

Vergelijkend onderzoek naar Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland



Masterthesis Geo-communicatie

Roderik Ottevanger 0447900

Begeleider: Dr. J. Renes

Faculteit Geowetenschappen

Universiteit Utrecht

7-8- 2011

Voorwoord

Voor u ligt het uiteindelijke resultaat van een vergelijkend onderzoek naar Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. In dit onderzoek wordt onder andere gekeken naar het bestuurlijk en juridisch kader, de organisaties zelf en de financiering.

De keuze voor dit onderwerp komt voort uit mijn interesse voor natuur, landschap en ruimtelijke ordening en het vak 'Landschap als arena' van de master geo-communicatie. Door dit vak raakte ik geïntrigeerd door de complexe situatie waarin landschapsbescherming en het beleid van 'Nationale Landschappen' zich in ons land begeeft. In de master Geografie & Communicatie is er bij het vak 'Landschap als arena' uitgebreid stilgestaan bij de geschiedenis van landschapsbescherming, het beleid van Nationale Landschappen en de huidige conflictsituaties in het landschap en landschapsbescherming. Het onderzoek sluit daarom ook goed aan bij de studie sociale geografie en de master geo-communicatie. Met dit onderzoek hoop ik aan de gestelde eisen van de master-thesis te voldoen en daarmee de geo-communicatie succesvol af te ronden.

In een voorwoord is het gebruikelijk mensen te danken die bij hebben gedragen aan het eindresultaat. Daarom wil ik allereerst mijn begeleider Hans Renes hartelijk danken voor zijn hulp en bruikbare tips tijdens het onderzoeksproces. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleiders Margriet Schipper en Wilma van der Pijll danken voor het interview en het beantwoorden van allerlei vragen tijdens het schrijfproces. Ook wil ik alle personen danken die bereid zijn geweest mee te werken aan de interviews waaronder Sally Marsh, Lambert Schoenmaekers, Ilse Olaerts, Ger van den Oetelaar, Kees Laarhoven, Ernst-Jan van Haften. Last but not least wil ik familie en vrienden danken voor hun morele steun tijdens het schrijfproces. Vooral Christiaan Deij wil ik danken voor zijn aanhoudende support.

Roderik Ottevanger
Juli 2011

Summary

The landscape is subject to many (human) influences. It is an arena where different actors have different roles, interests, visions and goals which are most of the time not compatible with each other. This provides an arena full of spatial conflicts. The protection of the natural and cultural quality of the landscape is just one of the interests and goals in this arena. Over the years the pressure on the landscape has continuously increased. In many areas this resulted in a decline of the quality of the landscape. Protected landscapes have in several Western European countries been set to preserve and protect the landscape better. The National Landscapes in the Netherlands, the Areas of Outstanding Natural Beauty in England and Regional Landscapes in Flanders all have the goal to maintain and improve the quality of the landscape based on sustainable development. National Landscape Het Groene Woud faces a lot of issues and questions on how to improve their policy. Therefore this thesis compares National Landscape Het Groene Woud with Area of Outstanding Natural Beauty and Regional Landscape Kempen en Maasland with respect to their national policies and legal framework, their organization, their financing and attempts to maintain and improve the quality of the landscape. The problem statement of the present thesis is as follow:

"How is the policy of the National Landscapes, Areas of Outstanding Natural Beauty and Regional Landscapes administrative and legal landscapes framed, how are National Landscape Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regional Landscape Kempen en Maasland organized, how are they financed and how do they attempt to maintain and improve the quality of the landscape, and what are the differences?"

Of the three policy instruments, the Areas of Outstanding Natural Beauty have the strongest legal framework. The AONB's policy is enshrined in the law and have a fairly strong position in urban planning. Regional Landscapes are also enshrined in law as a policy instrument but have no restrictive character. Therefore the legal framework of the Regional Landscapes is pretty weak. The National Landscapes is the only policy instrument which is not embedded in the law. Anchoring in law would provide a firmer legal basis. As in the Areas of Outstanding Natural Beauty in the National Landscapes developments are only possible when the quality of the landscape is not affected. So far it has not been sufficiently successful. The position of the landscape within Dutch and Flemish spatial planning is very weak. Landscape in England has a much stronger position.

All three policy instruments have a bottom-up approach in order to meet the specific characteristics of the landscape and the needs of the region. Central control from the central government is lacking in all three instruments. All three organizations are concerned that the lack of central control will have negative consequences for the stability of policies and the status of the protected landscapes. Almost all of the area within a landscape is owned by other actors. Targets can often only be reached indirectly through advice, encouragement and enthusiasm. Therefore all three organizations are primarily trying to meet their goals in terms of landscape by advising and enthusing local governments, landowners, residents and businesses. The organizations are also conducting a number of projects. However, in all three organizations, funding is a major problem. The organizations do not appear to have sufficient ongoing funding to conduct substantial landscape policy in order to maintain and improve landscape in the areas.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Summary	4
1. Inleiding	7
1.1 Context	7
1.2 Aanleiding en relevantie van het onderzoek	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Doelstelling	11
1.5 Methode	11
1.6 Opbouw	12
2. Theoretisch kader	13
2.1 Wat is landschap?	13
2.2 Ontwikkeling landschap en landschapsbeleid in Nederland	14
2.3 Beschermde landschappen in Europa	19
2.4 Waarom landschap beschermen?	21
2.6 Wie bepaalt er wat er in het landschap beschermd moet worden?	24
3. Introductie van beleid en gebieden	26
3.1 Nationale Landschappen	26
3.2 Nationaal Landschap Het Groene Woud	30
3.3 Areas of Outstanding Natural Beauty	34
3.4 Area of Outstanding Natural Beauty High Weald	37
3.5 Regionale Landschappen	41
3.6 Regionaal Landschap Kempen en Maasland	45
3.7 Conclusie	47
4. Bestuurlijk en juridisch kader	49
4.1 Nationale Landschappen	49
4.2 Areas of Outstanding Natural Beauty	54
4.3 Regionale Landschappen	58
4.4 Vergelijking	62
4.5 Conclusie	70
5. Organisatie	71
5.1 Nationaal Landschap Het Groene Woud	71
5.2 Area of Outstanding Natural Beauty High Weald	81
5.3 Regionaal Landschap Kempen en Maasland	86
4.4 Vergelijking	92
4.5 Conclusie	100
6. Financiering	101
6.1 Nationaal Landschap Het Groene Woud	102

6.2 Area of Outstanding Natural Beauty High Weald	106
6.3 Regionaal Landschap Kempen en Maasland	110
6.4 Vergelijking	113
6.5 Conclusie	117
7. Conclusie	119
7.1 Conclusie	119
7.2 Aanbevelingen	120
7.3 Discussie	121
Literatuur	122
Lijst met figuren	128
Lijst met geïnterviewden	129

1. Inleiding

1.1 Context

Landschap is overall om ons heen, we wonen en werken er in, we recreëren er in en we genieten soms van het uitzicht. Het landschap is het resultaat van de wisselwerking tussen natuurlijke elementen en menselijke invloeden (Wylie, 2007). Het Nederlands landschap is aan allerlei ruimtelijke processen onderhevig en is door de decennia heen erg veranderd. Van oudsher werd het landschap vooral beïnvloed door de landbouw. Elementen als heggen, houtwallen en molens herinneren hier nog aan. Deze typische cultuurhistorische elementen zijn in oude cultuurlandschappen vaak nog goed te herkennen. Oude cultuurlandschappen zijn van cultuurhistorische betekenis en staan bekend om hun grote landschappelijke kwaliteiten. Vaak beschikken ze ook over een hoge biodiversiteit (Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W, 1999). Tegenwoordig staan deze oude cultuurlandschappen steeds meer onder druk. Door verstedelijking, intensivering van de landbouw en de groeiende vraag naar recreatie en toerisme is de druk op het platteland afgelopen eeuw sterk toegenomen (Daalhuizen e.a. 2008). Aan de andere kant vormt ook de uittocht van boeren een bedreiging, omdat hiermee belangrijke beheerders van het landschap wegvallen. Als gevolg van al deze ontwikkelingen gaat in veel gebieden de kwaliteit van het landschap achteruit (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

In 2004 zijn twintig Nationale Landschappen in het leven geroepen om de kwaliteit van deze oude cultuurlandschappen beter te kunnen behouden. *“De Nationale Landschappen hebben elk een unieke combinatie van cultuurhistorische en natuurlijke elementen en vertellen daarmee het verhaal van het Nederlandse landschap. De Nationale Landschappen kenmerken zich door de specifieke samenhang tussen de verschillende onderdelen van het landschap, zoals natuur, reliëf, grondgebruik en (cultuurhistorische) bebouwing”* (Nationale Landschappen, 2010). De twintig Nationale Landschappen moeten de visitekaartjes van het landelijk gebied vormen. Het beleidsveld waarin Nationale Landschappen moeten functioneren is echter zeer complex. Omdat het merendeel van het landschap in het bezit is van private actoren kan er vaak alleen op indirecte wijze gestuurd worden. De belangen van landschapsbescherming staan hierbij vaak ook lijnrecht tegenover andere belangen zoals die van projectontwikkelaars, boeren etc. Tot nu is het beleid van Nationale Landschappen nog niet erg succesvol gebleken (Janssen e.a. 2007; Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). De kwaliteit van het landschap gaat nog altijd achteruit (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009).

