

Landschapsontwikkeling met lokale middelen

Greet Overbeek
Piet Rijk
Frank Hoogenboom

Projectcode 62626

April 2002

Rapport 7.02.05

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Landschapsontwikkeling met lokale middelen
Overbeek, M.M.M., P.J. Rijk en F. Hoogenboom
Den Haag, LEI, 2002
Rapport 7.02.05; ISBN 90-5242-720-8; Prijs €12,25 (inclusief 6% BTW)
55 p., fig., tab., bijl.

Een onderzoek op basis van interviews met sleutelpersonen en een enquête onder 68 gemeenten over de wijze waarop gemeenten landschapsontwikkeling organiseren en financieren. De resultaten laten zien dat twee derde van de gemeenten een landschapsbeleidsplan heeft, middelen voor de uitvoering reserveert en een functionaris heeft aangesteld. Van de constructies die gemeenten gebruiken om inkomsten te verwerven, tellen subsidies financieel gezien het zwaarst. Om gemeenten meer landschapsontwikkeling te laten realiseren en inkomsten uit lokale maatregelen en sponsoring te verwerven, wordt onder meer aanbevolen om meer gelden uit bouwactiviteiten voor landschapsontwikkeling te claimen, de regionale samenwerking te versterken en de subsidieregelingen te vereenvoudigen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: publicatie@lei.wag-ur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
E-mail: informatie@lei.wag-ur.nl

© LEI, 2002

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

| | Blz. |
|----------------------------------------------------------------|------|
| Woord vooraf | 7 |
| Samenvatting | 9 |
| 1. Inleiding | 11 |
| 1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek | 11 |
| 1.2 Achtergrond | 12 |
| 1.3 Onderzoeksvragen | 13 |
| 1.4 Aanpak van het onderzoek | 14 |
| 1.4.1 Dataverzameling en analyse | 14 |
| 1.4.2 Onderzoekspopulatie | 15 |
| 1.5 Inhoud van het rapport | 15 |
| 2. Constructies voor lokale financiering | 16 |
| 2.1 Inleiding | 16 |
| 2.2 Gemeenten actief? | 16 |
| 2.3 Invulling van constructies | 17 |
| 2.3.1 Actoren en activiteiten | 17 |
| 2.3.2 Type constructies | 18 |
| 2.3.3 Type landschapsontwikkeling | 19 |
| 2.3.4 Type projecten | 19 |
| 2.4 Kenmerken van gemeenten die lokale financiering realiseren | 20 |
| 2.5 Evaluatie | 20 |
| 3. Gemeenten en lokale financiering | 24 |
| 3.1 Inleiding | 24 |
| 3.2 Response | 24 |
| 3.3 Landschapsbeleid | 25 |
| 3.4 Constructies | 26 |
| 3.5 Organisatie | 28 |
| 3.6 Landschapsontwikkeling | 29 |
| 3.7 Evaluatie | 30 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen | 33 |
| 4.1 Conclusies | 33 |
| 4.2 Aanbevelingen | 34 |

| | |
|-----------------------------------------------------------|------|
| | Blz. |
| Literatuur | 37 |
| Bijlagen | |
| 1 Geïnterviewde personen | 39 |
| 2 Voorbeelden van actieve gemeenten | 40 |
| 3 Financiering landschapsontwikkeling met lokale middelen | 47 |

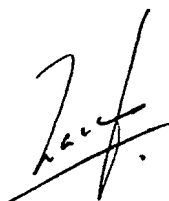
Woord vooraf

De aandacht voor landschapontwikkeling op lokaal niveau neemt toe. Gemeenten gaan samen met andere actoren een belangrijker rol spelen bij het ontwikkelen en beheren van het landschap in hun eigen leefomgeving. Dit hangt samen met de decentralisatietendens waarbij de rijksoverheid en provincies meer taken naar lokale overheden en andere actoren verschuiven. De vraag is hoe op lokaal niveau meer duurzame landschapontwikkeling kan worden georganiseerd. Op verzoek van de directie Natuurbeheer van het ministerie van LNV is daarom onderzoek verricht naar de lokale organisatie van landschapontwikkeling en de oplossingen die gemeenten zoeken om lokale financiering te realiseren.

Het onderzoek is door het LEI verricht in het kader van het DLO-programma Kwaliteit Leefomgeving. Hiervoor zijn interviews met deskundigen betrokken bij lokale financiële constructies en een enquête onder gemeenten gehouden. Tussentijdse versies van het onderzoeksrapport zijn op een inspirerende en efficiënte wijze besproken met Hans Faassen (LNV), Elisabeth Ruijgrok (LNV) en Marianne van Steenis (VNG).

Ik wil hierbij ieder bedanken voor de inzet en interesse om mee te denken over de perspectieven van landschapontwikkeling met lokale middelen.

De directeur,



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse



Samenvatting

Het belang van landschapsontwikkeling op lokaal niveau neemt toe. Binnen LNV beoogt de directie Natuurbeheer lokale initiatieven te versterken, onder meer door subsidie te verstrekken voor het opstellen van een landschapsontwikkelingsplan. Daarbij is het belangrijk te leren van de ervaringen hoe gemeenten landschapsontwikkeling organiseren en financieren. Tot nu toe hebben gemeenten (VNG) en rijksoverheid weinig systematische informatie over de lokale werving van middelen en de wijze waarop landschapsontwikkeling lokaal wordt georganiseerd. Dit onderzoek gaat hier op in aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke constructies voor lokale financiering (organisatie en beleid, werving en allocatie van middelen) brengen gemeenten in de praktijk?
2. In hoeverre doen gemeenten aan lokale financiering (organisatie en beleid, werving en allocatie van middelen, draagvlak en beoogde verbeteringen).

Vraag 1 is beantwoord door middel van desk research en door mondelinge en telefonische interviews met sleutelpersonen betrokken bij financiële constructies. Vraag 2 is beantwoord aan de hand van een telefonische enquête onder 68 gemeenten.

De resultaten laten zien dat twee derde van de gemeenten een landschapsbeleidsplan heeft, middelen voor de uitvoering reserveert en een functionaris heeft aangesteld. Een derde van de gemeenten heeft een plan van uitvoering. Gemiddeld is 3 euro per hectare beschikbaar. Van de constructies die gemeenten gebruiken om inkomsten te verwerven, tellen subsidies financieel gezien het zwaarst, een enkeling noemt inkomsten uit lokale maatregelen. Van de overheids subsidies is de provinciale regeling voor landschapsontwikkeling het belangrijkste, gevolgd door subsidies uit de landinrichtingsprojecten en het programma Beheer, beiden van LNV afkomstig. Inkomsten uit lokale maatregelen en sponsoring komen nog weinig voor. Inkomsten uit lokale maatregelen lijken eerder relevant voor gemeenten waar veel wordt gebouwd. De interesse voor inkomsten uit lokale maatregelen of sponsoring blijkt vaker voor te komen bij gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Lokale maatregelen krijgen ook meer aandacht als een functionaris voor landschapsontwikkeling is aangesteld. Het verwerven van inkomsten door sponsoring wordt vooral geopperd door gemeenten die al subsidies krijgen.

Vaak zorgt een beleidsmedewerker voor de werving en allocatie van middelen. Het beheer van de financiële middelen valt veelal onder de gemeente, zonder een apart fonds. Slechts enkele gemeenten hebben een lokaal of een regionaal fonds opgericht. De middelen worden veelal per project toegekend. In totaal voert 70% van de gemeenten landschapsprojecten uit. Veel projecten betreffen losse elementen of erfbeplanting. Gemeenten uit de oostelijke en zuidelijke provincies voeren naar verhouding vaker landschapsprojecten uit. Deze gemeenten zijn actiever bij het werven van inkomsten en subsidies, het creëren van andere prikkels (nieuw groen is vrij groen, beschikbaar stellen

materiaal) en het beleid ten aanzien van landschapsontwikkeling (beleidplan, functionaris, middelen beschikbaar).

De wethouder, het college van B & W en de gemeenteraad zorgen naar het oordeel van de respondenten bijna altijd voor voldoende draagvlak. Belangenorganisaties voor natuur en milieu zijn ook belangrijk voor het draagvlak. De steun van toerisme en bedrijfsleven die financieel voordeel kunnen trekken uit natuur- en landschapsontwikkeling wordt als beperkt gezien.

Een evaluatie van het huidige landschapsbeleid laat zien dat de respondenten meer landschapsontwikkeling willen realiseren en meer subsidies willen werven. Op deze terreinen wenst men ook ondersteuning. De ondersteuning van de rijksoverheid wordt als onvoldoende beschouwd. Er is behoefte aan een vereenvoudiging en meer uniformiteit in de subsidieregelingen, liefst via één loket. Meer inkomsten bij particuliere organisaties of uit lokale maatregelen werven zien de respondenten minder als verbetering. Vaak heeft men echter nog geen mening hierover gevormd. Dit in tegenstelling tot LNV die graag op deze terreinen verbeteringen wil stimuleren. Om gemeenten meer landschapsontwikkeling te laten realiseren, zijn de volgende aanbevelingen relevant:

1. *Landschapsontwikkeling faciliteren op verschillende niveaus*

Het niveau van faciliteren is afhankelijk van het feit of gemeenten starten met landschapsontwikkeling, naast subsidies ook inkomsten uit lokale maatregelen willen genereren en of gemeenten de allocatie van middelen in een afzonderlijke organisatie onder willen brengen;

2. *Meer gelden uit bouwactiviteiten voor landschapsontwikkeling claimen*

Bouwactiviteiten (infrastructuur, bedrijven en woningen) bieden nu weinig perspectieven voor landschapsontwikkeling. De overheid kan stimuleren dat bij bouwactiviteiten in de groene ruimte lokaal meer gelden beschikbaar komen voor landschapsontwikkeling door deze integraal in de besluitvorming mee te nemen;

3. *Regionale samenwerking versterken*

Regionale samenwerking kan de perspectieven voor landschapsontwikkeling op grotere schaal bevorderen en inspelen op situaties waar het buitengebied als regionaal uitloopgebied bekend staat. Het stichten van regionale groenfondsen, gevoed met een startkapitaal kan hier een bijdrage in leveren;

4. *Meer rendement en een breder draagvlak realiseren*

Tot nu toe blijkt landschapsontwikkeling nog weinig extra opbrengsten op te leveren, worden niet-agrarisch ondernemers nauwelijks als belanghebbenden gezien en is het draagvlak van private actoren beperkt. Dit leidt tot een aantal kennisvragen over de goede praktijken van gemeenten waar landschapsontwikkeling rendement oplevert en mogelijke mechanismen om actoren die voordeel hebben, mee te laten betalen. Daarnaast is meer voorlichting gewenst over de mogelijkheden van sponsoring door burgers en bedrijven;

5. *Subsidieregelingen vereenvoudigen*

Subsidieregelingen kunnen tot één loketfunctie worden uitgewerkt. Daarnaast is het gewenst dat vrijwillige ontwikkeling van landschap en natuur, waar geen sprake is van bestemmingsverandering, eenduidig wordt vergoed. Verder is meer beleidsintegratie op een hoger niveau gewenst om integrale planvorming op een lager niveau mogelijk te maken.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling van het onderzoek

Het belang van landschapsontwikkeling op lokaal niveau neemt toe. Gemeenten gaan samen met andere lokale actoren een belangrijker rol spelen bij het financieren en implementeren van landschapsontwikkeling in hun leefomgeving. Dit hangt samen met de decentralisatie tendens waarbij de rijksoverheid en provincies meer taken naar lokale overheden en andere actoren verschuiven. Tot de leefomgeving wordt de groene ruimte buiten de bebouwde kom gerekend, ofwel het buitengebied van een gemeente. Voorbeelden van landschapsontwikkeling door gemeenten in het buitengebied zijn de aanleg c.q. beheer van beplanting, natuurontwikkeling, recreatieve voorzieningen en de vormgeving van gebouwen.

Vanuit de rijksoverheid is het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) betrokken bij lokale initiatieven ten behoeve van landschapsontwikkeling. In de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (LNV, 2000) wordt een toenemende vraag naar een hoogwaardige woon-, werk- en leefomgeving geconstateerd. Tegelijkertijd blijkt dat de landschappelijke en ecologische kwaliteit van het landelijk gebied achteruitgaat. De ruimtedruk door bouw en infrastructurele activiteiten, de veranderingen in de landbouw en het waterbeleid zijn hierbij belangrijke factoren. Behoud en versterking van landschappelijke, ecologische en recreatieve waarden van het landelijk gebied is daarom een belangrijk doel. In het *Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2)* is deze doelstelling nader uitgewerkt (LNV, 2002). Dit zal onder andere worden gerealiseerd door een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie.

Hoofddoel van de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie is om het landelijk gebied aantrekkelijk te maken voor iedereen. Provincies en gemeenten verankeren dit respectievelijk in het streekplan en het bestemmingsplan. Uitgangspunt is dat het landschap voortdurend in ontwikkeling is en dat het belangrijk is deze mee te koppelen en te combineren met ontwikkelingen in het landelijk gebied. Het gaat hierbij om het gebied buiten de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de directe nabijheid van grote steden, in de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2000)* ook wel aangeduid als 'Balansgebied'. Voor het realiseren van een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie is het belangrijk dat de financiële bijdrage van andere partijen dan de rijksoverheid toeneemt. Dit kunnen bijdragen van andere overheden zijn, maar, analoog aan het governance idee, ook bijdragen van burgers en bedrijven.

In dit onderzoek gaat de aandacht vooral uit naar de lokale initiatieven bij landschapsontwikkeling. Het belang van landschapsontwikkeling op lokaal niveau en de centrale rol van gemeenten is door de staatssecretaris van LNV onderstreept op het NIROV-congres *Landschapsontwikkeling met elan* (9 november 2001):

'De gemeentelijke inzet kan bestaan uit het geven van directe financiële steun. Maar het kan ook door het bevorderen van bijdragen uit de lokale samenleving en het bundelen van initiatieven. Het kan op eigen kracht, maar ook in samenwerking met provincie en rijk. Juist de verbeteringen die met een sterke eigen inzet tot stand zijn gebracht, ook financieel, maken dat de lokale samenleving trots kan zijn op haar landschap. Daar ben je zuinig op. Natuurlijk wil je dat handhaven!'

Binnen LNV beoogt de directie Natuurbeheer lokale initiatieven te versterken, onder meer door subsidie te verstrekken voor het opstellen van een landschapontwikkelingsplan. Daarbij is het belangrijk te leren van de ervaringen hoe gemeenten landschapontwikkeling organiseren en financieren. Tot nu toe hebben gemeenten (VNG) en rijksoverheid weinig systematische informatie over de lokale werving van middelen en de wijze waarop landschapontwikkeling lokaal wordt georganiseerd. Gemeenten weten vaak niet wat er elders aan lokale initiatieven wordt ontplooid en waar zij kunnen leren van de elders opgedane ervaringen. Daarnaast weten centrale overheden niet welke factoren bijdragen aan het slagen of mislukken van lokale initiatieven.

