



Kennis voor Nationale Landschappen

Een analyse van kennisuitwisseling en implementatie in 2007 en 2008

december 2008

Kennis voor Nationale Landschappen

Een analyse van kennisuitwisseling en implementatie in 2007 en 2008

Beleidsondersteunend Onderzoek (BO) van het Ministerie van LNV, Cluster Ecologische Hoofdstructuur (Landschap)

september 2008

Colofon

Auteurs Rob Schroder, Alterra
Arjan Koomen, Alterra
Remco Kranendonk, Alterra
Joost Tersteeg, Wing

In opdracht van Ministerie van LNV
Kees Verbogt, directie Natuur / Platteland
Peter Hilgen, directie Kennis

Informatie Rob.schroder@wur.nl
T 0317 481 912

Vormgeving Ingrid Versteegen, Wing

Alterra rapport 1786

Trefwoorden Nationaal Landschap, kennisuitwisseling, kennis op maat, communicatie, implementatie, beleidsondersteunend onderzoek, gebiedsgericht beleid, uitvoering Nota Ruimte, waardevol cultuurlandschap, behoud door ontwikkeling, gezamenlijke strategie, interprovinciale aanpak

Foto's Flickr:

Voorblad - JanAnneO □ blz. 4 - photowolf □ blz. 6 - mooste □ blz. 8 - Antoon's Foobar □ blz. 10 - JanAnneO □ blz. 11 - one96five □ blz. 12 - Mr.Pi □ blz. 14 - docman □ blz. 15 - saimens □ blz. 16 - d vdm □ blz. 17 - Ynskjen □ blz. 18 - vtveen □ blz. 19 - Darren Kavanagh □ blz. 21 - FaceMePLS □ blz. 23 - Hees □ blz. 24 - vtveen □ blz. 27 - teun&el □ blz. 28 - one96five □ blz. 30 - Radio Nederland Wereldomroep □ Achterblad - Rob Hogeslag





Inhoudsopgave

	Pagina		
1.	Inleiding	7	Bijlagen
	Voorwoord	7	1. Workshop: Kennisbehoefte voor Nationale Landschappen
	Leeswijzer	7	
	Deze studie	7	2. Verslagen workshop 3 juli 2007
	Doelstellingen en doelgroepen	8	a Werkgroep 1 - Welke kennis is nodig?
	Werkwijze	8	b Werkgroep 2 - Welke typen kennisvragen op welk
	Afbakening van deze studie	8	organisatieniveau?
2.	Diagnose	9	3. Begeleidingsgroep bijeenkomst 7 november 2007
2.1	Observaties over verspreiding van kennis	9	4. "Koplopers en peloton"
2.2	Interpretatie van begrippen	11	5. Gezamenlijke implementatie Nationale Landschappen
2.3	Observaties over implementatie	15	door IPO
2.4	Observaties over communicatie	20	6. Overzicht documenten en literatuur
3.	Analyse	21	
4.	Oplossingsrichtingen en aanbevelingen	23	
5.	Nawoord	29	



1. Inleiding

Voorwoord

Het beleid voor de Nationale Landschappen is met het verschijnen van de Nota Ruimte (2006) van start gegaan. Doel is om de benoemde 'kernkwaliteiten' in de 20 Nationale Landschappen op peil te houden vanuit het principe van 'behoud door ontwikkeling'. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van dit beleid.

Het project 'Kennis voor Nationale Landschappen' heeft in 2007 een diagnose gemaakt rondom de rol van kennis bij beleidsuitvoering en voorstellen ontwikkeld voor het verbeteren van de situatie. De aanleiding van dit project is de veranderende rol van het Ministerie van LNV in het landschapsbeleid onder invloed van het sturingsmodel, waarbij het rijk op hoofdlijnen stuurt en een faciliterende rol heeft ten aanzien van provincies en gebieden. In deze rol kan kennis een belangrijk instrument zijn om de doelstellingen van het gebiedsgericht landschapsbeleid te helpen bereiken.

De resultaten van het onderzoek zijn tussentijds in enkele workshops teruggekoppeld naar een begeleidingsgroep bestaande uit praktijkdeskundigen en beleidsmakers op provinciaal en nationaal niveau. De resultaten van de workshops vormen een belangrijke input voor onze conclusies en oplossingsrichtingen. Wij zijn de betrokkenen bijzonder erkentelijk voor hun constructieve rol hierin.

De analyse geeft een 'momentopname' van ontwikkelingen in 2007 en is inhoudelijk afgesloten in het begin van 2008. De beleidsuitvoering is intussen doorgegaan. In het nawoord (hoofdstuk 4) gaan we in op de situatie in de zomer van 2008.

Leeswijzer

Dit rapport volgt niet de opzet van een standaard projectrapportage. Bewust is van dit format afgeweken om de bevindingen en de bijbehorende toelichting naast elkaar op tegenover liggende kolommen te kunnen plaatsen zodat de lezer beide in samenhang kan lezen. Een andere overweging hierbij is dat lezers eenvoudiger en sneller door het rapport kunnen bladeren en selectief lezen zonder de draad kwijt te raken.

Het rapport bevat drie delen: diagnose, analyse en oplossingsrichtingen met daarbinnen een nadere onderverdeling:

Diagnose:

1. Verspreiding van kennis
2. Interpretatie van begrippen
3. Implementatie van het beleid
4. Communicatie

Analyse:

Drijvende krachten

Oplossingen:

1. Ontwikkelen van een gemeenschappelijk perspectief
2. Ontwikkelen van een gezamenlijke strategie
3. Overzicht van het kennisaanbod
4. Kennisvoorziening verbeteren door 'Kennis op maat'
5. Kennisuitwisseling en leren

Deze studie

Het Ministerie van LNV heeft Alterra opdracht gegeven om gedurende het jaar 2007 beleidsondersteunend onderzoek uit te voeren naar de benutting en uitwisseling van kennis rond de implementatie van Nationale Landschappen.

Met dit onderzoek wil LNV ondersteuning geven aan het Programmateam (waarin naast LNV ook VROM en OC&W zijn vertegenwoordigd) en aan de provinciale projectleiders van Nationale Landschappen.

Doelstellingen en doelgroepen

Het project “Kennis voor Nationale Landschappen” heeft als doelstellingen:

1. Inventarisatie van aanbod, verspreiding en uitwisseling van kennis (kennisinfrastructuur) en de aansluiting bij de beleidsmatige context van Nationale Landschappen.
2. Diagnose van problemen rond kennis en beleidsimplementatie, waaronder een analyse van de bruikbaarheid van kennis voor provinciale uitvoerders.
3. Ontwikkeling van voorstellen voor verbetering van de kennisinfrastructuur voor de Nationale Landschappen.

Belangrijkste doelgroepen van het project zijn beleidsmakers en uitvoerders op de schaal van Rijk en provincies.

Werkwijze

Bij de inventarisatie en de diagnose van de problemen (doelstellingen 1 en 2) zijn kwalitatieve methoden van onderzoek gebruikt zoals literatuurstudie en interviews met sleutelfiguren. De resultaten zijn tussentijds teruggekoppeld naar een brede begeleidingsgroep in de vorm van workshops. Deze beleidsmakers en uitvoerders leverden belangrijke input voor het formuleren van oplossingsrichtingen (doelstelling 3). De interactieve werkwijze zorgde ervoor dat er een directe dialoog ontstond tussen onderzoekers en beleidsmakers en uitvoerders op de schaal van Rijk en provincies.

Afbakening van deze studie

In het onderzoekproces is afbakening gezocht t.o.v. andere projecten over Nationale Landschappen, met de bedoeling overlap te voorkomen:

- Project van de ministeries LNV en VROM over communicatie over Nationale Landschappen, gericht op het brede publiek. .
- LNV project “Kennis delen en sociaal leren” dat zich richt op sociale en bestuurlijke processen op het lokale niveau.



Toelichting bij verspreiding van kennis

Ad 1) Kennisaanbod via literatuur en documenten

De belangrijkste documenten zijn als volgt te rangschikken:

- Onderzoeksrapporten
- Evaluaties en monitoring
- Beleidsnota's Rijk
- Visies en uitvoeringsprogramma's provincies
- Adviezen van diverse Raden en Commissies
- Websites

Er bestaat een relatief breed aanbod aan literatuur en websites onder de noemer 'gebiedsgericht beleid' en 'ontwikkelingsplanologie' die deels overlapt met de inhoudelijke en procesmatige aspecten van Nationale Landschappen en het landschapsbeleid. Zie verder bijlage 7.

2. Diagnose

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de resultaten die de analyse van de kennisuitwisseling en de beleidsuitvoering heeft opgeleverd. Deze diagnose is toegespitst op de volgende aspecten:

1. Verspreiding van kennis
2. Interpretatie van begrippen
3. Implementatie van het beleid
4. Communicatie

2.1 Observaties over verspreiding van kennis

1. Er bestaan veel beleidsnota's, rapporten en uitvoeringsplannen over Nationale Landschappen, maar deze zijn óf zeer algemeen / generiek óf zeer specifiek / gebiedsgericht. 'Er zijn weinig rapporten met 'metakennis' over oplossingen voor een groep van problemen van gebiedsgericht landschapsbeleid, zoals lokale invulling van landschappelijke kernkwaliteiten of het omgaan met de spanning tussen behoud en ontwikkeling.
2. Er bestaat geen website die specifiek is gericht op het verschaffen van een overzicht van onderzoek en documenten met betrekking tot Nationale Landschappen.

3. LNV is opdrachtgever van relatief veel onderzoek naar Nationale Landschappen (zie literatuurlijst in bijlage 7). De programmering van het (langer) lopend beleidsgericht onderzoek is matig beïnvloedbaar door andere ministeries en provincies.



Ad 3) Programmering en kennisbehoefte

In 2004 is er een verkenning uitgevoerd naar de kennisbehoefte bij provincies in relatie tot de nationale landschappen. Ook is geïnterviewd of in en welke vorm er behoefte bestond aan een kennisstelsel (Koomen, 2005). Enkele observaties uit deze studie kwamen in de studie 'Partners in positie brengen' (B&A groep, 2006) nog een keer naar voren. De kennisbehoefte zoals omschreven in 2004 bestond uit een aantal thema's. Hieronder wordt kort beschreven wat er is gebeurd om aan de kennisbehoefte tegemoet te komen.

Netwerk nationale landschappen gericht op informatie uitwisseling:

- Contactdagen nationale landschappen voor de provinciale projectleiders
- Werkconferentie nationale landschappen
- Website gericht op burgers

Informatie over instrumentatie en financiering:

- Convenanten ILG
- Onderzoek naar Europese fondsen

Proces/organisatie:

- Voorbeeldgebieden ontwikkelingsplanologie (advies 'Ontwikkel met kracht')
- Procesbegeleiding
- Twee lopende projecten over alternatieve financiering en gebiedsgerichte instrumenten

Monitoring:

- Nulmeting kernkwaliteiten

Kennisuitwisseling landschap:

- Geen activiteiten gesignaleerd

Samenvattend kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Er is veel kennis beschikbaar.
- Er is veel gedaan om aan de beschreven kennisbehoefte in 2004 tegemoet te komen.
- Over een kennisstelsel wordt nog steeds zeer verschillend gedacht. Gaat het over specifieke kennis over landschap? Of gaat het vooral over gebiedsprocessen? Of is het meer gericht op de uitwisseling van kennis? De situatie nu verschilt niet wezenlijk van die in 2005 (zie Koomen, 2005).

Een steunpunt of helpdesk voor kennisvragen uit de Nationale Landschappen kan een belangrijke rol spelen, niet alleen voor de kennisverspreiding, maar ook voor het genereren van nieuwe kennisvragen (zie ook hoofdstuk 3).

Ad 6) Is kennis het belangrijkste probleem?

De decentralisatie van beleid is niet gelijk opgegaan met de decentralisatie van kennis. Dit geldt zowel voor de beschikbaarheid (waar is het te vinden) als het schaalniveau (veel kennis op landelijk niveau). Meerdere praktijkdeskundigen hebben er in workshops (zie bijlage 1 en 2) op gewezen dat kennis niet het meest urgente probleem is bij de implementatie van Nationale Landschappen. Het gaat dan om zowel inhoudelijke, landschappelijke kennis, als proces- en organisatorische kennis en om de uitwisseling van kennis. In de workshops is erop gewezen dat ook de communicatie over doelen en verwachtingen (tussen rijk en provincies) een punt van aandacht is.



