

CRITERIA VOOR DE KWALITEITSIMPULS LANDSCHAP

INHOUD

- 1. INLEIDING**
- 2. UITGANGSPUNTEN VOOR DE AANPAK**
- 3. METHODE VOOR TOEPASSING VAN MEETBARE DOELSTELLINGEN**

1. INLEIDING

Achtergrond

Onder regie van de provincies worden landschapsplannen uitgewerkt in het kader van de 'Kwaliteitsimpuls landschap' (KIL). Het rijk toetst bij deze plannen op hoofdlijnen of de inzet van financiële middelen evenwichtig, effectief en efficiënt is en aansluit bij bestaand beleid. Vooruitlopend op een definitieve regeling in het Structuurschema groene ruimte twee (SGR2) wordt met de implementatie van de kwaliteitsimpuls geëxperimenteerd in acht proeftuinprojecten.

Aan acht gebiedsorganisaties is gevraagd om uiterlijk 1 mei 2002 een 'uitvoeringsplan groenblauwe dooradering' gereed te hebben. Groenblauwe dooradering (GBDA) is een vlechtwerk van overwegend lijnvormige landschapselementen, die nauwelijks een rol spelen bij de voedselproductie, maar die geheel of gedeeltelijk drager zijn van de functies natuur, recreatie en landschap van het landelijk gebied. De inhoudelijke kwaliteitscriteria die de vraag om uitvoeringsplannen GBDA vergezelden waren nog vrij vaag.

Voor de definitieve regeling is er behoefte aan een uitgebreider pakket criteria voor een ex-ante evaluatie van de uitvoeringsplannen. Deze criteria worden mede ontwikkeld in de acht proeftuinprojecten. De opzet van LNV is in samenspraak met de provincies en de proeftuinen een set voorlopige criteria te ontwikkelen en toe te passen. Op basis van die ervaringen wordt de definitieve set criteria vastgesteld voor de regeling waarmee de kwaliteitsimpuls zal worden uitgevoerd.

Doel van deze notitie

Doel van deze notitie is een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van de gewenste criteria voor de KIL. Het is een advies over de te hanteren inhoudelijke criteria bij toetsing van plannen voor GBDA en de wijze waarop de criteria gehanteerd kunnen worden. Door EC-LNV zijn de criteria voor de kwaliteitsimpuls uit de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NvM) al gekoppeld aan 'de kernkwaliteiten' van de Nederlandse landschappen en uitgewerkt in subdoelstellingen. In deze notitie wordt een methode gepresenteerd om die (sub)doelstellingen meetbaar te maken. De uitgangspunten die bij het ontwikkelen van die methode een rol hebben gespeeld en de daarbij gemaakte keuzes worden in deze notitie verwoord. De methode is (wordt nog) uitgewerkt in een workshop met experts van Alterra.

De volgende stap in de ontwikkeling van de criteria is dat LNV op basis van deze notitie de discussie met de provincies aangaat. De geschetste methode heeft nog verschillende opties waaruit men kan kiezen. Bepaalde uitgangspunten kunnen worden verworpen. De uitkomst van die dialoog, in de vorm van een set al dan niet kwantitatieve criteria, zal worden uitgetoetst om de plannen voor de proeftuinen te evalueren en te beoordelen.

Afbakening

De ontwikkeling van landschapskwaliteit is een proces dat vele jaren in beslag zal nemen en dat een grote betrokkenheid vereist van grondeigenaren en burgers. Naast de inhoudelijke criteria die het onderwerp zijn van deze notitie worden door DLG criteria ontwikkeld om de kwaliteit van het gebiedsproces te toetsen. Een hoge kwaliteit van het gebiedsproces (plan- en besluitvorming) is een belangrijke voorwaarde voor draagvlak voor uitvoering van plannen en voor duurzame instandhouding van de ontwikkelde landschapskwaliteit. Het beoogde gebiedsproces levert een groot aantal uitgangspunten op voor de inhoudelijke criteria (de meetbare doelstellingen). Vandaar dat in deze notitie zaken als sturing, procedures, e.d. wel aan bod komen.

De kwaliteitsimpuls landschap heeft alleen betrekking op een multifunctionele inrichting van het landelijke gebied *door middel van GBDA*. Behalve onverharde paden voor wandelen en fietsen vallen recreatievoorzieningen niet onder de kwaliteitsimpuls. Dat geldt tevens voor maatregelen met betrekking tot landbouw, gebouwen, e.d. Maatregelen ten behoeve van waterbeheer vallen slechts onder dit beleid voor zover het gaat om beperkte aanpassingen aan watergangen ten behoeve van de ecologische kwaliteit, de belevingswaarde,

e.d. Over het algemeen gaat het om gebieden buiten de directe invloedssfeer (5-10 km) van de dertig grootste steden (NvM).

2. UITGANGSPUNTEN VOOR DE AANPAK

In dit hoofdstuk zullen in een reeks paragrafen verschillende uitgangspunten aan bod komen die aan de basis liggen van de in het derde hoofdstuk voorgestelde methode voor toetsing met meetbare doelstellingen. Hierbij wordt aandacht besteed aan de volgende aspecten:

1. Proeftuinen en de uiteindelijke regeling
2. Meetbare doelen
3. Sturing
4. Innovatie en ruimtelijk beleid
5. Vorm van de uitvoeringsplannen en plantoetsing
Tenslotte worden de uitgangspunten op een rij gezet.

Proeftuinen en de uiteindelijke regeling

Het maken van de uitvoeringsplannen GBDA ('gebiedsplannen' in een brief aan MT-natuurbeheer van 12-12-2000) voor de proeftuinen is onderdeel van het experiment. Omdat de proeftuinorganisaties maar weinig tijd hebben voor het ontwikkelen van de plannen en omdat alles nog nieuw is kunnen hun plannen niet zo streng beoordeeld worden als in de toekomstige regeling. Toch kan het niet zo zijn dat het geld dat moet worden geïnvesteerd in het landschap van de proeftuinen (er staat 18 miljoen op de begroting voor 2002) zo maar zondermeer beschikbaar komt. Er zal toch op een of andere manier vooraf moeten worden nagegaan of de inspanningen wel een 'kwaliteitsimpuls' tot gevolg hebben. Of de uitvoeringsplannen in de proeftuinen kunnen worden uitgevoerd zal daarom worden beoordeeld met de beperkte set criteria die de proeftuinorganisaties met de opdracht in de brief van 18 juli 2001 hebben meegekregen. Hoe deze criteria zich verhouden tot de criteria voor de uiteindelijke regeling, moet nog worden uitgewerkt.

Hoewel de plannen voor de proeftuinen voor de financiering dus niet zo streng beoordeeld zullen worden, zullen deze plannen toch ook met de volledige set criteria getoetst worden. Dat is onderdeel van het experiment. Hiertoe zal t.z.t een project geformuleerd worden. Indien nodig worden de criteria daarna bijgesteld. De uiteindelijke criteria zullen worden gebruikt om te beoordelen of er al of niet rijksgeld beschikbaar gesteld kan worden voor herstel, aanleg en beheer van GBDA in het betreffende gebied.

In de notitie 'stappenplan instrumentatie proeftuinen 2002' is sprake van openstelling van nieuwe (experimentele, tijdelijke) regelingen in augustus-november 2002. Daarbij gaat het o.a. om het gebiedsplan en/of een landschapsbedrijfsplan als kader voor de subsidie verlening en om andere innovaties in het Programma Beheer (PB). Het kader waarin de criteria zullen worden toegepast is dus nog volop in ontwikkeling. In deze notitie wordt er van uitgegaan dat de inhoudelijke criteria bestaan uit meetbare doelen, op welk niveau dan ook, die gehaald moeten worden.

Meetbare doelen

Ex-ante evaluatie.

Getoetst moet worden of de voorgestelde maatregelen effectief en efficiënt zijn. Effectief wil zeggen dat de beleidsmaatregelen die gefinancierd worden ook het beoogde effect hebben. Dit kan op verschillende niveaus en op verschillende momenten worden gecontroleerd: op rijks-, provinciaal en gebiedsniveau; voor en na uitvoering van de maatregelen. Het natuurplanbureau hanteert daarvoor de 'beleidseffectketen' (Natuurbalans 2001 blz. 82). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de behaalde beleidsprestaties – zijn de meetbare doelstellingen (taakstellingen) gehaald? – en de werkelijke effecten. Bij de werkelijke effecten gaat het erom of het achterliggende doel echt dichterbij gekomen is. De

werkelijke effecten zijn meestal pas lang na uitvoering van de maatregelen te meten. Dit moet op een onafhankelijke, objectieve manier gebeuren, onafhankelijk van de beleidsuitvoering zelf. Voor de evaluatie van het natuur- en landschapsbeleid ontwikkelt het natuurplanbureau een set graadmeters.

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

Effectief en efficiënt

Efficiënt wil zeggen dat een doel wordt bereikt met de laagst mogelijke inzet van middelen. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in b.v. kostenefficiënt, ruimte efficiënt, arbeidsefficiënt, etc. Bij de KIL gaat het erom de beperkte ruimte in Nederland zo goed mogelijk te benutten voor verschillende functies en tegen relatief lage kosten op een manier die duurzaam is. GBDA is een multifunctioneel concept dat met een relatief gering ruimtebeslag veel recreatiemogelijkheden en natuur schept in vergelijking met monofunctionele recreatie- en natuurgebieden, zonder dat er veel van het agrarisch productievermogen van de ruimte verloren gaat. GBDA is dus, mits goed toegepast, als concept al efficiënt met ruimte.

