaarlo.

Figuur 16: Overzichtsschema Landschapsonwikkelingsplan Zwolle, Zwartewaterland, Kampen.

Figuur 17: Overzichtsschema Landschapsonwikkelingsplan Ermelo en Putten.

Het kaartmateriaal is op basis van Google maps en een overzichtskaart gemaakt in Microsoft Visio. Deze kaarten zijn ter illustratie en verschillen onderling van schaal.

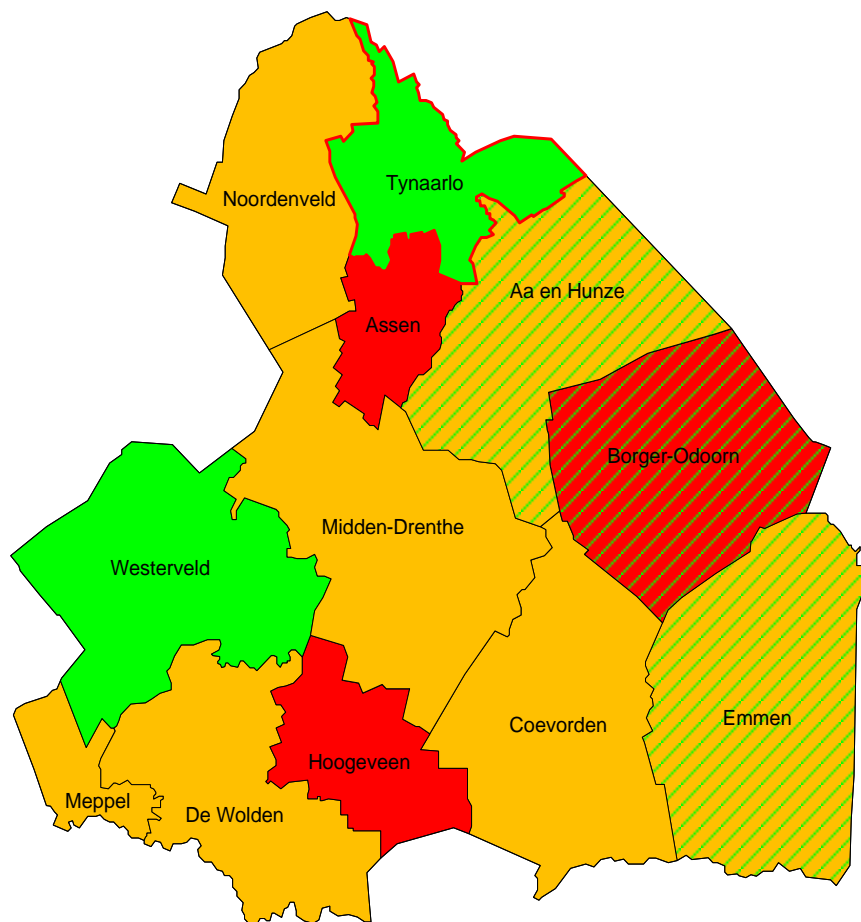
Bijlage 1

Overzichtskaarten van landschapsplannen in de provincies Drenthe, Overijssel en Gelderland:

Groen:	LOP aanwezig
Rood:	geen LOP of LBP kunnen vinden
Blauw:	bezig om een LOP op te stellen
Oranje:	LBP aanwezig
Gestreept:	LOP voor een gedeelte

Rood omlijnd: geselecteerde gemeenten voor de cases.