4. De provincies richten zich op uitvoering en kopen hun kennis pragmatisch in. Zij hebben weinig traditie in het programmeren van onderzoek.
5. Het IPO ondersteunt de professionalisering van de provincies via werkgroepen (voor o.a. gebiedsgericht beleid), maar die zijn niet specifiek gericht op de Nationale Landschappen.
6. Naast de kennisverspreiding speelt communicatie over beleidsuitvoering een belangrijke rol (zie 2.4).
7. Er zijn weinig verbindingen tussen het kennisnetwerk van LNV en het provinciale beleidsnetwerk. LNV onderzoeksprogramma's over landschap en gebiedsgericht beleid zijn relatief onbekend bij de provincies. Dit is te verklaren uit het gegeven dat het landschapsbeleid is gedecentraliseerd, maar de aansturing van onderzoek niet.

2.2 Interpretatie van begrippen

Observaties over interpretatie van begrippen (1)

1. Veel problemen met de implementatie van Nationale Landschappen hangen samen met onduidelijkheid over de begrippen. Centrale beleidscategorieën worden verschillend geïnterpreteerd. Zo zien sommige provincies een Nationaal Landschap als instrument van ruimtelijke ordening en andere zien het als onderdeel van gebiedsgerichte uitvoering. Ook is onduidelijk wie de 'doelgroepen' van het beleid zijn: de provincies of (uiteindelijk) de overheden en organisaties op lokaal niveau in de betreffende gebieden? De interpretatie heeft direct effect op behoefte aan en omgaan met kennis.

2. Tussen het nationale beleidsniveau en het lokale uitvoeringsniveau (in het gebied van een Nationaal Landschap) zijn er grote verschillen in gehanteerde begrippen en taal. Op nationaal niveau wordt gesproken van 'afrekenen op resultaat', investeringsprogramma's en projectmanagement. In de lokale praktijkdiscussie gaat het vooral over 'betrokkenheid', belangen bij concrete landschapsontwikkelingen en de erkenning van initiatieven van lokale actoren.



3. Vooral op lokaal niveau bestaat er onduidelijkheid over wat een Nationaal Landschap is en behoort te zijn. Er is een communicatieplan van het rijk, waarin veel nadruk ligt op actieve betrokkenheid van lokale bewoners en ondernemers bij hun landschap. Maar het rijk heeft deze visie niet samen met de provincies verder ingevuld. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat er geen breed gedragen 'wervend verhaal' bestaat over Nationale Landschappen als kans voor landschappelijke kwaliteit en duurzame ontwikkeling.

Ad 2) Verschillende talen en belevingswerelden

Tijdens de workshops van dit project is gebleken dat een belangrijke verklaring van interpretatieverschillen ligt in de verschillende belevingswerelden waarin nationale beleidsmakers enerzijds en lokale actoren anderzijds verkeren:

- Beleidsdiscussie op nationaal niveau gaan meestal over de vraag "wie is verantwoordelijk voor wat?" en over de verdeling van geld. In de onderlinge verhoudingen tussen overheden gaat het vooral om afrekenen op resultaat. Overheersend is de abstracte taal van 'Haagse Politiek' en van het projectmanagement.
- Praktijkdiscussies van burgers en ondernemers op lokaal niveau zijn meestal concreet en casuïstisch. Het gaat vaak over emoties en belangen bij de geschiedenis van het landschap. Overheersend zijn concrete zakelijke en maatschappelijke belangen. Veel organisaties zijn op zoek naar erkenning en financiering van hun ideeën. Het lokaal debat is een doorgaand proces van 'streekontwikkeling' waarbij al dan niet wordt aangehaakt bij nationaal beleid. Provincies staan voor de opgave om deze twee benaderingen te overbruggen. Provinciale projectleiders en 'gebiedsmakelaars' moeten vertalen tussen enerzijds de 'Haagse' discussie over investeringsstrategieën en anderzijds de maatschappelijke initiatieven en aanzetten tot projecten in de streek. Het kennen en verbinden van deze werelden (netwerkbouw en inzet sociaal instrumentarium) zou een belangrijk criterium voor het aanstellen van gebiedsmanagers moeten zijn.

Ad 3) Uitleg in communicatieplan

VROM en LNV hebben in 2006 een communicatie communicatieplan opgesteld om de bekendheid en de positionering van Nationale Landschappen te versterken. In dat kader zijn een aantal producten ontwikkeld, waaronder een bondige uitleg van het concept Nationale Landschappen. Deze begrippen werken echter niet door in de implementatie door provincies.

Ad 3) Communicatieplan: lokale bewoners en ondernemers als doelgroep

Het boven genoemde communicatieplan ziet lokale bewoners en ondernemers als 'eindegebruikers' van het landschap en als doelgroep van beleid. De lokale gemeenschap zou het predicaat Nationaal Landschap moeten zien als een kans. Daarmee is de ambitie een 'levend' landschap waar lokale actoren actief mee

bezig zijn. Nationale Landschappen vertegenwoordigen belangrijke natuurlijke, culturele en esthetische waarden. Het gaat daarbij niet alleen om groen, maar ook om bebouwing, dorpen en duurzame ontwikkeling. Bepaalde mensen zien deze waarden; zij zijn trots op 'hun streek' en identificeren zich ermee. Voor andere mensen is landschap enkel een rationele standplaats van activiteiten. Op lokaal niveau is er altijd een politiek debat over concrete belangen bij het landschap. De vraag is dan hoe het beleid van Nationale Landschappen de lokale belangenconstellatie kan beïnvloeden en welke rol het rijk en de provincie daarbij kunnen spelen.

Ad 5) Breed maatschappelijk debat

Landschap' is in 2007 een belangrijk item in vaktijdschriften en kranten geworden. We verwijzen hier naar het initiatief 'Landschapsmanifest' van samenwerkende maatschappelijke organisaties (www.landschapsmanifest.nl).

Toelichting bij Interpretaties van begrippen (2)

Ad 1) Kennisinstructuur

Met de term 'kennisinstructuur' in de opdracht voor dit project verwijst LNV naar eerder onderzoek naar 'kennissystemen' (Koomen, 2005, Kersten et al, 2005). Het gaat hier om containerbegrippen waarvan de invulling sterk afhankelijk is van de gebruiker en van de specifieke context. Het gaat om uiteenlopende voorzieningen voor verspreiding van informatie: website al dan niet met interactieve modules, netwerk van betrokken personen, nieuwsbrief, rapporten met beleidsinformatie, contactdagen, etc. De term kennisinstructuur omvat meerdere opties die elkaar versterken en ieder afzonderlijk in een behoefte voorzien.

4. Een aantal gebieden streeft naar erkenning van eigen gebiedskwaliteit en heeft een lange geschiedenis van initiatieven hiertoe achter de rug. Gebieden als Winterswijk en Zuid-Limburg voelen zich eerder geremd dan gestimuleerd door het nog onduidelijke concept Nationaal Landschap. Anderzijds heeft de Hoeksche Waard jarenlang en tegen de verdrukking in gestreden voor de status van Nationaal Landschap. Er zijn dus duidelijke verschillen in visies in de gebieden op de status van Nationaal Landschap (belemmering of juist een kans) en op 'kennis van buitenaf'.

5. Intussen is in 2007 een breed maatschappelijk en politiek debat ontstaan over 'landschap': de bedreiging van kwaliteiten door 'verrommeling' en het streven naar een 'mooi' landschap. Merkwaardig genoeg worden Nationale Landschappen daarbij zelden opgevoerd als het speerpunt van beleid voor waardevolle landschappen.

Observaties over interpretatie van begrippen (2)

1. Over de begrippen 'kennis' en 'kennisinstructuur' bestaan misverstanden tussen met name provincies en het ministerie van LNV. Vaak ontmoet het ministerie alleen vragende blikken van provinciale medewerkers wanneer het vraagt naar de kennisbehoefte. Soms is niet duidelijk of het gaat om wetenschap of om beleidsgerichte advisering. De begripsverwarring komt voort uit verschillen in organisatie en in opdrachtgeverschap voor beleidsondersteunende advisering.



2. LNV heeft een Directie Kennis die geworteld is in een academische cultuur waarbij het overkoepelende nationale schaalniveau jarenlang uitgangspunt is geweest. Het meer decentraal werken vanuit de Directie Kennis van LNV voor specifiek de Nationale Landschappen begint langzaam terrein te winnen.
3. De meeste provincies hebben een pragmatische houding over advisering en hebben geen expliciet kennisbeleid. Beleidsuitvoerders hebben meestal een eigen budget om adviseurs in te huren.

Ad 1) Vraag naar kennis en opdrachtgeverschap

Bij 'kennis voor beleid' gaat het niet om de theorie, maar om beleidsgericht onderzoek, dat ten dienste staat aan het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Bij de vraag naar beleidsgerichte advisering bestaan er verschillende modellen. Beleidsmakers kunnen als opdrachtgever vanuit hun organisatie al dan niet gebonden zijn aan bepaalde onderzoeksinstituten:

- Vrije relatie tussen beleid en advies: beleidsmakers hebben een eigen onderzoeksbudget en zijn vrij in de keuze van onderzoekers en adviseurs;
- Gebonden relatie tussen beleid en advies: beleidsmakers hebben geen eigen onderzoeksbudget en moeten onderzoek inschakelen via een interne afdeling of directie.

Bij VROM en de meeste provincies bestaat een vrije relatie: beleidsmakers maken een keuze uit het brede aanbod van adviseurs.

Bij LNV, OCW en enkele provincies bestaat een meer gebonden relatie. Directie Kennis van LNV heeft specifieke taken in de programmering van onderzoek voor de beleidsdirecties.

In de loop van 2008 wordt er gewerkt met een 'Kennis op maat' project waarin specifieke kennisvragen van Nationale Landschappen in het kader van het beleidsondersteunende onderzoek worden opgepakt. Het maken van 3-D visualisaties van landschappen (landschapskwaliteit) en de ontwikkelingen daarin lijkt een voorbeeld van een goed lopende formule.

Ad 2) Aanbod van kennis

Het aanbod aan beleidsgericht onderzoek en advies is uiteenlopend georganiseerd:

- beleidsdiensten met een onderzoektaak (RACM voor OCW, en binnen sommige provincies)
- onafhankelijke raden en planbureaus (Raad Landelijk Gebied, VROM-raad, Ruimtelijk Planbureau, Milieu-en Natuurplanbureau (twee laatstgenoemde vormen m.i.v. 1 januari 2008 samen het Planbureau voor de Leefomgeving))
- universiteiten (Wageningen, Nijmegen) of
- ingenieursbureaus, adviesbureaus

Toelichting bij Implementatie

Ad 2) Verschillen in aanpak tussen provincies

In het najaar van 2007 hebben wij via internet en telefonische interviews nagegaan wat de belangrijkste inhoudelijke en procedurele kwesties zijn in alle Nationale Landschappen. Vanwege de verschillen in aanpak bleek het lastig een overzicht te krijgen van de voortgang van de Nationale Landschappen. De verschillen tussen de Nationale Landschappen komen voort uit:

- Beleidsgeschiedenis (oud of nieuw beleid): heeft het gebied ervaring met WCL, gebiedsgericht (milieu)beleid, uitwerking RO beleid etc.
- Initiatieven uit de streek: lokaal draagvlak voor bescherming of ontwikkeling van landschap.
- Politiek draagvlak bij de provincie: belang van landschapsbeleid, rol provincie in implementatie etc.
- Mate van urgentie van landschapsbeleid: maatschappelijk debat over ruimtelijke ontwikkelingen, bedreiging van waarden, kansen op ontwikkeling etc.