De kosten efficiëntie wordt gewaarborgd door de berekeningswijze van het vergoedingstelsel voor de elementen waaruit de GBDA is opgebouwd. Herstel, aanleg en beheer van een goedgekozen landschapselement tegen een marktconforme vergoeding is kostenefficiënt. Dat hoeft dus niet nog eens getoetst worden.

Een goedgekozen landschapselement is een landschapselement dat functioneert. De functionele efficiëntie moet worden gewaarborgd door de inhoudelijke criteria. Voorkomen moet worden dat slechte, onvolledige of onsamenhangende landschapsstructuren worden aangelegd die niet werken. Gestreefd wordt de inhoudelijke criteria zo te ontwerpen dat bij toepassing het effect van de GBDA verzekerd is. Of dit lukt hangt mede af van de wetenschappelijke onderbouwing die daarvoor te vinden is. Als aan al deze voorwaarden is voldaan is de GBDA effectief en efficiënt.

Idealiter bestaat er een norm of criterium op grond waarvan voorspeld kan worden dat het gewenste effect bereikt zal worden. Of een (ontworpen) brug de gewenste belasting aankan, bijvoorbeeld, kan worden voorspeld op basis van de constructie, de dimensies en de gebruikte materialen. Op vergelijkbare wijze zegt de omvang, de kwaliteit en de samenhang van een GBDA iets over de functieervulling. De huidige rijkstaakstelling voor de KIL – 10 % van de ruimte moet GBDA worden – is nog te grof. Tien procent GBDA zegt nog niets over de vervulling van afzonderlijke functies. Het doel van deze notitie is om criteria te vinden die wel voldoende zicht geven op realisatie van de achterliggende doelen.

Functies, waarden en kernkwaliteiten

Er zijn al veel pogingen ondernomen om grip te krijgen op ‘landschapskwaliteit’ door allerlei afzonderlijke kwaliteiten van het landschap of de ruimte te benoemen. Hooijmeijer *et al.* vulden voor de RMNO een matrix op basis van enerzijds gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde en anderzijds economische, sociale, ecologische en culturele kwaliteiten. Borger past (in het tijdschrift Landwerk 5-2001) een vergelijkbare methode toe op basis van motieven en kennisdomeinen om graadmeters te ontwikkelen voor de waarden van het landschap. Anderen beperken zich tot het benoemen van de functies van een gebied, waarbij behoud van intrinsieke waarden als een afzonderlijke functie gezien kan worden, los van het actuele of toekomstige nut voor de samenleving. In die benadering heeft een landschap kwaliteit als het voldoet aan de eisen (functionaliteit, doelen) die men er aan stelt. Als men – overheid, eigenaars, bewoners, gebruikers – in een gebied, niets anders wil dan voedsel

produceren, dan heeft dat gebied kwaliteit wanneer het daarvoor optimaal is ingericht. Deze benadering, waarbij de manier waarop je kwaliteit meet afhangt van de gekozen doelstelling, is uitgangspunt voor deze notitie.

Voor het gebied waar de KIL van toepassing is geldt een multifunctionele doelstelling. De combinatie van doelstellingen en ambities zal echter niet overal hetzelfde zijn. In het ene gebied ligt het accent b.v. op ecologische verbinding, in het andere op recreatie. In het licht van het vorige uitgangspunt is 'kwaliteit' dus pas concreet wanneer de betrokkenen bij een gebied, binnen het beleidskader van een hogere overheid, hebben bepaald welke doelen men wenst na te streven. Per functie of doel moet dus een ambitie(niveau) geformuleerd worden om rekening te houden met verschillen tussen gebieden.

Binnen hetzelfde gebied zijn verschillende combinaties van doelstellingen mogelijk, die allemaal tot kwaliteit leiden. Het op een objectieve manier meten van kwaliteit is daarom lastig. Dit probleem is op te lossen door voor heel Nederland voor alle gebieden en alle plannen een set gelijke noemers te kiezen die het hele spectrum van functies, kwaliteiten en doelstellingen dekt. Het niet halen van een maximaal doel voor kwaliteit A kan dan worden gecompenseerd door kwaliteit B in een ander optie voor GBDA van het gebied. Als (be)noemers van kwaliteit zijn hiervoor de 'kernkwaliteiten' gekozen uit de brochures 'De kern van het landschap' en 'Ontwikkelen met kwaliteit'. De kernkwaliteiten zijn ontwikkeld om het begrip landschapskwaliteit handen en voeten te geven. Ze zijn ontwikkeld door LNV en VROM samen in het kader van de Vijfde Nota RO (VIJNO), de offensieve landschapsstrategie (OLS) en het SGR2. De kernkwaliteiten, voor zover van toepassing op GBDA, zijn de basis voor de toetsingscriteria. (zie verder hoofdstuk 3)

Een beperkte set criteria en landelijke toepasbaarheid

De bedoeling is dat de criteria een eenvoudig hulpmiddel zijn om uitvoeringsplannen op hoofdlijnen te beoordelen. De set mag echter niet te algemeen zijn, want dan dreigen de criteria starre normen te worden die te weinig speelruimte overlaten. Het verzoek is een landelijk toepasbare set criteria, maar de criteria moeten ook passen bij het type landschap en de regionale identiteit.

We hebben vastgesteld dat kwaliteit kan worden beschreven door voor verschillende kernkwaliteiten ambitieniveaus te benoemen, zodat een pakket van meetbare doelen ontstaat, en dat de normen voor die ambitieniveaus kunnen verschillen per landschap. Daarmee ontstaat een niet te starre landelijk toepasbare set criteria. In de brochure 'Ontwikkelen met kwaliteit' zijn acht verschillende landschapstypen (exclusief de grote wateren) en acht kernkwaliteiten benoemd. Om te voorkomen dat het geheel onoverzichtelijk wordt moet de set criteria op basis van de kernkwaliteiten dus wel zo veel mogelijk beperkt blijven tot één criterium per kernkwaliteit.

Sturing

De kwaliteitsimpuls staat niet op zichzelf maar is onderdeel van een heel bouwwerk van al of niet gebiedsgerichte beleidsmaatregelen, gericht op verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied als leefomgeving voor mens, dier en plant. Al die beleidsmaatregelen moeten op elkaar worden afgestemd zodat ze elkaar aanvullen en versterken. Voor de decentralisatie en afstemming van rijksbeleid op het beleid van de lagere overheden is een sturingsmodel afgesproken. Daaraan en aan de sturingsproblematiek in het algemeen is deze paragraaf gewijd.

Sturen met kennis

Uit het voorgaande blijkt dat er veel kennis nodig is om uitvoeringsplannen GBDA te maken en deze te toetsen. In de gebieden zelf is vaak al veel kennis aanwezig in de hoofden van mensen en in rapporten en publicaties die al over het gebied zijn verschenen. De kunst is die kennis en informatie te benutten via een goede gebiedsorganisatie.

Naast de in het gebied aanwezige kennis is er veel kennis opgeslagen in bestanden bij provincies, onderzoek- en beleidsinstellingen, maar ook ingenieursbureaus. Die kennis is vaak onvoldoende toegankelijk zonder hoge kosten. Het beschikbaar stellen van dit soort kennis

via b.v. internet, en simpele gereedschappen om er mee te werken zal speciale aandacht moeten krijgen. Als de plannen worden gestuurd door kennis van zaken is de kwaliteit vrijwel verzekerd. De toetsing kan dan eenvoudig blijven en hoeft niet veel tijd te kosten. Behalve gratis algemeen toegankelijke kennis zal ook expertkennis nodig blijven. Gebieden moeten financiële ruimte hebben om kennis en ideeën in te kopen. In deze notitie wordt er van uitgegaan dat het gebiedsproces zodanig is georganiseerd dat de noodzakelijke kennis beschikbaar is en wordt toegepast.

Sturingsmodel

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

- Het rijk stuurt op hoofdlijnen en niet op projectniveau.
- De provincie stuurt de uitvoering beleidsmatig aan via planvorming en programmering.
- Het rijk spreekt de provincies aan op de resultaten volgens 'bestuursovereenkomsten'.
- De rijksgeldstromen gaan van het rijk via het Groenfonds naar de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Laser. DLG/Laser beschikken over die gelden met inachtneming van de rijksregeling, het provinciaal uitvoeringsprogramma en de bestuursovereenkomst. Het sturingsmodel kan worden samengevat als 'sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat'.

Sturen op hoofdlijnen en toetsen op resultaat

Het sturingsmodel is o.a. uitgewerkt in de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid 2000 (SGB). Concreet betekent dit dat de provincie de regie heeft. Zij stelt samen met actoren in gebieden een *gebiedsvisie* op. Deze gebiedsvisie bevat de lange termijn doelen, een globale beschrijving van wat er de eerste jaren bereikt moet worden en een financiële onderbouwing. De gebiedsvisie mondt uit in een *uitvoeringsprogramma* voor vier jaar (brochures: SGB2000 16-06-1999, BANS De krachten gebundeld, april 2001). In het uitvoeringsprogramma worden concrete en toetsbare (meetbare) doelen voor begrenste gebieden en de gewenste (rijks)middelen genoemd. Het uitvoeringsprogramma is de basis voor een *uitvoeringscontract* (een bestuursovereenkomst) tussen rijk en provincie en een *gebiedscontract* voor afspraken met andere betrokken partijen in het gebied (NvM blz. 1 beleidsprogramma).