Dit onderzoek laat zien welke oplossingen gemeenten zoeken om lokale financiering te realiseren en hoe de organisatie van landschapontwikkeling vorm wordt gegeven. De resultaten beogen bij te dragen aan het informatie- en communicatietraject dat de directie Natuurbeheer heeft uitgezet om vertegenwoordigers van gemeenten te enthousiasmeren. Het onderzoek wordt uitgevoerd door het LEI en gefinancierd vanuit het DWK-programma Kwaliteit Leefomgeving (363).

1.2 Achtergrond

Landschapontwikkeling en -behoud lopen in dit onderzoek (en ook in de praktijk) door elkaar heen en zijn niet altijd eenduidig te scheiden. Ook wordt hier soms natuurontwikkeling en -beheer toe gerekend. Zo zijn de volgende indelingen te maken:

1. Aanleg nieuw landschap (aankoop en ontwikkeling particulier terrein);
2. Beheer en onderhoud van nieuw landschap;
3. Opknappen en herstellen van bestaand landschap (achterstallig onderhoud);
4. Beheer en onderhoud van bestaand landschap.

In het landelijk gebied hebben verschillende instanties met natuur en landschap te maken en spelen hierin ieder hun eigen rol. Hierbij zijn voor een gemeente van belang:

1. Overheden: EU, Rijksoverheid, Provincies, Gemeenten;
2. Publiekrechtelijke instanties: onder meer Waterschap en Hoogheemraadschap;
3. Verschillende grondgebruikers: onder meer agrariërs, natuurverenigingen, lokale verenigingen, Stichtingen Landschapsbeheer en Provinciale landschappen.

Bij lokale financiële constructies gaat het om drie aspecten:

1. *Werving* van lokale middelen. Hierbij zijn er drie typen van constructies mogelijk. Het werven van inkomsten via subsidies, via lokale maatregelen zoals het opcenten van de uitgifte van bouwgrond, en via sponsering door particulieren;

2. *Organisatie* voor het matchen van middelen en landschapsontwikkeling. De organisatie van landschapsontwikkeling kan binnen de gemeenteformatie of via een publieke infrastructuur gebeuren, zoals het aanstellen van een landschapscoördinator. De allocatie van de middelen kan rechtstreeks onder de gemeente vallen of onder een rechtspersoon zoals gemeentelijke groenfondsen, PPS-constructies of convenanten;
3. *Aard* van de landschapsontwikkeling. Landschapsontwikkeling kan gericht zijn op de aanleg of het beheer van het landschap.

Het lokale karakter van de financiële constructies is nog niet nauw omschreven. Essentieel is dat het om constructies gaat waarin de decentralisatie van de werving van de middelen ten behoeve van landschapsontwikkeling tot uiting komt. De financiële constructies kunnen zowel door een afzonderlijke gemeente als door gemeentelijke samenwerking tot stand komen.

Tot nu toe lijken weinig gemeenten landschapsontwikkeling zelf te financieren. Minder duidelijk of dit door een gebrek aan publieke of private middelen komt. Bij de lokale organisatie spelen een aantal factoren die een positief effect kunnen hebben:

- een vastgesteld landschapbeleidsplan;
- een landschapscoördinator die de beleidscyclus bij een landschapbeleidsplan vorm geeft;
- lokale verantwoordelijkheid voor financiering en implementatie;
- draagvlak onder het college van B&W en de bevolking.

Het landschap(beleids)plan is een van de instrumenten om het gemeentelijk natuur- en landschapsbeleid vorm te geven. Meer dan de helft van de gemeenten heeft een dergelijk plan (Baas en Van Herwaarden, 2001). Om de werking van het instrument te verbeteren is onder andere aandacht gevraagd voor het verbeteren van de communicatie, begeleiding, capaciteit en de uitvoeringsgerichtheid (B & A-advies, 1996). Recentelijk zijn een aantal kritiekpunten weer herhaald (Verhoeven, 2000). In veel gemeenten staan namelijk de landschapsplannen ongebruikt in de kast en wordt het voorgestelde beleid niet geïmplementeerd. De landschapsvisies zijn te summier en vaak onvoldoende afgestemd op het vigerende landschapsbeleid van andere betrokken overheden en organisaties. Vaak ontbreekt een uitvoeringsparagraaf en is de verantwoordelijke partij onduidelijk. Een vraag die hieruit voortvloeit is of gemeenten wel aan het werven van financiële middelen toekomen als zij hun organisatie voor uitvoeren van het landschapsbeleid niet op orde hebben.

Qua aard van de landschapsontwikkeling is de indruk dat de lokale constructies zich tot nu toe vooral op het beheer van het landschap hebben gericht en minder op de ontwikkeling van nieuw landschap. In het rijksbeleid wordt wel beoogd om het landschapsbeleid een ontwikkelingsgerichte karakter mee te geven (LNV, 2000).

1.3 Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om aan te geven hoe gemeenten lokale financiering realiseren en op welke wijze gemeenten de organisatie van landschapsontwikkeling vormgeven. De volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

1. Verkenning van de constructies voor lokale financiering
 - a. Wat is de lokale aandacht voor landschapsontwikkeling?
 - b. Welke constructies zijn er?
 - c. Welke organisatie is er voor lokale financiering?
 - d. Om welke landschapsontwikkeling gaat het en wat is de implementatie?
 - e. Hoe evalueren betrokkenen de lokale financiering? Welke verbeteringen beoogt men?

2. Representatief beeld van lokale financiering door gemeenten
 - a. In hoeverre hebben gemeenten aandacht voor landschapsontwikkeling?
 - b. Welke constructies worden toegepast?
 - c. Welke organisatie is er voor lokale financiering?
 - d. Om welke landschapsontwikkeling gaat het en wat is de implementatie?
 - e. Hoe evalueren gemeenten de lokale financiering? Welke verbeteringen beoogt men?

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat de nadruk van het onderzoek ligt bij de sociaal-economische invulling van landschapsontwikkeling. Er is geen aandacht besteed aan de fysieke invulling van landschapsontwikkeling.

1.4 Aanpak van het onderzoek

1.4.1 Dataverzameling en analyse

De onderzoeksvragen zullen worden beantwoord in twee stappen. Eerst zullen aan de hand van voorbeelden de financiële constructies voor landschapsontwikkeling worden verkend. Daarna zal de representativiteit van de lokale financiële constructies worden geanalyseerd. De verkenning is kwalitatief en het onderzoek naar de representativiteit is hoofdzakelijk kwantitatief.

De verkenning gebeurt door middel van desk research en door mondelinge en telefonische interviews met sleutelpersonen betrokken bij lokale financiële constructies. Een lijst met namen van de geraadpleegde personen die hebben meegewerkt aan een interview staan in bijlage 1. In bijlage 2 zijn een aantal gemeenten die als voorbeeld hebben gediend, nader uitgewerkt.

Het onderzoek naar de mate van lokale financiering is gedaan aan de hand van een telefonische enquête onder gemeenten. Per gemeente is een ambtenaar verantwoordelijk voor de landschapsontwikkeling in het buitengebied gevraagd. Hiervoor zijn adresgegevens via de LEI-databank Gemeentelijk Groen en gemeentelijke gidsen verzameld. De vragenlijst voor de telefonische enquête is opgesteld aan de hand van informatie uit de verkenning. Zie hiervoor bijlage 3. Bij de analyse van de gegevens per gemeente is mede gebruikgemaakt van elders verzamelde data via het Statistisch Bestand der Gemeenten (SBG) van het CBS. Statische analyse is gebeurd met behulp van chi-kwadraatberekeningen.

1.4.2 Onderzoekspopulatie

De analyse-eenheid vormen gemeenten. Nederland telde in januari 2001 504 gemeenten (CBS, 2001). Hiervan heeft 64% minder dan 25.000 inwoners, 24% 25.000 - 50.000 inwoners en 12% meer dan 50.000 inwoners. De bevolkingsdichtheid, het aantal inwoners per ha, is bij 60% van de gemeenten kleiner dan 500, 18% zit tussen 500 en 1.000, en 22% heeft een hogere bevolkingsdichtheid.

De vragen betreffen het buitengebied van gemeenten waarvoor de rijksoverheid geen financiering voor duurzame natuurontwikkeling heeft vastgesteld (met name Nationale Landschappen). Aangezien er geen representatieve gegevens bekend zijn over het voorkomen van lokale constructies voor financiering van landschapsontwikkeling is er bij het vaststellen van de onderzoekspopulatie van gemeenten geen verdere afbakening gepleegd.

1.5 Inhoud van dit rapport

Hoofdstuk twee zal ingaan op de voorbeelden van gemeenten waar lokale financieringsmogelijkheden ten aanzien van landschapsontwikkeling bestaan. Hoofdstuk drie laat de representativiteit van lokale financiering zien en hoofdstuk vier presenteert de conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen staan een overzicht van de geïnterviewde sleutelpersonen (1), de voorbeelden van financiële constructies in gemeenten (2) en de vragenlijst voor de telefonische enquête (3).

2. Constructies voor lokale financiering

2.1 Inleiding

In deze verkenning staan de constructies voor lokale financiering van het landschap centraal. De volgende vragen zijn hierbij uitgangspunt geweest:

- welke constructies voor lokale financiering bestaan er;
- welke kenmerken van gemeenten dragen bij aan lokale financiering;
- hoe worden constructies voor lokale financiering beoordeeld?

Deze verkenning beoogt voorbeelden van goede praktijken te laten zien en is dus niet representatief voor wat er aan landschapsontwikkeling gebeurt. De verkenning is gebeurd door middel van desk research en door interviews met sleutelpersonen betrokken bij lokale financiële constructies. Gestreefd is tien gemeenten te vinden, landelijk verspreid, met verschillende activiteiten. Een lijst met namen van de geraadpleegde personen die hebben meegewerkt aan een interview staan in bijlage 1.

Onder lokaal wordt hier het gemeentelijk niveau bedoeld. In de praktijk blijken veel initiatieven op lokaal niveau gebruik te maken van regelingen (al of niet met subsidie) door de provincie of rijksoverheid vastgesteld. Soms was dit beleid een factor die het een en ander op gang bracht. Soms was er echter al gemeentelijk beleid, waarbij in een later stadium de regelingen van de provincie of het Rijk benut werden.

In de volgende paragraaf wordt een beeld geschetst van de mate waarin gemeenten actief zijn. Daarna volgen de constructies die zijn opgezet (2.3) en de kenmerken van gemeenten die lokale financiering realiseren (2.4). Het hoofdstuk wordt afgerond met een evaluatie van de constructies (2.5). In bijlage 2 staan voorbeelden van actieve gemeenten uitgewerkt.

2.2 Gemeenten actief?

Ruim de helft van de gemeenten in ons land heeft een landschapsbeleidsplan (Baas en van Herwaarden, 2001). In het recente verleden konden gemeenten voor het opstellen van een dergelijk plan 50% betaald krijgen door LNV. De andere helft betaalden de gemeenten zelf. Een zwak punt bij het opstellen van dit plan was dat er geen uitvoeringsparagraaf bij hoefde te zitten, waardoor veel plannen vrijblijvend blijken te zijn.

Ongeveer een kwart van de gemeenten is actief (Baas en van Herwaarden, 2001). Vaak hebben deze gemeenten ook op een andere manier met landschapsontwikkeling te maken, bijvoorbeeld als WCL-gebied, via de Ecologische Hoofdstructuur of als onderdeel van het reconstructiegebied intensieve veehouderij. Sommige gemeenten zijn evenwel onafhankelijk van de bestemmingen door de rijksoverheid actief met natuur en landschap bezig. Een belangrijke rol hierbij spelen de provinciale potjes voor natuur- en landschaps-

ontwikkeling. Veel provincies financieren op projectbasis. Veelal is dit voor de aanleg of het wegwerken van achterstallig onderhoud aan natuur en landschap (dikwijls 50% bijdrage in de kosten). Voor beheer verstrekt de provincies vrijwel nooit subsidies.

Een beeld van de betrokkenheid van gemeenten bij landschapsontwikkeling in een aantal provincies laat zien dat gemeenten in het noorden en westen minder actief zijn dan die in het oosten en zuiden. Tussen haakjes staan de namen van gemeenten die het meest actief zijn. De activiteiten van gemeenten die vet aangeduid staan, zijn uitgewerkt in bijlage 2.

Beginnend met het noorden en westen, dan heeft in Groningen de helft van de gemeenten een landschapsbeleidsplan en is een kwart ook daadwerkelijk actief (Haren, De Marne, Eemswold, Bedum en Leek). In Friesland hebben alleen de oostelijke gemeenten een landschapsbeleidsplan en activiteiten (Achtkarspelen, Kollumerland, Tjietjerkstradeel, Dantumeradeel, Smallingerland, Opsterland, Heerenveen, Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Gaasterland). In Zuid-Holland hebben vooral gemeenten in de Hoekse Waard, Alblasserwaard en Vijfheerenlanden een landschapsbeleidsplan en zijn actief. Enkele andere gemeenten doen ook aan natuur en landschap (Goedereede, Leidschendam, Voorschoten, Reeuwijk en Oegstgeest). In Zeeland pakt de helft van de gemeenten zaken op. Een aantal gemeenten is (zeer) actief bezig (Borsele, Hontenisse, Oostburg, Noord-Beveland, Veere, Schouwen-Duiveland).

Hiertegenover staat het beeld van een aantal oostelijke en zuidelijke provincies. Zo heeft in Overijssel bijna elke gemeente een landschapsbeleidsplan en doet de meerderheid aan natuur- en landschapsactiviteiten (Tubbergen, Enschede, Raalte, Staphorst). Voor Gelderland geldt eenzelfde beeld. In de Achterhoek zijn de gemeenten het actiefst (Wisch, Steenderen, Eibergen, Gorssel, Lummelo Keppel, Doetinchem), gevolgd door de Veluwe en de Gelderse Vallei (onder andere Nijkerk). In het Rivierengebied doet men het minste. In Utrecht heeft tweederde van de gemeenten een landschapsbeleidsplan en is actief. In Noord-Brabant doet de helft van de gemeenten aan natuur- en landschapsontwikkeling. Enkele gemeenten zijn zeer actief (Etten-Leur en Gemert-Bakel). Andere gemeenten willen de werkwijze van Etten-Leur volgen (Dongen, Bergen op Zoom, Wouw, Steenbergen, Woensdrecht en Roosendaal).

Bij een aantal gemeenten heeft de aanwijzing tot WCL-gebied (Borsele, Tubbergen) of ROM-gebied (Zuidoost-Friesland-Opsterland) en daarmee de zekerheid van voldoende financiering een belangrijke rol gespeeld om initiatieven op natuur- en landschapsgebied te starten. In de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden was de voorbereiding voor een nieuw streekplan en in Oegstgeest het bouwen van een woonwijk de aanleiding om initiatieven te ontplooiën. Bij de andere gemeenten was het vooral de combinatie van een actieve ambtenaar en een welwillende wethouder dat tot activiteiten leidde.