Ad 2) Voorlopers in uitvoering

De voortgang van de implementatie van Nationale Landschappen in de gebieden is te meten aan de hand van de volgende criteria:

- Doorwerking nationaal beleid
- Inhoud landschapsbeleid: meetbare kwaliteitscriteria (monitoring kernkwaliteiten en landschapskwaliteitsstoets met panels)
- Organisatie en betrokkenheid: aanspreekbaar projectbureau, mobilisatie van organisaties en initiatiefnemers in het gebied
- Uitvoering van projecten; aantal en aard van projecten
- Kennis en monitoring, leren van en met elkaar

2.3 Observaties over implementatie

1. Het Rijk heeft het concept Nationale Landschappen globaal omschreven en vervolgens overgedragen aan de provincies. Veel provincies en het IPO hechten aan de hen geboden decentrale beleidsvrijheid. Daardoor is er maar in zeer beperkte mate sprake van een centrale regie (van Rijk en/of IPO) in de implementatie van dit beleidsdossier.
2. Er bestaan grote verschillen tussen provincies in hun aanpak van de Nationale Landschappen. De vraag naar kennis en methoden van kennisuitwisseling is dan ook heel verschillend. Er is geen gemeenschappelijke visie op doelstellingen, instrumenten en organisatie van dit beleid, terwijl een aantal vraagstukken en ervaringen generiek zijn.





3. Bijna alle provincies hebben in de loop van 2007 voldaan aan de formele verplichtingen van het vaststellen van de begrenzingen en het opstellen van een uitvoeringsplan.
4. Het proces van invulling van Nationale Landschappen heeft in 2007 weinig aansturing en regie gekregen. Een initiatief vanuit Noord-Holland om via het IPO te komen tot een gezamenlijke aanpak van Nationale Landschappen, heeft het in de zomer van 2008 niet gehaald. Zie verder het nawoord.

Sommige Nationale Landschappen hebben een geschiedenis achter de rug (bijv. als Waardevol Cultuurlandschap), hebben een aanspreekbare projectorganisatie en een uitvoerings- en communicatieplan (met o.a. website). Projecten tot kwaliteitsverbetering zijn daar al in uitvoering. Deze gebieden zijn te betitelen als 'voorlopers'. Naar onze inschatting behoren de volgende landschappen (in willekeurige volgorde) tot de voorlopers (al dient hier direct de nuance te worden gemaakt dat een landschap volgens een criterium als voorloper gezien kan worden maar volgens een ander criterium veel minder goed scoort):

- Het Groene Hart (3 provincies; een voorloper vanwege langdurige Rijksaandacht)
- Laag Holland (N Holland)
- Hoeksche Waard (Gemeenten)
- Nieuwe Hollandse Waterlinie (Utrecht, N Holland)
- IJsseldelta (Overijssel)
- Drentse Aa (Drente)

(Zie verder bijlage 4.)

Ad 4) Gezamenlijke aanpak van de uitvoering in 2007 en 2008

In het najaar van 2006 heeft Geert Meeuwissen (provincie Noord-Holland, voormalig projectleider Laag Holland) op initiatief van enkele provinciale projectleiders verkend of er een 'coördinatiepunt' voor Nationale Landschappen kan worden opgezet. Uit gesprekken met hem en met het IPO ontstaat (medio 2007) het volgende beeld:

Er zijn een aantal argumenten voor:

- Nationale Landschappen zullen een vergelijkbare ontwikkeling doormaken als Nationale Parken. Deze hebben intussen het belang van coördinatie ingezien en een koepelorganisatie opgericht.
- Gezamenlijke profilering & communicatie van alle gebieden als 'bijzonder' landschap is belangrijk.
- Een aantal uitvoeringkwesties zijn samen in te vullen.

- Het gaat om concretisering van de terreinen:
 - Ontwikkelingsbeleid (wat kan wel en niet)
 - Inbedding beleid van ministeries op afstand: EZ en V&W
 - Zoeken naar aanvullende financiering: EU en private fondsen
- Onderlinge kennisoverdracht, professionalisering en facilitering.
- Gezamenlijke belangenbehartiging.

Vooraf het IPO heeft argumenten tegen:

- Uitvoering van Nationale landschappen is decentraal beleid, hebben de bestuurders afgesproken. De wens tot coördinatie zal dus expliciet van onderop moeten komen.
- Er bestaat een IPO werkgroep “groen en landschap” onder de noemer van het gebiedsgericht beleid. Het nut van aanvullende professionalisering zal hier getoetst moeten worden.
 - Mede n.a.v. een werkbezoek aan beschermde landschappen in Engeland gaan eind 2007 enkele provinciale betrokkenen door met het ontwikkelen van co-ördinatie. Begin 2008 heeft het IPO dit initiatief gehonoreerd en een memo over “gezamenlijke aanpak Nationale Landschappen” geaccepteerd (bijlage 5).

In het voorjaar hebben IPO en Noord-Holland verder gewerkt aan een “Plan van Aanpak Bureau Nationale Landschappen” en zijn gesprekken gevoerd met projectleiders, afdelingshoofden van provincies en medewerkers uit kringen van LNV-DK en DLG. Er is een actieprogramma en een begroting gemaakt.

In de zomer van 2008 heeft het managersoverleg van het IPO – tegen de verwachting in - dit Plan van Aanpak afgewezen. Belangrijkste argument: de wankele houding van het rijk t.a.v. Nationale Landschappen. In de ogen van de afdelingshoofden geeft het rijk onvoldoende support (personeel, geld) voor de gedecentraliseerde groene taken, m.n. het landschapsbeleid. De provincies hebben voldaan aan de taken vanuit de Nota Ruimte en hebben de rijksambitie adequaat vertaald. Meer provinciale acties zijn niet nodig. Vooral Gelderland (met 7 Nationale Landschappen) heeft deze lijn verdedigd.

De programmaleider Nationale Landschappen van LNV heeft erop gewezen dat hij positief heeft geadviseerd over een gezamenlijke aanpak. Het onderwerp zal





besproken worden in een bestuurlijk overleg met de provincies. In het E-mailverkeer tussen LNV en provinciale contactpersonen hebben wij als projectgroep een (ongevraagd) advies gegeven met (bestuurlijke) argumenten voor een gezamenlijke implementatie:

- De provincies kunnen met het eigen initiatief voor een 'gezamenlijke aanpak' en een actieve opstelling sterk staan in onderhandelingen met het rijk.
- Het rijk zou kunnen uitspreken dat men Landschapsbeleid echt belangrijk vindt en dat via de Agenda Landschap het beleid van (minmaal) 3 ministeries zal worden gecoördineerd en dat men zal inspelen op Europese uitdagingen (Europese Landschapsconventie en EU beleid).
- Het rijk zou kunnen uitspreken dat men 'nationale landschapswaarden' belangrijk vindt en ook via eigen regels zal beschermen en via rijksprojecten zal ontwikkelen.
- Het rijk zou de rol van provincies als 'streekregisseur' en de professionalisering van die rol nadrukkelijk kunnen erkennen. Men zou toezeggingen kunnen doen voor bijdragen aan het 'landelijk bureau'. Maar ook voor bijdragen (via geld of personeel) aan gebiedsspecifieke problemen, zoals het grote aantal Nationale Landschappen in Gelderland.
- Zou het rijk een groot 'geldelijk gebaar' moeten maken? Een uitdaging voor het landschapsbeleid is het mobiliseren van geld (in het kader van duurzame ontwikkeling) uit particuliere sectoren en uit Europa. Rijk en landschapsorganisaties werken aan het maken van een 'fonds investeren in landschap', waarvoor nu pilots gaande zijn. Maar dat geld is bedoeld voor alle landschappen. Voor de 'nationale' of 'top' landschappen zou eerder een soort van voorkeursbehandeling afgesproken kunnen worden.
- Misschien is de uitdaging eerder het opzetten van een effectieve organisatie van rijk én provincies (een verbrede gezamenlijke aanpak) voor het 'scheppen van eenheid in verscheidenheid'. En dat dan meteen voor de hele 'familie' van bijzondere gebieden: parken, landschappen en nieuwe 'waardevolle' gebieden die de komende jaren zullen solliciteren naar een status. (Zie bijv. de canon van de Rijksadviseur voor het Landschap.)
- Men zou een signaal kunnen geven via aankondiging van een gezamenlijke werkconferentie dit najaar voor de start van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor 'nationale' resp. alle 'bijzondere' landschappen.

We constateren dat het bestuurlijk overleg tot het najaar 2008 niet heeft besloten tot een gezamenlijke aanpak.

Wij trekken hieruit de volgende conclusies:

1. Er is blijkbaar druk van onderop (vanuit de gebieden zelf) en een actieve groep 'lotgenoten' nodig om tot een vorm van coördinatie van de implementatie te komen. Maar de behoefte 'op de werkvloer' is erg verschillend. In de nagestreefde 'eenheid in verscheidenheid' leggen de provinciale medewerkers vaak de nadruk op de diversiteit en dan komen de signalen van de werkvloer niet sterk over.
2. Voor een IPO project is ook steun nodig op het niveau van het management en het bestuur. Op de achtergrond speelt mee dat 'landschap' in de nationale en provinciale politiek een lagere politieke prioriteit heeft dan de meer gevestigde belangen zoals natuur. Deze situatie is lopende het jaar 2007 gewijzigd. In de IPO memo wordt gewezen op de veranderde maatschappelijke en politieke context rondom landschap. De zorg over 'verrommeling' van het landschap is doorgedrongen naar de 2e Kamer en het beleid van VROM. Een belangrijk argument voor het IPO is de constatering dat Nationale Landschappen nog onvoldoende hebben ingespeeld op de toenemende belangstelling voor het landschap. In de loop van 2008 is dit standpunt weer omgeslagen en heeft het IPO de bal weer bij het rijk gelegd. In september 2008 is de aangekondigde Agenda Landschap er nog niet en kunnen we alleen constateren dat het initiatief daar nog steeds ligt.
3. Hebben de initiatiefnemers het verkeerd aangepakt? Geert Meeuwissen constateert zelfkritisch: "ik had dichter bij mijn originele voorstel van een bescheiden eenjarige verkenning moeten blijven. Die voorzag in een landelijke toer om in alle regio's en provincies draagvlak te vinden. De mensen moeten je kennen en je moet het idee bijpunten aan de behoeften die vanuit de regio komen. Dat kost tijd, maar maakt de kans groter om iets van de grond te krijgen. We hebben er nu voor gekozen om met meedenkers samen te werken en het idee op de golf van belangstelling voor het Landschap te laten meegaan. Dat was misschien geen gelukkige greep." De voorlopers (die dit coördinatiepunt belangrijke vonden) gaan misschien een oplossing zoeken buiten het kader van Nationale Landschappen.



2.4 Observaties over communicatie

1. Er zijn relatief veel activiteiten rond communicatie als 'public relations' en naamsbekendheid bij het brede publiek. Naast een serie televisieprogramma's over Nationale Landschappen is er door LNV een website gelanceerd (www.nationalelandschappen.nl). Een interactieve uitbreiding van de website Nationale Landschappen, gericht op deskundigen en betrokkenen, was gepland in 2007, maar is niet gerealiseerd.
2. Er zijn relatief weinig communicatie activiteiten om beleidsmakers en uitvoerders binnen- en tussen de Nationale Landschappen met elkaar te laten samenwerken. Ook ontbreekt een regelmatige communicatie en samenwerking tussen de provinciale uitvoerders onderling. De 'contact-dagen' van provinciale projectleiders zijn nuttig, maar te weinig frequent.
3. Projectleiders en 'gebiedsmakelaars' van Nationale Landschappen worstelen met de verschillen in benadering van enerzijds Rijksbeleid en anderzijds lokale initiatieven. Zij moeten op meerdere niveaus een netwerk ontwikkelen, kennis en informatie verzamelen en verspreiden en draagvlak realiseren. Hiervoor, zo geeft men aan, heeft men communicatieve handvatten en extra ondersteunende voorzieningen nodig, zoals leren van elkaar op basis van ervaringen.

Toelichting bij communicatie

Ad 1) Communicatie als populaire uitleg

Het communicatieplan van het Rijk (Bunnik en Galama 2006) onderscheidt in de strategie 2 processen:

- Rijksbeleid laten landen bij uitvoerders: Rijksdiensten, provincies en koepelorganisaties van gemeenten en belangenverenigingen;
- Het algemene concept kenbaar maken bij het brede publiek: naamsbekendheid en positionering.

In 2007 lag de nadruk bij de uitvoering van het Rijkscommunicatieplan op naamsbekendheid en 'public relations' via een website voor alle Nationale Landschappen en TV uitzendingen over enkele gebieden. In de sfeer van de samenwerking organiseert LNV regelmatig (ca. 2x per jaar) bijeenkomsten voor provinciale projectleiders van Nationale Landschappen en andere betrokkenen. Enkele Nationale Landschappen hebben een eigen, gebiedsgericht communicatieplan en een website ter presentatie aan de buitenwacht.