Hoewel het sturingsmodel dus wel concreet is gemaakt, blijven er toch nog vragen open met betrekking tot de KIL. In het stappenplan instrumentatie proeftuinen 2002 (12-12-2001) is dan ook sprake van enige aanpassingen aan de SGB om de gelden voor de proeftuinen via de SGB te kunnen laten lopen. Het is niet helemaal duidelijk of de criteria voor toetsing van de uitvoeringsplannen gelijkgesteld kunnen worden aan de 'meetbare doelen' en 'resultatafspraken' in de documenten (gebiedsvisie, uitvoeringscontract, e.d.) van de SGB. Gaat het bij het sturen op hoofdlijnen om het toetsen van de lange termijn doelen in de gebiedsvisie en zijn de criteria daarvoor nodig of gaat het om het toetsen van de beloofde resultaten in het uitvoeringscontract? Het is mogelijk dat 'de gebieden' uit het SGB qua begrenzing niet op elkaar afgestemd kunnen worden. B.v. omdat 'de reconstructie' ook meelift met deze subsidieregeling. De gebieden voor de KIL zouden echter een bijzondere categorie binnen de SGB gebieden kunnen zijn. Hoe dan ook, de systematiek van het sturingsmodel en de SGB is uitgangspunt voor toetsing van de uitvoeringsplannen voor de KIL. Dat betekent dus in ieder geval een programmering voor periodes van vier jaar.

Rol van de gemeenten

Volgens de nota NvM heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor de doorwerking en handhaving van het natuurbeleid, voor de borging van natuur- en landschapskwaliteit van concrete plannen, voor het stimuleren van betrokkenheid bij burgers en voor voldoende groen van goede kwaliteit in de dagelijkse leefomgeving (blz. 2 beleidsprogramma). In het kader van 'de offensieve landschapsstrategie', ook een onderdeel van het programma 'landelijk natuurlijk' uit NvM, is 8 november 2001 de gewijzigde regeling voor subsidiering van 'landschapsontwikkelingsplannen (LOP's)' van kracht geworden.

Daarmee gaat het landschapsbeleid een nieuwe fase in, waarin een behoudende afwachterende benadering plaats moet maken voor een offensieve en ontwikkelingsgerichte aanpak. Veel landschapsbeleidsplannen oude stijl bleven namelijk in de la liggen (rapport: Naar een Landschapsontwikkelingsplan, Landschapsbeheer Nederland, 2001). Gemeentelijke landschapsbeleidsplannen kunnen een goede inhoudelijke basis vormen voor versterking van de landschapskwaliteit en worden in NvM (blz. 37 beleidsprogramma) dan ook genoemd als criterium voor de KIL.

De regeling voorziet in (een deel van) de kosten van het opstellen van deze LOP's, kosten van onderzoek, communicatie t.b.v. draagvlak en het voorbereiden en bevorderen van financiering. Een landschapsontwikkelingsplan behandelt de omvang en kwaliteit van alle belangrijke (gebruiks)functies en waarden. Het bevat een analyse van de bestaande situatie, een beschrijving van de doelstellingen, een ontwikkelingsvisie, een uitvoerings- en een financieringsplan. Het moet worden vastgesteld door de gemeenteraad of raden en tevens door provinciale staten bij provinciale deelname. Intergemeentelijke samenwerking wordt sterk gestimuleerd. De LOP's zijn bedoeld als kader voor al het landschapsbeleid – inclusief het stedelijk gebied - van rijk en provincie en de regeling vraagt expliciet om de doorwerking in actuele bestemmingsplannen te regelen.

Alle aspecten die in de KIL aan bod komen, zijn ook onderwerp van het LOP. Bij de KIL gaat het echter om een extra grote inspanning in een beperkt gebied. (Over de criteria voor het *toepassingsgebied* van de KIL wordt nog gediscussieerd in het kader van de totstandkoming van de Vijfde Nota RO en SGR2). Bovendien staan bij de KIL de GBDA, de samenhang daarin en de samenhang met de omgeving centraal. Waar de regeling t.b.v. LOP alleen voorziet in geld voor het maken van plannen, gaat het bij de KIL vooral om financiering van herstel, aanleg en beheer van landschapselementen. Bij het LOP gaat om gebieden van tienduizenden ha en bij de KIL om gebieden van enkele duizenden ha (In de opdrachtbrief van 17-07-2001 is sprake van gebieden van 4000 tot 7000 ha). Afstemming van het LOP en de KIL ligt dus voor de hand.

Voor de set toetsingscriteria betekent dit dat deze vooral aandacht moeten besteden aan de extra inspanning voor GBDA die de KIL vereist. De borging van de aandacht voor de landschapskwaliteit in het algemeen is al geregeld via het LOP.

Rol van het waterschap

Net als rijk, provincie en gemeente is het waterschap een democratische en grondwettelijke bestuurslaag. Volgens NvM is zij verantwoordelijk voor het beheer van de kwantiteit en de kwaliteit van het water voor de verschillende functies van het landelijk gebied. De KIL wil meekoppelen met het waterbeheer. Diverse beleidsnota's nemen de watersysteembenadering (o.a. stroomgebieden als gebiedseenheden) als uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. Net als gemeenten zijn waterschappen dus een belangrijke partner bij het ontwikkelen van plannen voor de KIL. Voor de criteria betekent dit dat expliciet aandacht besteed moet worden aan het aspect water.

Optimum tussen overheidssturing en zelfregulering

Bij de discussies in het kader van de VIJNO blijkt dat er nog veel discussie is over de mate waarin de overheid, het rijk rechtstreeks of via lagere overheden, de ontwikkelingen in het landelijk gebied moet sturen via restrictief of stimulerend beleid. Sommigen zijn van mening dat de decentralisatie van het bestuur al te ver doorslaat, dat de overheid haar grip verloren heeft, met verrommeling als gevolg. Anderen vinden juist dat de overheid nog te weinig keuzes aan de burgers overlaat.

Als de uitvoering van publieke taken - zoals het waken over de kwaliteit van de leefomgeving - wordt verplaatst, moet de democratie daar achteraan, is de stelling van Van der Meer (NRC dec. 2001). Tegenover nieuwe machten, moeten nieuwe tegenmachten worden opgetuigd. Als het draagvlak voor restrictief ruimtelijk beleid afbrokkelt, komt de macht in het landelijk gebied steeds meer bij de grondeigenaar/gebruiker te liggen. De enige nieuwe macht die daar tegenover gesteld kan worden is de macht van de burgers: als consumenten van kwalitatief hoogwaardige voedselproducten en 'groene diensten'. Die macht

is echter vrijwel nog nergens voldoende gemobiliseerd. Dat betekent dat we in de proeftuinen en de eerste jaren van uitvoering van de KIL gemakkelijk te ambitieus kunnen zijn.

Voor de KIL met haar vaak bovenregionale doelen – verbinding b.v. – is draagvlak bij grondeigenaren en burgers van essentieel belang. Liever een plan voor de eerste vier jaar met draagvlak maar een minder ambitieuze doelstelling dan een plan dat volledig tegemoet komt aan de ambities van de KIL, maar zonder draagvlak. De KIL zou over langere termijn gerealiseerd kunnen worden, zowel qua omvang van het gebied waar aan de ambities is voldaan, als qua ambitie binnen een zeker gebied. In het laatste geval kan de ambitie worden gerealiseerd in meerdere tijdstappen van vier jaar. In deze notitie wordt daarom voorgesteld te werken met ambitieniveaus voor periodes van vier jaar.

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

Innovatie en ruimtelijke ordening

De KIL als innovatieproces

Beckers van de Raad voor het Landelijk gebied (Advies voor de VIJNO 'Geleid door kwaliteit') betoogt dat de kwaliteitsverbetering van een verandering steeds voorop moet staan. 'Alles mag als het maar de kwaliteit versterkt en ruimte besparend is'. Voor de KIL betekent dit uitwisselbaarheid van doelen. Wanneer een streek vooral wil inzetten op (een door het verleden bepaalde) identiteit, en ze doet dat goed, dan is dat even waardevol als inzetten op b.v. een hoge biodiversiteit. Vaak zijn functies te combineren, maar soms moeten keuzes worden gemaakt. De criteria en de toetsingsmethode moeten hetzelfde ambitieniveau voor verschillende functies dus gelijk waarderen.

Deze benadering zal niet altijd en overal mogelijk zijn. Daar waar we in een gebied te maken hebben met een algemeen belang op een hoger schaalniveau: b.v. een noodzakelijke ecologische verbinding, een historisch geografisch unicum, een grote recreatie opgave; daar moet gestuurd kunnen worden. Waar dit het geval is zal de provincie vooraf heel duidelijk de kaders duidelijk moeten maken aan een streek. Wil de streek dan heel iets anders dan de overheid – in het algemeen belang – dan moet goedkeuring onthouden kunnen worden aan de plannen. Met onthouding van middelen is het probleem van tegenstrijdige wensen natuurlijk nog niet opgelost, maar het voorkomt in ieder geval inzet van middelen voor doelen die niet gewenst zijn. De centrale overheid moet dit echter beperken tot de belangrijkste zaken. Binnen die randvoorwaarde is het beleid van een hogere overheid het beleidskader voor een lagere overheid.