2.3 Invulling van constructies

2.3.1 Actoren en activiteiten

Bij de voorbeelden is de uitvoering van landschapsontwikkeling meestal in handen van een landschapscoördinator die in dienst is van die gemeente. Vaak zijn dit parttime functies en

wordt dit werk in combinatie met andere taken of voor meer gemeenten gedaan. Enkele gemeenten hebben een fulltime landschapscoördinator in dienst of een projectbureau dat landschapsontwikkeling als onderdeel van een nieuw uitbreidingplan gaat uitvoeren. De landschapscoördinatoren krijgen steun van de wethouder en zijn zeer betrokken bij hun werk. Veel landschapscoördinatoren werken samen met de Provinciale Stichtingen Landschaps Beheer, lokale verenigingen en vrijwilligersorganisaties. Zo bemiddelt de Stichting Landschapsbeheer in Gelderland door geld en vrijwillige inzet bij stil liggende projecten en verricht deze in Utrecht diensten voor veel gemeenten.

Binnen een gemeente wordt, naast de aandacht voor de financiële constructies (zie hieronder), veel energie besteed aan het integreren en afstemmen van verschillende activiteiten. Zo werkt de gemeente samen met lokale natuur- en milieuorganisaties, agrarische natuurverenigingen (indien aanwezig) en het Waterschap of Hoogheemraadschap. Verder zorgt men voor een vertrouwensbasis en lage drempel om landschapzaken te ontwikkelen en stelt men gemeentelijk materieel (wagens, snoeimateriaal) en arbeid beschikbaar.

2.3.2 Type constructies

Veel projecten die door gemeentelijke vertegenwoordigers aangestuurd worden, kennen een mix van middelenstromen. Dit kunnen inkomsten uit subsidies, lokale maatregelen of sponsering zijn. Veel inkomsten zijn subsidies. Deze verschillen per overheidslaag. Zo worden vanuit de EU subsidies verstrekt voor:

- gebieden met een 5B-status;
- leaderprojecten;
- plattelandsontwikkelingsprojecten (POP).

De EU financiert meestal alleen als andere instanties meefinancieren. De provincies zorgen in de meeste gevallen voor de aanvraag richting Brussel. In Zeeland is nu 40% medefinanciering van natuur en landschapsontwikkelingen via EU gelden mogelijk.

Vanuit de rijksoverheid is het ministerie van LNV de belangrijke financier. Subsidies worden verstrekt voor:

- gebieden met Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL);
- gebieden in het Groene Hart (LASER-Groningen);
- stimulering Onderhoud en Aanleg Landschapselementen (LASER-Roermond);
- landschapsbeleidsplan;
- landinrichtingsprojecten;
- programma Beheer.

Het ministerie van VROM subsidieert de Uitvoering Ruimtelijk Beleid (URB) en Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM-gebieden). Het ministerie van OCW financiert cultuurhistorische projecten (Belvédère). Verschillende ministeries betalen mee aan structuurverbetering, waarbinnen landschapsfinanciering mogelijk is (ICES, Noorden des Lands, Reconstructie intensieve veehouderij in zandgebieden).

Provincies hebben vaak een budget voor landschapsontwikkeling om projecten te financieren en geld gelijkelijk over gemeenten te verdelen. Zo heeft Gelderland een regeling dat voor 70% van de kosten bij achterstallig onderhoud en aanleg van nieuwe landschaps-

elementen financiert. Verder betaalt men samen met de rijksoverheid Natuur en Milieu Consulenten. Gemeenten betalen landsontwikkeling uit gemeentelijke begrotingen en stellen capaciteit voor een landschapcoördinator beschikbaar. Incidenteel zijn er gelden uit specifieke projecten (bijvoorbeeld Werkgelegenheidsprojecten, Novem-subsidie).

Naast subsidies, worden ook lokale maatregelen als inkomstenbron genoemd. Lokale maatregelen die gelden voor landschapontwikkeling opleveren, zijn provinciale impulsen aan natuur en landschap via invulling van het streekplanbeleid en invloed op het bestemmingsplanbeleid. Zo heeft de provincie Noord-Brabant voorgeschreven dat functieverandering van bos/natuurgebied naar een rode functie 150% compensatie vraagt. In Zeeland mag onder bepaalde voorwaarden en alleen met natuurcompensatie in het buitengebied meer. Dergelijke 'rood voor groen'-compensaties worden doorvertaald naar het gemeentelijk niveau. Daarnaast kunnen gemeenten zelf opslagen op bouwgrond, bij hoge bouwwerken en masten (horizonvervuiling) of bij verkoop van streekproducten heffen. Ook kan een belasting per toerist of inwoner voor landschapontwikkeling worden gebruikt. Gemeenten kunnen ook geld genereren uit de vrijkomende grond bij het graven van poelen, sloten en beken.

Gelden uit sponsering kunnen van de Postcodeloterij, toeristenorganisaties (ANWB, VVV) of lokale organisaties (bedrijfsleven, Lionsclub/Rotary) komen.

2.3.3 Type landschapontwikkeling

Afhankelijk van de gemeente en in welk gebied (grondsoort, bodemgesteldheid, landschapstype) verschilt de aard van de landschapontwikkeling. Er zijn gemeenten waar het herstel en behoud van bestaande elementen een sterk accent heeft. Sommige gemeenten zetten sterker in op het ontwikkelen van nieuwe landschapselementen. Dit heeft te maken met de kwaliteit en omvang van de bestaande landschapselementen en de beschikbare inzet van mensen en middelen. De volgende landschapselementen zijn genoemd: houtwallen, houtsingels, ecologische verbindingszones, landschapsbomen, hoogstamfruitbomen, knotbomen, erfbeplantingen, ecologisch bermbeheer, vlinderweiden, vennen, moerassen (plas/drasgebieden), oeverbeschoeiingen, waterlopen, poelen, onderhoud molens en streek-eigen boerderijen, informatie- en bezoekerscentra creëren, opknappen van cultuurhistorische, archeologische en aardkundige elementen.

2.3.4 Type projecten

Bij veel projecten worden beheers- en/of instandhoudingcontracten afgesloten voor zes tot tien jaar. Deze passen doorgaans in het landschapsbeleidsplan. Sommige landschapselementen worden eerst via bemiddeling van de gemeente opgeknapt of ontwikkeld en daarna onder het Programma Beheer gebracht. Voor projecten waar de gemeente of een natuurbeheerinstantie na ontwikkeling de zeggenschap over krijgt, geldt dat het beheer waarschijnlijk gecontinueerd zal worden. Voor het meeste groen geldt dat dit niet ontwikkeld zou zijn als dit in het bestemmingsplan beschermd zou worden. Onder 'vrij' groen wordt hier verstaan de aanleg en ontwikkeling van nieuwe landschapselementen op gronden waarvoor in het bestemmingsplan de aanduiding landbouw blijft. Ontwikkeling van

nieuw groen zal dan meestal alleen gebeuren als de gemeente de garantie geeft dat ook op langere termijn de bestemming landbouw blijft. Dit voorkomt waardedaling van de grond.

2.4 Kenmerken van gemeenten die lokale financiering realiseren

Een voorwaarde om bepaalde zaken rond natuur- en landschapsontwikkeling in een gemeente op te starten en te ontwikkelen is een actieve gemeenteambtenaar op de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, Buitengebied, Groen of Milieu in combinatie met een wethouder die dit ziet zitten. Soms gebeurt het omgekeerde en trekt een enthousiaste wethouder een geschikte ambtenaar aan, of besteedt het uit aan een bureau. Het aanstellen van een landschapscoördinator (met rugdekking door B en W) is een volgende voorwaarde om aan landschapsontwikkeling te gaan doen. De coördinatoren werken op een laagdrempelig niveau samen met de verschillende organisaties en particulieren in de streek. Het opstellen en vaststellen van het landschapsbeleidsplan biedt landschapscoördinatoren een houvast waar en welke natuur- en landschapselementen behouden, beheerd en ontwikkeld mogen worden.

Onderling vertrouwen tussen gemeente en natuur- en landbouworganisaties en een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering spelen een grote rol. De indruk is dat in het zuiden en oosten lokaal meer wordt samengewerkt, minder stringent naar regelgeving wordt gekeken en meer wordt gerealiseerd dan in het noorden en westen van het land. De vraag is of deze verschillen te herleiden zijn op culturele aspecten of eerder op landschappelijke elementen (iets hoger gelegen zandgrond met meer coulisselandschap in het oosten en zuiden tegenover lager gelegen klei en veen met meer open landschap in het noorden en westen).

Voor landschapsontwikkeling zijn reële vergoedingen, goede basisconstructies met een flexibel instrumentarium en meerjarige financiële zekerheid nodig. Bij vrijwillige ontwikkeling van nieuw groen op particulier terrein geldt vaak als eis dat dit nieuwe groen 'vrij' groen is (handhaving van de oorspronkelijke bestemming in het bestemmingsplan). Hoewel de initiatieven van de landschapscoördinator doorgaans positief worden gewaardeerd, laten veel gemeenten het afweten als het om beschikbare arbeidstijd en middelen gaat.

Het draagvlak onder de bevolking is doorgaans groot om natuur en landschap beter te gaan beheren en nieuwe ontwikkelingen te starten. Men is er van overtuigd dat natuur en landschap een positieve uitstraling heeft op de leefbaarheid van de gehele streek. Ook verwacht men meer bedrijvigheid en toeristen aan te trekken. Om voordeel hebbende sectoren te laten betalen voor deze meerwaarde van natuur en landschap blijkt echter een moeilijker proces te zijn.

2.5 Evaluatie

In deze paragraaf worden puntsgewijs opmerkingen uit de interviews weergegeven:

1. *Subsidies versnipperd*

Bij landschapontwikkeling zijn er veel subsidies met verschillende regels en voorwaarden. De regelgeving en de bijbehorende geldstromen zijn niet even duidelijk en consistent. Er worden vraagtekens gezet bij de versnippering, verschillende percentages, vele formulieren en administratieve procedures. Landschapscoördinatoren en de Provinciale Stichtingen Landschapsbeheer steken veel tijd in de procedures en het regelen van middelen om landschapontwikkeling mogelijk te maken. Vaak zijn meer constructies nodig. Soms neemt men de taak van de LNV over om de formulierenstroom voor het programma Beheer in te vullen. De wens is om minder administratieve procedures en een meer eenduidige systematiek van aanvragen te realiseren.

'Wij helpen bij het invullen van de papieren rompslomp voor het programma Beheer. Dat is eigenlijk werk dat BBL of Laser Roermond zou moeten doen' (Gemeente Tubbergen)

Overigens geldt de behoefte aan vereenvoudiging van het beleid niet alleen bij de ontwikkeling van het landschap, maar is deze elders bij plattelandontwikkeling al als de ongewenste 'beleidsdouché' verwoord (Engbersen et al., 2001). Provincies en gemeenten zijn op dit moment veel tijd kwijt aan het benutten en doorgronden van beleidsinitiatieven van de verschillende departementen en Europa om het platteland te vitaliseren. De beleidsprogramma's en subsidies kennen verschillende financierings- en verantwoordingssystematieken en voorwaarden.

Bij integrale projecten zijn provincies en gemeenten gedwongen het project 'op te knippen' in subsidie deelaanvragen. Het feit dat veel beleid sectoraal is, is hier mede debet aan. Dit kost veel tijd en vraagt in de praktijk tal van deskundigen. De 'beleidsdouché' produceert dus niet alleen een grote mate van complexiteit en onoverzichtelijkheid, maar ook veel criteria, voorwaarden, procedures en termijnen.

2. *Beleid realiseert oneigenlijke concurrentie*

Veel gemeenten die nu actief zijn, zijn gestimuleerd door een gebiedsgerichte subsidie van de overheid. Een neveneffect van dergelijke regelingen is evenwel dat zij frustrerend werken voor gemeenten die buiten dergelijke aanwijzingsgebieden liggen, omdat zij eenzelfde geldstroom niet zo makkelijk zelf kunnen genereren. Bovendien worden de vergoedingen via deze subsidies, zoals het programma Beheer, als richtinggevend gezien voor landschapontwikkeling en beheer in de regio. Anderen moeten dan hetzelfde bieden, maar hebben een complexere financieringsstructuur om dit te realiseren.

'Het instrumentarium van het programma Beheer passeert ons links en rechts. Het frustreert de cofinanciering. Als wij iets tot stand willen brengen, dan lukt dit niet vanwege de concurrentie op natuur- en landschapsbeleid.' (Landschap Overijssel)

'Dat gemeenten minder subsidies krijgen voor beheer dan particulieren is onrechtvaardig.' (Gemeente Gemert)

Bij EHS en andere natuur waar een bestemmingswijziging is gepland, en dus geen vrijwillige landschapontwikkeling plaatsvindt, is meer communicatie over de subsidieverstrekking gewenst, als deze de waardedaling van grond moet compenseren.

3. *Minder geld uit de gemeentelijke begroting bij een lage bevolkingsdichtheid*
Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken komen de inkomsten van een gemiddelde gemeente voor ongeveer 35% uit het Gemeentefonds van de rijksoverheid, 35% uit specifieke doeluitkeringen vanuit de rijksoverheid en 30% betreft eigen gemeentelijke inkomsten. De landelijke bijdrage vanuit de overheid aan gemeenten is vooral gericht op het aantal woningen en inwoneraantallen. Gemeenten met weinig inwoners en een groot buitengebied lijken zo door hun kleine begroting in het nadeel om aan natuur- en landschapontwikkeling te doen.
4. *Weinig vrijkomende gelden door aanleg nieuwe infrastructuur*
Lokale maatregelen die inkomsten voor natuur en landschap opleveren, komen nog weinig voor. Veel maatregelen zijn gerelateerd aan bebouwingsactiviteiten. Opgemerkt is dat door de rijksoverheid kansen worden gemist rondom de aanleg van grote infrastructurele werken (Rijkswegen, Hoge Snelheidslijn, Betuwelijn). Er wordt weinig geld uitgetrokken om in de nabijheid van dergelijke infrastructurele werken natuur en landschap te ontwikkelen. Bij de Betuwelijn wordt het geld in een paar landschapsprojecten gestoken voor een betere inpassing van het traject zelf. Voor andere plekken langs het traject is dan geen geld meer over. De wens is dus dat nationale en provinciale overheden een hoger percentage van de bouwkosten voor de aanleg van nieuwe infrastructuur reserveren voor landschapontwikkeling.
5. *Mogelijkheid van lokale groenfondsen*
Bedrijven sponsoren doorgaans geen projecten van particulieren, uitgezonderd een natuurgebied of een bezoekerscentrum zoals bij de Provinciale Landschappen. Een lokaal groenfonds zou wel aantrekkelijk voor bedrijven kunnen zijn. Nu worden deze fondsen veelal gevuld door toeslagen op bouwgrondverkopen, andere opcenten van bouwwerken en gelden uit de gemeentebegroting. Een lokaal groenfonds biedt de mogelijkheid aan overheden, particulieren en bedrijven om op een doorzichtige manier geld te storten en zich als sponsor te profileren. Verder leidt het tot een duurzamer financieel beheer, omdat de gelden over meer jaren kunnen worden verdeeld. Voor gemeenten die als uitloopgebied van een grote stad dienen, kunnen regionale groenfondsen een oplossing bieden.
6. *Gemeentelijke organisatie vaak beperkt*
Gezien het belang dat mensen aan natuur en landschap hechten, zouden gemeenten meer prioriteit aan de beschikbare capaciteit moeten geven. De afdelingen Natuur en Milieu, Ruimtelijk Ordening of Buitengebied hebben soms niet meer dan 0,5 fte voor natuur en landschapontwikkeling. Het specialistische werk waarvoor men kennis en een netwerk moet hebben om iets voor elkaar te krijgen, wordt onderschat. Het belang van een goede gemeentelijke organisatie wordt bevestigd in het oosten en zuiden, waar meer natuur- en landschapontwikkeling tot stand komt dan in het

westen en noorden. In het oosten zijn vaker landschapscoördinatoren, landschapsbeleidsplannen en een betrokken bevolking. In het zuiden komt meer tot stand met vrij groen, lokale groenfonds, lobbyen en werkt men minder planmatig en volgens regels.