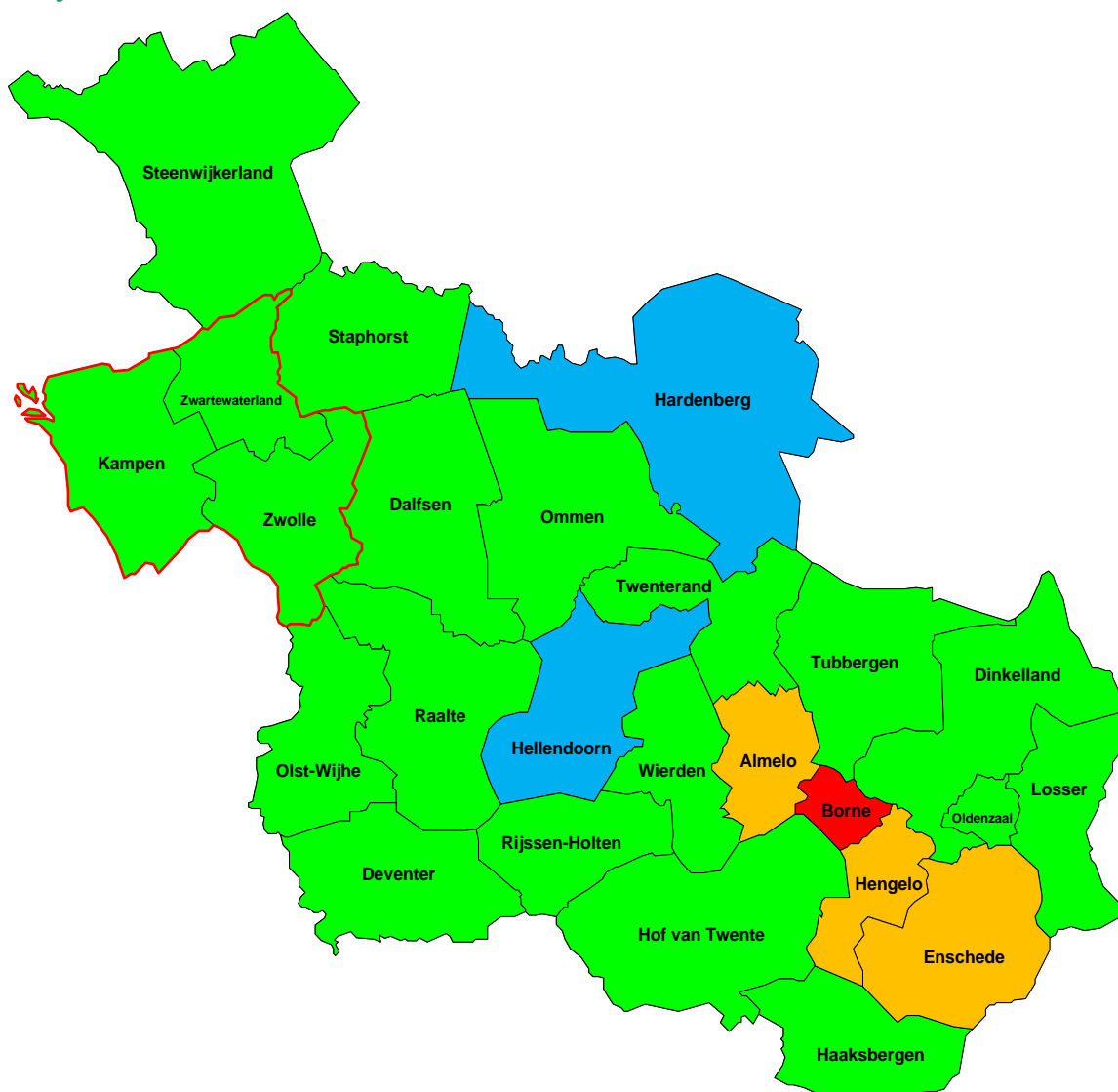
Drenthe



Opmerking:

- De gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn en Emmen hebben een LOP voor een gedeelte van hun grondgebied, namelijk: het hoogveengebied in deze gemeenten.