Niet alleen in Nederland wordt op een dergelijke manier geprobeerd de kwaliteit van het landschap te behouden. Ook andere Europese landen kennen vergelijkbaar beleid ter behoud en verbetering van het landschap. Landen als Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland hebben op dit terrein zelfs al een lange geschiedenis. Zo bestaat vergelijkbaar landschapsbeleid in Engeland inmiddels al meer dan zestig jaar. Er is nog niet veel vergelijkend onderzoek gedaan naar de Nationale Landschappen met vergelijkbaar beleid in het buitenland. Het is daarom interessant om hier onderzoek naar te doen.

1.2 Aanleiding en relevantie van het onderzoek

De keuze voor dit onderwerp komt voort uit mijn interesse voor natuur, landschap en ruimtelijke ordening en het vak 'Landschap als arena' van de master geo-communicatie. Door dit vak raakte ik geïntrigeerd door de complexe situatie waarin landschapsbescherming en het beleid van 'Nationale Landschappen' zich in ons land begeeft. In de master is er bij het vak 'Landschap als arena' uitgebreid stilgestaan bij de geschiedenis van landschapsbescherming, het beleid van Nationale Landschappen en de huidige conflictsituaties in het landschap en landschapsbescherming. Het onderzoek sluit daarom ook goed aan bij de studie sociale geografie en de master geo-communicatie.

Maatschappelijke relevantie

Men probeert met de Nationale Landschappen de kwaliteit van het landschap, cultuurhistorie en natuur te behouden. Landschap is een algemeen maatschappelijk goed (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Iedereen kan er van genieten. Mensen vinden het belangrijk dat de landelijke en natuurlijke omgeving er natuurlijk uitziet, met veel openheid en variëteit (Rogge, 2007). De gemiddelde bewoner hecht hierbij evenveel aan de beleving van natuur als van een oud cultuurlandschap (Rogge, 2007; Renes, 2006). Veel van de cultuurlandschappen vervullen tegenwoordig dan ook als een belangrijke toeristische en recreatieve functie. Het landschap heeft waarde voor Nederland als toeristisch-recreatief product en als onderdeel van een aantrekkelijk leefklimaat (Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W, 1999). Landschappen worden steeds meer erkend als essentiële componenten in de omgeving van mensen, het geeft uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijke culturele en natuurlijke erfgoed (Janssen, 2007). Oude cultuurlandschappen zijn bovendien van grote waarde voor de biodiversiteit in Nederland (Renes, 2006). Het is van maatschappelijk belang om de kwaliteit van het landschap zo veel mogelijk te behouden en of te verbeteren zodat er genoten kan blijven worden van het landschap en de gebieden nog aantrekkelijker kunnen worden gemaakt voor recreatie. De rijksoverheid wil dat de twintig Nationale Landschappen de visitekaartjes van het landelijk gebied in Nederland gaan vormen (Nationale Landschappen, 2010).

Provincie Noord-Brabant heeft in samenspraak met Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap een voorstel gedaan voor dit afstudeeronderzoek. Provincie Noord-Brabant wil serieus werk maken van Nationaal Landschap Het Groene Woud. Dit is volgens de Provincie een gebied met grote waarde voor natuur, landschap en cultuurhistorie. Het landschap staat echter ook in deze gebieden enorm onder druk, zo dreigt er een harde scheiding tussen de natuurgebieden en het gebied hier om heen. Provincie Noord-Brabant en de gebiedspartners vragen zich daarom af hoe het landschap binnen Nationaal Landschap Het Groene Woud beter behouden kan worden. Provincie Noord-Brabant denkt hierbij veel te kunnen leren van de ons omringende landen, waar waardevolle landschappen misschien wel beter worden beschermd dan in Nederland.

Wetenschappelijke relevantie

De Nationale Landschappen in Nederland zijn relatief nieuw. Pas in 2006 zijn de Nationale Landschappen definitief vastgesteld. Afgelopen jaren zijn er over de Nationale Landschappen een aantal kritische rapporten verschenen, waaronder 'Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk' van het Ruimtelijk Planbureau (2007) en 'Landschap beschermen en ontwikkelen' van het Planbureau voor de Leefomgeving (2008). Hieruit kwam onder andere naar voren dat het landschapsbeleid nog te zacht en vaag is en dat landschap een zwakke positie heeft ten opzichte

van andere beleidsterreinen en dat het beleid van Nationale Landschappen nog niet erg succesvol is.

In landen als Groot-Brittannië, Duitsland en Frankrijk worden waardevolle (cultuur)landschappen al veel langer op een vergelijkbare manier beschermd als beschermd landschap (IUCN categorie V beschermde landschappen). In het rapport 'Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk' en het artikel van Joks Janssen (2009) is het beleid van Nationale Landschappen al eens vergeleken met dat van de National Parks in Engeland, de Parcs Naturel Regionaux uit Frankrijk en de Natuurparken uit Duitsland. Er is nog geen onderzoek gedaan naar Areas of Outstanding Natural Beauty die veel meer op Nationale landschappen lijken en ook niet met de Regionale Landschappen in België. Volgens Janssen zou verdere samenwerking en uitwisseling van kennis uit andere landen kunnen ondersteunen bij deze hervormingen (Janssen, 2009).

Gekozen is om Nationaal Landschap Het Groene Woud te vergelijken met een Area of Outstanding Natural Beauty (AONB) en een Regionaal Landschap. Areas of Outstanding Natural Beauty lijken in vergelijking tot National Parks qua beleid en sturingsfilosofie op de Nationale Landschappen. Ook komen de gebiedseigenschappen van de AONB's meer overeen met die van de Nationale Landschappen. AONB's bestaan vooral uit cultuurlandschappen zoals landbouwgebieden in lager gelegen gebieden, terwijl National Parks meer in hoger gelegen gebieden liggen, zogenaamde *'less favoured areas'* die door het geaccidenteerde terrein voor landbouw minder geschikt zijn en meer wildernis moeten uitstralen. Van Regionale Landschappen is in de Nederlandse literatuur nog niet veel bekend. Ik ben geen literatuur tegengekomen waarin de Nationale Landschappen al eens vergeleken zijn met Regionale Landschappen wat een onderzoek naar deze verschillen extra interessant maakt. Uit navraag bij de provincie Noord-Brabant bleek dat er in het verleden al eens eerder contacten waren geweest met AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. De gebieden bleken over ongeveer vergelijkbare gebiedskenmerken te beschikken en beide gebieden hadden volgens de betrokkenen aspecten die interessant konden zijn voor het onderzoek. Het feit dat er in het verleden al contact tussen de provincie Noord-Brabant en de organisaties is geweest kon er toe bijdragen om wat makkelijker afspraken voor een interview te kunnen regelen.

1.3 Probleemstelling

Dit onderzoek naar Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland richt zich op de volgende centrale vraag:

“Hoe is het beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen bestuurlijk en juridisch ingekaderd, hoe zijn Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland georganiseerd, hoe worden ze gefinancierd en hoe wordt geprobeerd om de kwaliteit van het landschap te behouden en te verbeteren, en waarin liggen de verschillen?”

Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland hebben als doel de kwaliteit van het landschap te beschermen en te behouden. Provincie Noord-Brabant wil weten hoe in andere gebieden geprobeerd wordt de kwaliteit van het landschap te behouden en te verbeteren. Daarvoor is het

eerst belangrijk om te weten hoe de drie beleidsinstrumenten worden aangestuurd en hoe ze juridisch zijn ingekaderd. De verwachting is dat dit grote invloed heeft op de manier waarop men in de gebiedsorganisaties probeert het landschap te behouden. Ook de manier waarop de organisatie is georganiseerd en de manier van werken zijn hierbij van belang. Er is in de regio waarschijnlijk ook genoeg draagvlak nodig om resultaten te kunnen boeken. Ook de financiering is een belangrijk deelaspect. Om de doelstellingen te kunnen behalen is immers voldoende geld nodig. Bij de Nationale Landschappen is dit voorsnog één van de grootste problemen, het is interessant om te zien over wat voor budgetten de andere twee organisaties beschikken. Van elk aspect zal worden onderzocht waarin de overeenkomsten en verschillen liggen.

De centrale vraag van deze thesis bestaat uit verschillende aspecten. Deze zijn onderverdeeld in deelvragen. Hieronder worden deze deelvragen kort toegelicht.

Deelvraag 1: “Hoe wordt het beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen aangestuurd, hoe is het beleid juridisch ingekaderd en waarin liggen de verschillen?”

De eerste deelvraag richt zich op het bestuurlijk en juridisch kader. Wijkt de Nederlandse beleidsvariant hierin veel af van de Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty of vertonen het bestuurlijke en juridische kader van deze beleidsconcepten dezelfde kenmerken? Wat is de mate van sturing door de nationale overheden op het gevoerde beleid en zijn en hoe zijn de beleidsinstrumenten juridisch ingekaderd binnen de wet en de ruimtelijke ordening?