In de opdrachtbrief voor de proeftuinen is geen sprake van een fasering in de uitvoering van de plannen. Bij het realiseren van de KIL gaat het om een innovatieproces en daarbij moeten risico's worden genomen bij het toewijzen van middelen, omdat de uitkomst van een innovatieproces per definitie niet vaststaat. Als onderdeel van het gebiedsgericht beleid en rekening houdend met het innovatieve karakter van de KIL lijkt een fasering in planvorming en uitvoering dus onvermijdelijk. Een stap op weg naar een uiteindelijke kwaliteitsimpuls moet gezet kunnen worden zonder dat honderd procent zekerheid bestaat over het uiteindelijke resultaat. Dat betekent dus ook dat niet sprake zal zijn van een eenmalige toetsing van plannen voor de KIL maar van een terugkerend fenomeen.

Wanneer de vergoedingen voor de grondeigenaren marktconform zijn zal het probleem van conflicterende doelstellingen zich waarschijnlijk niet zo veel voordoen. Een

groot deel van de grondeigenaren is best bereid 'groene diensten' te produceren. De belangstelling voor het PB is ondanks de klacht over te lage vergoedingen de laatste jaren overweldigend. De landbouwsector ziet heel goed dat hier nieuwe kansen liggen voor een groot aantal bedrijven die anders niet zullen overleven in het geweld op de wereldmarkt, zoals blijkt uit de nota 'De boer natuurlijk' van LTO Nederland (2001). Landschapskwaliteit is in ieders belang, niet in de laatste plaats voor de bewoners van het landelijk gebied zelf. De KIL moet inspelen op de vraag naar groene diensten als product en als inkomstenbron.

Innovatievermogen richten op versterken van kwaliteiten

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

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

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

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

Planologische bescherming

Volgens de voorgestelde wijzigingen in de wet op de ruimtelijke ordening moet elke gemeente in de toekomst het bestemmingsplan elke tien jaar actualiseren. Er is dus volop ruimte om op niet al te lange termijn de in het kader van de KIL gerealiseerde GBDA planologisch veilig te stellen. De offensieve landschapsstrategie streeft dat ook na. Het nadeel hiervan is dat functiewijziging en planologische bescherming de waarde van de grond drukt en de eigenaar opzadelt met belemmerende regels en verplichtingen waar hij niet meer onderuit kan. Ook niet als de beheervergoedingen in zijn optiek te laag uitvallen.

Er gaan dan ook stemmen op om nieuw groen juist niet planologisch te beschermen. In de gemeente Etten-Leur b.v. die een eigen regeling voor landschapsbeheer heeft, is in een convenant afgesproken: 'nieuw groen is vrij groen'. De eigenaar mag het groen eventueel opruimen als hij het elders maar compenseert. Gebeurt dat te vaak dan zal de beoogde kwaliteit nooit worden gehaald, omdat veel functies zich slechts langzaam ontwikkelen. De wens van de grondeigenaar of de streek om dat groen te realiseren met een bepaald doel zou volgens de tegenstanders van planologische bescherming echter voldoende garantie zijn om het groen duurzaam te handhaven, mits de beheersvergoedingen op peil blijven.

In de nota NvM is sprake van grondverwerving en functiewijziging bij 25% van de gewenste 40000 ha GBDA. Volgens een notitie van het projectteam (Experimenteren en uitvoering in de proeftuinen KIL, 19-11-2001) staat de staatssecretaris op het standpunt dat: “Bij subsidiering van grondwaardedaling, aanleg en beheer van landschapselementen door de (rijks)overheid dient de duurzame instandhouding gegarandeerd te worden om geen kapitaalvernietiging te laten plaatsvinden”. Afsproken is dat, om de belangtegenstelling te overbruggen, op korte termijn (januari-april 2002, brief aan MT directie Natuurbeheer 12-12-2001) onderzocht zal worden of compensatie conform de boswet, terugbetaling van investeringen, of afrekenen op gebiedsniveau een oplossing is. De oplossing zou in een convenant met het gebied moeten worden vastgelegd. Vooralsnog wordt er in deze notitie van uit gegaan dat alleen die elementen die nodig zijn voor een doel in het algemeen belang die het gebied zelf overstijgt – en dat is vastgelegd in het ruimtelijke kader dat het gebied van de provincie krijgt aangereikt – planologische bescherming nodig hebben. Voor de rest moet de continuïteit in de samenhang van de GBDA vooral in stand worden gehouden met een resultaatverplichting op gebiedsniveau.

Landinrichting en reconstructie

Een lopende landinrichting kan de realisatie van rijksbeleid aanzienlijk bespoedigen, zoals gebleken is bij de aankoop van gronden voor de EHS. Het is voorstelbaar dat kavelruil en kavelaanvaardingswerken goed samengaan met het realiseren van GBDA. Echter, voorkomen moet worden dat beide processen elkaar in de wielen rijden – b.v. afspraken in het kader van LI die worden herroepen in verband met de KIL zonder instemming van de betrokken partijen – of dat de financiering wordt afgeschoven op het andere geldpotje. Anderzijds liggen er veel kansen – b.v. bij reconstructie – om overeenkomstige doelen gezamenlijk te realiseren. In deze notitie wordt met betrekking tot de besluitvorming uitgegaan van de KIL als zelfstandig proces.

GIOS en ander gebiedsgericht beleid

In de Nota NvM komt het ‘Groen In en Om de Stad’ (GIOS beleid) aan bod in het programma stedelijk natuurlijk. Ook in het stedelijk gebied en rondom steden in een zone van 5-10 km wil men namelijk GBDA realiseren. Het GIOS gebied valt echter niet onder de KIL. De financiering en de doelstellingen – recreatie staat voorop – zijn daar anders. Waar het GIOS-beleid van toepassing is moet de GBDA worden gefinancierd uit ‘rood voor groen’ constructies. Dit beleid voor de stadsranden wordt mede uitgewerkt in de Vijfde Nota RO en in het kader van LOP's.

Van de toetsing van ander (gebiedsgericht) beleid valt waarschijnlijk het nodige te leren. In het kader van het vervaardigen van deze notitie is daarvan geen overzicht gemaakt.

De vorm van uitvoeringsplannen en plantoetsing

In de nota NvM en in de opdracht aan de proeftuinorganisaties is nauwelijks uitgewerkt hoe de plannen voor de kwaliteitsimpuls er uit moeten zien. Voor het formuleren van meetbare doelstellingen is duidelijkheid over de vorm waarin de plannen worden gegoten wel noodzakelijk. Daarom wordt een paragraaf gewijd aan de – binnen de geformuleerde uitgangspunten - ideale vorm van de plannen op basis van gebiedsgericht werken en hoe ze er in de praktijk waarschijnlijk uit gaan zien.

Ideale vorm gebiedsvisie en uitvoeringsplan

Idealiter vervaardigt een proeftuincommissie voor een gebied van 4000-7000 ha in overleg met de grondeigenaren een plan waarin is aangegeven, waar hoeveel van welk type GBDA en van welke kwaliteit wordt gerealiseerd en op welke termijn en met welke fasering. Een dergelijk plan kan eenvoudig aan meetbare doelstellingen getoetst worden. Er zijn verschillende redenen waarom het niet realistisch is om te veronderstellen dat het de proeftuincommissies lukt om op termijn van een half jaar een dergelijk plan te presenteren:

1. Ondernemers willen zekerheid over de duurzaamheid van vergoedingen op lange termijn en over de hoogte van die vergoedingen. Dit kan de overheid nog niet bieden, want deze zaken zijn nog onderwerp van studie en experimenten.
2. Ondernemers hebben tijd nodig om het uit agrarisch gebruik nemen van een substantieel deel van het bedrijf (10%) op te vangen in de bedrijfsvoering. Ze moeten extra grond verwerven, mestcontracten afsluiten, vee afstoten, etc. Daarmee kunnen maanden of jaren gemoeid zijn.
3. Het is vrijwel uitgesloten dat alle ondernemers en grondeigenaren massaal en ineens besluiten om GBDA te realiseren op hun bedrijf. Afgezien van voorlopers willen de meeste boeren praktijkvoorbeelden zien waarin het werkt. Om risico's te vermijden zullen ze geneigd zijn klein te beginnen – met een relatief laag ambitieniveau – om later als het goed bevalt meer GBDA te realiseren en een hoger ambitieniveau na te streven.
4. Wat geldt op bedrijfsniveau geldt ook op gebiedsniveau. Klein beginnen en uitbouwen, als het bevalt.

Een ideaal uitvoeringsplan zoals hierboven geschetst zit er dus niet in voor de proeftuinen, omdat de locatie van de GBDA niet kan worden aangeduid zonder overeenkomst met de grondeigenaar. Ook na de proeftuinfase als de regeling helemaal is uitgewerkt en als men meer tijd heeft voor planvorming, zullen een aantal belemmeringen blijven bestaan. Wel is het waarschijnlijk mogelijk concrete plannen te maken voor delen van het gebied, b.v. clusters van bedrijven die wel iets willen met 'groene diensten'. Om te zorgen voor samenhang in dergelijke plannen zou je als eis kunnen stellen dat ze moeten passen in een goedgekeurde ideale gebiedsvisie.

Maar wat is de ideale gebiedsvisie? De ideale gebiedsvisie neemt het beleidskader zoals aangereikt door de provincie als uitgangspunt en verzint verschillende opties voor invulling van de speelruimte die overblijft. Een optie is niet noodzakelijk expliciet op het niveau van landschapselementen maar geeft voor zones of deelgebieden aan waar welk ambitieniveau op lange termijn gerealiseerd kan worden. De lokale partijen kunnen samen een – beargumenteerde- keuze maken uit deze opties. De visies (visie indien slechts een optie is uitgewerkt) kunnen worden beoordeeld als pakketten van maatregelen op hoofdlijnen. Eventueel worden de visies voor zones of deelgebieden afzonderlijk getoetst. De interne en externe samenhang van de maatregelen, waarom het bij GBDA vooral gaat, mag daarbij niet uit het oog verloren worden.