Ad 2 Communicatie-project LNV

In 2007 is er in de open programmering van LNV een communicatie-project gestart om de burger meer te betrekken en te informeren over de Nationale Landschappen.

Ad 3) Communicatie als wederzijds leren

In de communicatietheorie bestaat een belangrijke stroming die communicatie ziet als samenwerking en wederzijdse beïnvloeding van beleid, kennis en praktijk. De beleidsmakers, de onderzoekers en de actoren in de betreffende gebieden zouden moeten samenwerken en van elkaar leren. In sommige gebieden biedt het concept Nationale Landschappen onvoldoende stimulans aan bestaande landschaps- of duurzaamheids initiatieven van onderop.



Toelichting bij Drijvende krachten

Onderdeel van gebiedgericht beleid of een zelfstandige landschapsorganisatie?

- In de ene interpretatie is 'gebiedsgericht beleid' een belangrijke, positieve uitdaging voor provincies. Het is het streven naar een integratie van meerdere sectorale benaderingen. Een belangrijke doelstelling is het streven naar 'integrale' kwaliteit. Belangrijkste financieringsbron van gebiedsgericht beleid is het ILG. Veel provinciale managers zien de uitvoering van afspraken over het ILG als richtinggevend. En dat betekent dat harde rijksdoelen als Natuur (EHS, Natura 2000) en Transitie van de landbouw (de Reconstructie in Oost Nederland) de hoogste prioriteit krijgen. Nationale Landschappen krijgen, mede gezien het lage beschikbare budget, een lagere prioriteit.
- In de andere interpretatie is een Nationaal Landschap een hoogwaardig gebied met een eigen gebiedsgerichte organisatie van landschapskwaliteit. Het beleid betreft niet alleen de projectontwikkeling, maar ook de bescherming (via Ruimtelijke Ordening) en de maatschappelijke activering. Ook hier gaat het om integrale kwaliteit, maar de ambities liggen hoog (realiseren van een hoogwaardige natuur, cultuur en schoonheid) en daarvoor worden alle beleidsinstrumenten (regels, geld en communicatie) ingezet.

3. Analyse

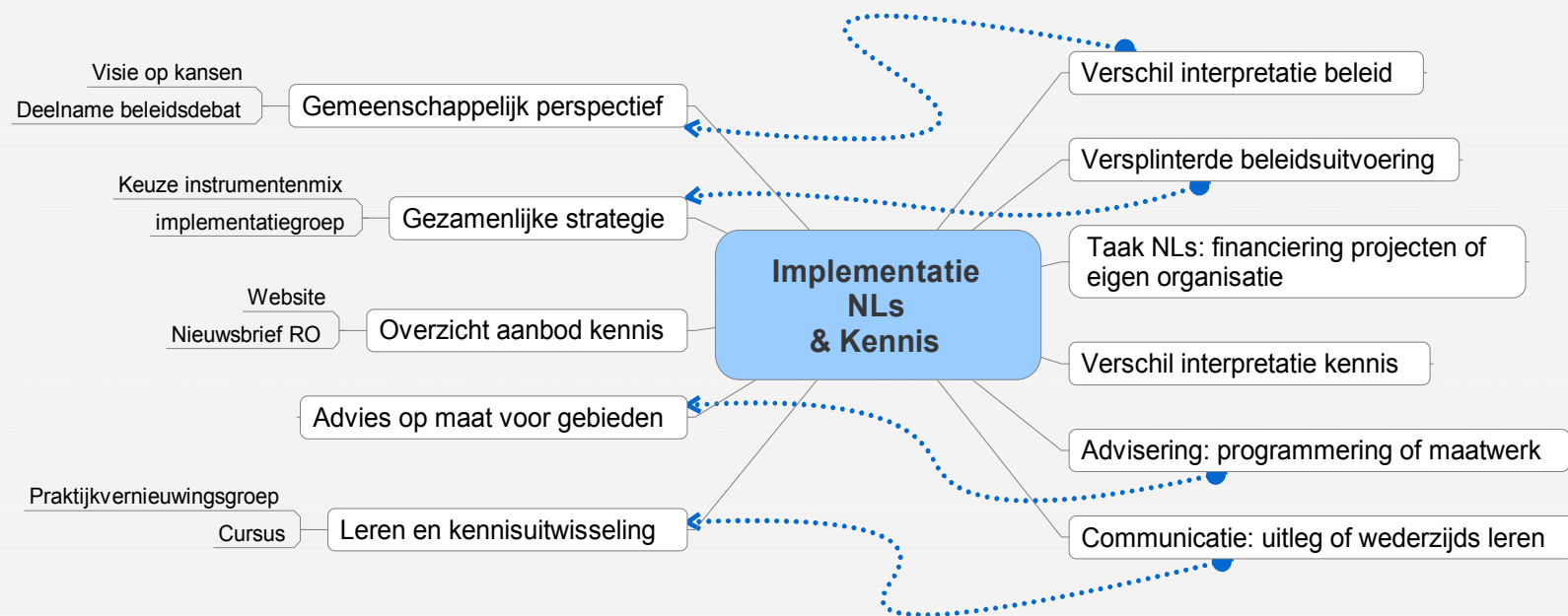
Samenvattend is onze analyse:

- dat de aansluiting tussen nationale beleids- en kennisnetwerken en de uitvoering van Nationale Landschappen op lokaal niveau beperkt is;
- dat een breed gedragen visie op verspreiding en ontwikkeling van kennis ontbreekt;
- dat de wijze van implementatie van het beleidsconcept Nationale Landschappen problemen oplevert. Het nationaal beleidskader is erg abstract en de 'eenheid in verscheidenheid' niet sterk geprofileerd. De gebieden zijn zeer divers, zowel qua kernkwaliteiten als organisatorisch;
- dat de uitvoerders op verschillende niveaus verschillende beelden van de beleidsopgave hebben. Daardoor ontstaan uiteenlopende praktijken onder dezelfde noemer en is sprake van versplintering van de beleidsuitvoering.

Volgens ons zijn de **drijvende krachten** achter de versplinterde implementatie:

1. Verschillen in de 'taakopvatting' van provincies over het realiseren van Nationale Landschappen:
 - een financieringsopgave als onderdeel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, dat wordt 'doorgedecentraliseerd' naar een stuurgroep voor gebiedsgerichte projecten, of
 - een eigenstandige beleidsambitie ter bevordering van integrale landschapskwaliteit en duurzame ontwikkeling met een eigen uitvoeringsorganisatie om lokale actoren te beïnvloeden en te activeren.
2. Verschillende opvattingen over de organisatie van ondersteunend onderzoek voor de Nationale Landschappen:
 - door elk Nationaal Landschap zelf te organiseren, of
 - gecoördineerd en gefaciliteerd via een gezamenlijke voorziening van advisering, uitwisseling en professionalisering.

Deze drijvende krachten zijn de belangrijkste aandachtspunten voor een verbetering van de relatie tussen kennis en de beleidsimplementatie van de Nationale Landschappen (zie de aanbevelingen in hoofdstuk 4).





4. Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

LNV heeft aan dit project de opdracht meegegeven om voorstellen voor een betere 'kennisinfrastructuur' te ontwikkelen. We interpreteren dit als een hulpstructuur om de kennisuitwisseling en de advisering aan betrokkenen bij de implementatie te verbeteren. Onze doelgroepen zijn het Programmateam Nationale Landschappen en provinciale beleidsmedewerkers en projectleiders.

De workshop van juli 2007 heeft aanbevelingen opgeleverd in de sfeer van de kennisstructuur, maar ook over de regie van de implementatie. In de workshop van november 2007 zijn prioriteiten gezet in de na te streven oplossingen. Verder is daar vanuit Noord-Holland het initiatief gepresenteerd voor een 'gezamenlijke aanpak' van het IPO (zie bijlage 5). Onze oplossingen komen gedeeltelijk overeen met de voorstellen in de IPO notitie. Zoals gezegd is deze studie een 'momentopname' van 2007. In de loop van 2008 bleek een centrale regie van de implementatie niet haalbaar en zijn andere initiatieven gestart. In het nawoord gaan we hierop in.

Hieronder ontwikkelen wij aanbevelingen vanuit de voorgaande diagnose zoals samengevat in het figuur op pagina 22 hiernaast. In de figuur staan rechts de belangrijkste knelpunten en links de oplossingen. De figuur geeft een samenvatting van de volgende redeneringen:

1. Uiteenlopende interpretaties van beleid en implementatieopgave kan men oplossen wanneer rijk en provincies samen bouwen aan een gemeenschappelijk perspectief. Er zou een wervende visie op de kansen van de Nationale Landschappen moeten komen. Dan kan men ook deelnemen aan het beleidsdebat over 'verrommeling'.
2. De versplinterde beleidsuitvoering en de uiteenlopende taakopvattingen zijn aan te pakken via een gezamenlijke strategie. Dat betreft ook de inzet van regulerende en stimulerende instrumenten. Een overkoepelende implementatiegroep (bijv. een IPO werkgroep) kan streven naar afstemming.

3. De verschillende interpretaties van de beleidsopgave zijn (deels) op te lossen via kennisverspreiding en overzichten van het aanbod via een website of een nieuwsbrief.
4. Nog belangrijker is volgens ons een betere organisatie van de praktijkgerichte advisering. Een oplossing is een hulpstructuur voor 'advies op maat' voor de Nationale Landschappen. Dat gaat eerder naar een marktmodel dan een centrale programmering.
5. De hiaat in de communicatie kan gevuld worden met een organisatie voor wederzijds leren en professionalisering. Dat kan in de vorm van een 'praktijkvernieuwingsgroep' of via een cursus.

1. Gemeenschappelijk perspectief

Primaire taak van een implementatietraject is een helder en wervend beeld van de opgave, waar de uitvoerders achter staan. In de IPO notitie staat het gemeenschappelijk perspectief onder het kopje 'profilering'. Het gaat volgens ons om een visie op de 'eenheid in verscheidenheid' van alle Nationale Landschappen. Rijk en provincies zouden samen heldere doelen van het concept Nationaal Landschap moeten formuleren. Dat zou een positief verhaal moeten worden over de kansen voor gebiedseigen kwaliteit en duurzame ontwikkeling. Met dit gemeenschappelijke perspectief zou men ook offensief kunnen deelnemen aan het maatschappelijk debat. Betrokkenen bij de implementatie van Nationale Landschappen zouden hun gebieden sterker kunnen profileren als 'toplandschappen', bijv. via opiniërende artikelen. Ook kan men verbindingen aangaan met maatschappelijke organisaties en initiatieven als het Landschapsmanifest resp. Landschapsakkoord..

2. Gezamenlijke strategie

Het IPO pleit voor het opzetten van een gezamenlijke strategie. Wij adviseren dat de provinciale projectleiders in dat kader de discussie aangaan over de uiteenlopende provinciale opvattingen over Nationale Landschappen als gebiedgericht beleid of eigen landschapsorganisatie. In het verlengde hiervan kan ook gezocht worden naar meer gezamenlijkheid in de instrumentenmix van regulering, stimulering en draagvlakvorming bij lokale actoren.

Het IPO schrijft over een 'gezamenlijk optreden', maar vult dit niet verder in. Wij stellen voor dat het IPO een werkgroep "implementatie Nationale Landschappen"



Ad 3) Toelichting bij kennisaanbod

Als projectgroep hebben we geconstateerd dat de provincies zeer verschillend omgaan met de invulling van het concept Nationale Landschappen. Dat betreft ook de kennisvragen. Sommigen (bijv. NHW) kennen de weg in 'kennisland' en maken uitgebreid gebruik van kennismiddelen, zoals het uitzetten van vragen bij de Directie Kennis van LNV. De 'nieuwkomers' laten weinig van zich horen in het beleidscircuit en stellen ook geen kennisvragen.

Kennis is te zien als het menselijk vermogen om om te gaan met informatie, ervaringen, vaardigheden en attitudes. Vaak wordt bij kennismanagement gedacht aan informatiesystemen en databases, waarin kennis als aanbod wordt gepresenteerd. Dit is te zien als eerste generatie van kennismanagement. In de volgende generatie worden zoeksystemen ontwikkeld, die uitgaan van de vraag. Kennis wordt dan opgevat als beweging (via internet, koppelingen met databases), waarbinnen klanten de mogelijkheid hebben tot het stellen van vragen. Nieuwere generaties van kennismanagement brengen vraag en aanbod samen binnen relationele omgevingen en organisaties.