Deelvraag 2: “Hoe zijn Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland georganiseerd, hoe wordt geprobeerd om de kwaliteit van het landschap te behouden en te verbeteren en waarin liggen de verschillen?”

De tweede deelvraag richt zich op de organisaties van Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Hoe zitten de organisaties in elkaar, wat is de werkwijze en hoe stabiel is positie van de organisatie zelf en van de organisatie in de regio. En wat is het effect van het beleid voor de kwaliteit van het landschap binnen het gebied?

Deelvraag 3: “Hoe worden Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland gefinancierd, wat wordt hier mee gedaan en waarin liggen de verschillen?”

De derde deelvraag richt zich op de financiering van Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Uit rapporten blijkt dat er te weinig geld beschikbaar is voor de Nationale Landschappen om de doelen te kunnen verwezenlijken maar hoe is dit bij AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland? Hoe verhoudt het budget van Nationaal Landschap Het Groene Woud zich tot dat van Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Wordt er in deze gebieden veel meer geïnvesteerd, juist minder of verschillen de budgetten niet veel van elkaar? En wat wordt er met dit geld gedaan?

1.4 Doelstelling

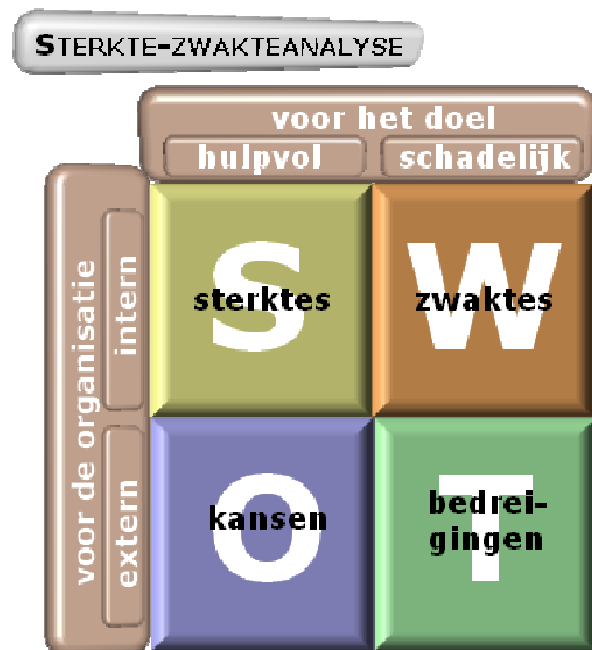
De doelstelling van deze thesis is verbonden aan de probleemstelling. Het eerste doel van dit onderzoek is om het bestuurlijke en juridische kader de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen met elkaar te vergelijken en te beoordelen op sterke en zwakke punten. Het tweede doel is om van Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland de organisatie, werkwijze en financiering met elkaar te vergelijken en te beoordelen op sterke en zwakke punten om vervolgens aanbevelingen te kunnen doen voor de gebiedspartners die betrokken zijn bij Nationaal Landschap Het Groene Woud.

1.5 Methode

Er is voor gekozen om de benodigde informatie voor het onderzoek te verkrijgen via literatuuronderzoek en diepte-interviews met experts. Het literatuuronderzoek is gebruikt om op basis van de aanwezige literatuur een goed beeld te verkrijgen van de concepten landschap, Nationale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen. Het literatuuronderzoek dient een goed beeld te geven van de al bestaande kennis en vormt een goede basis voor het onderzoek.

De diepte-interviews zijn gehouden met experts van de drie gebiedsorganisaties van Het Groene Woud, High Weald en Kempen en Maasland. De bedoeling hiervan was om een beter beeld te krijgen van onder andere de huidige situatie van de gebiedsorganisaties en de staat van het landschap in deze gebieden. Over deze specifieke gebieden en gebiedsorganisaties is in de literatuur weinig beschreven. De benodigde informatie was vaak te specifiek. Veel van de benodigde informatie kon daarom alleen op deze wijze ontsloten worden. Het voordeel van de diepte-interviews is dan ook om mogelijke hiaten in de bestaande literatuur op te kunnen vullen. Ook kunnen verschillende zaken worden verduidelijkt waardoor er een veel beter begrip van de situatie kan ontstaan, daarnaast kan er informele informatie worden uitgewisseld.

Om de informatie van de drie beleidsinstrumenten en gebieden te kunnen vergelijken is gebruik gemaakt van verschillende toetsingsvragen die per gebied beantwoord dienen te worden. De resultaten (antwoorden) van deze toetsingsvragen worden vervolgens in een overzichtelijk schema gezet en vergeleken. Dit gebeurt aan de hand van een SWOT-analyse. SWOT staat voor Strength Weaknesses Opportunities Threats, dus Sterkte Zwakte Kansen Bedreigingen. De SWOT-analyse is dus een sterkte-zwakte analyse. De SWOT-analyse is een model dat de interne en externe analyse samenbrengt. Uit de interne analyse volgen de sterktes en zwaktes. Uit de externe analyse volgen de kansen en bedreigingen. In figuur 1.1 is het schema van een sterkte-zwakteanalyse weergegeven. Door middel



Figuur 1.1 Schema van een sterkte-zwakteanalyse
Bron: Young and Dynamic Consultancy

van deze analyse kunnen op een overzichtelijke wijze de sterke en zwakke punten van het beleid worden duidelijk gemaakt.

1.6 Opbouw

In het volgende hoofdstuk, het theoretisch kader, zal op basis van wetenschappelijke literatuur onder andere het concept 'landschap' worden behandeld en welke verklaringen er zijn om landschap te beschermen, wie bepaalt wat er in het landschap beschermd moet worden en welke processen invloed hebben op het landschap. Ook wordt er een kort overzicht gegeven van de geschiedenis van het landschapsbeschermingbeleid in Nederland en West-Europa. In hoofdstuk 3 'Introductie van beleid en gebieden' volgt een kennismaking met het beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen. In dit hoofdstuk zullen ook Het Groene Woud, High Weald en Kempen en Maasland worden geïntroduceerd. Er zal onder andere worden ingegaan op de ligging, de gebiedskenmerken en landschapskenmerken.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 komen vervolgens de resultaten van het onderzoek naar voren. In hoofdstuk 4 wordt het bestuurlijke en juridische kader van de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen en *Areas of Outstanding Natural Beauty* met elkaar vergeleken. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de wijze waarop overheden dit specifieke beleid aansturen en hoe het beleid juridisch is ingekaderd. Hoofdstuk 5 richt zich op de organisaties van NL Het Groene Woud, AONB High Weald en RL Kempen en Maasland. Er zal onder andere worden ingegaan op de organisatievorm, werkwijze en de effecten van het beleid op het landschap. Hoofdstuk 6 richt zich vervolgens op de financiering van de drie gebiedsorganisaties. In dit hoofdstuk worden de budgetten en uitgaven van de drie organisaties met elkaar vergeleken. In deze hoofdstukken wordt het onderwerp telkens eerst per land afzonderlijk beschreven. De resultaten worden vervolgens in een overzichtelijk schema weergegeven, waarna de informatie van de beleidsinstrumenten / gebiedsorganisaties met elkaar vergeleken worden. In hoofdstuk 4 en 5 zal dit gebeuren op basis van de SWOT-analyse. Aan het eind van elk hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de betreffende deelvraag. In hoofdstuk 7 zal tot slot antwoord worden gegeven op de centrale vraag van deze thesis. Ook worden er aanbevelingen gedaan en worden de uitkomsten van het onderzoek, het onderzoeksproces en de gebruikte methode gereflecteerd.

2. Theoretisch kader

2.1 Wat is landschap?

De term landschap bestaat al eeuwen en kent verschillende betekenissen. Van oorsprong heeft het woord landschap een territoriale betekenis en is het vergelijkbaar met het begrip 'regio', in het Duits 'Landschaft' (Nederlands: '(de) landschap' en Engels: 'landscape') (Renes, 2009a). In deze betekenis is landschap een geografische eenheid en bevat het plaats ('*place*') en ruimte ('*space*'). Hierbij omvat het landschap het relatiestelsel van natuurlijke en culturele elementen en structuren. Rond de zestiende eeuw begonnen schilders in de Lage Landen afbeeldingen van de omgeving te maken. Sindsdien wordt de term landschap ook gebruikt voor de afbeelding van de omgeving. De Nederlandse term '(het) landschap' werd het Engelse 'landscape'. De term landschap kreeg steeds meer relatie met de waarneming en kreeg hierdoor steeds meer een visuele betekenis. We kunnen het landschap visualiseren, beschrijven en in kaart brengen. Landschap is naast de fysieke eenheid ook een constructie in ons hoofd (Wylie, 2007). Het begrip landschap is dus vrij complex, Wylie verwoordt dit zo: "*Is landscape a scene we are looking at, or a world we are living in? Is landscape all around us or just in front of us? Do we observe or inhabit landscape?*" (Wylie, 2007, p. 4.). Volgens Wylie (2007) is landschap spanning, en bestaat het uit verschillende soorten spanningen. Het is een spanning tussen afstand en nabijheid, de spanning tussen de observatie en het bewonen van het landschap, de spanning tussen wat het landschap zelf is en wat ons mentaal beeld van het landschap is en de spanning tussen cultuur en natuur.