Of een dergelijke visie haalbaar is zal de praktijk moeten leren. Volgens het sturingsmodel en het gebiedsgerichte werken moet een gebiedsvisie, leidend tot een gebiedcontract, binnen twee jaar opgesteld kunnen worden. Bij wijziging van (de visie op) lange termijn doelen kan het gebiedscontract worden bijgesteld. De visie zal dan wel opnieuw getoetst moeten worden op de effectiviteit voor de KIL.

Conclusies met betrekking tot planvorming en toetsingsprocedure

Het toetsen van de visie zou de eerste fase in de toetsingsprocedure kunnen zijn. Daarbij zou vooral gelet moeten worden op de aansluiting tussen de doelen en ambities van het gebied enerzijds en het beleidskader anderzijds. Bovendien moet het totale pakket van doelen en ambitieniveaus op lange termijn leiden tot een echte kwaliteitsimpuls: dat wil zeggen een functionerende GBDA. Voor de beoordeling van de gebiedsvisie als pakket van ambities op lange termijn moet een aparte procedure bedacht worden, waarin meetbare doelen per kernkwaliteiten verwerkt zijn.

Na toetsing kan de visie worden uitgewerkt in uitvoeringsplannen voor afzonderlijke projecten of (clusters van) landschapsbedrijfsplannen die in fasen (om de vier jaar?) in detail getoetst kunnen worden met wederom de meetbare doelen van de KIL per ambitieniveau per kernkwaliteit. In de eerste uitvoeringsfase(s) hoeft niet direct overal het uiteindelijke ambitieniveau gehaald te worden. De maatregelen moeten passen binnen de lange termijnvisie.

Voor deze notitie wordt er van uitgegaan dat de KIL in eerste instantie wordt uitgewerkt als een visie op de plaats – letterlijk en figuurlijk – van GBDA in het gebied. In de opdrachtbrief voor de proeftuinen ligt het accent op het vervaardigen van een uitvoeringsplan

en wordt uitgegaan van een gebiedsvisie als kader (nog checken!). Vermoedelijk is het product van het proces in de meeste proeftuinen inderdaad een soort visie, tenzij er al redelijk concrete plannen bestonden bij aanvang van het proces. In dat laatste geval kunnen echte uitvoeringsplannen getoetst worden. In het eerste geval blijft de toetsing beperkt tot het toetsen van de visie en/of eventueel van plannen voor delen van het gebied.

Uitvoeringstermijn KIL in heel Nederland

Wat betreft de uitvoeringstermijn van de KIL geeft de nota NvM 2020 als jaar waarin het perspectief gerealiseerd moet zijn. Over de doorlooptijd van het proces in afzonderlijke gebieden wordt geen uitspraak gedaan. Met de proeftuinen wordt ongeveer de eerste 10% (40 000 ha) onder handen genomen. Het is nog niet duidelijk op welke termijn de KIL daar gereed kan zijn. Gezien de ervaringen bij LI en in WCL gebieden mag toch zeker uitgegaan worden van een uitvoeringsperiode van tien jaar.

Toetsende instantie

Uitgaand van een gemiddelde omvang van 5000 ha zullen er toch zeker 80 kwaliteitsimpulsen komen. Het regelmatig op hoofdlijnen toetsen van de plannen is een hele klus. Het is nog niet duidelijk welk rijksdienstonderdeel deze toetsing samen met de provincie zullen gaan uitvoeren. Voor het ontwikkelen van de criteria is dat ook niet van belang. Voor begrip en draagvlak bij de organisatie die uiteindelijk de toetsing moet uitvoeren is het wel nuttig hen bij het kiezen van de criteria te betrekken.

PB als uitvoeringsinstrument

In het najaar van 2001 is geprobeerd speciaal voor de proeftuinen nieuwe pakketten in de SAN te ontwikkelen. Later is daar vanaf gezien in verband met de in de proeftuinen gewenste experimenteer ruimte. Net als in 2001 worden de SAN en de SN wel tijdelijke opengesteld in de eerste helft van 2002 tot er meer zicht is op experimentele instrumenten en een systeemwijziging in het PB.

Kenmerken van deze systeemwijzigingen in het PB zijn: het 'gebiedsplan' als kader voor subsidieverlening; aan het gebiedsplan worden inhoudelijke (o.a. kernkwaliteiten landschap) en procesmatige eisen gesteld; daarnaast is het landschapsbedrijfsplan een kader voor de subsidieaanvraag. Dit plan moet passen in het gebiedsplan en van een minimale omvang zijn (b.v. 10% bedrijfsoppervlak GBDA). De vergoedingen zullen zijn gebaseerd op de normkostensystematiek die is goedgekeurd door Brussel. Doel van de wijzigingen is een PB dat in tegenstelling tot de huidige regeling wel let op de samenhang in de beheersmaatregelen op landschapniveau. De rol van DLG, Laser en een eventuele gebiedsautoriteit bij de administratieve en financiële afhandeling is nog onderwerp van studie.

Alle uitgangspunten op een rij:

Algemene uitgangspunten

- Het sturingsmodel en het gebiedsgericht werken zijn uitgangspunt voor de KIL. Dat betekent dus in ieder geval: het rijk stuurt op hoofdlijnen; de regie ligt bij de provincies en een programmering voor periodes van vier jaar.
- Het proces voor de KIL moet zodanig worden georganiseerd dat de noodzakelijke kennis in de gebieden beschikbaar is en wordt toegepast.
- Het LOP en de KIL moeten op elkaar worden afgestemd. De KIL besteed vooral aandacht aan bijzondere landschappelijke kwaliteiten en het integraal functioneren van de GBDA, zowel binnen als buiten het gebied. De borging van de landschapskwaliteit in het algemeen wordt geregeld via het LOP.
- In de proeftuinen en de eerste jaren van uitvoering mag de KIL niet te ambitieus zijn.
- De criteria voor toetsing van de plannen spelen ook een rol in het helder en inzichtelijk maken van overheidssturing in het algemeen belang.
- De KIL moet inspelen op de vraag naar groene diensten als product van en inkomstenbron voor grondeigenaren.
- Alleen die elementen die nodig zijn voor een doel die het gebied overstijgt hebben planologische bescherming nodig.
- Met betrekking tot de besluitvorming is de KIL een zelfstandig proces.
- Het GIOS gebied valt niet onder de KIL.

Uitgangspunten m.b.t. het doel van de toetsing

- De uiteindelijke criteria zullen worden gebruikt om te beoordelen of er al of niet rijksgeld beschikbaar gesteld kan worden voor een kwaliteitsimpuls d.m.v. herstel, aanleg en beheer van GBDA.
- Het doel van inhoudelijke criteria is o.a. dat de 10%-norm flexibel gehanteerd kan worden.
- Bij de beoogde toetsing van de uitvoeringsplannen GBDA gaat het om een ex-ante evaluatie op hoofdlijnen.
- Toepassing van inhoudelijke criteria moet het effect van de GBDA op de landschapskwaliteit verzekeren.
- De kostenefficiëntie hoeft niet via de toetsing op hoofdlijnen getoetst te worden.
- GBDA is, mits goed toegepast, als concept al efficiënt met ruimte.
- De criteria moeten expliciet aandacht besteden aan het aspect water.

Uitgangspunten m.b.t. de methode van toetsen

- De inhoudelijke criteria bestaan uit meetbare doelen die gehaald moeten worden.
- De manier waarop je kwaliteit meet hangt af van de gekozen doelstellingen.
- Per functie of doel moet een ambitieniveau geformuleerd kunnen worden om rekening te houden met verschillen tussen gebieden in opgave, potentie en doelstelling.
- De criteria en de toetsingsmethode moeten hetzelfde ambitieniveau voor verschillende functies gelijk waarderen, voor zover ze passen binnen het hogere beleidskader.
- De kernkwaliteiten uit SGR2 zijn de basis voor de toetsingscriteria, althans voor zover van toepassing op GBDA.
- De set criteria op basis van de kernkwaliteiten moet zo veel mogelijk beperkt blijven tot één criterium per kernkwaliteit om te voorkomen dat het geheel van meetbare doelen onoverzichtelijk wordt.
- De gebiedscommissies hebben een belangrijke rol bij het beschrijven van de GBDA als drager van de verschillende kernkwaliteiten.

Uitgangspunten m.b.t. de vorm van de te toetsen plannen

- Bij de KIL zal waarschijnlijk geen sprake zijn van een eenmalige toetsing van uitvoeringsplannen, maar van een terugkerend fenomeen vanwege een gefaseerde uitvoering. De rijksoverheid moet bij deze toetsing zicht hebben op de hoofdlijnen van de plannen, terwijl de lagere overheden zich met de details bezig houden.
- Voorzover de gebieden niet toekomen aan concrete uitvoeringsplannen wordt de beoogde KIL uitgewerkt in een (gebieds)visie op GBDA.
- Voor de beoordeling van een visie als pakket van doelen en ambities op lange termijn moet een procedure bedacht worden, waarin de meetbare doelen per kernkwaliteit verwerkt zijn.
- Na toetsing kan de visie worden uitgewerkt in uitvoeringsplannen voor afzonderlijke projecten of (clusters van) landschapsbedrijfsplannen die in fasen (om de vier jaar?) getoetst kunnen worden met wederom de meetbare doelen van de KIL per ambitieniveau per kernkwaliteit. Daarbij zal behalve aan de hoofdlijnen ook aandacht besteed moeten worden aan de details. In de eerste uitvoeringsfase(s) hoeft niet direct overal het uiteindelijke ambitieniveau gehaald te worden. De maatregelen moeten passen binnen de lange termijnvisie.