3. Gemeenten en lokale financiering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de mate van landschapsontwikkeling en het gebruik van lokale financiering door gemeenten geanalyseerd. Vragen die aan de orde komen zijn:

- in hoeverre hebben gemeenten aandacht voor landschapsontwikkeling;
- welke constructies voor lokale financiering worden hierbij toegepast;
- welke organisatie is er voor lokale financiering;
- om welke landschapsontwikkeling gaat het en wat is de implementatie;
- hoe beoordelen gemeenten lokale financiering?

Hiervoor is een telefonische enquête gehouden onder 68 gemeenten in de periode half december 2001 - half februari 2002. Ter voorbereiding is de enquête vooraf toegestuurd (bijlage 3). De enquête bevatte de volgende thema's: Algemeen, Inkomsten en subsidies, Organisatie, Uitvoering en Evaluatie. Deze thema's zullen in de volgende paragrafen worden besproken.

3.2 Response

In totaal hebben 68 gemeenten meegewerkt aan de enquête. Bij de meeste gemeenten is de enquête beantwoord door een (beleids)medewerker. Er waren echter ook gemeenten niet bereid tot het invullen van de enquête (96). Vaak waren hiervoor de belangrijkste redenen een gebrek aan tijd en prioriteit, omdat men door een gebrek aan activiteiten bij landschapsontwikkeling het nut van de vragen minder zag. In een klein aantal gevallen bleek de enquête minder zinvol om deze door de gemeente te beantwoorden, omdat men weinig buitengebied had of omdat het beheer en bestuur van het buitengebied door anderen dan de gemeente gebeurde (bijvoorbeeld door Staatsbosbeheer).

Om een indruk te krijgen of gemeenten in de response overeenkomen met die in de onderzoekspopulatie, is de verdeling van gemeenten naar inwoners en bevolkingsdichtheid met elkaar vergeleken (tabel 3.1). Daaruit blijkt dat de gemeenten in de respons qua inwonersaantal sterk met het landelijke beeld overeenkomen. De gemeenten met een lagere bevolkingsdichtheid en dus relatief meer buitengebied lijken iets ondervertegenwoordigd.

Tabel 3.1 Response (n=68) en onderzoekspopulatie (N=504) van gemeenten naar inwonertal en bevolkingsdichtheid (in %)

| Inwonersaantal | <25.000 | 25.000-50.000 | >50.000 | Totaal |
|-----------------------|---------|---------------|---------|--------|
| - Response | 65 | 20 | 15 | 100 |
| - Onderzoekspopulatie | 64 | 24 | 12 | 100 |
| Bevolkingsdichtheid | < 500 | 500 - 1.000 | > 1.000 | |
| - Response | 55 | 24 | 21 | 100 |
| - Onderzoekspopulatie | 59 | 18 | 23 | 100 |

Bron: CBS, SBG 2001; LEI, FINAL-enquête 2001.

Van de gemeenten in de response is de totale oppervlakte gemiddeld 6.652 ha (CBS, 2001). Bijna de helft heeft minder dan 5.000 ha (48%), een derde tussen 5.000 en 10.000 ha (33%), een vijfde meer (19%).

3.3 Landschapsbeleid

Twee derde van de gemeenten heeft een landschapsbeleidsplan (67%). Dit heeft 50% voor 1995 vastgesteld, 35% tussen 1995 en 1999 en 15% recent. Van de gemeenten met een landschapsbeleidsplan heeft 49% een plan van uitvoering (31% van het totaal). Ten opzichte van het beeld van Baas en van Herwaarden (2001) die bij ruim de helft van de gemeenten een landschapsbeleidsplan en bij de helft daarvan een plan van uitvoering hebben gevonden, is de response iets actiever dan tot nog toe landelijk is gemeten. Deels komt dit doordat gemeenten recentelijk een landschapsbeleidsplan hebben afgesloten en deels doordat gemeenten zonder landschapsbeleid vaker hebben geweigerd. Hoewel slechts 31% van de gemeenten een plan van uitvoering heeft, stellen meer gemeenten middelen ter beschikking. Na het landschapsbeleidsplan wordt blijkbaar eerst een budget beschikbaar gesteld, pas daarna komt een plan van uitvoering. Van alle gemeenten stelt 65% middelen ter beschikking voor de uitvoering van projecten en betaalt mensen die voor de uitvoering van het landschapsbeleid moeten zorgen. Het bedrag dat een gemeente beschikbaar stelt voor de uitvoering van projecten, is gemiddeld 31.000 euro. Een derde heeft een bedrag tussen de 10.000 en 25.000 euro, 30% zit hierboven en 37% eronder. Dit is gemiddeld 3 euro per hectare (inclusief gemeenten die geen middelen beschikbaar stellen).

Van alle gemeenten heeft 63% iemand belast met de uitvoering van het landschapsbeleid. Vaak is dit een beleidsmedewerker bij de gemeente (60%) of een landschapscoördinator (30%). De overigen laten het landschapsbeleid door een apart bureau uitvoeren (10%). Bij zes op de tien gemeenten met een landschapsbeleidsplan zal het vaststellen van een landschapsbeleidsplan gevolgen hebben voor het bestemmingsplan buitengebied. Dit betreft met name het afstemmen van procedures op elkaar. Meer specifiek is genoemd het beschermen van hoofdwegen en verbindingszones, meer nadruk op cultuurhistorie, natuur en landschap en bescherming van landschapselementen. Vaak blijken de opmerkingen intenties te zijn, omdat het bestemmingsplan meestal nog moet worden aangepast.

Een derde van alle gemeenten, de helft met een landschapsbeleidsplan geeft aan dat zij in het kader van het bestemmingsplan en vergunningverlening landschapsontwikkeling als voorwaarde voor de goedkeuring van bouwinvesteringen in het buitengebied stelt. De eisen zijn een verplichte (streekeigen) erfbeplanting, de bebouwing moet passen in het landschap, en soms compensatie bieden voor het bouwen (rood voor groen). Buiten beleidsmatige activiteiten leveren gemeenten ook andere prikkels die landschapsontwikkeling stimuleren (37%). In veel gevallen betreft dit het beschikbaar stellen van materiaal en het zorg dragen dat 'nieuw groen vrij groen' blijft.

3.4 Constructies

In het onderzoek zijn drie categorieën van financiële middelen onderscheiden die gemeenten werven voor landschapsontwikkeling. Dit zijn subsidies uit overheidsregelingen (van provinciaal tot internationaal), inkomsten uit lokale maatregelen en sponsorgelden van particuliere organisaties. Kijken we naar het totale belang van deze middelen, dan noemt twee derde van de gemeenten subsidies van overheidsregelingen, een enkeling inkomsten uit lokale maatregelen en de rest geeft aan geen middelen te werven. De verschillende middelen worden hier afzonderlijk besproken. Twee derde van de gemeenten (63%) kreeg in 2000/2001 subsidie voor de aanleg en het onderhoud van het landschap. De provinciale regeling voor landschapsontwikkeling is verreweg het meest genoemd (tabel 3.2). Daarna volgen een aantal regelingen van LNV zoals subsidie voor een landschapsbeleidsplan, landinrichtingsprojecten, programma Beheer en WCL-gebieden.

Tabel 3.2 Type regeling waarvoor gemeenten subsidie krijgen (n = 43)

| Aanbieder | Type regeling | % |
|------------|-----------------------------------------------------|----|
| Provincie | Landschapsontwikkeling | 58 |
| LNV | Subsidie Landschapsbeleidsplan | 33 |
| LNV | Programma Beheer | 30 |
| LNV | Waardevolle cultuurlandschappen (WCL) | 21 |
| LNV | Landinrichtingsprojecten | 19 |
| EU | POP-gelden | 19 |
| LNV | Reconstructiegebieden Oost/Zuid | 12 |
| LNV | GIOS-gelden | 12 |
| LNV | Ecologische Hoofdstructuur (EHS) | 12 |
| OCW | Belvedere-gelden | 12 |
| LNV | Stimulering Onderhoud en Aanleg Landschapselementen | 10 |
| Ministerie | ICES-gelden economische structuur | 10 |
| EU | Leader-gelden | 7 |
| EU | 5B-gelden | 5 |
| LNV | Strategisch Groen | 5 |
| VROM | Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM) | 2 |
| Overig | onder andere regionale regelingen | 21 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

De provinciale regeling voor landschapsontwikkeling is niet alleen het meest genoemd, maar wordt financieel ook als de belangrijkste gezien. Op de tweede en derde plaats komen respectievelijk subsidies uit de landinrichtingsprojecten en het programma Beheer, beiden van LNV afkomstig. In de meeste gevallen is de verkregen subsidie niet afhankelijk van de goedkeuring van andere projecten (85%), wel is een eigen bijdrage een voorwaarde om de subsidie toegekend te krijgen (74%). Hoewel in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven dat er een 'douche' aan subsidies bestaat, blijkt het in de praktijk om enkele stralen te gaan en zich enige ordening af te tekenen. Daarnaast blijkt de belangrijkste subsidie niet alleen voor gemeenten in aanwijzingsgebieden te gelden maar voor alle gemeenten.

Zoals uit het totale beeld al duidelijk is geworden, hanteren maar weinig gemeenten lokale maatregelen om aan inkomsten te komen (15% van alle gemeenten). Lokale maatregelen die inkomsten opleveren kunnen zijn: een opslag op de bouwgrondprijs, hoge bouwwerken en masten, compensatie rood voor groen, een opslag per inwoner, toeristenbelasting of heffing streekproducten of inkomsten uit de handel in grond. Genoemd is vooral een compensatie van rood voor groen en een opslag op de bouwgrondprijs. Ook sponsoring wordt weinig toegepast (12% van alle gemeenten). De belangrijkste sponsor is de postcodeloterij, een enkeling krijgt geldt van het bedrijfsleven of de ANWB.

Een vijfde van de gemeenten die deze nu niet gebruikt heeft wel eens aan het verkrijgen van inkomsten uit lokale maatregelen (19%) of sponsoring (22%) gedacht. Gemeenten met interesse om via lokale maatregelen of sponsoring inkomsten te verwerven of dit al realiseren, zijn nader geanalyseerd. Hebben deze gemeenten bepaalde kenmerken waardoor hun interesse eerder voor de hand ligt, terwijl deze constructies voor andere gemeenten minder vanzelfsprekend zullen zijn? Zo lijken lokale maatregelen eerder relevant als er bebouwingsactiviteiten plaatsvinden. Aangezien voor veel kleine gemeenten een restrictief bebouwingsbeleid geldt, zullen deze activiteiten mogelijk alleen voor de grotere stedelijke gemeenten relevant zijn. Gemeenten die inkomsten uit lokale maatregelen of sponsoring krijgen of hier over nadenken, zijn vergeleken met gemeenten die dat niet doen. Hiervoor zijn chi-kwadraatberekeningen uitgevoerd en is gekeken bij welke kenmerken de kans kleiner dan 5% ($p < 0,05$) is dat de verdeling op toeval berust. Is de kans kleiner dan 5% dan blijkt er dus een samenhang tussen het betreffende kenmerk en de beoogde inkomstenbron te zijn. Uit de analyse (tabel 3.3) blijkt dat gemeenten die inkomsten uit lokale maatregelen of sponsoring beogen vaker meer dan 25.000 inwoners hebben. Gemeenten die inkomsten uit lokale maatregelen beogen hebben ook vaker iemand belast met de uitvoering van het landschapsbeleid. Gemeenten die sponsoring beogen, werven nu vaker subsidies.

In totaal krijgt 70% van gemeenten inkomsten uit financiële constructies. Eerder is aangegeven dat de inkomsten uit subsidies voor gemeenten financieel gezien het belangrijkste zijn. Gemeenten die al subsidie krijgen blijken niet vaker lokale maatregelen of sponsoring toe te passen, wel blijken zij vaker in sponsoring geïnteresseerd zijn dan gemeenten die geen subsidies krijgen. Geld krijgen smaakt blijkbaar naar meer.

Tabel 3.3 Gemeenten die lokale maatregelen of sponsoring beogen (n=68)

| Kenmerk gemeente | Beogen lokale maatregelen | Beogen sponsoring |
|--------------------------|---------------------------|-------------------|
| Meer dan 25.000 inwoners | Vaker (p=0,03) | Vaker (p=0,01) |
| Functionaris aangesteld | Vaker (p=0,02) | Geen verschil |
| Subsidies werven | Geen verschil | Vaker (p=0,002) |
| Landschapbeleidsplan | Geen verschil | Geen verschil |
| Middelen beschikbaar | Geen verschil | Geen verschil |

Bron: LEI, FINAL-enquête, 2001.

3.5 Organisatie

In deze paragraaf gaan we in op de vraag hoe gemeenten een en ander organiseren om financiële middelen te werven en relevante activiteiten uit te zetten.

De organisatie blijkt in veel gevallen in handen van de beleidsmedewerker werkzaam bij de gemeentedienst (tabel 3.4). Dit betreft zowel de werving van financiële middelen (61%) als de allocatie van middelen (67%) naar relevante projecten.

Tabel 3.4 Organisatie werving en allocatie financiële middelen (n=47, in %)

| Organisatie | Werving | Allocatie |
|--------------------------|---------|-----------|
| 1. Wethouder | 12 | 10 |
| 2. Beleidsmedewerker | 61 | 67 |
| 3. Landschapscoördinator | 23 | 20 |
| 4. Overig | 4 | 3 |
| Totaal | 100 | 100 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

Het beheer van de financiële middelen valt vaak onder de gemeente zonder een apart fonds (82% van de gemeenten met inkomsten). Enkele gemeenten hebben een lokaal of een regionaal fonds opgericht (11%) of een andere methode gekozen (7%). De middelen worden veelal per project toegekend (70%) en dus minder vaak per jaarplan toegekend (30%).