Binnen de sociale geografie zijn er een aantal invloedrijke wetenschappers geweest die zich hebben bezig gehouden met het fenomeen landschap. De manier waarop het landschap werd geïnterpreteerd en werd onderzocht is in de loop der jaren erg veranderd. Jackson, Sauer en Hoskins benaderden landschap vooral als materiële entiteit; het fysieke landschap met zijn objecten en patronen. Vanaf de jaren '80 gaan wetenschappers als Cosgrove landschap anders bekijken en trekken het begrip landschap breder. Er ontstond meer aandacht voor de representatie van het landschap en de symbolisering van het landschap in foto's, schilderijen en beschrijvingen. Wat hierbij essentieel is, is de specifieke manier hoe het landschap wordt bekeken. Dennis Cosgrove noemt dit een '*landscape way of seeing*'. Deze '*way of seeing*' bepaalt de betekenis van het landschap. Afgelopen twintig jaar werd landschap in de nieuwe culturele geografie vooral gelinkt aan de visualiteit, ideologie en gezag. Bekeken werd bijvoorbeeld de manier waarop landschap wordt gebruikt om de eigen visie over te brengen op anderen of het landschap te gebruiken om er bepaalde macht mee uit te drukken of juist te protesteren tegen deze macht (Wylie, 2007). Volgens Cosgrove is de manier hoe we naar het landschap kijken cultureel bepaald en hebben we in Europa een typisch Europese manier van hoe we het landschap bekijken (Renes, 2006). Iedereen kijkt echter vanuit een eigen visie en bril naar het landschap: een bewoner kijkt er anders naar dan politici of een boer, en een sociaal geograaf zal er weer anders naar kijken als een ecooloog (Wylie, 2007).

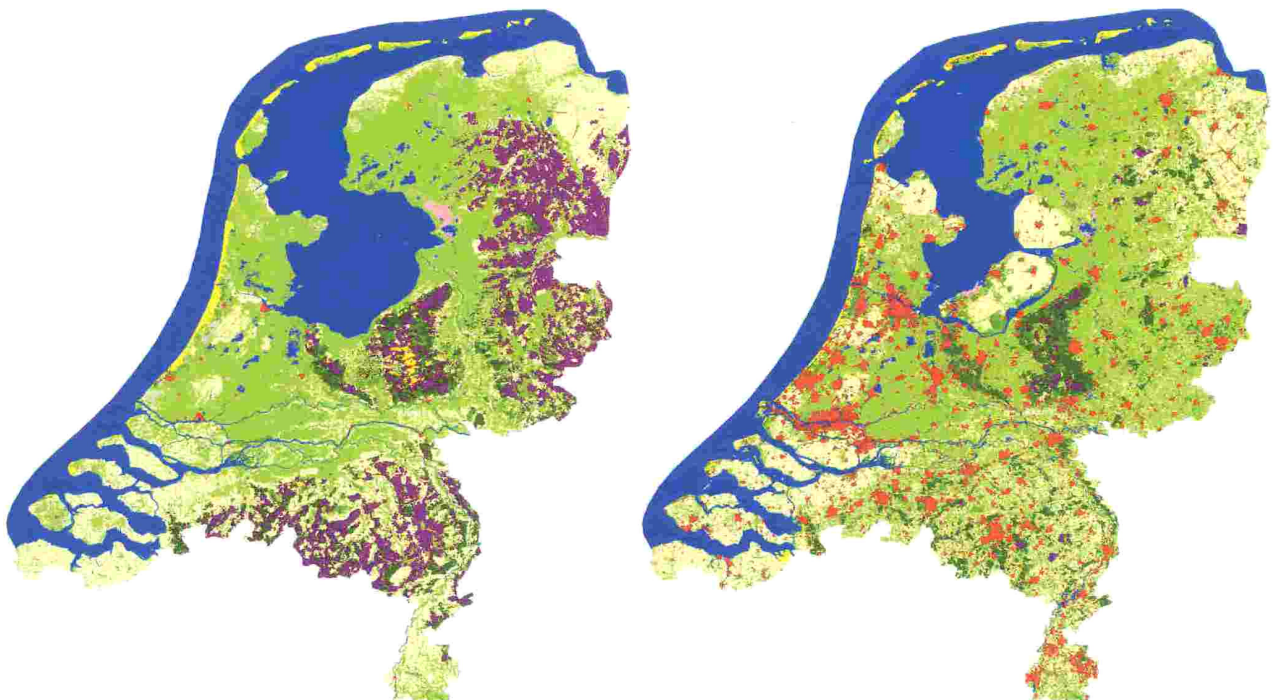
Landschap kan dus op verschillende manieren bekeken worden en heeft meerdere betekenissen in zich. Jacobs (2006) heeft het landschap daarom in drieën gedeeld: *matterscape*, *powerscape* en *mindscape*. *Matterscape* is het landschap zoals dat bestaat in de fysieke realiteit, bestaande uit fysieke objecten en processen. *Powerscape* is het landschap zoals dat bestaat in de sociale realiteit, bestaande uit normen voor het gedrag van mensen met betrekking tot de omgeving. *Mindscape* is

het landschap zoals dat bestaat in de innerlijke realiteit, het landschap zoals dat beleefd wordt door een individu met eigen betekenissen, waarde oordelen en gevoelens. Volgens Renes (2008) krijgt een landschap zijn betekenis pas door de mens doordat mensen het landschap hervormen en vervormen en doordat mensen hier een betekenis aan geven. Landschap is iets dat te allen tijde aan (menselijke) invloeden onderhevig is. Het landschap wordt door de tijd heen steeds een beetje omgevormd maar wordt slechts zelden compleet vernieuwd, er blijft bijna altijd wel iets over van het oorspronkelijke landschap. Het landschap ligt daardoor vol met kenmerken vanuit het verleden die herinneren aan vroegere gebruikers en bewoners Renes (2008).

2.2 Ontwikkeling landschap en landschapsbeleid in Nederland

Afgelopen eeuw is het landschap in Nederland dan ook sterk veranderd. Rond het jaar 1900 bestond een groot gedeelte van Nederland nog uit onontgonnen gebieden, zogenaamde woeste gronden. Een groot gedeelte daarvan is afgelopen honderd jaar gecultiveerd: venen werden weilanden en heide werden akkers. Het percentage landbouwgrond nam daardoor aan het begin van de eeuw sterk toe en het percentage natuur af. De laatste decennia neemt het percentage landbouwgrond echter langzaam maar zeker af ten koste van verstedelijking: afgelopen 100 jaar is 15% van het landbouwoppervlak verstedelijkt (Daalhuizen e.a., 2008).

Figuur 2.1 Grondgebruik in Nederland in 1900 en 2000



Bron: Knol, W.C., H. Kramer & H. Gijsbertse (2004). Historisch Grondgebruik Nederland; een landelijke reconstructie van het grondgebruik rond 1900. Alterra, Wageningen (Alterra Rapport 573), pp. 35-36

In figuur 2.1 op de vorige pagina is links een kaartje van het ruimtegebruik in Nederland in het jaar 1900 weergegeven en rechts een kaartje van het ruimtegebruik Nederland in het jaar 2000. Het verschil in ruimtegebruik valt duidelijk op, de ontginning van woeste gronden (paars) ten koste van landbouwgrond (lichtgroen) wordt duidelijk zichtbaar. In 2000 is er amper woeste grond meer over, het merendeel van de voormalige woeste gronden is nu landbouwgrond. Ook de verstedelijking (oranje) is duidelijk zichtbaar.

Voor de Tweede Wereldoorlog

De decennia rond 1900 worden gezien als geboorteperiode van natuur- en landschapsbescherming in Nederland met de oprichting van verschillende organisaties als Nederlandsche Vereniging tot Bescherming van Vogels (1899), Staatsbosbeheer (1899), Nederlandsche Natuurhistorische Vereeniging (1901), Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (1905). In 1905 kocht Natuurmonumenten het Naardermeer om te voorkomen dat het een vuilnisbelt zou worden. Dit kan als officieel beginpunt worden gezien van de natuur- en landschapsbescherming in Nederland. Vanaf de jaren 20 werd het land (vooral heide en bos) versneld ontgonnen om de werkloosheid op het platteland te verminderen, halfnatuurlijke landschappen verdwenen. Bij de stedelijke elite groeide in die tijd het verlangen naar het pre-industriële landschap, het traditionele leven en oude waarden van het platteland. Het beschermen van natuurlijk erfgoed werd steeds belangrijker geacht. Verschillende planologen opperden ook het belang van landschapsbescherming. Natuur werd gezien als noodzakelijke aanvulling van het stedelijke en industriële leven. Groene ruimten konden belangrijke recreatieve mogelijkheden bieden aan de stedelingen. Daarom moest landschap beschermd worden en de inbreuk op het platteland worden tegen gegaan. Er werden Provinciale Landschappen opgericht die de aantasting van het oude cultuurlandschap tegen moesten gaan wat uiteindelijk niet echt van de grond kwam en er werd succesvol gestreden tegen lintbebouwing van Het Gein. In tegenstelling tot het buitenland waar door de overheid beschermde gebieden werden aangewezen hield de Nederlandse overheid zich door de economische crisis van de jaren dertig op de vlakte. De vooroorlogse initiatieven tot bescherming van natuur en landschap waren daardoor voor het grootste deel afkomstig van private initiatieven (Janssen, 2009a).