Alterra heeft de behoefte aan een 'digitaal kennisportaal' voor gebiedsgericht beleid geïnventariseerd en heeft op basis daarvan een ontwerp gemaakt, bestaand uit een kennisvitruine, een database met bestaande kennis, rapporten etc, en een kennisspil, een interactief deel (Kersten e.a. 2005). Er is een relatief beperkt gebruik van wetenschappelijke kennis op provinciaal niveau, die fase in de beleidsketen ziet men vooral op Rijksniveau. Provincies vertalen veel meer het beleid en de regelingen door naar de regio's en gebieden en dan gaat het niet om wetenschappelijke verdieping. Het gebruik van een digitaal kennisportaal vergt een gedragsverandering ten opzichte van het huidige internetgedrag. De meeste gebiedsmensen zien een informatiesysteem nog niet als een onderdeel van hun dagelijkse functioneren. Er is minder behoefte aan een digitaal systeem, maar meer aan een fysiek kennisportaal. Elkaar ontmoeten wordt voor de kennisuitwisseling zeer belangrijk gevonden.

Er is een duidelijke behoefte aan persoonlijke uitwisseling van kennis en ervaringen tussen de provinciale coördinatoren van Gebiedsgericht Beleid en

instelt. In het verlengde van de inhoudelijke en strategische samenwerking kan deze werkgroep ook aan belangenbehartiging doen en bijvoorbeeld op zoek gaan naar bestuurlijke steun en nieuwe geldbronnen.

3. Overzicht van kennisaanbod

Voor het bieden van overzicht van informatie adviseren wij het rijk de website over Nationale Landschappen uit te breiden met een interactief deel met moderne technieken van elektronisch zoeken en uitwisselen op thema.

Daarnaast adviseren we de elektronische nieuwsbrief (IKC RO Nieuwsflits) en de nieuwsgroepen van het Nirov te benutten voor de actuele informatievoorziening van betrokkenen bij de uitvoering van Nationale Landschappen.

4. Advies op maat

Het IPO streeft onder de noemer 'positionering' naar het organiseren van advisering over Nationale Landschappen. Volgens ons is de programmering van langlopend beleidsgericht onderzoek van de ministeries hiervoor een moeizame weg. Efficiënter is het opzetten van een helpdesk voor 'advies op maat', d.w.z. een 'snelle vraagbaak' waar uitvoerders (vooral gebiedsmakelaars) hun actuele vragen kunnen stellen. Qua organisatie van deze 'vraagbaak' kan men inspiratie putten uit de wijze waarop LNV medewerkers via een website kortlopende 'Helpdeskvragen' kunnen stellen. LNV zou hierin een trekkende rol kunnen spelen.

5. Kennisuitwisseling en leren

Onder de noemer 'professionalisering' schrijft het IPO over het uitwisselen van informatie en kennis tussen betrokkenen bij Nationale Landschappen en externen. Wij adviseren om te experimenteren met het opzetten van een praktijkvernieuwingsgroep resp. community of practice. Het gaat hier om een informeel, zelfsturend netwerk waarbinnen betrokkenen vrijuit (los van beroepsmatige verantwoordelijkheden) kunnen uitwisselen over actuele vraagstukken en ervaringen en nieuwe aanpakken kunnen verkennen. Naast beleidsmakers en uitvoerders kunnen ook maatschappelijke organisaties, onderzoek- en onderwijsinstellingen en vaktijdschriften aan zo'n leergroep deelnemen.

andere betrokkenen. Het gaat om directe contacten met vakgenoten, zowel van het Rijk als uit de provincies. Het gaat dan om werkprocedures, de exacte en juiste beschrijvingen van regelingen en formulieren etc. Dus om concreet materiaal, dat binnen de provinciale taak direct toepasbaar is voor communicatie met gebieden.

Een mogelijk thema voor uitwisseling kan zijn het inschakelen van een 'kwaliteitsteam' als adviseur aan Gedeputeerde Staten. N.a.v. de presentatie van Gelderland de contactdag van juni 2007 bleek dat meer provincies een dergelijke adviesstructuur hebben of overwegen. Wanneer het thema wordt opgerekt tot "onafhankelijk advies over landschappen" kan het voor alle provincies interessant zijn. Dan zouden ook ervaringen besproken kunnen worden met 'landschapscommissies', 'adviesraden voor het landelijk gebied' en dergelijke.

Ad 5) Toelichting bij kennisuitwisseling en leren

Alterra heeft in rapporten aanbevelingen gedaan over sociale leerprocessen. Het concept van de 'Community of Practice' resp. CoP (Kersten, Kranendonk, 2003) concentreert zich op sociale leerprocessen. Het is te zien als een managementstrategie om de complexe vraagstukken van deze tijd aan te pakken. Een CoP is gericht op het delen van ervaringen en betekenissen, het versterken van de betrokkenheid, het versterken van de verbeeldingskracht en het doorlopen van gezamenlijke activiteiten, gericht op vernieuwing. Leren staat centraal. Een CoP is constant in beweging. Er zijn iteratieve deelprocessen van betekenisverlening (meaning), identiteitsvorming (identity) en gemeenschapsvorming (community), die ontstaan door het verrichten van verschillende activiteiten van

denken en doen (practice). Door het gezamenlijk verrichten van activiteiten ontstaat 'al doende leren' (learning by doing). De leden van een community onderhouden onderlinge relaties gedurende de gezamenlijke activiteiten. Dit verbindt mensen met elkaar. Deelnemers gaan zich thuis voelen in een groep en er ontstaat een sociale band (learning as belonging). Deelnemers gaan zich identificeren met de groep (learning as becoming). Er ontstaat trots, plezier, vertrouwen en interesse in elkaar. Na verloop van tijd ontstaat een gemeenschappelijke identiteit. Door het uitwisselen en vormen van betekenissen wordt geleerd van ervaringen (learning by experience).





5. Nawoord

In de loop van 2008 zijn een aantal ontwikkelingen opgetreden die onze aanbevelingen in een nieuw licht zetten.

1. Het IPO initiatief voor een gezamenlijke aanpak heeft geen steun gekregen op bestuurlijk niveau. Daarmee lijken ook onze aanbevelingen voor een gemeenschappelijk perspectief en een gezamenlijke strategie voorlopig niet haalbaar. Initiatieven voor een centrale regie van de uitvoering zouden van het Programmateam Nationale Landschappen (met de betrokken ministeries) kunnen komen. Of dit gaat gebeuren hangt af van de Agenda Landschap, die eind 2008 wordt verwacht.
2. Begin 2008 heeft het Ruimtelijk Planbureau een diepgaande en kritische analyse van het beleid voor Nationale Landschappen uitgebracht. Opmerkelijk is de diagnose dat het gebiedsgerichte landschapsbeleid van het rijk weinig consistent is geweest en heeft geleid tot “conceptuele ruis”. Verder constateert het Planbureau dat de provincies nadruk leggen op ontwikkeling en geen beschermend ruimtelijk beleid toepassen. Aanbevelingen zijn dan ook gericht op duurzame verankering van het landschapsbeleid (via een wet) en op striktere bescherming via gebruik (door provincies) van het instrument Beschermd Landschapsgezicht. Dit rapport was (mede) aanleiding voor VROM om aan algemene regels (een AMvB) voor ruimtelijke ontwikkelingen (incl. landschap) te gaan werken. Dit is een signaal voor een nieuw accent in de sturingsopvattingen van het rijk, met meer nadruk op regulerende, juridische instrumenten. Het is niet bekend wat er in de AmvB staat, maar in planologische kringen wordt meer accent gelegd op bescherming van bepaalde landschapskwaliteiten.
3. Directie Kennis van LNV heeft een notitie uitgebracht over een kennisinfrastructuur voor de Nationale Landschappen. Daarmee worden op het gebied van kennis meer faciliteiten geboden. Daardoor lijken onze aanbevelingen op het gebied van kennis wel haalbaar. LNV ondersteunt gedurende 2008 / 2009 het experimenteren met een ‘Kennis op maat’ project.

Samenvattend zien we voorlopig geen gezamenlijke aanpak van de Nationale Landschappen ontstaan. Wel ontstaat er ruimte voor ontwikkelingen van onderop. Wanneer het politieke klimaat meer gaat in de richting van bescherming, ontstaan in ‘spannende’ gebieden meer mogelijkheden voor het tegenhouden van ongewenste ontwikkelingen. Via kennis op maat en informele netwerken krijgen actieve groepen binnen Nationale Landschappen meer mogelijkheden tot professionalisering en daardoor (op termijn) meer greep op de lokale ontwikkelingen.



Workshop: Kennisbehoefte voor Nationale Landschappen

Datum: 3 juli 2007
Plaats: Ministerie van LNV,
Directie Regionale Zaken,
Herman Gorterstraat 55
3511 EW Utrecht



Programma

- | | | |
|-------|---|---|
| 09:00 | Ontvangst met koffie | (Rob Schröder, Alterra) |
| 09:30 | Welkom
- programma en kennismaking | (o.l.v. Joost Tersteeg, WING) |
| 09:45 | Observaties:
- de dynamiek van gebiedsprocessen
- het gebruik van kennisystemen
- communicatie en leerprocessen
- afstemming met nationaal beleid | (Remco Kranendonk, Alterra)
(Arjan Koomen, Alterra)
(Joost Tersteeg, WING)
(Rob Schröder, Alterra) |
| 10:10 | Knelpunten: waar loopt men in de uitvoeringsprogramma's tegenaan?
- wat begrijpen we nog onvoldoende?
- welke kennisbehoefte bestaat er in het veld? | |
| 11:00 | Agenda: wat gaan we ontwikkelen?
- wat voor type kennis(systemen)?
- hoe ontsluiten we de kennis?
- voor welke doelgroep(en)? | |
| 12:15 | Conclusies en afspraken | |
| 12:30 | Afsluiting | |

Achtergrond

Er is onvoldoende zicht op de effectiviteit van de wijze waarop kennis gemobiliseerd, benut en uitgewisseld wordt in de uitvoeringstrajecten van de Nationale Landschappen. De Directie Kennis (DK) van het ministerie van LNV signaleert de volgende symptomen:

- het beleidsconcept Nationale Landschappen wordt van provincie tot provincie heel verschillend ingevuld;
- de communicatie en afstemming tussen rijk en provincies verloopt op een aantal plaatsen moeizaam;
- er bestaan bij de betrokken partijen verschillende verwachtingen over de beschikbaarheid en rol van kennis en kennisystemen;
- bij een aantal provincies lijkt een zekere 'moedheid' te bestaan voor het opnieuw agenderen en

Deze symptomen moeten gezien worden tegen het licht van de recente decentralisatie van uitvoeringsverantwoordelijkheden, waarbij het nog niet altijd duidelijk is welke speelruimte provincies hebben t.a.v. de te realiseren eindresultaten en hoe het rijk invulling zal geven aan de monitoring, evaluatie en afrekening van nationale beleidsdoelen.

In het kader van het beleidsondersteunende onderzoek heeft LNV aan Alterra opdracht gegeven om de hierboven geschetste problematiek te analyseren en gerichte aanbevelingen te doen voor een 'kennissysteem' waarmee partijen die betrokken zijn bij de realisatie van Nationale Landschappen bestaande kennis effectiever kunnen benutten en uitwisselen. Voor deze opdracht is een projectteam samengesteld van deskundigen op het gebied van gebiedsgericht beleid, landschapskwaliteit, bestuurlijke processen en communicatie.

Workshop

Na een eerste oriënterende fase, wil het projectteam zich bezinnen op de tot dusverre geboekte resultaten en op de verdere koers van het onderzoekstraject. Hiertoe nodigt zij een aantal deskundigen uit die betrokken zijn bij de beleidsuitvoering, dan wel met beide benen in de uitvoeringspraktijk staan. Samen met hen stellen we onszelf een aantal vragen. Hoe wordt er vanuit de praktijk aangekeken tegen de huidige beleidsopgave? Tegen welke knelpunten loopt men aan? Welke kennis zou met name beter ontsloten moeten worden? Hoe zou dit kunnen worden ingestoken? Op welke doelgroepen richten we ons daarbij met name?