Eerder is aangegeven dat het werven van middelen tijdrovend is. Een mogelijke tijdsbesparing is samenwerking met buurgemeenten. Dit blijkt nog weinig te gebeuren. Slechts een op de vijf gemeenten die middelen werven doet dit samen met buurgemeenten (22%). Een nog kleiner aantal alloceert samen de middelen naar projecten (18%).

Gevraagd is ook naar het lokale draagvlak onder actoren. Uit het overzicht (tabel 3.5) zijn een aantal conclusies te trekken. Ten eerste, en ook wel vanzelfsprekend, zonder steun van de gemeente zelf is er geen lokale landschapsontwikkeling. De wethouder, het college

van B&W en de gemeenteraad zorgen naar het oordeel van de respondenten bijna altijd voor goed of voldoende draagvlak. Ten tweede, nieuwe belangenorganisaties (voor natuur, milieu en agrarische natuur) zijn belangrijk voor het draagvlak. Ten derde, de steun van toerisme en bedrijfsleven die financieel voordeel kunnen trekken uit natuur- en landschapsontwikkeling blijkt beperkt te zijn.

Tabel 3.5 Draagvlak van actoren voor lokaal landschapsbeleid (n=68)

| Actor | Positief (%) |
|--------------------------------------------|--------------|
| 1. Wethouder | 87 |
| 2. Natuurorganisaties | 81 |
| 3. College van B&W en gemeenteraad | 79 |
| 4. Milieuorganisaties | 74 |
| 5. Waterschappen | 74 |
| 6. Agrarische Natuurverenigingen | 63 |
| 7. Inwoners | 60 |
| 8. Individuele agrariërs | 44 |
| 9. VVV | 39 |
| 10. Individuele niet-agrarisch ondernemers | 36 |
| 11. Georganiseerd bedrijfsleven, KvK | 19 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

Van bovenstaande actoren is ook gevraagd wiens steun doorslaggevend is geweest voor lokale landschapsontwikkeling. Twee derde van de stemmen gaat hierbij naar drie typen actoren. Het college van B & W en de gemeenteraad wordt hierbij als eerste genoemd. Natuurorganisaties komen op de tweede plaats, gevolgd door de wethouder.

3.6 Landschapsontwikkeling

In totaal voert 70% van alle gemeenten landschapsprojecten uit (tabel 3.6). Veel projecten betreffen losse elementen (87% van de gemeenten die uitvoeren) of erfbeplanting (70%).

Tabel 3.6 Type projecten (n=46)

| Type project | % |
|--------------------------------------------------------------|----|
| 1. Losse elementen (houtwallen, poelen, singels, enzovoorts) | 87 |
| 2. Erfbeplanting | 70 |
| 3. Grond voor landschap- en natuurontwikkeling | 49 |
| 4. Cultuurhistorie (boerderijen, molens, bruggen enzovoorts) | 33 |
| 5. Overig | 16 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

Veel projecten betreffen een combinatie van aanleg en onderhoud. Aanleg betreft vooral de aankoop van grond en erfbeplanting, onderhoud betreft cultuurhistorische elementen. Projecten gerelateerd aan (de aankoop van) grond voor natuur- en landschapsontwikkeling blijken, zoals verwacht mocht worden, het duurst te zijn.

Van alle belanghebbenden bij de projecten voor natuur- en landschapsontwikkeling worden agrariërs het vaakst genoemd (38%), gevolgd door de bewoners (31%) en stichtingen of verenigingen (21%). Niet-agrarisch ondernemers (10%) worden nauwelijks als belanghebbend gezien. Mogelijk verklaart het geringe belang van niet-agrarisch ondernemers het beperkte draagvlak onder deze groep (tabel 3.5). Slechts 10% van de projecten levert na realisatie nieuwe opbrengsten op, hoofdzakelijk in het toerisme.

In hoofdstuk 2 is gesteld dat bij gemeenten met meer inwoners, in de oostelijke en zuidelijke provincies vaker landschapsprojecten plaats vinden. Hier blijkt geen verschil tussen het aantal inwoners te bestaan. Wel blijken gemeenten in de oostelijke en zuidelijke provincies (Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg) vaker landschapsprojecten uit te voeren dan gemeenten in de overige noordelijke en westelijke provincies (78 versus 37%, $p = 0,000$).

Om een indruk te geven waarom gemeenten uit de oostelijke en zuidelijke provincies vaker landschapsprojecten uitvoeren, zijn deze op een aantal kenmerken vergeleken. Gemeenten uit de oostelijke en zuidelijke provincies blijken significant vaker een landschapsbeleidsplan te hebben vastgesteld, een functionaris te hebben aangesteld, eigen middelen beschikbaar te hebben, subsidies te werven en andere dan financiële prikkels (materiaal beschikbaar stellen en nieuw groen vrij laten) toe te passen (tabel 3.7). Zij hebben hun beleid voor landschapsontwikkeling verder geïmplementeerd.

Tabel 3.7 Kenmerken gemeenten in het noorden en westen versus het zuiden en oosten ($n=68$, in %)

| Kenmerken | Gemeenten in het noorden en westen | Gemeenten in het zuiden en oosten | Totaal |
|--------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|--------|
| Landschapsbeleidsplan | 20 | 80 | 100 |
| Functionaris aangesteld | 23 | 77 | 100 |
| Middelen beschikbaar | 14 | 86 | 100 |
| Subsidies | 26 | 74 | 100 |
| Gebruikt andere prikkels | 12 | 88 | 100 |
| Totaal | 41 | 59 | 100 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

3.7 Evaluatie

Aan de gemeenten zijn vragen voorgelegd die een indruk geven hoe zij het werven van financiële middelen en de gerealiseerde landschapsontwikkeling evalueren. Allereerst is er gevraagd naar hun beoordeling van de huidige situatie (tabel 3.8). Uit de antwoorden wordt duidelijk dat zij het draagvlak voor natuur- en landschapsontwikkeling en de organisatie

hiervoor gunstig beoordelen. De respondenten zijn echter minder positief gestemd over de gerealiseerde landschapontwikkeling en de wijze waarop men aan middelen komt. Dit betreft zowel het werven van subsidies, inkomsten uit lokale maatregelen en sponsering van particuliere organisaties. Respondenten vinden zelf vooral de gerealiseerde landschapontwikkeling en de verworven subsidies onvoldoende. Over de andere mogelijkheden om inkomsten te verwerven hebben veel respondenten nog geen mening.

Tabel 3.8 *Beoordeling huidige situatie (n=68, in %)*

| Aspect | Voldoende | Onvoldoende | Geen mening | Totaal |
|--------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|--------|
| 1. Draagvlak | 60 | 16 | 24 | 100 |
| 2. Organisatie | 47 | 25 | 28 | 100 |
| 3. Gerealiseerde landschapontwikkeling | 37 | 31 | 32 | 100 |
| 4. Inkomsten uit subsidies | 29 | 38 | 33 | 100 |
| 5. Inkomsten uit lokale maatregelen | 10 | 26 | 64 | 100 |
| 6. Inkomsten van particuliere organisaties | 9 | 28 | 63 | 100 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

Verbeteringen worden vooral gewenst bij zaken die men nu onvoldoende beoordeelt (tabel 3.9). Dus meer landschapontwikkeling realiseren en meer subsidies werven. Op deze terreinen wenst men ook meer ondersteuning. Meer inkomsten bij particuliere organisaties of uit lokale maatregelen werven worden minder beoogd. Dit in tegenstelling tot LNV die graag op deze terreinen verbeteringen wil stimuleren.

Tabel 3.9 *Gewenste verbeteringen en behoefte aan ondersteuning (n=68, in %)*

| Aspect | Kan beter | Ondersteuning |
|--------------------------------------------------------|-----------|---------------|
| 1. Meer landschapontwikkeling realiseren | 65 | 47 |
| 2. Meer inkomsten uit subsidies werven | 60 | 59 |
| 3. Draagvlak vergroten | 46 | 23 |
| 4. Organisatie verbeteren | 38 | 18 |
| 5. Meer inkomsten bij particuliere organisaties werven | 32 | 28 |
| 6. Meer inkomsten uit lokale maatregelen werven | 31 | 25 |

Bron: LEI, FINAL-enquête 2001.

Op dit moment lijkt de ondersteuning vanuit de rijksoverheid tekort te schieten. Ruim de helft van de respondenten beoordeelt deze nu als onvoldoende (51%), een vijfde (22%) vindt deze voldoende en de rest (27%) heeft geen mening. De belangrijkste kritiek betreft de ingewikkelde subsidieregelingen. Er is behoefte aan één loket, vereenvoudiging en uniformiteit in subsidieregelingen, duidelijker kaders, sturing op hoofdlijnen, betere

communicatie als beschikbaar budget al verdeeld blijkt te zijn, meer aanspreekpunten in de regio en meer publiciteit over de subsidiemogelijkheden. Daarnaast vindt men de hoeveelheid middelen tekortschieten.

Ten opzichte van het oordeel over de rijksoverheid zijn de respondenten minder negatief over hun eigen bijdrage. Twee vijfde van de gemeenten (41%) doen naar hun mening onvoldoende aan landschapontwikkeling, eenzelfde aantal oordeelt voldoende over de gemeentelijke bijdrage (38%) en de rest weet het niet (21%). Redenen voor (on)tevredenheid zijn het (on)voldoende beschikbaar stellen van capaciteit en middelen, (on)voldoende zekerheid over de beschikbare middelen en ambtelijke capaciteit om plannen voor te bereiden, en de lokale samenwerking. Ontevreden respondenten noemen ook het gebrek aan een volwaardige recreatiestructuur voor het buitengebied en te hoge economische prioriteit van de glastuinbouw.



4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Dit onderzoek is uitgevoerd, omdat LNV een grotere financiële bijdrage van andere partijen verwacht voor het realiseren van landschapsontwikkeling. De aandacht gaat hier vooral uit naar de lokale bijdragen. Binnen LNV beoogt de directie Natuurbeheer lokale initiatieven te versterken door meer aandacht (geld) te besteden aan (proces)factoren die landschapsontwikkeling versterken en duurzaam maken. De vraag is hoe op lokaal niveau meer duurzame landschapsontwikkeling kan worden georganiseerd.

Op basis van een enquête onder 68 gemeenten blijkt dat twee derde van de gemeenten een landschapsbeleidsplan heeft, middelen voor het uitvoeren reserveert en een functionaris heeft aangesteld. Een derde van de gemeenten heeft een plan van uitvoering. Van de constructies die gemeenten gebruiken om inkomsten te verwerven, tellen subsidies financieel gezien het zwaarst, met name uit de provinciale regeling voor landschapsontwikkeling en de landinrichtingsprojecten en het programma Beheer van LNV. Lokale maatregelen en sponsoring komen nog weinig voor. Inkomsten uit lokale maatregelen lijken eerder relevant voor gemeenten waar veel wordt gebouwd. Lokale maatregelen krijgen verder meer aandacht als een functionaris voor landschapsontwikkeling is aangesteld, sponsoring bij gemeenten die al subsidies krijgen.

De werving en allocatie van middelen gebeurt veelal door een beleidsmedewerker. Het beheer van de financiële middelen valt onder de gemeente, zonder een apart fonds. De middelen worden veelal per project toegekend. In totaal voert 70% van de gemeenten landschapsprojecten uit, vaak losse elementen of erfbeplanting. Gemeenten uit de oostelijke en zuidelijke provincies voeren naar verhouding vaker landschapsprojecten uit. In het oosten en zuiden zijn gemeenten actiever bij het werven van inkomsten en subsidies, het creëren van andere prikkels (nieuw groen is vrij groen, beschikbaar stellen materiaal) en het beleid ten aanzien van landschapsontwikkeling (beleidplan, functionaris, middelen beschikbaar).

De wethouder, het college van B & W en de gemeenteraad zorgen naar het oordeel van de respondenten bijna altijd voor voldoende draagvlak. Belangenorganisaties voor natuur en milieu zijn ook belangrijk voor het draagvlak. De steun van toerisme en bedrijfsleven bij natuur- en landschapsontwikkeling wordt als beperkt gezien. Veel respondenten willen meer landschapsontwikkeling realiseren en subsidies werven. De ondersteuning van de rijksoverheid wordt hierbij als onvoldoende beschouwd. Er is behoefte aan een vereenvoudiging en meer uniformiteit in de subsidieregelingen, liefst via één loket. Meer inkomsten bij particuliere organisaties of uit lokale maatregelen werven zien de respondenten minder als wenselijke verbetering. Dit in tegenstelling tot LNV, die graag op deze terreinen verbeteringen wil stimuleren.

Veel resultaten uit de enquête sporen met de verkenning naar financiële constructies waar drie succesfactoren voor landschapsontwikkeling zijn genoemd:

- steun van B&W, aanwezigheid landschapscoördinator;
- vertrouwen tussen gemeente, natuur- en landschap- en landbouworganisaties, goede samenwerking tussen beleid en uitvoering;
- reële vergoedingen, meerjarige zekerheid, nieuw groen is vrij groen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat er naar mate van activiteit bij landschapontwikkeling drie groepen van gemeenten te onderscheiden zijn:

- *Beginners*: gemeenten die nog geen landschapsbeleidsplan hebben en nog nauwelijks over lokale initiatieven hebben nagedacht. Op basis van de response en non response betreft dit ruim een derde van de gemeenten.
- *Doorstarters*: gemeenten die een landschapsbeleidsplan hebben, intern capaciteit vrijmaken, subsidies werven en landschapsprojecten uit zetten. Volgens dit onderzoek is dit een derde van de gemeenten.
- *Gevorderden*: gemeenten actief met landschapontwikkeling. Ten opzichte van de voorgaande groep beoogt men ook inkomsten door lokale maatregelen of sponsoren te werven en de allocatie van middelen afzonderlijk onder te brengen. Volgens dit onderzoek kan naar schatting een kwart van de gemeenten hier toe worden gerekend.

4.2 Aanbevelingen

Om meer natuur- en landschap door gemeenten te laten ontwikkelen, zijn de volgende aanbevelingen relevant:

1. *Landschapontwikkeling faciliteren op verschillende niveaus*

Gemeenten die met landschapontwikkeling starten, beginnen vaak met het schrijven van een landschapsbeleidsplan en het aanstellen van een functionaris. Voor de hiermee verband houdende activiteiten is subsidie beschikbaar (ministerie van LNV, provincies). Aangezien deze gemeenten vaak nog weinig hebben nagedacht over het nut en de noodzaak van landschapontwikkeling, is het belangrijk om hier in het communicatie- en informatietraject van LNV-Natuurbeheer, Landschapsbeheer Nederland en VNG aandacht aan te schenken.