Intensivering landbouw

Het landschap in Nederland is vooral na de Tweede Wereldoorlog erg veranderd. Met name door verstedelijking en intensivering van de landbouw. Door technologische innovaties, ruilverkaveling en een stimulerend (Europees) landbouwbeleid is de productiviteit enorm gegroeid en de efficiency enorm vergroot. Door deze schaalvergroting zijn de agrarische bedrijven erg gegroeid en is het aantal boerenbedrijven verminderd. De agrarische sector is sterk geïntensiveerd en geïndustrialiseerd en behoort hierdoor tot de meest productieve en efficiënte in de wereld. Vooral de meer 'industriële' (niet grondgebonden) takken van de landbouw, zoals de glastuinbouw en de intensieve veehouderij (varkens, kippen) hebben een sterke positie op de wereldmarkt. Ten tijde van de wederopbouw had voedselproductie de eerste prioriteit, natuur- en landschapsbescherming had amper prioriteit (Daalhuizen e.a., 2008). De landbouwsector was vrijgesteld van ruimtelijke planning en had bijna de absolute macht op het platteland. Er werden geen beperkingen opgelegd aan de ruilverkaveling en het landschap werd grotendeels genegeerd. De landbouw floreerde en natuur, landschap en milieu verslechterden (Janssen, 2009a). Door de schaalvergroting en mechanisering in de landbouw zijn veel van de woeste gronden ontgonnen. Met de ruilverkaveling zijn akkers vergroot en zijn traditionele perceelafscheidingsen als heggen en houtwallen vervangen door prikkeldraad. Hierdoor is het kleinschalige landschap zoals die bestonden in oude cultuurlandschappen steeds meer verdwenen (Daalhuizen e.a., 2008).

Begin jaren zestig kwamen de eerste veranderingen in het modernistische standpunt. Ontginningen werden door de rijksoverheid een halt toegeroepen. De overgebleven heidevelden en veengebieden moesten worden beschermd als natuurgebied en recreatiebestemming. In de jaren zeventig ondernam de rijksoverheid echter pas voor het eerst serieuze pogingen om waardevolle cultuurlandschappen te beschermen. Doordat het landschap de intensivering van de landbouw en toenemende verstedelijking en infrastructuur in een steeds hoger tempo veranderde, werd de bezorgdheid over de toekomst van het landschap steeds nadrukkelijker. De nadelen van de gehanteerde planningsprogramma's en ruilverkaveling werden steeds duidelijker zichtbaar. De overheid besloot in te grijpen. Protesten tegen de achteruitgang van het platteland droegen hier aan bij (Janssen, 2009a). Als gevolg van de betere welvaart bereikte de belangstelling voor landschap in het midden van de jaren '70 een hoogtepunt (de Tweede Golf) (Renes, 2009b). Natuurorganisaties kregen steeds meer leden en konden steeds meer invloed uitoefenen op de overheid om deze aan te moedigen actie te ondernemen (Janssen, 2009a). De landschapsbescherming was in die tijd vooral een strijd tegen de ruilverkaveling (Renes, 2009b).

Figuur 2.2 Grotere percelen door ruilverkaveling en kaler landschap door intensivering landbouw



Bron: Rienks e.a. 2008

Midden jaren zeventig was er het plan om naast Nationale Parken ook Nationale Landschapsparken in te stellen. Waar de Nationale Parken van de grond kwamen, lukte dit bij de Nationale Landschapsparken niet door het gebrek aan institutionele ondersteuning (Janssen, 2009a). Boeren verzetten zich stevig tegen de plannen omdat ze bij de term 'parken' een gesloten gebied associeerden met een groot hek er om heen waarin geen mogelijkheden zouden bestaan om landbouw verder te moderniseren. Uiteindelijk werd in 1980 het plan door een parlementaire commissie afgeschoten. In de jaren tachtig werd landschaps- en natuurbeleid ondergebracht bij het ministerie van landbouw en raakte het landschapsbeschermingbeleid in een impasse (Janssen, 2009a).

Recente ontwikkelingen

Het merendeel van de kernkwaliteiten zijn al voor 1990 verloren gegaan door onder andere de ruilverkavelingen. Naast de intensivering van de landbouw is verstedelijking en verstening de belangrijkste ruimtelijke verandering die zich in de afgelopen decennia in het Nederlandse landschap heeft voorgedaan. Vanaf 1990 zijn de landschappelijke kwaliteiten vooral afgenomen

door verstedelijking (Koomen e.a. 2004; Koomen e.a. 2007). Niet alleen steden zijn door de decennia heen sterk uitgebreid met nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en recreatiegebieden, maar ook dorpen zijn sterk uitgebreid met nieuwe woon- en bedrijfsbebouwing. Deze voortgaande verstedelijking is gepaard gegaan met nieuwe infrastructuur. Door auto- en spoorwegen en hoogspanningsleidingen zijn er nieuwe doorsnijdingen van het landschap ontstaan. Naast het verdwijnen van platteland en buitengebied heeft de voortgaande verstedelijking ook gevolgen gehad voor de openheid van het landschap: op vele plekken in Nederland is de stad aan de horizon zichtbaar. De openheid van het landschap dat in veel gebieden wordt gezien als kernkwaliteit, staat onder druk van schaalvergroting in de landbouw, verstedelijking en natuurontwikkeling (Daalhuizen e.a. p 10, 2008).

Afgelopen jaren heeft de landbouwsector op zowel economisch als ruimtelijk vlak aan betekenis ingeboet. Andere functies zoals wonen, recreatie en toerisme, nieuwe bedrijvigheid en natuurbescherming en -ontwikkeling zijn op het platteland en in het landschap belangrijker geworden. In de laatste dertig jaar is het aantal recreatiemogelijkheden op het platteland explosief gegroeid. Ook bestaat er een grote vraag naar het wonen op het platteland. De invloed van de landbouwsector is dus afgenomen maar daar tegenover staan de toenemende druk van wonen, recreatie en toerisme, nieuwe bedrijvigheid. Ook natuurbescherming en -ontwikkeling zijn op het platteland en in het landschap belangrijker geworden. Afgelopen jaren is de druk op het platteland en daarmee ook op de oude cultuurlandschappen alleen maar vergroot (Daalhuizen e.a. p 10, 2008).

Deze verschuivingen zijn veroorzaakt door grote maatschappelijke veranderingen, vooral veroorzaakt door de toegenomen welvaart. Als gevolg hiervan is de mobiliteit en de hoeveelheid vrije tijd toegenomen. Het platteland is hierdoor voor veel mensen beter bereikbaar en toegankelijker geworden voor zowel wonen en werk als voor recreatie. Door deze veranderingen waarin de rol van landbouw is afgenomen en vooral wonen en toerisme belangrijker zijn geworden is het Nederlandse platteland getransformeerd van een productieruimte in een consumptieruimte (Daalhuizen e.a. p 10, 2008). In figuur 2.3 zijn in een schema de belangrijkste maatschappelijke en economische ontwikkelingen op het platteland weergegeven. Het platteland wordt in Nederland vooral gezien als een aantrekkelijke verblijfsruimte (consumptieruimte), zowel door buitenstaanders als door bewoners zelf. Zowel voor de vrijetijdsbesteding (recreatie en toerisme) als voor het wonen hebben mensen behoefte aan rust, ruimte en groen. Daarnaast is door de toegenomen aandacht en draagvlak voor landschaps- en natuurbescherming het aantal hectare aan natuurgebied uitgebreid, ten koste van landbouwgrond. In het jaar 2000 bestond het landgebruik in Nederland uit 69% landbouwgrond, 14% natuur, 11% woon- en werkbestemming, 3% infrastructuur en 3% recreatiegebieden (Grootte, 2006).