De bijeenkomst wordt gehouden bij de directie Regionale Zaken van LNV te Utrecht (zie routebeschrijving).

Genodigden

- | | |
|---------------------|---|
| Geert Meeuwissen | (Nationale Landschap Laag Holland, Prov. Noord-Holland) |
| Josje van Noorden | (Nationaal Landschap Hoekse Waard / Prov. Z-Holland) |
| Jantien Oostijm | (Programma Bureau Groene Hart) |
| Cora Postema | (Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland, Prov. Utrecht) |
| Jaap Schotkamp | (Nationale Landschap NO-Twente, Prov. Overijssel) |
| Marien Sonneveld | (Nationaal Landschap Groene Woud, St. Regiowaarde) |
| Jan Hendriks | (BO-Project: Kennis Delen en Sociaal Leren, AO Adviseurs) |
| Hans van den Heuvel | (Directie Natuur, ministerie van LNV) |
| Kees Verbogt | (Directie Natuur, ministerie van LNV) |
| Louis Fliervoet | (Directie Kennis, ministerie van LNV) |
| Peter Hilgen | (Directie Kennis, ministerie van LNV) |
| Willem Hellevoort | (Directie Regionale Zaken, ministerie van LNV) |
| Jos Wigger | (Directie Regionale Zaken, ministerie van LNV) |
| Rob Schröder | (Alterra, Wageningen UR) |
| Remco Kranendonk | (Alterra, Wageningen UR) |
| Arjan Koomen | (Alterra, Wageningen UR) |
| Joost Tersteeg | (WING Process Consultancy) |

Verslag subgroepen workshop 3 juli 2007

Werkgroep 1 - Welke kennis is nodig?

Vraag 1: welk soort kennis is nodig op welk schaalniveau?

De groep onderscheidt de niveaus nationaal, provinciaal en lokaal.

Op **nationaal** niveau zouden rijk en IPO meer duidelijkheid moeten bieden over de definitie van Nationale Landschappen en de richting waarin deze zich moeten ontwikkelen. Voor deskundigen en bestuurders moet er een positief verhaal komen over de kenmerken van Nationale Landschappen en de verschillen met de 'beleidsfamilie' van Nationale Parken. Dit is ook een uitleg van het landschaps- en natuurbesluit. Deze 'branding' zou ook een taak kunnen zijn van een (op te richten) koepel van Nationale Landschappen.

Op **lokaal** niveau is de belangrijkste vraag: hoe bereik en organiseer je de lokale doelgroepen voor een Nationale Landschappen. Het gaat om belangenorganisaties als landbouw, recreatie en natuur, maar ook om individuele burgers en ondernemers. Het is een taak van de gemeenten om vrijwilligers te benaderen en te organiseren. Het gaat om betrokken mensen, ook uit de steden in de omgeving, die zich willen inzetten voor hun landschap. Er zou voor iedere doelgroep en sector (bijv. ondernemers in landbouw resp. recreatie) een aangepaste strategie moeten komen. Regionale Onderwijs Centra zouden hierbij kunnen helpen.

Op **provinciaal** niveau is kennis nodig die bemiddelt tussen het nationale en het lokale. De provinciale projectleider is de makelaar tussen het nationale concept en de lokale belangen. Hij zou per Nationale Landschappen een 'verhaal' moeten maken dat vertrekt vanuit de lokale identiteiten en past in de nationale richting.

Vraag 2: welke processen zijn op te zetten?

Het proces van uitwerking van Nationale Landschappen verdient een betere aansturing. Op nationaal niveau zouden rijk en IPO moeten nagaan wat de 'voors en tegens' zijn van een koepelorganisatie van Nationale Landschappen.

Naast de beleidsuitvoering kunnen 'kenniskringen' worden opgezet die zorgen voor uitwisseling van ervaringen van deskundigen uit beleid, adviesinstituten, onderwijs en media. Er bestaat al een kenniskring voor weidevogels en een 'Community of practice' van voorlopers in gebiedgericht beleid.

Verslag subgroepen workshop 3 juli 2007

Werkgroep 2 - Welke typen kennisvragen op welk organisatieniveau?

Burgers/bewoners en ondernemers:

Kennisvragen op het laagste schaalniveau zijn vooral gerelateerd aan belangen op de korte afstand en het korte termijn. Voor burgers of bewoners in of nabij een Nationaal Landschap wordt het type kennisvraag bepaald door de volgende aspecten:

- de betrokkenheid van de bewoners met de veranderingen in omgeving
 - bewustzijn,
 - betekenis, identiteit,
 - zowel binnen als buiten 'zijn' gebied
- het handelingsperspectief van de bewoners
 - sturing krijgen op omgeving,
 - deeleigenaar zijn van veranderingsproces.

Voor ondernemers wordt een Nationaal Landschap vooral opgevat in termen van kansen of bedreigingen. Dit is vooral het geval als het belang van de ondernemer binnen het gebied ligt. Als dit niet zo is, zal de ondernemer de ontwikkelingen minder gauw als beperkend ervaren maar mogelijk weldegelijk als kans.

Gemeenten

Vragen van individuele gemeenten spitsen zich vooral toe op de consequenties en toepassingen van de (nieuwe) Wet Ruimtelijke Ordening, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en op de uitwerking van het beleid in bestemmingsplannen.

Gemeenschappelijk zouden gemeenten in of nabij een Nationaal Landschap zich verder willen verdiepen in boven lokale en regionale belangen en vragen op het gebied van verevening.

Streekcommissies, uitvoeringsorganisaties en programmabureaus

Dit is het niveau waar de uitvoering van het Nationale Landschappenbeleid in de praktijk z'n beslag moet krijgen. De betreffende uitvoeringsorganisaties zitten nogal eens in de knel tussen het hogere provinciale en het lagere gemeentelijke niveau. Het type van kennisvragen dat relevant is, is sterk afhankelijk van:

- de competenties / cultuur binnen de betreffende provincie,
- de competenties / kennis bij de betreffende Gemeenten

Vaak stagneert op het provinciale niveau de doorstroming van kennis tussen uitvoeringsniveau en rijksniveau. De uitvoeringsorganisaties moeten daarom vaak roeien met de riemen die ze hebben.

Provincies en Waterschappen

Elk van deze overheden vaart sterk een eigen koers, afhankelijk van de eigen cultuur en de aanwezige competenties. Er is vaak onvoldoende zicht op wat feitelijk speelt op uitvoeringsniveau. Aan de andere kant wordt de relatie met de rijksoverheid in toenemende mate gekenschetst door een afrekencultuur. Al met al geen gunstig klimaat voor het faciliteren van kennisprocessen.

Maatschappelijk organisaties

Maatschappelijke organisaties bewegen zich op alle niveaus. Veelal betreft het z.g. 'one-issue' partijen die goed geïnformeerd zijn en zelf voldoende toegang hebben tot de noodzakelijke kennisbronnen.

Rijksoverheid

Op het hoogste beleidsniveau is door onvoldoende kennisdoorstroming van onderaf gebrek aan inzicht in de feitelijke kennisvragen op uitvoeringsniveau.

Omgekeerd worden er door de rijksoverheid onvoldoende heldere kaders en beleidsdoelen gesteld om de lagere overheden en uitvoeringsorganisaties adequaat te informeren.



BIJLAGE 3

Begeleidingsgroep:

Kennis voor Nationale Landschappen

Datum: 7 november 2007

Plaats: Ministerie van LNV,

Directie Kennis,

Bennekomseweg 41

6717 LL Ede

Programma

- | | |
|-------|---|
| 12:00 | Ontvangst met lunch |
| 12:30 | Opening
<i>(programma en kennismaking)</i> |
| 12:40 | Resultaten tot dusverre:
<i>(n.a.v. samenvatting rapportage – zie bijlage)</i>
- <i>Stand van zaken kennis Nat. Landschappen</i>
- <i>Probleemanalyse</i>
- <i>Oplossingsrichtingen</i> |
| 13:40 | Aanbevelingen voor 2007/2008:
- <i>afrondende rapportage december 2007</i>
- <i>aanbevelingen voor follow-up 2008</i> |
| 14:20 | Conclusies en afspraken |
| 14:30 | Afsluiting |

Genodigden

- | | |
|------------------------------|--|
| Geert Meeuwissen | (Nat. Landschap Laag Holland, Prov. Noord-Holland) |
| Josje van Noorden | (Nationaal Landschap Hoekse Waard / Prov. Z-Holland) |
| Jantien Oostijen (afgemeld) | (Programma Bureau Groene Hart) |
| Cora Postema | (Nat. Landschap Arkemheen-Eemland, Prov. Utrecht) |
| Jaap Schotkamp | (Nationale Landschap NO-Twente, Prov. Overijssel) |
| Marien Sonneveld | (Nationaal Landschap Groene Woud, St. Regiowaarde) |
| Jan Hendriks | (BO-Project: Kennis Delen en Sociaal Leren, AO adv.) |
| Hans van den Heuvel | (Directie Natuur, ministerie van LNV) |
| Kees Verbogt | (Directie Natuur, ministerie van LNV) |
| Louis Fliervoet | (Directie Kennis, ministerie van LNV) |
| Peter Hilgen | (Directie Kennis, ministerie van LNV) |
| Willem Hellevoort (afgemeld) | (Directie Regionale Zaken, ministerie van LNV) |
| Jos Wigger | (Directie Regionale Zaken, ministerie van LNV) |
| Rob Schröder | (Alterra, Wageningen UR) |
| Remco Kranendonk | (Alterra, Wageningen UR) |
| Arjan Koomen | (Alterra, Wageningen UR) |
| Joost Tersteeg | (Wing) |

Context

Op 3 juli 2007 was er een eerste bijeenkomst met de begeleidingsgroep van het BO-project 'Kennis voor Nationale Landschappen'. In die bijeenkomst zijn de eerste resultaten en hypothesen van de projectgroep besproken. Dit heeft geleid tot een aantal richtinggevendende aanvullingen en aanbevelingen. In de daaropvolgende maanden zijn een aantal pregnante knelpunten en kansen verder onderzocht en uitgewerkt. Een samenvatting van de resultaten is als bijlage bijgevoegd. De bijeenkomst van 7 november heeft als doel deze voorlopige conclusies en aanbevelingen nader bespreken en mogelijk nog verder uit te werken. Hiermee geeft de begeleidingsgroep richting aan de afrondende rapportage van december 2007 en aan de aanbevelingen voor een eventuele follow-up in 2008. De projectgroep zal de resultaten van de bijeenkomst van 7 november verwerken in een concept eindverslag. Deze zal uiterlijk 20 november 2007 voor commentaar aan de deelnemers worden toegezonden. Hierop kan tot vóór 3 december 2007 gereageerd worden. De projectgroep streeft ernaar om de definitieve versie van het rapport voor de kerstdagen gereed en verzonden te hebben.

BIJLAGE 4

“Koplopers en peloton”

In implementatieprocessen waarin meerdere actoren een bepaald doel moeten bereiken kan het model van een wielervedstrijd worden gebruikt en de beeldspraak van voorlopers en peloton worden toegepast. Dit bevordert het onderling vergelijken van de deelnemers en (hoogst waarschijnlijk) de onderlinge uitwisseling van ervaringen. Bij Nationale Landschappen is de doelstelling (de finishlijn) niet helemaal eenduidig. De Nota Ruimte geeft een aantal eisen, zoals doorwerking in provinciaal beleid. Maar over de organisatie en de aard van de projecten in een Nationaal Landschap zijn er geen eenduidige criteria. Hieronder geven we een aanzet tot criteria van beoordeling.

Criteria beoordeling Nationale Landschappen

Hoe ver zijn de diverse Nationale Landschappen met de implementatie? Waarop te letten bij beleidsmonitoring, certificering en beoordeling? Hieronder enige criteria. Het is mogelijk de gebieden op deze criteria te scoren. Bijv. op een schaal van goed, redelijk, matig.