3. METHODE VOOR TOEPASSING VAN MEETBARE DOELSTELLINGEN

Een methode om een pakket van doelstellingen te beoordelen

Functies, waarden en kernkwaliteiten

Ten behoeve van een integrale benadering zijn niet functies en waarden, maar acht kernkwaliteiten als uitgangspunt gekozen voor de meetbare doelen. Samen beschrijven ze de kernkwaliteit van het landschap. Voor een toelichting op de acht kernkwaliteiten wordt verwezen naar brochures van EC-LNV en het SGR2. In de paragraaf ‘mogelijke kwantitatieve doelstellingen’ worden de acht kernkwaliteiten uitgewerkt in meetbare landschapsmaten. In het kader van de KIL wordt daarbij alleen gelet op de rol van GBDA.

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

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

De kwaliteit komt het best in beeld wanneer alle kernkwaliteiten samen als pakket geëvalueerd worden. Landschapkwaliteit is ook te beschrijven op basis van de mate waarin afzonderlijke functies tot hun recht komen (uitgangspunt van het kennisysteem LEAF van Alterra) en een weging voor het belang van die functies. Daarvoor is hier niet gekozen omdat het er op lijkt dat de kernkwaliteiten makkelijker meetbaar te maken zijn en beter aansluiten op de vraag bij de KIL. Voor beide ingangen - kernkwaliteiten en functies – geldt, dat deze met de evaluatie van GBDA alleen niet volledig in beeld zijn. Voor een toetsing van de plannen voor de KIL is dat geen bezwaar.

Wanneer is sprake van een kwaliteitsimpuls?

Een vraag is of overal moet worden ingezet op een optimale ontwikkeling van alle kernkwaliteiten. Bij de bespreking van de uitgangspunten is vastgesteld dat ‘een gebied’, mits het blijft binnen het ruimtelijk beleid van rijk en provincie, nog de nodige speelruimte moet hebben. Die speelruimte ontstaat door ambitieniveaus per kernkwaliteit te formuleren. Afgesproken kan worden dat wanneer een gebied inzet op een optimale ontwikkeling van tenminste b.v. twee kernkwaliteiten er sprake is van een kwaliteitsimpuls die het financieren waard is.

Nu kan het zo zijn, dat een gebied in de huidige situatie al op een aantal kernkwaliteiten hoog scoort. In dat geval zijn er relatief weinig middelen nodig om aan bovengenoemd criterium voor een kwaliteitsimpuls te voldoen. Dit hoeft geen bezwaar te

zijn. Een oplossing kan worden gezocht in een criterium voor het aantal kernkwaliteiten dat naar een hoger niveau getild wordt (zie verder in de paragraaf met het rekenvoorbeeld). In een situatie met een zeer geringe kwaliteit is het denkbaar dat het naar een bescheiden, maar hoger niveau tillen van zeg vier of vijf kernkwaliteiten, al een grote verbetering is.

Een andere vraag is hoe je inspanningen die vooral de hogere overheid wenst afweegt tegen inspanningen die vooral in het gebied draagvlak hebben. Beide inspanningen leiden tot kwaliteit, maar voor de rijksoverheid heeft de eerste prioriteit. Er is dan een onderhandelings-situatie, waarbij de kwaliteitsimpuls niet alleen vanuit de rijksoverheid beoordeeld kan worden. Het financieren van een inspanning voor de bewoners van het gebied kan worden gebruikt als beloning voor het leveren van een inspanning in het algemeen belang. Deze gedacht kan worden vertaald in een puntensysteem waarbij niet gerealiseerde ambities van de rijksoverheid aftrekpunten opleveren die moeten worden gecompenseerd door extra grote inspanningen voor andere kernkwaliteiten. Die extra grote inspanningen kunnen er toe leiden dat toch sprake is van een kwaliteitsimpuls, hoewel niet alle rijksambities worden gehaald (zie verder in de paragraaf met het rekenvoorbeeld).

Meetbare doelen om het effect van de GBDA te verzekeren

Ambitieniveaus

Het voorstel is om per kernkwaliteit drie ambitieniveaus te definiëren. Een basisniveau (0) dat eigenlijk overal in Nederland gehaald moet worden. (Het LOP moet daar voor zorgen of goede landbouwpraktijk (GLP) zoals verwoord in SGR2. Inspanningen om dit basisniveau te halen worden in principe niet de door de overheid gefinancierd.) Een niveau (1) waarbij duidelijk een extra inspanning geleverd wordt. En een optimaal niveau (2) waarbij een kernkwaliteit volledig tot zijn recht komt. Deze ambitieniveaus worden zo veel mogelijk meetbaar, liefst kwantitatief, ingevuld met een landschapsmaat gerelateerd aan GBDA. (voor een opzet zie de volgende paragraaf).

Deze ambitieniveaus per kernkwaliteit zijn dus de criteria voor toetsing op hoofdlijnen van de plannen voor de KIL. Een criterium is een normwaarde. Welke criteria gehaald moeten worden is onderwerp van onderhandeling, maar door gebruik van een uniform systeem blijft het onderhandelingsproces transparant en het uiteindelijke resultaat helder en vergelijkbaar tussen gebieden.

Het effect verzekeren

Om het effect te kunnen verzekeren, moet op een of andere manier de relatie tussen de ambities en de waarden per kernkwaliteit onderbouwd zijn. Een manier om dit te doen is d.m.v. onderzoek. Door recreatieonderzoek is b.v. bekend hoe dicht het net aan wandelpaden ongeveer moet zijn, en aan welke eisen de paden moeten voldoen, om te voldoen aan een bepaalde vraag. In deze notitie worden een aantal voorlopige waarden opgenomen, om een idee te krijgen van de getallen waar het om gaat. In het kader van de ontwikkeling van een instrument voor de evaluatie van plannen voor de KIL (DWK project) wordt dit soort kennis geïnventariseerd en vertaald in beter onderbouwde kwantitatieve doelstellingen.

Een andere manier om het effect te verzekeren is door middel van het gebruik van referenties: bestaande gebieden waarvan de inrichting aan de eisen blijkt te voldoen. De gebieden hoeven niet nu werkelijk (nog) te bestaan. Het mag ook gaan om kaartbeelden van het verleden, om ontwerpen of bijvoorbeeld virtuele landschappen (gedefinieerd door de gemiddelde waarden van de in een bepaald opzicht best ontwikkelde landschappen). Recent is bijvoorbeeld een typologie van landschappen op basis van GBDA opgesteld (Dijkstra *et al.* in prep.): daaruit kunnen referenties worden gehaald. Voor elke waarde (ambitie per kernkwaliteit) kan een referentie gezocht worden. De beslissing welke situatie een goede referentie is kan worden overgelaten aan deskundige of een 'forum van betrokkenen'.

Vaak zullen de gebruikers van een gebied zelf een belangrijke rol vervullen bij de definitie van het ambitieniveau. Identiteit b.v. is dermate subjectief, dat het gebied deels zelf zal moeten benoemen welke GBDA elementen drager zijn van de identiteit. Zij moet dit natuurlijk wel kunnen verdedigen. Manipulatie van de uitkomst van landschapsmaten is

ongewenst. In de praktijk is dat gevaar ook niet zo groot. De hoeveelheid geld die een gebied krijgt is immers afhankelijk van de concrete maatregelen die worden uitgevoerd. En de vergoeding voor de maatregel zelf is marktconform.

Meten aan uitvoeringsplannen die niet expliciet zijn over de plek van de GBDA

Zoals bij de uitgangspunten besproken, zal een plan voor GBDA in eerste instantie waarschijnlijk een visie zijn, waarin de exacte locatie van de GBDA niet is aangegeven. Wanneer in een visie wordt aangegeven welke ambitie men in een deelgebied of in een bepaalde zone op lange termijn nastreeft, kan het plan toch door het rijk beoordeeld worden. Die ambitie moet dan wel worden onderbouwd met een beschrijving van de bestaande situatie en een inschatting van de inspanning die nodig en redelijkerwijs haalbaar is voor de kwaliteitsimpuls.

Bij uitvoeringsmaatregelen die wel ruimtelijk expliciet zijn, kunnen de landschapsmaten worden gemeten en vergeleken met de normen voor een ambitieniveau voor het betreffende landschap. Zoals eerder besproken hoeven concrete maatregelen niet perse direct het uiteindelijke ambitieniveau te bereiken. Ze moeten passen in de visie en er moet uitzicht zijn op realisatie van de kwaliteitsimpuls als geheel.

Mogelijke kwantitatieve doelstellingen per kernkwaliteit

In deze paragraaf wordt elke kernkwaliteit vertaald in een meetbare landschapsmaat per ambitieniveau. De namen van de kernkwaliteiten zijn overgenomen uit de brochure 'Ontwikkelen met kwaliteit' maar afgekort tot één term zoals onderstaande tabel.