Figuur 2.3 Maatschappelijke en economische ontwikkelingen, voorbeelden van nieuwe activiteiten en veranderingen in het landschap

Maatschappelijke ontwikkelingen	Nieuwe activiteiten	(Mogelijke) veranderingen in het landschap
Toename welvaart	Toename vraag landelijk wonen	Nieuwe woningen Dorpsuitbreidingen
Toename mobiliteit	Toename dag- en verblijfsrecreatie Toename vraag landelijk wonen	Recreatie- en vakantierreinen, golfterreinen Recreatiewoningen Nieuwe infrastructuur
Toename maatschappelijke betrokkenheid bij landschap en natuur	Landschapsbescherming Natuurontwikkeling Agrarisch natuurbeheer	Nieuwe natuur
Toename zorg klimaatverandering	Inzet en exploitatie alternatieve energiebronnen Ruimte voor water	Windmolens en windparken Dijkverzwaring, grotere uiterwaarden
Economische ontwikkelingen		
Schaalvergroting en industrialisering van de landbouw	Productievergroting en nieuwe productiemethoden Nieuwe gewassen/ teelten	Megastallen Kassen
Ruralisatie van de industrie (urban-rural shift)	Nieuwe bedrijven	Nieuwe bedrijventerreinen
Tertiarisering van de economie	Nieuwe bedrijven	Hergebruik voormalige agrarische gebouwen
Toename belang vrijetijdssector	Nieuwe recreatiebedrijven	Recreatie- en vakantieparken en golfterreinen Recreatiewoningen Recreatieterreinen

Bron: Daalhuizen e.a. 2008

Nota Belvédère en Nota Ruimte

Mede door internationale aandacht voor landschap en de afnemende machtspositie van de landbouw op het platteland werd het landschap weer nadrukkelijker op de agenda gezet. Eind jaren negentig werd in de Nota Belvédère (1999) het cultuurhistorische belang van het Nederlandse landschap geagendeerd. De cultuurhistorische identiteit van gebieden zou sterker richtinggevend moeten worden voor de inrichting van de ruimte. Er was hierbij sprake van een verschuiving in de manier waarop het landschap beschermd zou moeten worden. De klassieke manier van landschapsbescherming zoals in de jaren zeventig, waarin alle ontwikkelingen die de kwaliteiten van het landschap in gevaar konden brengen werden tegen gehouden, werd niet meer geschikt bevonden. Er werd een meer dynamischere benadering geadviseerd die zich zou richten op geïntegreerde ontwikkeling in plaats van de klassieke bescherming. Er moest meer worden gekeken vanuit mogelijkheden dan beperkingen. Deze ontwikkelingsgerichte benadering werd aangeduid met de term 'behoud door ontwikkeling'. De Nota Belvédère gaf een aantal gebieden aan waarin overheden werden gestimuleerd om met een dynamischer blik cultureel erfgoed een sterkere verbinding te creëren tussen erfgoedbescherming en ruimtelijke planning, natuur en landschap (Janssen, 2009a).

In de vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) werd de beleidscategorie Nationale Landschappen opnieuw geïntroduceerd. In eerste instantie werd er uitgegaan van zeven Nationale Landschappen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2001). Dit werd in de Nota Ruimte (2004) uiteindelijk uitgebreid tot twintig. Voormalige Waardevolle Cultuur Landschappen en Belvédèregebieden werden verenigd in de nieuw op te richten Nationale Landschappen. Het doel is om zodoende meer aandacht te genereren voor het beheer, behoud en versterking van het landschap en zijn natuurlijke, cultuurhistorische en recreatieve waarden. De rijksoverheid heeft van elk nationaal landschap de kernkwaliteiten vastgesteld. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk zo lang de kernkwaliteiten van het landschap behouden blijven of zelfs worden verbeterd. Deze benadering wordt het 'ja, tenzij' principe genoemd en komt overeen met de Belvédère Nota (Janssen e.a., 2007).

Met de Nationale Landschappen werd een nieuwe poging gedaan om IUCN categorie V beschermde landschappen in Nederland te introduceren. Na alle eerdere pogingen om Nationale Landschappen (waaronder de Waardevolle Cultuurlandschappen) van de grond te krijgen lukte dit in 2004 uiteindelijk wel. Als belangrijkste redenen dat het in 2004 wel is gelukt kunnen de afbrokkelende machtspositie van de landbouwsector en de omschakeling van een gesloten beschermingsbenadering naar een open ontwikkelingsgerichte beschermingsbenadering genoemd worden (Janssen, 2009a). Ondanks dat de Nationale Landschappen van de grond zijn gekomen is het beleid nog niet succesvol. Planbureau voor de Leefomgeving (2008) stelt dat het landschapsbeleid te zacht en te vaag is. Volgens het Planbureau liggen de beleidsdoelen van het Rijk ten aanzien van het landschap dan ook nauwelijks binnen bereik en is de kans dat de gewenste doelen binnen de gestelde termijnen behaald worden zeer beperkt. Het financiële en juridisch instrumentarium van natuur en landschap is te beperkt waardoor het niet op kan tegen economische belangen van rode bestemmingen. Daardoor delft het landschap momenteel het onderspit ten opzichte van andere belangen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

2.3 Beschermde landschappen in Europa

Ook in andere West-Europese landen wordt geprobeerd landschappen te beschermen. West-Europa kent een lange geschiedenis in landschapsbescherming (Hamin, 2002). Het dichtbevolkte karakter en de afwezigheid van echte wildernis hebben er toe bijgedragen dat cultuurlandschappen een belangrijke beschermingscategorie zijn geworden. Bescherming heeft zich vooral gericht in landschappen waarin wordt geleefd en wordt gewerkt (Janssen p. 1, 2009). Deze landschappen zijn afhankelijk van menselijke interventies. Europa is zowel qua natuur en cultuur erg gevarieerd. De beschermde landschappen liggen in de het hart van de identiteit van landelijk Europa en verrijken de culturele en natuurlijke diversiteit van zowel mensen en plaatsen. De mooiste en kwetsbaarste landschappen worden daarom beschermd (Pedroli, 2007).

In elk land heeft de bescherming en beheer van landschappen een andere ontwikkeling doorgemaakt dat werd beïnvloed door geografische en historische kenmerken, sociale structuur, politieke organisatie en planningcultuur. Als gevolg daarvan vertonen beschermde landschappen in heel Europa veel verschillen, van het aantal aangewezen gebieden die zij hebben ingesteld, de juridische structuren, taken, maar ook in het percentage van het landoppervlak dat beschermd is. Ondanks alle verschillen zijn er een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Het gaat bijna altijd om (landelijke) landschappen die belangrijk zijn voor hun traditionele en minder intensief landgebruik. In de meeste gevallen worden deze landschappen beheerd door particuliere

grondeigenaren, voornamelijk boeren (Janssen, 2009b). De IUCN geeft dit beschermde landschap aan met categorie V. IUCN (International Union for the Conservation of Nature) definieert beschermde landschappen als gebieden waar de interactie tussen mens en natuur over de loop van tijd heeft geleid tot een gebied met een uitsprekend karakter met duidelijke esthetische, ecologische of culturele waarde, en vaak een biologische diversiteit (IUCN, 1994). Deze gebieden worden beheerd voor het landschapsbehoud en recreatie. Binnen Europa is bijna de helft van de beschermde gebieden een categorie V gebied (Janssen, 2009b). Tot deze beschermingscategorie V behoren onder andere de National Parks en Areas of Outstanding Natural Beauty in Engeland, de Parcs Naturel Regionaux in Frankrijk, de Naturparke in Duitsland en Oostenrijk, de Parco Naturale Originale in Italië, de Regionale Landschappen in België en dus ook de Nationale Landschappen in Nederland.

Mose (2007) stelt dat de conceptuele visie die aan de meeste Categorie V beschermde landschappen ten grondslag liggen vooral wordt gekenmerkt door een dynamisch innovatieparadigma. Dit paradigma wordt gekenmerkt door een gematigd antropocentrisme waarin mensen een belangrijke integrerende rol spelen. Dit paradigma is in de jaren 80 en 90 ontstaan. Er is in die tijd steeds meer vraag ontstaan naar bescherming op een grotere schaal, bescherming dat meer geïntegreerd is met landbouw en toerisme en ten slotte het meer promoten van lokale initiatieven (Hammer, 2007). Hierdoor is afgelopen jaren steeds meer het paradigma ontstaan waarin bescherming en economische processen van gebieden steeds meer met elkaar zijn geïntegreerd. Binnen dit nieuwe paradigma is duurzame ontwikkeling erg belangrijk. Volgens Mose zijn vooral de beschermde landschappen een goed middel voor duurzame ontwikkeling. Hierbij is zowel het behoud van de natuur of landschap in een beschermd gebied van belang maar ook dynamische innovatie; dus duurzame ontwikkeling (Mose, 2007).

Hoewel de manier van landschapsbescherming in deze landen op een verschillende manier en met verschillende intenties zijn ontstaan, zijn deze benaderingen volgens Janssen (2009b) wel naar elkaar toe gegroeid. In Groot-Brittannië was de oprichting van Nationale Parken landschapsbescherming vooral bedoeld om de meest spectaculaire, wilde en waardevolle landschappen te beschermen. In Frankrijk was het belangrijkste doel van de Parcs Naturel Regionaux echter om de economische ontwikkeling van het platteland in fragiele maar interessante cultuurlandschappen te verbeteren (Freniere, 1997). In Duitsland werden Naturparken vooral gecreëerd als een tegengif voor een verstedelijkende samenleving en een verlangen naar recreatieruimte. In deze benaderingen is een steeds grotere plaats voor een duurzame rol van beschermde landschappen ontstaan. Aangezien landschapsbescherming en de ontwikkeling van het platteland aspecten zijn van één geheel. Bescherming wordt daarom steeds meer gezien als integraal onderdeel van duurzaam beheer (Janssen, 2009b).