Beleid en doorwerking

- Borging beleid in provinciale plannen
- Aanwezigheid goedgekeurd Uitvoeringsplan en begrenzing
- Relatie met andere beleidscategorieën en prioritering: plek Nationale Landschappen in rangorde van beleidsprioriteiten
- Relatie met ILG: landschapdoelstelling opgenomen in prestatieafspraken, ILG-middelen voor Nationale Landschappen

Inhoud landschapsbeleid

- Operationalisering kernkwaliteiten en landschapskwaliteit
- Overnemen van bestaande beschrijvingen, uitwerking met betrokkenen
- Wie is betrokken bij uitwerking kernkwaliteiten: landschapsdeskundigen, Rijk, provinciale organisaties, bewoners, lokale belangengroepen
- Invulling: vastleggen of gezamenlijk ontwikkelen van kwaliteiten
- Uitwerking van migratiesaldo 0: operationeel, samenwerken

Organisatie en betrokkenheid

- Samenstelling organisatie: overheden, organisaties, marktpartijen, traditionele belangenbehartigers, lokale groepen en netwerken
- Zelfstandigheid: rechtspersoon of onder paraplu provincie
- Gezicht, aanspreekpartner: provinciaal loket, gebiedsloket, gebiedsmakelaars, onafhankelijke procesbegeleider
- Draagvlak in de streek: uitspraken van overheden, organisaties, marktpartijen
- Bekendheid bij recreanten, gebruikers (bezoekerscentrum, panelen etc.)
- Omgaan met kwaliteit: adviseur, kwaliteitsteam
- Aandacht voor professionalisering uitvoerders

Uitvoering

- Aantal projecten in uitvoering
- Aantal projecten in uitvoering op landschappelijke thema's (kernkwaliteiten)
- Totaal project budget
- Aard van de projecten: sectoraal vs integraal, bedrijfsniveau vs grootschalig
- Projectorganisatie: provincie, gebiedscommissie, gemeenten, stichting
- Werkwijze: vergaderingen, workshops, ateliers

Kennis

- Website
- Gebruik van wetenschappelijke kennis, kennisinstituten, adviesbureaus
- Gebruik van gebiedskennis (maatschappelijke organisaties, informele kennis)
- Beschikbaarheid gebiedsinfo: 'bibliotheek', facts and figures, documenten, adressen betrokkenen
- Aandacht voor monitoring en evaluatie (leren)

Totaalscore

Via optelling van scorelijsten is een rangorde te maken bijvoorbeeld in termen van een wielrenners peloton.

Rangorde Nationale Landschappen

Voorlopige indruk:

Voorlopers: Groene Hart, Hoeksche Waard,

Middengroep: Arnhemheen Eemland, Heuvelland

Achterblijvers: Graafschap

BIJLAGE 5

Gezamenlijke implementatie Nationale Landschappen door IPO

Aan	:	leden van de BALG op 24-01-08
Van	:	Erik Lubberink (IPO) en Geert Meeuwissen (Provincie NH)
Doorkiesnummer	:	070-8881224 en 06-22523501
Kenmerk	:	--
Datum	:	15 januari 2008
Bijlagen	:	--
Onderwerp	:	Gezamenlijke aanpak Nationale Landschappen

Inleiding

Uitgangssituatie

In de Nota Ruimte heeft het Rijk haar prioriteiten vastgelegd in de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Onderdeel daarvan zijn de EHS en de 20 Nationale Landschappen. De Nota Ruimte typeert de Nationale Landschappen als: "gebieden met internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende kwaliteiten op landschappelijk, cultuurhistorisch en natuurlijk gebied. Deze kwaliteiten moeten worden behouden, duurzaam beheerd en waar mogelijk versterkt". De verantwoordelijkheid voor het vormgeven van de Nationale Landschappen is door het Rijk bij de provincies gelegd, die deze verantwoordelijkheid in de ILG-bestuursvereenkomsten op zich hebben genomen. In de Nota Ruimte beperkt het Rijk zich tot een korte beschrijving van de gebieden en de kernkwaliteiten die het Rijk belangrijk vindt. De uitwerking, zoals vaststellen van de begrenzing (behalve het Groene Hart) ligt bij de provincies.

Stand van zaken

De provincies zijn met een positieve grondhouding aan de slag gegaan, al is er sprake van verschil in enthousiasme. De redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld het gebrek aan draagvlak bij de partners, de grote omvang en aantal Nationale Landschappen per provincie, twijfel over het verkrijgen van de benodigde financiële middelen en de mogelijke gevolgen van het migratiesaldo nul. Sommige provincies willen niet te veel differentiëren tussen Nationale Landschappen en andere waardevolle landschappen.

Ondanks deze "aanloop" scepisis is de fase van uitwerking van het ruimtelijk beleid en de programmering van de uitvoering rond en zijn alle betrokken provincies met de partijen in het gebied aan de slag gegaan. Ondanks het breed gevoelde tekort aan middelen vanuit het Rijk voor het realiseren van doelen en projecten, zijn er voldoende aanwijzingen dat een gezamenlijke aanpak ook in de huidige situatie kansen biedt voor de gezamenlijke Nationale Landschappen.

Waarom een gezamenlijke aanpak?

Twee ontwikkelingen pleiten voor een gezamenlijke provinciale aanpak van het thema landschap in het algemeen en daarbinnen de Nationale Landschappen in

het bijzonder: de kwaliteit van de aanpak tot nu toe en de ontwikkelingen op Rijksniveau als reactie op maatschappelijke en politieke roep om aanpak van de verrommeling.

1. Kwaliteit aanpak door de provincies

De afgelopen drie jaar zijn de Nationale Landschappen allemaal op hun eigen wijze bezig geweest met het op orde brengen van de basisvoorwaarden voor succes. Het gaat dan om:

- Het in een visie vertalen van de kernkwaliteiten
- Het opmaken van uitvoeringsprogramma's
- Het opzetten van de structuur en organisatie, binnen of buiten provincie
- Het vaststellen van de begrenzing van de Nationale Landschappen

Er zijn grote onderlinge verschillen in de aanpak, omdat de vormgeving is gekozen die het best past bij het gebied en de cultuur van samenwerken. Het accent van de werkzaamheden ligt vooral op de dagelijkse zaken die voortkomen uit verschillende beleidslijnen, zoals Natura-2000, KRW, ILG of het Programma Beheer. Deze beleidslijnen slaan neer in het Nationaal Landschap en worden daar gebundeld.

De nadruk op deze dagelijkse beheer- en uitvoeringstaken maakt dat er nauwelijks tijd is om de ontwikkelingstaak op te pakken en te werken aan verdere professionalisering.

Tegelijk hebben diverse maatschappelijke organisaties via goed georganiseerde lobby's hun ontevredenheid over de kwaliteit en omvang van de investeringen in de landschappen kenbaar gemaakt (Deltaplan van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap¹).

Bij de Nationale Landschappen zelf is er ook sprake van zorg. De projectleiders stellen in het algemeen dat de Nationale Landschappen meer moeten zijn dan het "zoveelste gebiedsgerichte project". De positie van de 20 Nationale Landschappen moet verbeterd en meer herkenbaar worden, ook binnen de provinciale organisaties.

In verkennende gesprekken met direct betrokkenen wordt geconstateerd dat er kansen liggen voor:

- kennisoverdracht tussen de Nationale Landschappen onderling en tussen kenniscentra en de Nationale Landschappen;
- inbedding van de Nationale Landschappen in andere beleidsvelden (van bijvoorbeeld V&W, OC&W, EZ);
- de ontwikkelingskant van de Nationale Landschappen, nadrukkelijk genoemd in de Nota Ruimte (Nationale Landschappen gaan niet op slot, maar zijn gebieden om te werken en wonen);
- uitwisseling over hoe in de verschillende Nationale Landschappen de balans tussen behoud en ontwikkeling wordt vormgeven;
- gezamenlijke profilering van de 20 Nationale Landschappen;
- oriëntatie op meer financiële mogelijkheden dan het ILG;
- gezamenlijke communicatie.

Deze kansen moeten gezamenlijk voor alle 20 Nationale Landschappen opgepakt worden om de verdere ontwikkeling mogelijk te maken. Dat geldt ook voor de landschappen met een voortrekkersrol. De identiteit en maatschappelijke relevantie van de 20 Nationale Landschappen samen komt nog niet goed uit de verf. Dat is op termijn een ongewenste, zelfs bedreigende situatie. De "politieke warmte" voor het concept van 20 Nationale Landschappen is immers afhankelijk van de mate waarin successen worden geboekt.

¹ Zie: <http://www.nederlandscultuurlandschap.nl/downloads.htm>

De Nationale Landschappen spelen nog onvoldoende in op de toenemende belangstelling voor het landschap. In de praktijk is de aanpak te versplinterd om zich samen te profileren. Bij de Nationale Landschappen is er behoefte om de kansen ook gezamenlijk op te pakken.

2. Ontwikkelingen op Rijksniveau

Een andere reden voor een meer gezamenlijke aanpak ligt in de initiatieven van het Rijk op de veranderde maatschappelijke en politieke context rondom landschap. Het kabinet Balkenende IV heeft in haar beleidsprogramma het behoud en de ontwikkeling van het Nederlandse landschap een prominente plaats gegeven. De zorg om de achteruitgang van de landschapskwaliteit is voor het kabinet de reden om zich actiever op te stellen. Dit blijkt onder andere uit de brief van minister Verburg (LNV) d.d. 24 oktober 2007 met betrekking tot de Agenda Landschap en de brief van minister Cramer (VROM) d.d. 2 november 2007 over de verrommeling van het landschap.

In het Bestuurlijk Overleg Ruimte van 6 december 2007 tussen minister Cramer, IPO en VNG is een “samenwerkingsagenda Mooi Nederland” vastgesteld voor de gezamenlijke aanpak van de verrommeling. De vaststelling heeft mede namens LNV plaatsgevonden. In de overleggen blijkt dat het Rijk op bestuurlijk niveau niet altijd voldoende op de hoogte is van de vorderingen bij de provincies, maar onverminderd geïnteresseerd is in de Nationale Landschappen. Ook de Tweede Kamer, waarin een teneur is om meer grip te krijgen op het gedecentraliseerde ruimtelijk beleid, geeft dergelijke signalen af. Denk daarbij aan de aanwijzing van de EHS als groot project en de twijfel of de provincies wel in staat zijn om de ILG-doelen te realiseren. Bij de departementen leeft deze zorg eveneens, ook als het gaat om de Nationale Landschappen.

Uit ervaringen van de Nationale Parken in Nederland, de National Landscapes (areas of outstanding national beauty) in Engeland en van de Parcs Naturel Regionaux in Frankrijk blijkt verder dat een gezamenlijke aanpak een grote impuls kan geven aan de profilering, positionering en professionalisering. Daarnaast biedt de verdere ontwikkeling van de Nationale Landschappen de provincies een uitgelezen kans om stimulerend landschapsbeleid zichtbaar te maken voor bewoners van en betrokkenen bij het landelijk gebied.

Voorstel voor gezamenlijke aanpak

De hiervoor geschetste ontwikkelingen bieden de provincies uitstekende kansen om hun kwaliteiten op het terrein van regionale landschapsontwikkeling te profileren. Om dat te bereiken wordt voorgesteld een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen die zich richt op het activeren en ondersteunen van een betere positionering, een betere profilering en verdere professionalisering van de Nationale Landschappen in deze bestuursperiode.

Voorgesteld wordt om in de komende twee maanden een Plan van Aanpak op te stellen voor de gezamenlijke aanpak, met als belangrijkste onderwerpen:

1. Profilering

- a. Aanzwengelen van een gemeenschappelijk perspectief: het zoeken naar voordelen van kansrijke trajecten voor alle Nationale Landschappen;
- b. Opzetten van gezamenlijke productontwikkeling en inspelen op relevante trends;
- c. Gezamenlijk optreden en PR: “good practices” benutten.

Positionering

- d. Belangenbehartiging: vertegenwoordiging naar ministeries, Tweede Kamer en andere organen, zoals maatschappelijke organisaties

- e. Het organiseren van gevraagde en ongevraagde advisering over/van de Nationale Landschappen
- f. Communicatie: opzetten gezamenlijke strategie, communicatieplan;

2. Professionalisering

- a. Bundelen, vertalen en uitwisselen van informatie en kennis: tussen Nationale Landschappen, maar ook Nationale Landschappen met externen;
- b. Vertalen van uitkomsten van landelijk onderzoek, opzet van een gericht onderzoeksprogramma;
- c. Coaching en advies op maat aan de individuele Nationale landschappen;
- d. Opzetten van leergangen en studiedagen, zoveel mogelijk in aansluiting op bestaande initiatieven en gericht op specifieke onderwerpen.