Gemeenten die zich richten op inkomsten uit lokale maatregelen, kunnen meer eisen stellen aan de compenserende gelden die beschikbaar komen voor de bebouwing die op hun grondgebied plaatsvindt (zie 2). Daarnaast is meer voorlichting gewenst over de mogelijkheden van inkomsten uit sponsoring via bedrijven en legaten van burgers (zie 4). Gemeenten die de allocatie van middelen in een afzonderlijke organisatie onder willen brengen, kunnen hiertoe worden gestimuleerd door een startkapitaal voor fondsvorming ter beschikking te stellen (zie 3);

2. *Meer gelden uit bouwactiviteiten voor landschapontwikkeling claimen*

Tot nu toe bieden bouwactiviteiten (infrastructuur, bedrijven en woningen) weinig perspectieven voor landschapontwikkeling. De overheid kan stimuleren dat bij bouwactiviteiten in de groene ruimte lokaal meer gelden beschikbaar komen voor landschapontwikkeling en dat mogelijkheden voor landschapontwikkeling integraal in de besluitvorming worden meegenomen. De rijksoverheid kan de aandacht voor landschapontwikkeling vergroten door voor te schrijven dat alle maatschappe-

lijke kosten en baten (via een MKBA- of een MCA-analyse) tijdens de besluitvorming over het al of niet doorgaan van de geplande bouwactiviteiten helder worden gemaakt en de benodigde compensatie in de afweging wordt meegenomen. Nu worden alleen de consequenties van de al gekozen besluiten helder (MeR). De provinciale overheden kunnen in de streekplannen eisen stellen aan de gevolgen van bouwactiviteiten voor landschapsontwikkeling en de benodigde compensatie. Deze eisen kunnen door gemeenten worden uitgewerkt in hun bestemmings- en landschapsontwikkelingsplannen;

3. *Regionale samenwerking versterken*

Veel gemeenten hebben een beleidsplan, stellen middelen beschikbaar en een beleidsmedewerker aan. Wat beperkt is ingevuld, is de regionale samenwerking. Sommige gemeenten maken gezamenlijk een beleidsplan, het aantal gemeenten dat samen middelen probeert te verwerven en samen projecten uitvoert, is echter klein. Veel projecten zijn mede daardoor zeer kleinschalig met minder zichtbare resultaten. Regionale samenwerking kan de perspectieven voor landschapsontwikkeling op grotere schaal bevorderen en inspelen op situaties waarbij het functioneren van het buitengebied als regionaal uitloopegebied de gemeentegrenzen overstijgt. Het stichten van regionale groenfondsen, gevoed met een startkapitaal kan hier een bijdrage in leveren (LNV samen met steden en lokaal bedrijfsleven);

4. *Meer rendement en een breder draagvlak realiseren*

Tot nu toe blijkt landschapsontwikkeling nog weinig extra opbrengsten op te leveren, worden niet-agrarisch ondernemers nauwelijks als belanghebbenden gezien en is het draagvlak van lokaal toerisme en bedrijfsleven beperkt. Hoewel het draagvlak onder de inwoners redelijk is, wordt hen geen bijdrage voor landschapsontwikkeling gevraagd. Dit leidt tot een aantal kennisvragen:

- Wat zijn goede praktijken van gemeenten waar landschapsontwikkeling rendement blijkt op te leveren? Rendement kan hier zowel economisch, ecologisch, als maatschappelijk worden opgevat.
- Hoe kan op gemeentelijk niveau de samenwerking tussen actoren met veel draagvlak, zoals natuur- en milieuorganisaties, en actoren met minder draagvlak zoals lokaal toerisme en bedrijfsleven worden versterkt door mechanismen te ontwikkelen om actoren die voordeel hebben, mee te laten betalen?
- Welke waarden hechten inwoners aan landschapsontwikkeling in hun gemeente en in hoeverre zijn ze bereid om hiervoor te betalen?

Daarnaast is meer voorlichting aan gemeenten gewenst over de mogelijkheden van sponsoring door bedrijven en burgers (via legaten);

5. *Subsidieregelingen vereenvoudigen*

Het verkrijgen van subsidies is door de versnipperde administratieve structuur en regelgeving tijdrovend. In de praktijk blijkt evenwel dat een klein aantal subsidies vaak wordt gebruikt en dat de provincie een belangrijke rol speelt bij het verdelen van subsidies. De provincie zou bij de afstemming van subsidies een loketfunctie kunnen vervullen. Daarnaast is het gewenst dat de vrijwillige ontwikkeling van landschap en natuur, waar geen sprake is van bestemmingsverandering, eenduidig wordt vergoed.

De complexiteit van subsidieregelingen is echter mede een gevolg van sectoraal georiënteerde beleidsvisies op het landelijk gebied. In Nederland leidt dit ertoe dat de integratie van gebiedsgericht beleid op een laag niveau plaatsvindt, terwijl juist een hoger niveau gewenst is (TK, vergaderjaar 2000/2001, 27210). Ook de VNG streeft naar meer integratie op een hoger niveau om integrale planvorming op een lager niveau mogelijk te maken. In het kader van SGR2 zal een verdere vereenvoudiging van het instrumentarium worden voorbereid.

Literatuur

Baas, H.G. en G.J. van Herwaarden, *Naar een Landschapsontwikkelingsplan*. Een onderzoek naar de criteria ten behoeve van het Landschapsontwikkelingsplan. Stichting Landschapsbeheer Nederland, Utrecht, 2001.

B&A Groep Beleidsonderzoek & Advies, *Evaluatie subsidieregeling landschapsplan en de regeling landschapsverzorgingsbijdrage*. Den Haag, 1996.

CBS, *Statistisch Bestand der Gemeenten*. Voorburg/Heerlen, Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001.

Engbersen, R., A. Sprinkhuizen en A. van der Kooij, *Wegen naar een ander platteland. Duurzaam, doordacht & dynamisch*. NIZW/Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn. Utrecht, 2001.

Landschapsbeheer Utrecht en Zuid-Holland, *Boeren Planten Bomen*, Gouda, 1999.

Landschapsbeheer Utrecht, *Evaluatie functioneren gemeentelijke landschapsplannen, gemeentelijke landschapscoördinatoren en de samenwerking met Landschapsbeheer Utrecht*. Interne notitie. Utrecht, 2000.

LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 2000.

LNV, *Structuurschema Groene Ruimte-2. Samen werken aan groen Nederland (PKB1)*. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 2002.

Stortelder, A en G. Molleman, *Binnendoor en Buitenom*. Kerkepaden Zieuwent, 1998.

TK, 2000/2001, *Notie van ruimte: op weg naar de vijfde nota ruimtelijke ordening*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27.210.

Verhoeven, G., 'Het landschapsbeleidsplan: van beleid naar uitvoering'. In: *Openbaar bestuur* 6 (2000) pp. 33-36.

VROM, *Vijfde Nota ruimtelijke Ordening*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag, 2001.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

- Henk Baas, Landschapsbeheer Nederland, Utrecht
- Carlo Braat, Brabants Landschap, Landschapsbeheer Noord-Brabant, regio West
- Jaap Broodman, plattelandsloket (voor EU regelingen), provincie Zeeland
- Peter Kurstjens, PPS-bureau, Utrecht
- Jacqueline DeMiliano, Landschapsbeheer Groningen
- Frans van Diepen, Landschapsbeheer Utrecht
- Dhr. Doevers, Min. van Binnenlandse Zaken (financiering gemeentefonds)
- Aline Domna, Gemeente Gemert-Bakel
- Hella Helsdinge, Gemeente Nijkerk
- Klaas de Haan, Gemeente Opsterland, Beesterzwaag
- Bernard Heideman, Landschap Overijssel
- Jan Huidink, Stichting Landschapsbeheer Gelderland
- Dhr. Jonk, Gemeente Leek
- Iense Koekoek, ZLTO- Noord Brabant
- Hein Krantz, Landschapsbeheer Zuid-Holland
- Dhr. Langendoen, landschapscoördinator gemeente Doetinchem
- Els van Loon, Landschapsbeheer Friesland
- Harry Meijerink, landschapscoördinator Gemeente Tubbergen
- Foort Minnaard, Stichting Landschapsbeheer Zeeland
- Guus Morel, Provincie Zuid-Holland
- Rien van Oers, Gemeente Etten-Leur
- Hein Pasma, Landschapsbeheer Utrecht
- André Perik, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- Arjen Stoop, Brabants Landschap, landschapscoördinator Gemeente Etten-Leur en Dongen
- Sander van Schijndel, Projectbureau Poelgeest, Gemeente Oostgeest
- Danielle Snelle, beleidsmedewerker VNG
- Ferdinand Terschure, Brabants Landschap, coördinatiepunt Landschapsbeheer Noord-Brabant, regio Oost
- Sjoerd Veerman, landschapscoördinator Alblasserwaard en Vijfheerenlanden

Bijlage 2 Voorbeelden van actieve gemeenten

Voor de verkenning van voorbeelden zijn in oktober 2001 gegevens verzameld over gemeenten die landschap ontwikkelen en beheren. Dit betreft de gemeenten Etten-Leur (N-Br), Gemert-Bakel (N-Br), Oegstgeest (ZH), Nijkerk (Gld), Borsele (Zld), samenwerkende gemeenten in de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (ZH), Opsterland (Fr), Doetichem (Gld), Leek (Gr) en Tubbergen (Ov). Er zal worden ingegaan op de activiteiten en financiële constructies van deze gemeenten bij landschapsontwikkeling.

1 Etten-Leur

Op basis van het landschapsbeleidsplan (1997) zijn er sinds 2000 gelden vanuit de gemeentelijke begroting beschikbaar om door particulieren landschapselementen te ontwikkelen en onderhouden. In het landschapsbeleidsplan worden de volgende gebieden onderscheiden:

- EHS-gebieden: geen subsidie mogelijk van gemeente; wel binnen de LNV-regeling Agrarisch natuurbeheer;
- Gemeentelijk aandachtsgebied voor versterking landschapsstructuur: subsidie mogelijk voor aanleg nieuw groen, onderhoud bestaand en nieuw groen, inkomstenderving nieuw groen voor agrarisch ondernemers;
- Geen gemeentelijk aandachtsgebied maar behoud en aanleg van landschapselementen past wel in beleidsvisie: subsidie voor aanleg nieuw groen;
- Overige gebieden: alleen subsidie voor onderhoud bestaand groen.

De gemeentelijke vergoedingen gebeuren soms samen met die van de provincie Noord-Brabant. De provincie kent subsidies voor nieuwe aanplantingen rond erven (50% van de normkosten) en voor nieuwe versterkingen van natuur en landschap buiten erven (80% van de normkosten). Op erven geeft de gemeente geen extra subsidie. Op gronden gelegen buiten erven betaalt de gemeente de overige 20% van de aanlegkosten. Daarnaast betaalt de gemeente mee aan het onderhoud van nieuwe landschapselementen (houtwallen, houtsingels, hakhoutbosjes, elzensingels, landschapsbomen, knotbomen en poelen). De onderhoudscontracten worden voor 10 jaar afgesloten.

Er zijn richtlijnen voor de omvang van de landschapselementen en inpassingen in het landschap opgesteld. Deze worden zoveel mogelijk gevolgd, maar soms kan hiervan worden afgeweken omdat dit in de praktijk beter uitkomt of alleen met een kleine verandering verwezenlijkt kunnen worden. Een belangrijke voorwaarde voor landschapsontwikkeling is de regel 'Nieuw Groen Is Vrij Groen': dat wil zeggen het nieuwe groen behoudt zijn agrarische bestemming en daarmee zijn agrarische grondprijzen.

Financiering: voor 10 jaar is jaarlijks €45.000 uit de gemeentebegroting beschikbaar gesteld. Hiervan is jaarlijks €36.000 voor aanleg, onderhoud en inkomstenderving voor agrariërs beschikbaar. Eenmalig is €80.000 voor eigen gemeentelijke projecten beschikbaar gesteld zoals voor het verwezenlijken van gemeentelijke ecologische verbindingzones. Hiervoor kunnen grondaankopen nodig zijn. Ook is er een lokaal groenfonds gesticht, waarin ongeveer jaarlijks circa €22.500 komt. Dit wordt gevoed door een opslag van €0,22/m² op de bouwgrondprijs. De bedoeling is om meer geld in het groenfonds te krijgen (mogelijk door een verhoging van de bouwgrondopslag per m²)

Er zijn circa 15 contracten afgesloten en 10 zijn er onderweg. Daarnaast zijn er vele erven ingeplant. Er lijkt enige stagnatie op te treden. Een waarschijnlijke oorzaak is dat de meest positief gestemde agrariërs en andere particulieren met grond inmiddels meedoen. Voor volgende groepen ontbreekt de financiële prikkel, omdat het inplanten van houtwallen of aanleggen van poelen per saldo niets extra oplevert dan een gewas telen of vee houden. Om meer grondeigenaren bereid te krijgen tot natuur- en landschapontwikkeling, zal deze een rendabel alternatief moeten worden. Ook speelt het gebrek aan vertrouwen omtrent de regel: Nieuw Groen Is Vrij Groen. Een gemeente kan dit wel in haar bestemmingsplan vast stellen, maar hiervoor is uiteindelijk een provinciale uitspraak nodig. De gemeente is hierover in overleg met de provincie Noord-Brabant.

2 Gemert-Bakel

De gemeente werkt nauw samen met de Stichting Bakel-Gemert, waarin verschillende verenigingen participeren. Dit zijn allemaal vrijwilligers, die veel doen aan onderhoud en beheer van natuur en landschapselementen (onder meer poelen, erven, houtwallen, vlinnderweides, vennen, hoogstamfruitbomen). Dit voor relatief lage kosten (zoals €0,5 per m² houtwal; dit is een derde van de normale prijs). Soms wordt er ook gemeentelijk materiaal gebruikt. In de afgelopen jaren zijn er onder meer circa 300 erven beplant (van de 600 die er zijn in de gemeente) en zijn er 140 poelen aangelegd. De gemeente heeft zelf de afgelopen 10 jaar circa 25 ha nieuwe natuur gerealiseerd (gronden aangekocht en ingericht). Dit betrof 5 ha ecologisch verbindingzones en de overige projecten (2 à 3 ha elk) in de buurt van een dorp. Momenteel worden er door de gemeente veel overhoeken aangekocht en ingericht voor natuurontwikkeling.

Financiering: Er is een lokaal groenfonds dat jaarlijks €45.000 krijgt. Uit gemeentelijke middelen (gemeentebegroting) wordt €22.500 beschikbaar gesteld voor beheer en onderhoud (meestal via Stichting Bakel-Gemert). Daarnaast komt er via rood voor groen en andere bouwwerken circa €22.500 in het groenfonds bestemd voor aankoop van grond voor natuurontwikkeling. Zo is er een opslag van €1 per m² bouwgrond voor particulieren. Voor bedrijven geldt de provinciale regel dat een nieuw bedrijventerrein voor 150 % aan groen gecompenseerd moet worden. Gelden van bouwwerken die de horizon vervuilen, komen van een grote PTT-straaltoren (€35.000) en kleinere zendmasten (€3.000).