Volgens Janssen (2009b) streven de bovengenoemde beschermde landschappen sinds de jaren 90 naar een regionale integratie van landbouw, natuur en landschap. Waarbij men de vaak sterke sectorale verdeling van het platteland, regionaal beleid en landschapsbeleid wil overwinnen. De intentie van Engelse, Duitse en Franse beschermde landschapsparken is het stimuleren en integreren van de wederzijdse voordelen tussen sectorale belangen door een 'behoud door ontwikkeling' benadering. Multisectorale partnerschappen zijn hierbij essentieel. Door samen te werken met lokale en regionale belanghebbenden en lokale, regionale en nationale overheden probeert men de regionale welvaart te verhogen, meer belang aan het platteland te geven, het creëren van meer acceptatie voor landschapsbeheer onder de lokale bevolking en het vergroten van het bewustzijn van de natuur en de omgeving onder de bezoekers van het gebied. Om deze

reden wordt het concept van duurzame ontwikkeling ondersteund door nationale overheden, non-profit organisaties en een verscheidenheid aan verenigingen en wordt het in zowel beleid als in de praktijk aangevoerd. De opzet van de Nationale Landschappen is hiermee vergelijkbaar maar Nederland ligt hierbij echter nog wel achter bij de ons omringende landen, aldus Janssen (2009b). In Hoofdstuk 3 'Introductie van beleid en gebieden' wordt er dieper ingegaan op het specifieke beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty in Engeland en de Regionale Landschappen in België.

2.4 Waarom landschap beschermen?

Landschap heeft geen specifieke probleemeigenaar

De druk op de ruimte is groot. Burgers en bedrijven hebben steeds meer ruimte nodig voor wonen, werken en infrastructuur waardoor de landelijkheid van het landschap steeds verder onder druk komt te staan (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Ondanks dat het landschap een grote maatschappelijke belangstelling kent, is de positie van het landschap in ruimtelijk beleid niet erg sterk. Dit komt enerzijds doordat opvattingen en visies over het landschap tussen verschillende actoren sterk van elkaar verschillen en anderzijds doordat het landschap geen specifieke probleemeigenaar heeft (Renes, 2009a). Het Nederlandse platteland van tegenwoordig kan worden aangeduid als een postmoderne, multifunctionele ruimte, waarin sprake is van een grote verscheidenheid van actoren, activiteiten en ruimteclaims (Daalhuizen, p. 27, 2008). Burgers, boeren, projectontwikkelaars, natuurbeschermers, cultuurhistorici, landschapsarchitecten en gemeentebestuurders hebben elk vanuit hun eigen invalshoek eigen ideeën over de waarden en doelen van het landschap. Ieder heeft ook zijn belangen in het landschap die men na wil streven. Deze belangen en doelen binnen het landschap zijn niet altijd verenigbaar en zijn vaak tegenstrijdig. Landschap kan als een arena worden gezien waarin verschillende actoren vaak tegenstrijdige doelen willen verwezenlijken. Het is een arena waarin verschillende partijen verschillende visies, belangen en doelen hebben. Dit zorgt voor een arena vol ruimtelijke conflicten (Renes, 2009a).

Het landschap kent meestal meerdere eigenaren, deze zijn eigenaar van een deel van de grond in het landschap of komen op voor een bepaald aspect binnen het landschap. Landschap is een collectief goed maar heeft geen specifieke probleemeigenaar. Stedelijke functies hebben vaak wel duidelijke probleemeigenaren met bijbehorende financiering. Het financiële en juridisch instrumentarium van natuur en landschap is te beperkt waardoor het niet op kan tegen economische belangen van rode bestemmingen. Daardoor delft het landschap momenteel het onderspit ten opzichte van andere belangen. *"Het is een collectief goed, zonder duidelijk aanwijsbare probleemeigenaar, waarvoor de vrije markt niet werkt om de gewenste bescherming of ontwikkeling tot stand te brengen"* (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Landschapsconsumenten en ondernemers betalen geen prijs voor het genot van het landschap. Dit terwijl de waarde van het landschap voor Nederland als toeristisch-recreatief product en als onderdeel van een aantrekkelijk leefklimaat. En producenten waaronder boeren, die zo werken dat landschapsaantasting wordt voorkomen, krijgen vanuit de vrije markt geen hogere prijs voor landbouwproducten. De vrije markt werkt dus niet voor collectieve goederen. Deze vragen daarom om overheidsingrijpen (Ierland, van; 2008). De tegenstrijdige belangen moeten in een bepaalde mate worden gestuurd door de overheid. De overheid kan verschillende sectorale belangen verdedigen zoals landbouw, wonen en werken en natuur en landschapsbescherming en kan namens de samenleving zorgen dat de natuur en (oude) cultuurlandschappen beschermd worden.

Cultuurhistorische waarde landschap

“Landscapes are more and more recognized ‘as essential components of people’s surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage” (Janssen, 2009). De herwaardering van de culturele identiteit en de diversiteit van onze leefomgeving valt samen met de signalering dat deze identiteit en diversiteit onder druk staan. De tendens van nivellering van de landschappelijke kwaliteit zet zich in versneld tempo voort. Geconcludeerd wordt dat de karakteristieke, streekeigen kwaliteiten van het Nederlandse landschap ernstig worden bedreigd. Gevreesd wordt dat de druk op de ruimte zal leiden tot afname van de zo gewaardeerde afwisseling in het Nederlandse landschap (Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W, 1999). Cultuurhistorische kenmerken en kwaliteiten in het landschap zijn van grote waarde voor de identiteit van de bewoners. De persoonlijke betekenis en associaties die mensen aan hun omgeving toekennen is essentieel voor de identiteit van die omgeving. Deze elementen verschaffen bewoners van een dorp, stad, streek of land een gevoel van eigenheid. Vaak hebben mensen een nostalgisch beeld met goede herinneringen van de plek waar ze zijn opgegroeid. Oude kenmerken uit de omgeving worden daarom ook hoog gewaardeerd. Binnen oude cultuurlandschappen liggen honderden jaren geschiedenis. Door de cultuurhistorische elementen in het landschap te beschermen, kan Nederland een deel van zijn identiteit behouden (Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W, 1999).

Cultuurhistorische elementen in het landschap hebben ook waarde als informatiebron, als een bron voor geschiedenisonderwijs en voorlichting over de loop van de geschiedenis. Ook kan het als inspiratiebron fungeren voor huidige (landschaps-)architecten. Daarnaast hebben cultuurhistorische elementen vaak ook een grote esthetische waarde. Cultuurhistorische plekken bieden vaak goede mogelijkheden voor toerisme en recreatie. Veel ervan vervullen tegenwoordig dan ook een belangrijke toeristische en recreatieve functie. Hierdoor speelt cultureel erfgoed ook een belangrijke economische factor. Bovendien leidt cultuurhistorische kwaliteit vaak tot een hogere marktwaarde (Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W, 1999).

Ecologische waarde

Oude cultuurlandschappen zijn bovendien van grote waarde voor de biodiversiteit in Nederland. Niet alleen in natuurgebieden maar ook in oude cultuurlandschappen is de biodiversiteit erg hoog. Binnen oude cultuurlandschappen leven veel planten en diersoorten die in hoge mate afhankelijk zijn van deze oude cultuurlandschappen. Doordat in de afgelopen decennia sprake is geweest van landschapsdegradatie, dit wil zeggen minder variatie binnen het landschap, is ook de biodiversiteit afgenomen (Renes, 2006).

Waardering en belevingswaarde landschap

Natuurlijke landschappen worden door mensen over het algemeen hoog gewaardeerd. Uit onderzoek blijkt dat natuurlijke omgevingen vrijwel altijd hoger worden gewaardeerd dan stedelijke omgevingen (Berg, 2004). De waardering voor landschappen hangt af van verschillende factoren. De waardering voor een landschap is voor een deel cultureel bepaald maar ook ons oerinstinct blijkt nog invloed te hebben in onze waardering van de omgeving. Uit onderzoek blijkt dat mensen van nature een voorkeur hebben voor savanne-achtige of parkachtige omgevingen. Typerende kenmerken van dit soort landschappen zijn diepte, half-openheid, verspreide groepjes met bomen en struiken, een met gras bedekte, niet-drassige bodem, aanwezigheid van oppervlaktewater en afwezigheid van dreiging en gevaar. Dit type landschap was voor onze verre voorouders gunstig om te overleven: het bood genoeg mogelijkheden om te schuilen en voedsel te zoeken. De meeste onderzoekers gaan er van uit dat de voorkeur voor savanne-achtige

omgevingen, net als de voorliefde voor natuur, is aangeboren. Een bijkomende verklaring voor onze hoge waardering van natuurlijke omgevingen is dat de mens natuurlijke omgevingen beter kunnen lezen dan stedelijke omgevingen. Nog steeds vinden we het makkelijker en dus aantrekkelijker om informatie uit natuurlijke omgevingen te verwerken als stedelijke omgevingen (Berg, 2004).