Naam kernkwaliteit:	Omschrijving in brochure:
identiteit	Identiteit en verscheidenheid van de negen verschillende landschapstypen
rust	Rust, ruimte, stilte en duisternis
toegang	Toegankelijkheid en bereikbaarheid van het landelijk gebied
verleden	Herkenning van het verleden en vernieuwing van het landschap
watersysteem	Een vitaal en herkenbaar watersysteem
schaal	Ruimtelijke diversiteit
ecologie	Het groene en natuurlijke karakter van het landelijk gebied
gebruik	Efficient gebruik van het landschap

In SGR2 worden de dragers van deze kernkwaliteiten per landschap benoemd. Daarbij gaat het om de negen landschappen in onderstaande tabel. Desgewenst kunnen sommige typen verder worden opgedeeld en worden voorzien van meer specifieke ambitieniveaus. Het rijk zal voor de toetsing op hoofdlijnen het laatste woord moeten hebben over de gekozen waarden.

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

Bij het meetbaar maken van de kernkwaliteiten is meestal sprake van een zo simpel mogelijke landschapsmaat die wordt gemeten aan landschapselementen die aan een aantal voorwaarden voor de kwaliteit voldoet. Die kwaliteitscriteria zullen nog nader uitgewerkt worden in eerder genoemd project. Een landelijk toepasbare definitie is wenselijk, maar meestal is maatwerk per landschap nodig. Per kernkwaliteit wordt een tabel gevuld met voor elk landschap een waarde per ambitieniveau en een toelichting hoe deze gemeten moet worden. Voor de beide laatste kernkwaliteiten kan niet worden volstaan met één maat.

Identiteit

GBDA is een belangrijke drager van de identiteit van een landschap naast bebouwing, structuur en schaal van het landschap. Per landschap en per gebied moeten die dragers in de vorm van groenblauwe aders benoemd worden. Er zijn landschapselementen die de identiteit en herkenbaarheid van een gebied bevorderen en elementen die dat niet doen of daar zelfs afbreuk aan doen. *Het oppervlakteaandeel van de ruimte die landschapselementen die de identiteit dragen innemen*, kan een maat zijn voor de mate waarin de GBDA de identiteit draagt. Landschapselementen die afbreuk doen aan de identiteit zouden b.v. kunnen worden afgetrokken van het berekende aandeel. Per landschapstype kunnen verschillende ambitieniveaus voor de totale hoeveelheid identiteitsdragerelementen geformuleerd worden op basis

van gegevens uit referentiegebieden. Het basisniveau zou b.v. 2%, het extra niveau 4% en het impulsniveau 8% kunnen zijn.

Rust

Groenblauwe dooradering zal weinig invloed hebben op de kernkwaliteit rust, afgezien van enige maatregelen voor inpassing van lawaai- en lichtbronnen en een effect op de schaal (zie aldaar). Ruimte, voor zover het gaat om het gevoel van b.v. de vrijheid om 'rond te struinen door het landschap', komt aan bod bij de kernkwaliteit toegankelijkheid. Per gebied zouden de mogelijkheden voor inpassing van verstoringbronnen geïnventariseerd kunnen worden. In het ene gebied zal het gaan om het aanleggen van groene licht- en geluidschermen, in het andere om inpassing van als lelijk ervaren bebouwing. De eis om te spreken van een kwaliteitsimpuls zou het *aandeel* kunnen zijn *van deze mogelijkheden dat is benut (doelrealisatie)*. Dergelijke maatregelen worden afgewogen tegen mogelijk negatieve effecten op de ruimtelijke kwaliteit via de kernkwaliteit schaal. De ambitieniveaus zouden 25%, 50% en 100% kunnen zijn. Een vraag is of deze kernkwaliteit even zwaar moet wegen als de andere kernkwaliteiten.

Toegang

Toen het platteland veel kleinschaliger verkaveld was dan nu en een dichtere bevolking kende, was het dooraderd met een dicht net aan publieke paden. Met de schaalvergroting zijn veel van deze paden verdwenen. Omdat Nederland niet een recht van overpad voor wandelaars kent zoals Groot-Brittannië is daarmee het agrarisch gebied van een vrijwel publiek domein veranderd in een niet toegankelijk privaat gebied.

Toegang voor recreanten tot de landbouwpercelen is niet noodzakelijk als er een voldoende dicht en interessant netwerk aan paden beschikbaar is. Een maat voor de kwaliteit van de toegankelijkheid is b.v. *de dichtheid aan wegen en paden van een bepaalde minimum kwaliteit*. De hoogte van de ambitieniveaus zou kunnen afhangen van de vraag naar recreatiemogelijkheden. Deze wordt bepaald door de afstand tot verblijfskernen en startpunten, de aantrekkingskracht van de landschapstypen, de ligging van attractiepunten, etc. Het is aan de plannenmakers om kwaliteit, vraag en aanbod te onderbouwen. De eenheid kan *km pad per vierkante km* zijn. De kwantitatieve doelen zullen worden gebaseerd op het onderzoek van Goossens *et al.* De Vries en Bulens (2001) gebruikten 1.3, 3.7 en 7.4 km per ha voor de categorieën slecht, matig en goed ontsloten.

Verleden

Historisch geografisch en aardkundig waardevolle landschapselementen vertellen de goede verstaander een verhaal over wat er gebeurd is in dat gebied en wat de relaties met de omgeving zijn. Dat hoeven niet perse gebeurtenissen in een ver verleden te zijn. Nieuw aangelegde structuren en landschapselementen zoals 'landart' of ecologische verbindingzones vertellen ook een verhaal. Hoewel elke structuur wel iets te vertellen heeft zijn er toch landschapselementen te onderkennen die echt belangrijk zijn voor een goed beeld van de geschiedenis en elementen die dat niet zijn. Vaak gaat deze eigenschap samen met een hoge ecologische waarde. Ook zal er grote overlap zijn met de dragers van de identiteit. Dat is geen enkel probleem, dat maakt het voldoen aan meerdere criteria makkelijker.

Door in elk gebied de belangrijkste dragers van het verhaal te identificeren kan worden vastgesteld *welk oppervlakte aandeel identiteitsdragere hebben*. Daarbij moet het wel gaan om in dit opzicht goed beheerde landschapselementen. Het maximale ambitieniveau kan worden bepaald door b.v. de nota Belvédère of een andere deskundige beschrijving van het gebied. Afgezien van gebiedsspecifieke zaken zouden voorlopig per landschapstype referentiewaarden bepaald kunnen worden. B.v. 2%, 4% en 8%.

Watersysteem

Zoals reeds opgemerkt zal de vitaliteit van het watersysteem zelden afhangen van de kwaliteit van de blauwe dooradering alleen. De maat voor de bijdrage van maatregelen in het kader van de kwaliteitsimpuls aan de kwaliteit van het watersysteem kan zijn: *het relatieve*

aandeel van de GBDA dat bestaat uit landschapselementen die door inrichting en beheer een bijdrage leveren aan een het gewenste waterbeheer en dat bovendien schoon water bevat. (Doelrealisatie: dus het aandeel van wat er gedaan kan worden). De gebiedscommissie zal moeten onderbouwen waar welke maatregelen voldoende bijdragen aan een meervoudige functieervulling. Voor de definitie van schoon water kan worden verwezen naar b.v. de definitie van zwemwater. In heuvelachtige gebieden kunnen ook andere landschapselementen dan watergangen een bijdrage leveren aan het watersysteem. Denk aan graften in Limburg. Elk landschap stelt haar eigen eisen en de ambitieniveaus (b.v. 25, 50, 100%) bepalen wanneer voldoende wordt gedaan om te spreken van een kwaliteitsimpuls. In ‘Bekenland in beweging’ (Klijn en Kwakernaak) staan een aantal praktische aanbevelingen voor “boeren met water”.

Schaal

Elk landschap ontleent een deel van haar identiteit, ecologische kwaliteit (weidevogels, ganzen) en belevingswaarde aan de schaal en de structuur van de open ruimtes. Deze kan variëren van volledig open landschappen tot een afwisseling van grote en kleine ruimtes of een homogeen kleinschalig landschap. Door per gebied een heldere definitie af te spreken van de begrenzing van de ruimtes kan *de mate waarin het landschap bestaat uit ruimtes met een karakteristieke of anderszins gewenste afmeting* worden gemeten. Eventueel kunnen per gebied nog nadere afspraken worden gemaakt over de vorm van de ruimtes en de aaneenschakeling. Dijkstra *et al.* hebben een methode ontwikkeld om de kwaliteit van de schaal van de ruimte te meten. Ambitieniveaus voorlopig b.v. 50%, 70% en 90% van de oppervlakte.

Ecologie

De kernkwaliteit ‘het groene en natuurlijke karakter van het landelijk gebied’ is geïnterpreteerd als de ecologische kwaliteit van de GBDA. Deze valt weer uiteen in GBDA met een habitat (leefgebied) functie en GBDA met een verbindingsfunctie voor soorten van bepaalde typen natuur.

De ruimte die er is voor spontane ontwikkeling en agrarisch natuur bepaalt het natuurlijke karakter van een gebied. Elk landschap heeft haar eigen karakteristieke natuurlijke en halfnatuurlijke vegetatie en fauna. In het kennisysteem LEAF van Alterra worden acht typen natuur onderscheiden (b.v. opgaande begroeiing, ruigte nat en droog). Elk landschapselement kan worden ingedeeld bij een van deze typen. Landschapselementen die behoren tot hetzelfde type vertonen overeenkomsten in de soortensamenstelling en zijn dus van betekenis voor elkaars ruimtelijk ecologische samenhang. Bij een bepaalde hoeveelheid en samenhang van deze landschapselementen kan een bepaalde compleetheid van de biodiversiteit verwacht worden (onderbouwd met referenties). Deze ambitieniveaus kunnen worden *gemeten als het oppervlakteaandeel (b.v. 2, 4 of 8%) van een bepaald type natuur in het gebied*. B.v. het aandeel met korte, schrale en droge vegetaties. Voor elk landschapselement kan een minimale samenhang met de rest van het netwerk gedefinieerd worden om mee te mogen tellen. Het plan voor de kwaliteitsimpuls zal bovendien moeten laten zien welke potenties er in het gebied zijn en onderbouwen in welke mate die potenties worden benut.