De komende twee jaar komen er ook gelden (€45.000) richting gemeente in het kader van reconstructiegelden voor de intensieveveehouderijsector. Deze gelden zullen vooral gebruikt worden voor een beter beheer in de bestaande natuurgebieden (kwaliteitsimpuls).

3 Oegstgeest

Onder druk van de gemeente Leiden (om een nieuwe wijk te bouwen) en onder de dreiging van een gemeentegrenscorrectie hebben in het recente verleden de gemeenten Leiden, Warmond en Oegstgeest een convenant afgesloten. In dit convenant werd besloten tot de bouw van de nieuwbouwwijk Poelgeest te Oegstgeest; dit in combinatie met het aanleggen van een natuurgebied (plas/dras); dit mede om er zeker van te zijn dat toekomstige bebouwingen dan praktisch onmogelijk zouden zijn: het gebied blijft ook op termijn overwegend een open natuurgebied. In een 76 ha groot gebied zullen 1.100 nieuwbouwwoningen gebouwd worden. Dit betreft 41 ha bouwgrond en 35 ha landelijk gebied. Met een opslag op de bouwgrondprijs wil men in het landelijk gebied dit plas/dras natuurgebied realiseren (tevens waterbuffer en waterzuivering met behulp van riet). De eerste fase woningbouw is inmiddels klaar (600 woningen). De woningdichtheid per ha is hoger dan in de Vinexwijken. Het gehele natuurgebied omvat twee polders. De ene polder is niet toegankelijk, er kan wel gewandeld worden op de dijken. Hier komt ook een milieueducatief bezoekerscentrum (onder meer voor ontvangst van scholen). De andere polder wordt semi-toegankelijk: in de zomer door middel van kleine paadjes en bruggetjes. In de winter is deze polder alleen toegankelijk als men laarzen aan heeft. Honden zijn niet toegestaan.

Uit de algehele wijkexploitatie wordt momenteel een bufferfonds gevuld om het natuurgebied te realiseren. Het project is gemeenteverstijgend (Leiden, Warmond en Oegstgeest). Op dit moment zijn er nog problemen met de grondverwerving voor het natuurgebied. Er zal waarschijnlijk tot onteigening van gronden (op grondgebied van de gemeente Warmond) moeten worden overgegaan. Er kan alleen onteigend worden voor natuurgebied als dit in het bestemmingsplan geregeld is. De bedoeling is dat als het gebied gerealiseerd is dat dit voor een symbolisch bedrag overgedragen wordt aan de Stichting Zuid-Hollands Landschap die het beheer gaat doen. Het Zuid-Hollands Landschap is nu ook al betrokken bij de voorbereidingen van de plannen.

4 Nijkerk

In de gemeente Nijkerk lopen verschillende projecten om natuur en landschap te ontwikkelen. Uitgangspunt is het landschapsbeleidsplan. De gemeente ontwikkelt niet zelf, maar stimuleert dit bij agrariërs en andere particulieren. In 2000 waren er 25 projecten (80% was hiervan agrariër en 20% andere particulieren). Voor veel projecten wordt ook financiering gezocht bij de provincie. Elk project moet steeds apart ingediend en beoordeeld worden. De toekenning is afhankelijk van de beschikbare provinciale subsidie en het aantal gemeenten in Gelderland dat projecten ingediend heeft.

Financiering: Voor erfbeplantingen geldt: 75% provincie, 25% eigenaar. Andere landschapselementen: dikwijls 75% provincie, 25% gemeente. Men krijgt van de gemeente een onderhoudsbijdrage. Er wordt een contract opgesteld voor 10 jaar. Vanuit de gemeentelijk begroting wordt er jaarlijks €22.500 - 45.000 beschikbaar gesteld.

5 Borsele

Het WCL-gebied 'De Zak van Zuid-Beveland' omvat bijna de gehele gemeente Borsele. Deze aanwijzing heeft vele tientallen projecten op het gebied van natuur- en landschapsontwikkeling gegenereerd.

Financiering: Bij bijna alle projecten was er een mix van WCL-gelden van LNV, gemeentelijk geld en particulieren. Zo is de verdeling bij Streekeigen Erven: 50% WCL, 20 à 25% gemeente, 25 à 30% eigenaren en bij Opknappen waardevolle bomen: 50% WCL, 40% gemeente, 10% eigenaren. De totale WCL-gelden bedroegen circa €450.000 per jaar (voor 6 jaar; 2001 is het laatste jaar). De gemeente droeg circa €45.000 per jaar bij uit de gemeentelijke begroting.

6 Alblasserwaard en Vijheerenlanden

In het kader van de voorbereiding van het Streekplan is er met de Provincie Zuid-Holland op initiatief van Den Hâneker (Vereniging voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer) door een gebiedscommissie bestaande uit belangenverenigingen, partijen en gemeenten in 1996 een convenant gesloten dan in 1998 heeft geresulteerd in een landschapsplan. Hierin staan de doelen van 34 projecten vermeld. De weg ernaar toe moet nader ingevuld worden. Om de projecten te verwezenlijken is een landschapscoördinator aangesteld die naar middelen en mensen zoekt om de voornemens in het landschapsplan uit te voeren.

Financiering: Om de projecten uit te gaan voeren is een startkapitaal ontvangen van de provincie Zuid-Holland van €150.000. Verder moet er per project naar middelen en mensen gezocht worden. De individuele gemeenten zijn vrij klein en behoudend. Zij betalen weinig aan de projecten; zelfs niet als het project vrijwel geheel op hun grondgebied ligt. Er wordt veel samengewerkt met allerlei maatschappelijke organisaties. (bijvoorbeeld Natuur- en Vogelwacht Vereniging, Den Hâneker, Archeologische Vereniging/Oudheidkundige Kring, Boerderijstichting 'Boeren en Erf '). Deze leveren vooral veel menskracht en hebben een goede wil om iets voor elkaar te krijgen en te verwezenlijken. Per project is meestal ook aanvullende financiering nodig. Hiertoe behoren onder andere URB-subsidies van het ministerie van VROM, provinciale en gemeentelijke subsidies, heffing op streekproducten, sponsoring bedrijfsleven, Belvedere-gelden voor cultuurhistorische elementen, LNV-Groene Hartbeleid en Stimulering Onderhoud Landschapselementen, Hoogheemraadschap, ANWB, VVV en het Zuid-Hollands Bureau voor Toerisme.

7 Opsterland

In de gemeente Opsterland is er tien jaar geleden een landschapsbeleidsplan vastgesteld. Mede in het kader van het ROM-gebied Zuidoost-Friesland werd herziening van dit plan nodig geacht. Er wordt momenteel gewerkt aan het opstellen van een landschapsontwikkelingsplan voor alle 4 gemeenten in het ROM-gebied: Opsterland, Heerenveen, Ooststellingwerf en Weststellingwerf. In dit landschapsontwikkelingsplan wordt de vol-

gende lijn gevolgd: analyse gebied met onder meer ontstaansgeschiedenis, vanuit analyse; vaststellen landschapstypen; daarna opstellen landschapsvisies; daarna beheersvisie: wat kost het om die elementen te behouden en te beheren: welke kwaliteit, kwantiteit en prioriteit + globale kostenopgave. Daarna kun je werkplannen maken op eigenarenniveau. Dit laatste gebeurt in samenwerking met Landschapsbeheer Friesland.

De conceptplannen zullen na een ambtelijke voorbereiding worden doorgesproken in een klankbordgroep, waarna mogelijk het plan bijgesteld zal gaan worden. Dit proces moet er toe leiden dat er een goed draagvlak ontstaat om de plannen te verwezenlijken.

Financiering: Voor de financiering van de uitvoering van het plan wordt een beroep gedaan op gelden in het kader van het ROM-project Zuidoost-Friesland. (geldstroom loopt via de provincie). Andere financieringsbronnen voor het ROM-project zijn er op dit moment niet (er wordt nog gedacht aan EU-Brussel gelden). Uit de gemeentebegroting is op dit moment niets gereserveerd voor uitvoering van het landschapsonwikkelingsplan.

Andere financieringsbronnen voor projecten komen uit de gemeentebegroting (algemene middelen) waar jaarlijks €8.000 beschikbaar wordt gesteld. Dit betreft €4.500 voor het opknappen van dobben. De andere €3.500 wordt gebruikt voor medeondersteuning van particuliere initiatieven (bijvoorbeeld voor hoogstamboomgaarden, monumentale bomen; dit in samenwerking met Landschapsbeheer Friesland. Daarnaast betaalt de provincie jaarlijks €45.000 aan het opknappen van dobben.

Landschapsbeheer Friesland krijgt haar inkomsten, naast een basissubsidie van de provincie, per project. Gelden hiervoor zijn afkomstig van 5B-regelingen, Gebiedsgericht Milieubeleid, POP- en ICES-gelden en de Postcodeloterij.

8 Doetinchem

In de gemeente Doetinchem zijn de afgelopen 7 jaar zo'n 150 particuliere projecten op het gebied van natuur en landschap geweest. Dit varieert van erfbepantingen, graven van kikkerpoelen, berm- en oeverbeheer, opknappen cultuurhistorische elementen tot omzettingen van percelen weiland tot moerasgebiedjes. De gemeente heeft een landschapscoördinator in dienst om projecten rondom natuur en landschap op te starten. Hij heeft ook duidelijke een adviserende functie: bij veel particulieren ontbreekt kennis over natuur en landschap. Daarnaast worden vele vrijwilligers aangestuurd.

Financiering: De totale jaarlijkse geldomzet die gemoeid is met landschapszaken bedraagt ruim € 150.000 per jaar. De financiering hiervan is een basisfinanciering van jaarlijks €16.000 uit de gemeentebegroting. Daarnaast heeft Doetinchem in de afgelopen jaren veel gebruikgemaakt van het provinciaal budget voor natuur- en landschapszaken. Jaarlijks is er €1 miljoen voor 80 gemeenten. De financiering vindt op projectbasis plaats. Andere financieringsbronnen komen van LNV (Stimulering Onderhoud Landschapselementen) en via handel in grond. Grond die vrijkomt door het graven van poelen, wateren of moerassen wordt verkocht aan het gemeentelijk grondbedrijf of aan particulieren.

Samen met het waterschap worden ook veel projecten gedaan. Men is op dit moment bij het waterschap bereid om veel aan ecologie te doen en hiervoor middelen ter beschikking te stellen.

9 Leek

Leek heeft samen met de gemeente Grootegast een landschapsbeleidsplan gemaakt en voert deze nu uit. Bij de gemeente doet één persoon op de afdeling Openbare Werken het werk dat samenhangt met natuur en landschap erbij. Zo'n 7 jaar geleden is men begonnen om in de verschillende buurten huiskamergesprekken te gaan houden. Het draagvlak bij de bevolking in de gemeente om aan natuur en landschap aandacht te besteden en werken uit te gaan voeren is goed. Dit mede door de lokale dicht bij de bevolking gerichte aanpak en informatie. De concretisering en uitvoering van het landschapsbeleidsplan gebeurt door Landschapsbeheer Groningen, inventarisaties door de agrarische natuurvereniging.

De volgende natuur- en landschapszaken zijn opgepakt: graven van dobben, herstellen en opknappen van houtsingels, erfbeplantingen aanbrengen, verbinden van ecologische zones, ecologisch bermbeheer. Van de 1.000 km singels in het Zuidelijk Westerkwartier (waarvan een groot deel in de gemeente Leek) zijn 500 km opgenomen in het programma Beheer (potentieel beschermd). Voor de overige 500 km lijkt het ook wenselijk om deze op te nemen in het programma; dit omdat het moeilijk wordt deze met behulp van de andere financieringsbronnen te beschermen (concurrentie met programma beheer).

Financiering: Voor specifieke projecten op het gebied van natuur en landschap heeft de provincie geld. Deze zijn afkomstig van Leader (EU-5B gelden), ICES (aardgasbaten), POP- en Langmangelden (Commissie Noorden des Lands). In het kader van de herinrichting van het Zuidelijk Westerkwartier zijn er ook op vrijwillige basis houtsingels en poelen aangelegd; dit kon door ruilingen van gronden en nieuwe inrichting van sommige nieuwe percelen gemakkelijker gerealiseerd worden. Veel projecten worden uitgevoerd samen met Landschapsbeheer Groningen die via de provincie subsidie aanvragen en soms ook gelden bij de Postcodeloterij werven. De gemeente heeft een budget uit de gemeentebegroting, waarmee particuliere projecten soms over de streep getrokken kunnen worden.

10 Tubbergen

De gemeente Tubbergen heeft een fulltime landschapscoördinator in dienst. Bij de aanpak in de gemeente speelt de aanwijzing tot WCL gebied en het samen vallen met de meeste lijnvormige landschapselementen onder het LNV-programma Beheer. Samen met andere gemeenten in Noordoost Twente heeft Tubbergen een landschapsbeleidsplan laten maken. In dit plan zit een inventarisatie van zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de landschapselementen. Dit plan is in 1996 door de Gemeenteraad vastgesteld. Hieruit is een landschapszorgsysteem voortgekomen om bestaande landschapselementen te handhaven en de kwaliteit te verbeteren (afrasteringen die aan bomen of houtwallen vast zitten los maken, afgetrapte houtwallen weer opbouwen, greppels die dicht zijn weer open maken, poelen die dichtgeslibd zijn weer open maken, onvolledige houtwallen of elementen weer terugbrengen in oorspronkelijke staat, opknappen erfbossen). In de gemeente Tubbergen zijn zo'n 600 km lijnbeplantingen.

In samenspraak met de eigenaren, zowel agrariërs als andere particulieren, worden afspraken gemaakt over de op te knappen landschapselementen en de betaling hiervoor. De eigenaren voeren deze zaken meestal zelf uit, soms wordt ook een loonwerker ingescha-

keld. De gemeente betaalt zelf éénmalig voor de opknapbeurt. Vervolgens zorgt de landschapscoördinator er voor dat voor die landschapselementen beheerscontracten afgesloten worden in het kader van het LNV-programma Beheer. De landschapscoördinator zorgt voor de formulieren en helpt deze mee invullen (laagdrempelig). Zodoende is het onderhoud aan de elementen redelijk veilig gesteld. Dit jaar zijn er met 20 eigenaren op projectbasis contracten afgesloten en werken uitgevoerd. Er is geen vrijwilligersorganisatie in Tubbergen actief.

Er wordt nagedacht over landschapsontwikkeling om wat aan de kaalheid in het landschap te doen. In het kader van WCL zijn er door een banenploeg zo'n 100 grafheuvels gerestaureerd. Zij restaureren ook andere kleine landschapselementen: bijvoorbeeld rustaltaartjes, parkjes, kruisbeeldjes, celticfields, oude akkertjes uit de steentijd, specifieke keldertjes. Onderzocht wordt om meer aan ecologisch bermbeheer te gaan doen. In de toekomst wordt gedacht om ook meer aardkundige landschapselementen op te gaan knappen en te gaan benadrukken in het landschap: oude pingo's, stuifduinen, oude smeltruggen en dergelijke.