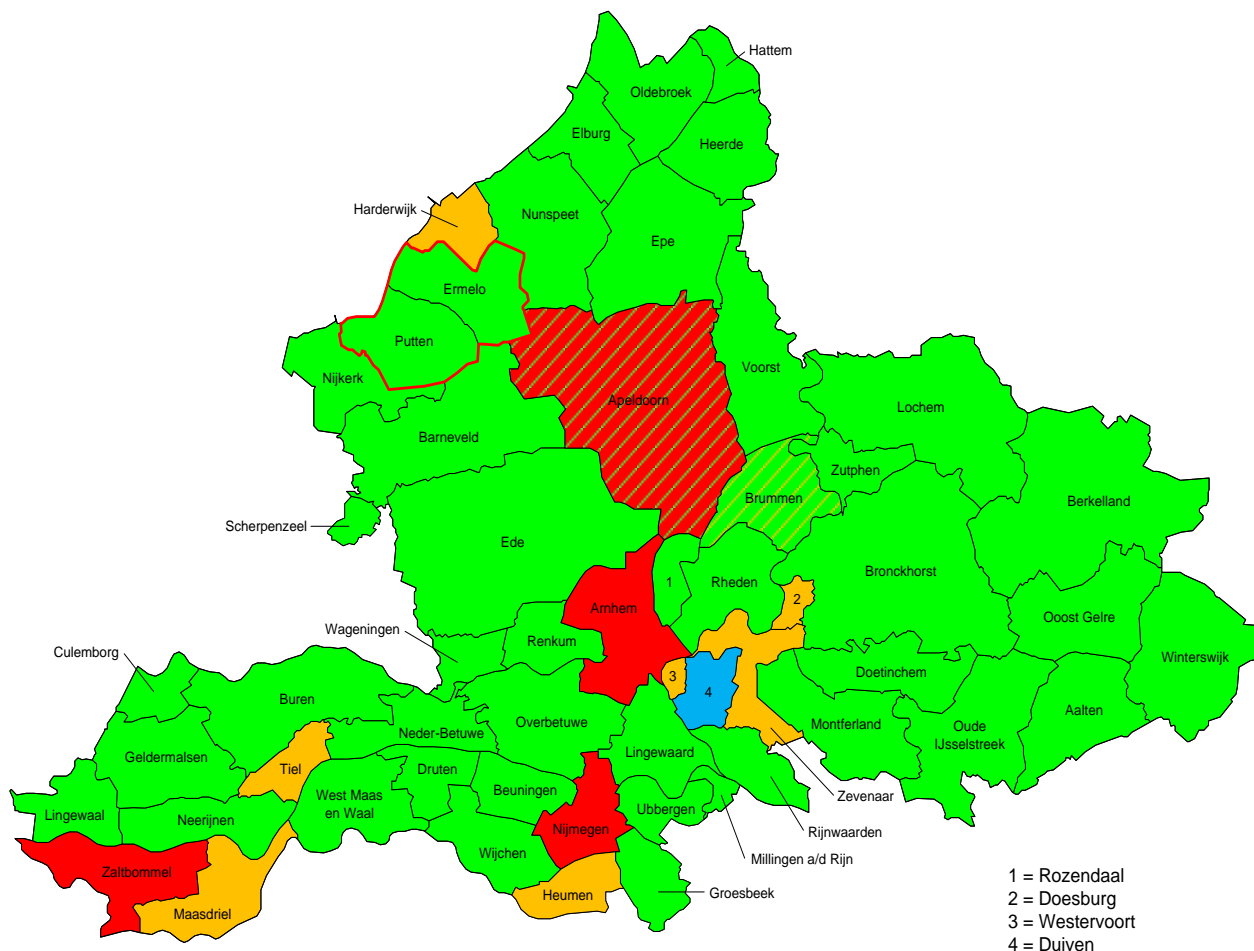
Overijssel



Opmerking:

- De gemeente Borne heeft in 2003 een subsidieaanvraag gedaan voor de opstelling van een LOP, maar heeft deze aanvraag later weer ingetrokken.

Gelderland



Opmerkingen:

- De gemeente Apeldoorn is begonnen met het mee opstellen van een regionale LOP. Tijdens de planvormingfase heeft de gemeente zich echter teruggetrokken, wegens onenigheid over de plaats van de stadsrandzone van Apeldoorn in het plan. Aan het visiedeel is niet meer meegewerkt, maar aan de uitvoeringsprojecten nog wel.
- De gemeente Brummen heeft geen LOP, maar een combinatie van plannen is door de Provincie aangemerkt als, de facto, een LOP.

Bijlage 2

Geïnterviewde personen:

Drenthe:

- B. Dijkstra, senior projectleider, Landschapsbeheer Drenthe, geïnterviewd: 13 juni 2012
- J. Nanninga, beleidsmedewerker afdeling beleid en regie, gemeente Tynaarlo, geïnterviewd: 16 mei 2012

Overijssel:

- M. Klompe, beleidsmedewerker landschap, provincie Overijssel, geïnterviewd: 7 juni 2012
- L. Broere, landschapsadviseur, Landschap Overijssel, geïnterviewd: 4 juni 2012
- N. Baarslag, beleidsmedewerker afdeling ruimte en economie, gemeente Zwolle, geïnterviewd: 12 april 2012
- H. Blom, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, gemeente Zwartewaterland, geïnterviewd: 12 april 2012
- W. Poortman, beleidsontwikkeling natuur en landschap, gemeente Kampen, geïnterviewd: 12 april 2012

Gelderland:

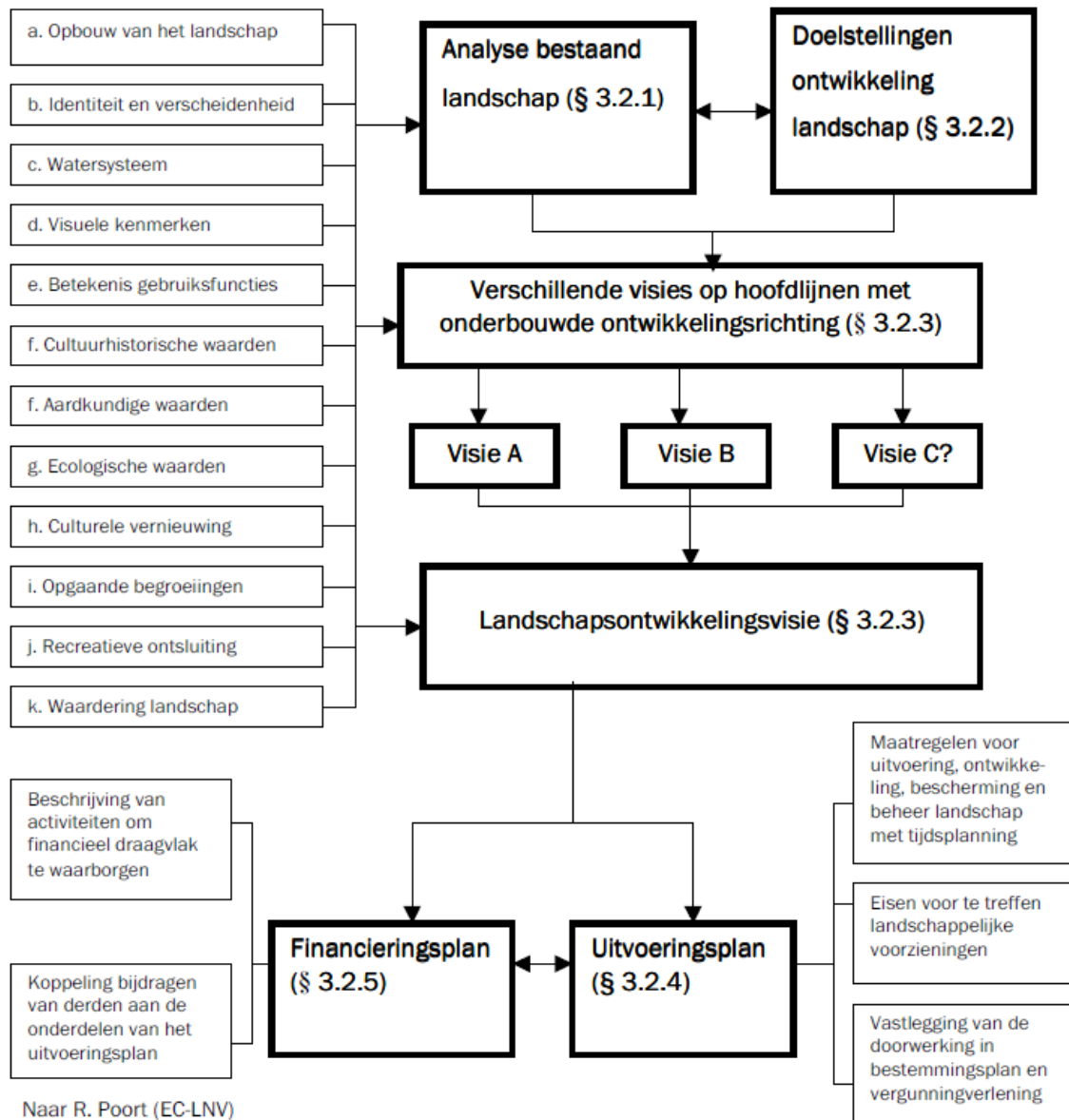
- S. Nijhuis, hoofd project- en adviesafdeling, Landschapsbeheer Gelderland, geïnterviewd: 22 juni 2012
- D. Saaltink, coördinerend beleidsmedewerker afdeling openbare werken, gemeente Ermelo, geïnterviewd: 23 april 2012

Correspondentie via e-mail:

- G. van Herwaarden, stafmedewerker, Landschapsbeheer Nederland, 19 juli 2012
- M. Baars, beleidsmedewerker, provincie Gelderland, 22 mei 2012
- I. Zwartkruis, beleidsmedewerker, gemeente Midden-Drenthe, 31 mei 2012
- J. van den Berg, beleidsmedewerker groene ruimte, Natuur en Milieufederatie Drenthe, 4 juni 2012

Bijlage 3

Schema voor het opstellen van een LOP:



Bron: Landschapsbeheer Nederland (2002)