Het verbindende effect van GBDA voor bepaalde typen natuur en de samenhang tussen bepaalde typen natuurlijke landschapselementen en vergelijkbare natuurgebieden in de omgeving en is ook een aspect dat meetbaar gemaakt moet worden. Alle provincies hebben ecologische verbindingen gedefinieerd als aanvulling op de EHS. *Per gebied kan worden gemeten welk aandeel van de gewenste ecologische verbindingen wordt gerealiseerd (0%, 50%, 100%)*. Het plan zal aan moeten geven voor welke organismen en welk type natuur een verbinding gerealiseerd moet worden en met welke landschapselementen. In het kader van de ontwikkeling van kennisinstrumenten LEAF (Landschaps Ecologische Allocatie van Functies) en LARCH en de ontwikkeling van natuurgraadmeters is al kennis verzameld om aan deze criteria invulling te geven. Voor een deel zal nog worden gezocht naar een nadere onderbouwing.

Gebruik

Zonder (economische) functie is groenblauwe dooradering niet duurzaam. De economische gebruikswaarde (voor de grondeigenaar) van de GBDA wordt echter nog niet gemeten met de voorgaande kernkwaliteiten. De kernkwaliteit 'efficiënt gebruik van het landschap' is daarom geïnterpreteerd als de economische gebruikswaarde. GBDA is een multifunctioneel concept waardoor de niet economische (niet agrarische) functies van het landelijk gebied al aan bod via de andere kernkwaliteiten. Voor de duurzaamheid en dus de efficiëntie van de inrichting (met GBDA) is het economisch gebruik van cruciaal belang. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de invloed van de GBDA op de gangbare bedrijfsvoering en de invloed op de verbrede plattelandsbedrijven.

Voor de gangbare bedrijven wordt GBDA over het algemeen beschouwd als overwegend belemmerend voor de bedrijfsvoering. GBDA neemt kostbare ruimte in, kan een sta in de weg zijn voor de optimale toepassing van de nieuwste techniek en vraagt schaarse arbeidstijd voor onderhoud. Voor bedrijven die inkomen hebben uit agrotourisme en de verkoop van biologische producten en streekproducten kan GBDA juist een gunstige factor zijn die bijdraagt aan het inkomen. Groene diensten tegen een marktconforme vergoeding zoals agrarisch natuurbeheer en waterbeheer kunnen zowel voor gangbare als verbrede bedrijven aantrekkelijk zijn. Voor eerste groep worden de belemmerende effecten op de bedrijfsvoering gecompenseerd, voor de verbrede bedrijven vormen ze een belangrijk deel van het inkomen.

Ook de economisch functionaliteit van het gebied met GBDA moet dus meetbaar gemaakt worden. Voor de intensieve bedrijven kan dat worden gemeten door *het aandeel (b.v. 20%, 60%, 100%) te bepalen van de GBDA dat geen belemmering is voor landbouwkundig optimaal functioneren*. Daarbij tellen niet mee: de belemmeringen door bestaande infrastructuur en ongunstige kavelindelingen (voor zo ver niet op te lossen met grondruil); de GBDA met een rol in de bedrijfsvoering; of waarbij de belemmering wordt gecompenseerd door financiële vergoedingen.

Voor de verbrede bedrijven kunnen de *neveninkomsten uit groene diensten* een maat zijn voor de economische functie die mede door de kwaliteitsimpuls gerealiseerd wordt. Daarbij gaat het niet alleen om inkomsten uit agrarisch natuurbeheer maar ook om extra inkomsten uit agrotourisme en de verkoop van streekproducten. De ambitie kan per gebied worden uitgedrukt in het aantal *NGE's per oppervlakte eenheid*.

Voorlopige criteria per kernkwaliteit voor alle landschappen:

Ambitie: Kernkwaliteit:	Basis	Extra	Impuls	Omschrijving
<i>Identiteit</i>	2%	4%	8%	<i>Oppervlakteaandeel identiteitsdragers in %</i>
<i>Rust</i>	25%	50%	100%	<i>Doelrealisatie afschermen verstoring</i>
<i>Toegang</i>	1,3	3,7	7,4	<i>Km wandelvoorziening per 100 ha</i>
<i>Verleden</i>	2%	4%	8%	<i>Oppervlakteaandeel dragers van het verleden</i>
<i>Watersysteem</i>	25%	50%	100%	<i>Doelrealisatie waterbeheer via GBDA</i>
<i>Schaal</i>	50%	70%	90%	<i>% openruimte van de juiste schaal en structuur</i>
<i>Ecologie habitat</i>	2%	4%	8%	<i>Oppervlakteaandeel gewenste natuurtypen</i>
<i>Eco. Verbinding</i>	0%	50%	10%	<i>Doelrealisatie gewenste ecologische verbinding</i>
<i>Gebruik belemmering</i>	20%	60%	100%	<i>Doelrealisatie aandeel landschapselementen die niet als belemmering worden ervaren.</i>
<i>Gebruik NGE's verbreed</i>	0	5	10	<i>Nederlandse Grootte Eenheden (NGE) per 100 ha aan inkomsten uit groene diensten</i>

Rekenvoorbeeld met een totaalpakket van ambitieniveaus van een gebied

In onderstaande tabel is voor een denkbeeldig gebied voor elke landschapsmaat gekoppeld aan een kernkwaliteit ingevuld: wat de actuele situatie is; wat de ambitie is van de overheid; en wat de beoogde ambitie is volgens een uitvoeringsplan voor de KIL. Zowel de huidige situatie als de gewenste en de beoogde inrichting moeten dus geïnterpreteerd worden als ambitieniveaus per kernkwaliteit. Het is het mooiste wanneer zij die zich met de planvorming bezig houden dit al doen, zodat de rijksoverheid alleen maar de onderbouwing en uitkomsten hoeft te controleren.

Aan de beoogde ambitie is een waardering (score van punten) gegeven op basis van de actuele situatie en de ambitie van de overheid. Een verhoging van het peil van een kernkwaliteit levert een positieve waardering op als deze door de overheid gewenst is. Het niet beantwoorden van een ambitie van de overheid levert echter een negatieve waardering op. Dit moet worden gecompenseerd door het uitvoeren van een andere gewenste ambitie. Maatregelen die wel de kwaliteit verhogen, maar niet hoog op het verlanglijstje van de overheid staan, leveren geen waarderingspunten op.

Kernkwaliteit	Actuele situatie ambitieniveau	ruimtelijk kader (ambitie overheid)	Beoogde Ambitie Plan KIL	Waardering score
<i>Identiteit</i>	0	2	2	2
<i>Rust</i>	1	1	1	0
<i>Toegang</i>	0	1	1	1
<i>Verleden</i>	1	1	2	0
<i>Watersysteem</i>	1	1	1	0
<i>Schaal</i>	0	0	0	0
<i>Ecologie habitat</i>	1	2	2	1
<i>Eco. Verbinding</i>	0	2	0	-2
<i>Gebruik belemmering</i>	1	2	2	1
<i>Gebruik NGE's verbreed</i>	0	2	1	-1
				<i>Totaal saldo 2</i>

Wanneer de minimale totaalscore tenminste twee moet zijn. Kan dit pakket toch worden goedgekeurd, ondanks dat niet aan alle wensen van de overheid wordt voldaan (verbinding, NGE's). Het realiseren van een aantal overheidsdoelstellingen wordt zo beloond met geld voor zaken die de streek graag zelf wil maar waar de overheid niet primair op inzet (verleden). Het realiseren van een hoog niveau kan in fasen worden uitgevoerd. Daarvoor kan meer ruimte worden gegeven naarmate een streek meer tegemoet komt aan wensen van de overheid. Er is dus volop onderhandelingsruimte voor zowel het gebied als de overheid.

Het verhogen van de kwaliteit van de GBDA moet worden vertaald in maatregelen voor herstel, aanleg en beheer van landschapselementen. Een criterium voor het uiteindelijke ruimtebeslag van landschapselementen voor alle kernkwaliteiten samen kan tien procent zijn. In gebieden waar al veel GBDA is zal het bereiken van het tien procent niveau minder geld vragen dan in gebieden die nu erg arm zijn aan landschapselementen. Desondanks kunnen door verschillen in beheerskosten tussen oude en nieuwe landschapselementen de kosten per ha kwaliteitsimpuls uiteindelijk gelijk zijn.

In dit rekenvoorbeeld is uitgegaan van een manier waarbij per kernkwaliteit punten kunnen worden gescoord voor de uiteindelijke waardering van een pakket van maatregelen. Uiteraard zijn daarvoor vele alternatieven te bedenken. Ten denken van aan een 'amoebe' benadering waarbij per kernkwaliteit de maximale ambitie op 100 % gesteld kan worden. Voor elke landschapsmaat kan vervolgens de doelrealisatie (0-100%) berekend worden. Het pakket maatregelen kan dan worden beoordeeld met behulp van een gemiddelde score,

waarbij een weging voor de wenselijkheid van de maatregel of het belang van de kernkwaliteit toegepast kan worden.

Alex Schotman,
31 januari 2002.