Financiering: Voor een periode van 10 jaar is er jaarlijks voor heel NO-Twente circa €450.000 nodig om alles te kunnen realiseren. De verdeling is hierbij: ¼ gemeente, ¼ provincie en ½ in het kader van gebiedsgerichte maatregelen (WCL). Het LNV-programma Beheer zorgt daarna voor de voortzetting. Feitelijk was de inzet aan geld de laatste jaren: 1998: €275.000 ; 1999: €450.000; 2000: €175.000; 2001: €375.000. Het kost steeds moeite en tijd om alles weer rond te krijgen, de overheid is geen betrouwbare betaler en het is moeilijk om aan de potten met geld te komen.

In Tubbergen zelf gaat er dit jaar voor ruim €100.000 om (waarvan voor een kwart ten laste van de gemeentebegroting). Over andere financieringsbronnen wordt wel nagedacht (sponsoring door bedrijfsleven, toeristen mee laten betalen, rood voor groen) maar er is nog niets concreets. De Provincie Overijssel heeft een potje van circa 1 miljoen gulden per jaar voor achterstallig onderhoud en voor sommige nieuwe landschapselementen. Soms kunnen daar projecten voor 50% uit mede gefinancierd worden.

Bijlage 3 Financiering landschapontwikkeling met lokale middelen

A. Algemeen

A1. Functie respondent

A2. Gemeente

A3. Hectare buitengebied (x 1.000 ha)

A4. Heeft uw gemeente een landschapsbeleidsplan? Ja/mee bezig/nee,
ga naar vraag A7

A5. Zo ja, sinds wanneer?

A6. Zo ja, heeft u een plan van uitvoering? Ja/nee

A7. Betaalt uw gemeente mensen die zorgen dat het landschapsbeleid wordt uitgevoerd (coördinatie en dergelijke)? Ja/nee, ga naar vraag A9

A8. Zo ja, hoe zijn deze mensen aan de gemeente verbonden?
(aankruisen wat van toepassing is)

| Wijze van verbondenheid | J | N |
|------------------------------------------------------------------------------|---|---|
| 1. Ambtenaar bij gemeentedienst | | |
| 2. Landschapscoördinator in dienst van gemeente | | |
| 3. Landschapcoördinator in dienst van provinciaal landschap/landschapsbeheer | | |
| 4. Apart bureau | | |
| 5. Overig | | |

A9. Heeft u uit de gemeentelijke begroting middelen beschikbaar voor uitvoering? Ja/nee, ga naar vraag A11
(exclusief mensen genoemd onder A8)

A10. Zo ja, hoeveel x 1000 gulden was dit in 2000?

A11. In hoeverre stelt uw gemeente in het kader van het bestemmingsplan en vergunningverlening landschapsontwikkeling als voorwaarde voor de goedkeuring van bouwinvesteringen in het buitengebied? Ja/nee, ga naar vraag A13

A12. Zo ja, welke eisen?

.....
.....

A13. Heeft het vaststellen van een landschapsbeleidsplan gevolgen voor het bestemmingsplan buitengebied? Ja/nee, ga naar vraag B1

A14. Zo ja, welke gevolgen?

.....
.....
.....

B. Inkomsten en subsidies

B1. Krijgt u subsidies van de EU, het rijk of de provincie voor aanleg en onderhoud van het landschap? (peiljaar 2000/2001) Ja/nee, ga naar vraag B8

B2. Zo ja, voor welk type regeling? (aankruisen wat van toepassing is)

| Aanbieder | Type regeling | J | N |
|-----------|-----------------------------------------------------|---|---|
| 1. EU | 5B-gelden | | |
| 2. EU | Leader-gelden | | |
| 3. EU | POP-gelden | | |
| 4. LNV | Ecologische Hoofdstructuur (EHS) | | |
| 5. LNV | Waardevolle cultuurlandschappen (WCL) | | |
| 6. LNV | Strategisch Groen | | |
| 7. LNV | Stimulering Onderhoud en Aanleg Landschapselementen | | |
| 8. LNV | Reconstructiegebieden Oost/Zuid | | |
| 9. LNV | Programma Beheer | | |
| 10. LNV | Subsidie Landschapsbeleidsplan | | |
| 11. LNV | Landinrichtingsprojecten | | |

| | | | |
|----------------------|--------------------------------------|--|--|
| 12. LNV | GIOS-gelden | | |
| 13. VROM | Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM) | | |
| 14 VROM | Uitvoering ruimtelijk Beleid (URB) | | |
| 15. OCW | Belverdere-gelden | | |
| 16. div. ministeries | ICES-gelden economische structuur | | |
| 17. Provincie | Landschapsontwikkeling | | |
| 18. Overig | | | |

B3. Welke van de door uw gemeente gebruikte regelingen is voor landschapsontwikkeling financieel gezien het belangrijkste? (maximaal 3 regelingen noemen)

| |
|--------------------------|
| Belangrijkste regelingen |
| 1. |
| 2. |
| 3. |

B4. Is bij deze regelingen de toekenning van subsidie afhankelijk van de goedkeuring van andere projecten?

Ja/nee, ga naar vraag B6

B5. Zo ja, welke andere projecten?

| Regeling (zie nr. in B3) | Welke andere projecten |
|--------------------------|------------------------|
| | |
| | |
| | |

B6. Gelden voor de toekenning van subsidie nog andere voorwaarden (bijvoorbeeld eigen bijdragen)?

Ja/nee, ga naar vraag B8

B7. Zo ja, welke andere voorwaarden?

| Regeling (zie nr. in B3) | Welke andere voorwaarden |
|--------------------------|--------------------------|
| | |
| | |
| | |

B8. Hanteert uw gemeente lokale maatregelen om aan inkomsten te komen?

Ja/nee, ga naar vraag B11

B9. Zo ja, welke lokale maatregelen heeft u getroffen? (aankruisen wat van toepassing is)

| Lokale maatregel | J | N |
|------------------------------------------------|---|---|
| 1. Opslag op de bouwgrondprijs | | |
| 2. Opslaggelden voor hoge bouwwerken en masten | | |
| 3. Compensatie rood voor groen | | |
| 4. Opslag per inwoner | | |
| 5. Toeristenbelasting/heffing streekproducten | | |
| 6. Handel in grond | | |
| 7. Overig, namelijk | | |

B10. Welke van de door uw gemeente getroffen lokale maatregelen voor landschapontwikkeling is financieel gezien het belangrijkste?

.....(nummer noemen)
ga naar vraag B12

B11. Heeft u wel eens gedacht aan lokale maatregelen om inkomsten voor landschapontwikkeling te werven?

Ja/nee

B12. Werft uw gemeente inkomsten bij particuliere organisaties?

Ja/nee, ga naar vraag B15

B13. Zo ja, bij welke particuliere organisaties? (aankruisen wat van toepassing is)

| Particuliere organisatie | J | N |
|-----------------------------|---|---|
| 1. Sponsoring bedrijfsleven | | |
| 2. VVV/toerismebureau's | | |
| 3. ANWB | | |
| 4. Postcodeloterij | | |
| 5. Overig, namelijk | | |

B14. Welke van bovenstaande organisaties is financieel gezien voor landschapontwikkeling het belangrijkste?

.....(nummer noemen)
ga naar vraag B16

B15. Heeft u wel eens gedacht aan particuliere organisaties om inkomsten voor landschapontwikkeling te werven? Ja/nee

B16. Hiervoor zijn 3 manieren genoemd om gelden voor het landschap te verwerven, welke is voor uw gemeente financieel gezien het belangrijkste?

1. Subsidies uit regelingen
 2. Inkomsten uit lokale maatregelen
 3. Inkomsten van particuliere organisaties
 4. Geen van allen, geen gelden voor het landschap
-(nummer noemen)

C. Organisatie/draagvlak

C1. Wie zorgt voor de werving van inkomsten/subsidies? (aankruisen wat van toepassing is) Geen inkomsten/subsidies, ga naar C7

| | J | N |
|---------------------------------|---|---|
| 1. Wethouder | | |
| 2. Ambtenaar bij gemeentedienst | | |
| 3. Landschapscoördinator | | |
| 4. Apart bureau | | |
| 5. Anders, namelijk | | |

C2. Wie zorgt voor de allocatie van inkomsten/subsidies naar relevante projecten? (aankruisen wat van toepassing is)

| | J | N |
|---------------------------------|---|---|
| 1. Wethouder | | |
| 2. Ambtenaar bij gemeentedienst | | |
| 3. Landschapscoördinator | | |
| 4. Apart bureau | | |
| 5. Anders, namelijk | | |

C3. Op welke wijze worden deze inkomsten/subsidies beheerd? (aankruisen wat van toepassing is)

| Beheersvorm | J | N |
|------------------------------------------------|---|---|
| 1. Geen apart fonds, valt onder gemeentebeheer | | |
| 2. Lokaal groenfonds | | |
| 3. Regionaal groenfonds | | |
| 4. Anders, namelijk | | |

C4. Op welke wijze worden de inkomsten/subsidies uitgegeven?
(aankruisen wat van toepassing is)

| Wijze van uitgeven | J | N |
|---------------------------|---|---|
| 1. Per project toegekend | | |
| 2. Per jaarplan toegekend | | |
| 3. Anders, namelijk | | |

C5. Werkt u bij de werving van inkomsten/subsidies samen met buurgemeenten?

Ja/nee

C6. Werkt u bij de allocatie van inkomsten/subsidies samen met buurgemeenten?

Ja/nee

C7. Biedt uw gemeente buiten de financiële bijdrage ook andere prikkels die landschapontwikkeling stimuleren?

Ja/nee, ga naar vraag C9

C8. Zo, ja welke prikkels?
(aankruisen wat van toepassing is)

| Type prikkel | J | N |
|----------------------------------|---|---|
| 1. Nieuw groen is vrij groen | | |
| 2. Beschikbaar stellen materiaal | | |
| 3. Anders, namelijk | | |

C9. Hoe ervaart u het draagvlak van belanghebbenden voor het lokale landschapsbeleid?
(voor elke belanghebbende beantwoorden)

| Actor | Goed/ Voldoende | Onvoldoende |
|--------------------------------------------------|--------------------|-------------|
| 1. Wethouder | | |
| 2. College van B&W en raad | | |
| 3. Waterschappen | | |
| 4. Natuurorganisaties | | |
| 5. Agrarische Natuurverenigingen | | |
| 6. Milieuorganisaties | | |
| 7. Plaatselijke VVV/toeristische bureaus | | |
| 8. Georganiseerd bedrijfsleven, KamervKoophandel | | |
| 9. Individuele agrariërs | | |
| 10. Individuele niet-agrarisch ondernemers | | |
| 11. Inwoners | | |

C10. Welke van de belanghebbenden met een goed/voldoende draagvlak zijn doorslaggevend geweest voor het lokale landschapsbeleid? (maximaal 2 noemen)

| |
|-----------------------|
| Belangrijkste actoren |
| 1. |
| 2. |

D. Uitvoering

D1. Voert uw gemeente landschapsprojecten uit?

Ja/nee, ga naar vraag E1

D2. Zo ja, welk type projecten?
(aankruisen wat van toepassing is)

| Type project | J | N |
|--------------------------------------------------------------|---|---|
| 1. Aankoop grond voor landschaps- en natuurontwikkeling | | |
| 2. Erfbeplanting | | |
| 3. Losse elementen (houtwallen, poelen, singels, enzovoorts) | | |
| 4. Cultuurhistorie (boerderijen, molens, bruggen enzovoorts) | | |
| 5. Overig, namelijk | | |

D3. Betreffen deze projecten vooral aanleg/nieuwe dingen of onderhoud/beheer?

| Project (zelfde nummer als in D2) | Aanleg/Onderhoud |
|-----------------------------------|------------------|
| 1. | |
| 2. | |
| 3. | |
| 4. | |

D4. Wie zijn bij ieder project de belangrijkste belanghebbenden?
(per type project een belanghebbende aankruisen)

| Project (zelfde nummer als D2) | Agrariërs | Niet-agrarisch ondernemers | Stichting/Vereniging | Bewoners | Overig |
|--------------------------------|-----------|----------------------------|----------------------|----------|--------|
| 1. | | | | | |
| 2. | | | | | |
| 3. | | | | | |
| 4. | | | | | |

D5. Welk type project is voor u het duurst? (nummer invullen)

D6. Ziet u na realisatie van de projecten
nieuwe opbrengsten ontstaan? Ja/nee, ga naar vraag F1

D7. Zo ja, wat?.....

E. Evaluatie

E1. Hoe beoordeelt u de verworven subsidies? Voldoende/onvoldoende
.....

E2. Hoe beoordeelt u de verworven inkomsten
uit lokale maatregelen? Voldoende/onvoldoende
.....

E3. Hoe beoordeelt u de verworven inkomsten
van particuliere organisaties? Voldoende/onvoldoende
.....

E4. Hoe beoordeelt u de gerealiseerde
landschapontwikkeling? Voldoende/onvoldoende
.....

E5. Hoe beoordeelt u de lokale organisatie? Voldoende/onvoldoende
.....

E6. Hoe beoordeelt u het lokale draagvlak? Voldoende/onvoldoende
.....

E7. Welke verbeteringen beoogt u?
(aankruisen wat van toepassing is)

| Type Verbetering | J | N |
|-------------------------------------------------|---|---|
| 1. Meer subsidies uit regelingen verwerven | | |
| 2. Meer inkomsten uit lokale maatregelen werven | | |

| | | |
|--------------------------------------------------------|--|--|
| 3. Meer inkomsten van particuliere organisaties werven | | |
| 4. Organisatie verbeteren | | |
| 5. Meer landschapsontwikkeling realiseren | | |
| 6. Meer draagvlak realiseren | | |
| 7. Overig, namelijk | | |

E8. Waar wilt u ondersteuning bij uw gewenste verbeteringen?
(aankruisen wat van toepassing is)

| Type Verbetering | J | N |
|--------------------------------------------------------|---|---|
| 1. Meer subsidies uit regelingen verwerven | | |
| 2. Meer inkomsten uit lokale maatregelen werven | | |
| 3. Meer inkomsten van particuliere organisaties werven | | |
| 4. Organisatie verbeteren | | |
| 5. Meer landschapsontwikkeling realiseren | | |
| 6. Meer draagvlak realiseren | | |
| 7. Overig, namelijk | | |

E9. Hoe beoordeelt u de geboden ondersteuning vanuit de rijksoverheid?

Voldoende/onvoldoende

E10. Wat zou de rijksoverheid beter kunnen doen?

.....
.....

E11. Doet uw gemeente naar uw mening voldoende aan landschapsontwikkeling?

Voldoende/onvoldoende

E12. Wat is volgens u hiervoor de belangrijkste reden?

.....
.....