Daarnaast is het wenselijk om tegelijkertijd te starten met een aantal initiatieven die in dat verband al genomen kunnen worden, vooral gericht op het onderdeel professionalisering. Voorgesteld wordt om in het voorjaar een landelijke bijeenkomst te organiseren waarin kansen en mogelijkheden voor de verdere professionalisering centraal staan. Daarnaast zullen bestaande initiatieven gecontinueerd en verder ontwikkeld worden, zoals de landelijke contactdagen die tot nu toe halfjaarlijks door LNV worden georganiseerd.

Draagvlak

Over dit voorstel is gesproken met vertegenwoordigers van een groot aantal Nationale Landschappen, verantwoordelijke medewerkers van de provincies, LNV, VROM, DLG en IPO. Uit alle gesprekken blijkt een grote betrokkenheid bij de Nationale Landschappen en de wil om er een succes van te maken. Daarnaast is er breed het gevoel “dat we er zo niet zullen komen” en dat “er meer nodig is”. Door het Rijk en DLG wordt constructief meegedacht over dit voorstel en is er bereidheid om actief mee te denken en te faciliteren.

IPO als opdrachtgever

Alle betrokkenen geven aan de provincies, i.c. het IPO, de meest geschikte partij te vinden om als opdrachtgever voor het Plan van Aanpak op te treden. In IPO-verband is eerder afgesproken dat het IPO geen ondersteunende taak heeft in het kader van de uitvoering van de Nationale Landschappen. Het voorstel om als opdrachtgever op te treden voor het Plan van Aanpak en mogelijk ook een ondersteunende rol te vervullen in de gezamenlijke aanpak is op zich een nieuwe, onvoorziene activiteit die niet in het Meerjarenprogramma 2008-2011 en het Jaarplan 2008 is voorzien.

Echter de veranderde context van de Nationale Landschappen (toenemende politieke aandacht voor het landschap, versnipperde aansturing bij het Rijk) en de coördinerende rol die het IPO heeft in relatie tot landschap in de aanpak van de verrommeling en ruimtelijke kwaliteit maakt dat van het IPO steeds meer actieve aandacht wordt gevraagd voor de belangenbehartiging voor het landschap. In het Meerjaren-programma komt dat tot uiting in het integrale IPO-project Mooi Nederland, dat een leidraad zal zijn voor het op te stellen plan van aanpak. Langs die prioritaire projectlijn kan de inzet van het IPO worden verantwoord.

Plan van Aanpak

In de opdracht voor het maken van een Plan van Aanpak zullen in ieder geval de volgende onderwerpen worden uitgewerkt:

1. Bestuurlijke verantwoordelijkheid
2. Taken en mandatering
3. Positionering
4. Omvang

Ad 1: Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Wanneer het IPO als opdrachtgever fungeert, dan ligt het voor de hand de bestuurlijke verantwoordelijkheid te leggen bij de Adviescommissie Landelijk Gebied.

Ad 3: Positionering

In het Plan van Aanpak wordt onderzocht of een zelfstandige positie geschikt is, of dat aansluiting bij een bestaand orgaan, zoals dat van de Nationale Parken of het IPO-secretariaat meer voordelen heeft.

Ad 4: Omvang

Vooruitlopend op het Plan van Aanpak stellen opstellers van deze notitie zich een volgend eindbeeld voor. De inschatting is dat een klein team van ongeveer 3 fte nodig is om de voorgestelde activiteiten uit te voeren (projectleiding (2 fte), communicatiemedewerker (0,5 fte) en ondersteuner (0,5 fte)). Om de kosten van dit team te dekken kan worden gekozen voor een jaarlijkse bijdrage per Nationaal Landschap van €5000, waarmee vanuit de gezamenlijke provincies, €100.000 per jaar ter beschikking wordt gesteld. Het Rijk doet een gelijk deel en brengt ook jaarlijks €100.000 in. Daarnaast wordt via de prestatieovereenkomsten van DLG en de provincies 1 fte beschikbaar gesteld vanuit DLG.

In het Plan van Aanpak wordt de juistheid van dit beeld en de haalbaarheid van een dergelijke benadering onderzocht.

Voorstellen:

Aan de Adviescommissie Landelijk Gebied van 14 februari 2008 wordt gevraagd om:

1. in te stemmen met een actieve ondersteunende rol van het IPO in het kader van de Nationale Landschappen in hun relatie tot het IPO project 'Mooi Nederland'
2. als opdrachtgever te fungeren voor:
 - a. het opstellen van een Plan van Aanpak dat zich richt op de activering en ondersteuning van de 20 nationale landschappen bij een betere positionering, een betere profilering en verdere professionalisering in deze bestuursperiode;
 - b. het ontwikkelen van initiatieven die gericht zijn op de verdere professionalisering van de Nationale Landschappen.
3. het Plan van Aanpak te agenderen in de Adviescommissie Landelijk gebied van 10 april 2008 en de adviescommissie ROW daarover te informeren.

Personeel en materieel

Voor het opstellen van het Plan van Aanpak is in de periode januari tot en met maart 2008 een kwartiermaker nodig. De provincie Noord-Holland is bereid om, bij een positief besluit van het BALG en de Adviescommissie Landelijk Gebied, voor deze periode een kwartiermaker in de persoon van de heer Geert Meeuwissen, beschikbaar te stellen voor deze opdracht. Van de andere provincies wordt inhoudelijke inzet gevraagd van de - direct bij de Nationale Landschappen betrokken - medewerkers bij het maken van het Plan van Aanpak.

Het Ministerie van LNV en DLG zijn bereid om inhoudelijke ondersteuning en input te leveren aan dit Plan van Aanpak. DLG is bereid in de periode tot april 2008 beperkte projectinzet te leveren voor de initiatieven zoals hierboven bedoeld onder 2b.

Het IPO-secretariaat zal binnen de bestaande formatie een beperkte ondersteuning leveren bij de uitvoering van deze opdracht.

Overzicht documenten en literatuur

Onderzoek

E.A. van der Griff, W. Nieuwenhuizen en R. Schröder, Het soortenbeleid en de Nationale landschappen, Advies aan RLG, Alterra, 2004 [natuur]

Koomen, A.J.M., 2005. Naar een kennissysteem voor de nationale landschappen? Inventarisatie van wensen en behoeften. Alterra rapport *, Wageningen. [kennis]

Kersten, P. H., M. Pleijte, R. Kranendonk, 2005. Klinkt het: een link leggen door elektronisch kennis te halen en te brengen? Een inventarisatie naar de behoefte aan een digitaal kennisportaal voor gebiedsgericht beleid. Alterra-rapport 1287, Wageningen.

Interne notitie over de opzet voor een studiereis naar Engeland (Schroder et al, 2006) [kennis]

Visualisaties kernkwaliteiten in 5 nationale landschappen (3-D animaties) [kennis]

B&A Groep, 2006. Partners in positie brengen. Onderzoek nationale landschappen. [proces]

Luttik, J, C.C. de Lauwere, R.J. Olde Loohuis, J. Kruit, R.R. Schröder en N. van der Windt; 10 keer ondernemen in het landschap; Over ondernemers die op een bijzondere manier met het landschap omgaan; gepubliceerd: 08 feb 2007. [proces/financiën/landschap]

Greet Overbeek, Sandra van der Kroon, Hans Leneman , Nadet Somers, 2006. Landeigenaren in Nationale Landschappen. Rapport 7.06.07, LEI Wageningen UR. [proces]

Koomen, A.J.M., A.L. Gerritsen, P.H. Kersten, W. Nieuwenhuizen, T.J. Weijsschede, 2006. Sturen op landschapskwaliteit. Ervaringen uit de praktijk; mogelijkheden voor de toekomst. Alterra rapport 1347, Alterra, Wageningen. [proces]

Ontwikkelingsgericht financiering zoeken; Achtergronden bij de ontwikkeling van een stappenplan voor de financiering van projecten in Nationaal Landschappen

Leneman H., M. van Bavel, M.J. Boogaardt, S.T. Goddijn en T.A. Vogelzang. Den Haag, LEI, 2006. Rapport 4.06.05; [financiering]

Rapport Europees geld voor Nationale Landschappen. Hans Leneman (LEI), Marc-Jeroen Bogaardt (LEI), Irene Bouwma (Alterra), Bas Pedroli (Alterra), Martien van Bavel (LEI). Projectcode 20661, juli 2006, LEI, Den Haag. [financiering]

Kwaliteit is kostbaar. Advies financieringsbehoefte nationale landschappen 2007-2020. Dienst Landelijk gebied, 2006. [financiën]

Kansen voor koppelen met Nationale Landschappen; Synergie in beleidsdoelen in en rond Nationale Landschappen. Notitie in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. LEI, M.J. Bogaardt, H. Leneman, 22 december 2006. Project 20662 [beleid]

Nationale Landschappen: een gezonde ontwikkeling, essay. [?]

Goossen, C.M., T.A. de Boer, 2005. Houding en wensen van bewoners ten aanzien van het begrip Nationaal Landschap. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport. [beleving]

Ministerie van LNV, 2006. LNV Consumentenplatform. Nationale landschappen voor mensen. Nationale Landschappen in ontwikkeling. Den Haag.[beleving]

Bunnik & Galama, 2006. Communicatieplan nationale landschappen. Intern werkdocument LNV.

Leneman, H., 2007. Voorlichting en communicatie nationale landschappen.

Timmerman & Otte, 2006. Oriëntatie branding nationale landschappen. Rijksvoorlichtingsdienst.

Evaluaties van Planbureaus

RIVM, Natuurbalans 2003

RIVM en MNP, Natuurbalans 2004

MNP, Natuurbalans 2005

Ruimtelijk Planbureau, Nationale Landschappen, beleidsdilemma's in de praktijk 2007

Beleidsstukken Rijk

Ministeries van LNV, VROM, VenW & EZ, 2004. Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.

Ministerie van VROM, Uitvoeringsagenda Nota ruimte, vastgesteld ministerraad april 2004

Minister van VROM, Reactie op de schriftelijke vragen en opmerkingen van de Eerste Kamer m.b.t. de Nota Ruimte, september 2005

Ministerie van LNV, Verslagen Contactpersonendag Nationale landschappen, juni en december 2005

Projectbureau Belvedere, Landschappen met toekomstwaarde, februari 2005

Ministerie van LNV (RZ), Stand van zaken Nationale landschappen in de regio, november 2005

Provinciale beleidsstukken

Provincie Friesland, Om de kwaliteit fan de romte, voorontwerp streekplan Fryslan 2006, april 2005

Provincie Zeeland, Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006 – 2012,

Provincie Noord-Holland, Streekplan Noord-Holland Zuid, samenvatting, februari 2003

Provincie Gelderland, Streekplan Gelderland 2005, juni 2005

Provincie Limburg, POL-aanvulling Nationaal landschap Zuid-Limburg, 14 oktober 2005

Project IJsseldelta, 2006, Nationaal landschap IJsseldelta - Ontwikkelingsperspectief

Provincie Zuid-Holland, 2006, Contourennota Levend Landschap, Doen wat werkt

Provincie Limburg, 2005, POL Provinciaal Omgevingsplan Limburg

Provincie Zeeland, 2005, Omgevingsplan Zeeland 2006-2012

Nationaal Landschap Laag Holland, Investeren in behoud én ontwikkeling, visiedocument Nationaal Landschap Laag Holland 2006-2013

Programmabureau Groene Hart, Ontwikkelingsprogramma Groene hart, concept voor overleg met programmaminister Groene hart, november 2005

Rijk en provincies, Bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie, september 2005

Adviesraden (VROM en LNV)

Raad voor het Landelijk Gebied, 2005. Nationale landschappen: vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale landschappen. Publicatie RLG 05/1

Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, 2005. Ontwikkel met kracht!

VROM-raad, 2005. Ruimte geven, ruimte nemen. 2006.

Websites nationale landschappen

Overkoepelend (Rijk)

www.nationalelandschappen.nl

Per gebied (provincie)

www.arkemheen-emmland.nl

www.drenthscheaa.nl

www.groene-hart.nl

www.hetgroenewoud.com

www.natlan.nl (Hoeksche Waard)

www.ijsseldelta.info

www.laagholland.nl

www.hollandsewaterlinie.nl

www.rivierengebied.nl

www.stelling-van-amsterdam.nl

10 van de 20 nationale landschappen hebben een eigen site.