Onze waardering voor natuur en landschap wordt ook beïnvloed door cultureel overgedragen waarden en normen. Elke cultuur heeft een bepaalde visie op de relatie tussen mensen en natuur. Deze visie krijgen mensen mee in hun opvoeding. Voorkeuren voor natuur lijken door de jaren veranderd onder invloed van de heersende culturele opvattingen. Ook individuele leerprocessen spelen een rol bij de waardering van landschappen. Dit komt mede door eigen ervaringen. Wanneer men naar de natuur gaat is het meestal in de vrije tijd en zijn er geen verplichtingen zoals werk. Westerlingen hebben bij natuur daardoor over het algemeen een positieve associatie (Berg, 2004). De individuele verschillen in de waardering van verschillende landschappen worden ook beïnvloed door de behoeften en levensdoelen van mensen. Volgens van den Berg blijken verschillen in landschapsvoorkeur zich toe te spitsen op de dimensie ruig-verzorgd; de mate waarin het landschap door mensen beïnvloed is. Sommige mensen zijn in hun leven meer gericht op veiligheid (vooral ouderen), anderen meer op persoonlijke groei en ontplooiing (vooral jongeren). Mensen die gericht zijn op ontplooiing hebben een sterkere voorkeur voor ruige natuur en landschappen. Mensen die op zoek zijn naar veiligheid hebben vooral een voorkeur voor verzorgde landschappen, landschappen die zijn beïnvloed door de mens (Berg, 2004).

De gebruiksmogelijkheid bepaalt voor een groot deel de waardering voor het landschap. Een specifiek gebruik van het landschap beïnvloedt impliciet de waarneming van het landschap. Ondanks dat de waardering voor landschappen per individu verschilt, zijn er binnen bepaalde groepen mensen overeenkomsten in de waardering van landschappen. Er kunnen groepen onderscheiden worden naar het landgebruik of de relatie van mensen tot het landschap zoals boeren, recreanten en bewoners. Boeren zien het landschap vooral als productieruimte terwijl recreanten en bewoners het landschap vooral als belevenisruimte zullen ervaren en waarderen. Er bestaat ook een verschil tussen hoe leken en experts het landschap waarderen. Gewone bewoners zien het landschap als geheel en zien de afzonderlijke structuren minder goed dan experts. Gewone bewoners waarderen agrarische landschappen ook hoger dan experts en dat bij toenemende kennis over het landschap de waardering er voor ook hoger wordt en dat men ook kritischer naar het landschap gaat kijken (Rogge, 2007).

Ondanks grote verschillen in het karakter van verschillende landschappen zijn er een aantal kenmerken die bepalend zijn bij de waardering van een landschap. Couterier (1996) onderscheidt negen zogenaamde 'dominante waarnemingskenmerken': dit zijn de eenheid van het landschap, het gebruik, verzorgdheid (beheer), natuurlijkheid, ruimtelijkheid, historisch karakter, bodemgesteldheid en waterhuishouding, het geheel aan zintuiglijke kwaliteiten zoals kleur en geur en seizoensvariatie. De eenheid van het landschap en het gebruik (de functie) van het landschap wegen hierbij het zwaarst. Volgens Couterier is gebruik van het landschap het kenmerk dat alle andere kenmerken bepaalt. Het is het eerste waar mensen op letten, alle kenmerken behalve zuiver esthetische kenmerken als seizoenskleuren van het landschap worden bekeken vanuit het licht van wat gebeurt er in het landschap? Ook de eenheid van het landschap is aan het gebruik ondergeschikt, of de elementen in het landschap bij elkaar horen is afhankelijk van het gebruik. Voor een hoge waardering moet het landschap zo min mogelijk zijn verstoord door objecten die niet binnen het type landschap passen (Couterier, 1996; Keulartz, 2000). Vooral de

visuele verstoring door bedrijfsgebouwen en infrastructuur beïnvloedt de beleveniswaarde van het landschap negatief (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Mensen vinden het belangrijk dat de landelijke en natuurlijke omgeving er natuurlijk uitziet, met veel openheid en variëteit (Rogge, 2007). De gemiddelde bewoner hecht hierbij evenveel aan de beleving van natuur als van een oud cultuurlandschap (Rogge, 2007; Renes, 2006). De kenmerken die het meest van invloed zijn op de kwaliteit van een landschap zijn: de natuurlijkheid, de afwisseling in begroeiing, opgaande begroeiing, het reliëf, water, identiteit, horizonvervuiling en geluidsbelasting (Roos-Klein Lankhorst, 2005).

2.6 Wie bepaalt er wat er in het landschap beschermd moet worden?

Ons beeld dat we van natuur en landschap hebben, bepaalt in grote mate hoe we met natuur en landschap om willen gaan. De visie die mensen op natuur en landschap hebben kan globaal worden ingedeeld in drie verschillende natuurarrangementen; het wildernis arrangement, het arcadische arrangement en het functionele arrangement. In het wildernisarrangement natuur het liefst als wildernis, onaangetast door de mens. Het behoud van ecosystemen en soorten wordt hierbij heel belangrijk gevonden. De beleving van de mens bij het landschap speelt hierbij nauwelijks een rol, het gaat veel meer over ecologische processen en evolutionaire ontwikkelingen. Het functionele arrangement is het andere uiterste. Hierin wordt de natuur grotendeels ondergeschikt gemaakt aan cultuur. Mensen die heel functionalistisch naar natuur kijken zien natuur en landschap vooral als productieruimte. Natuur als reservoir van nuttige hulpbronnen en als bron van bijvoorbeeld kennis en recreatie. De esthetiek is afgeleid van de eisen van het actuele gebruik, symbolische of cultuurhistorische waarden tellen hierbij niet of nauwelijks. Wel wordt er belang gehecht aan een zekere mate van verzorgdheid van het landschap (Keulartz, 2000).

Tussen deze twee uitersten zit het arcadische natuurbeeld op natuur en landschap. Het arcadische arrangement is gericht op het handhaven van patronen die in de loop van de menselijke ontginningsgeschiedenis zijn ontstaan en een zekere cultuurhistorische betekenis hebben. Bij het arcadische natuurbeeld spelen cultuurhistorische waarden een belangrijke rol. De oude patronen en de cultuurhistorische betekenis van het landschap moeten behouden worden. *“De patronen, die men in stand wil houden, refereren doorgaans aan het proto- of pre-industriële landschap, waarin sprake zou zijn van een geslaagde coëxistentie van cultuur en natuur”* (Keulartz, 2000, p. 45). Maar er is ook een toekomstgerichte variant met partnerschap als ethische grondhouding. De ethische grondhoudingen hierbij zijn het seculier rentmeesterschap, waarbij de morele plicht ons cultureel erfgoed met zorg te behandelen voorop staat, en van partnerschap waarbij op een dynamische manier gestreefd wordt naar de integratie en harmonisering van natuur en landschap met maatschappelijke functies zoals landbouw. Het esthetische van het landschap zoals de waardering van het landschap door mensen is hierbij erg belangrijk. Ook de cultuurhistorische context binnen dit arrangement wordt belangrijk gevonden, kennis van elementen en structuren verrijken de beleving van het landschap (Keulartz, 2000).

Door de jaren heen is het accent van het overheidsbeleid regelmatig veranderd. In de jaren zeventig en begin jaren tachtig was het arcadische arrangement dominant, de latere jaren tachtig en begin jaren negentig dragen meer het stempel van het wildernis-arrangement, in de late jaren negentig nam het functionele belang toe. De arrangementen zijn goed terug te vinden in het landschapsbeleid. Vooral het arcadische arrangement is nadrukkelijk herkenbaar in onder andere de oude concepten van Landschapsparken en Waardevolle Cultuurlandschappen. Ook in de Nota

Belvédère en het huidige beleid van de Nationale Landschappen is het arcadische arrangement duidelijk zichtbaar. Het beleid van de Nationale Landschappen is er op gericht om cultuurhistorische kwaliteiten in het landschap die uniek zijn voor de regio of van cultuurhistorische waarde zijn voor de regio te behouden. Delen van Nationale Parken en een aantal moderne natuurontwikkelingsgebieden kunnen daarentegen overwegend als vormgeving van het wildernisarrangement worden gezien. Hierin ligt de nadruk op de ongestoordheid van ecosystemen. Het functionele arrangement waarin het gebruik van natuur van belang is komen we soms in meer en soms in mindere mate nadrukkelijk tegen binnen meer op productie gerichte sectoren als ZLTO en het voormalige ministerie van LNV (Keulartz p. 55, 2000).

3. Introductie van beleid en gebieden

In dit hoofdstuk zal het beleid van de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Beauty kort worden geïntroduceerd. Er wordt kort beschreven hoe het beleid is ontstaan, wat het beleid globaal inhoudt, wat de belangrijkste doelstellingen zijn en welke gebieden momenteel deze beschermingsstatus kennen. In dit hoofdstuk worden ook de drie onderzoeksgebieden Het Groene Woud, High Weald en Kempen en Maasland geïntroduceerd. Hierbij zal aandacht gegeven worden aan de ligging en het krachtenveld van de gebieden en het karakter van de landschappen. Het doel van het hoofdstuk is dat aan het eind van het hoofdstuk er een beter beeld verkregen is van de drie beschermingsinstrumenten en van de omgevingskenmerken van de drie onderzochte gebieden.

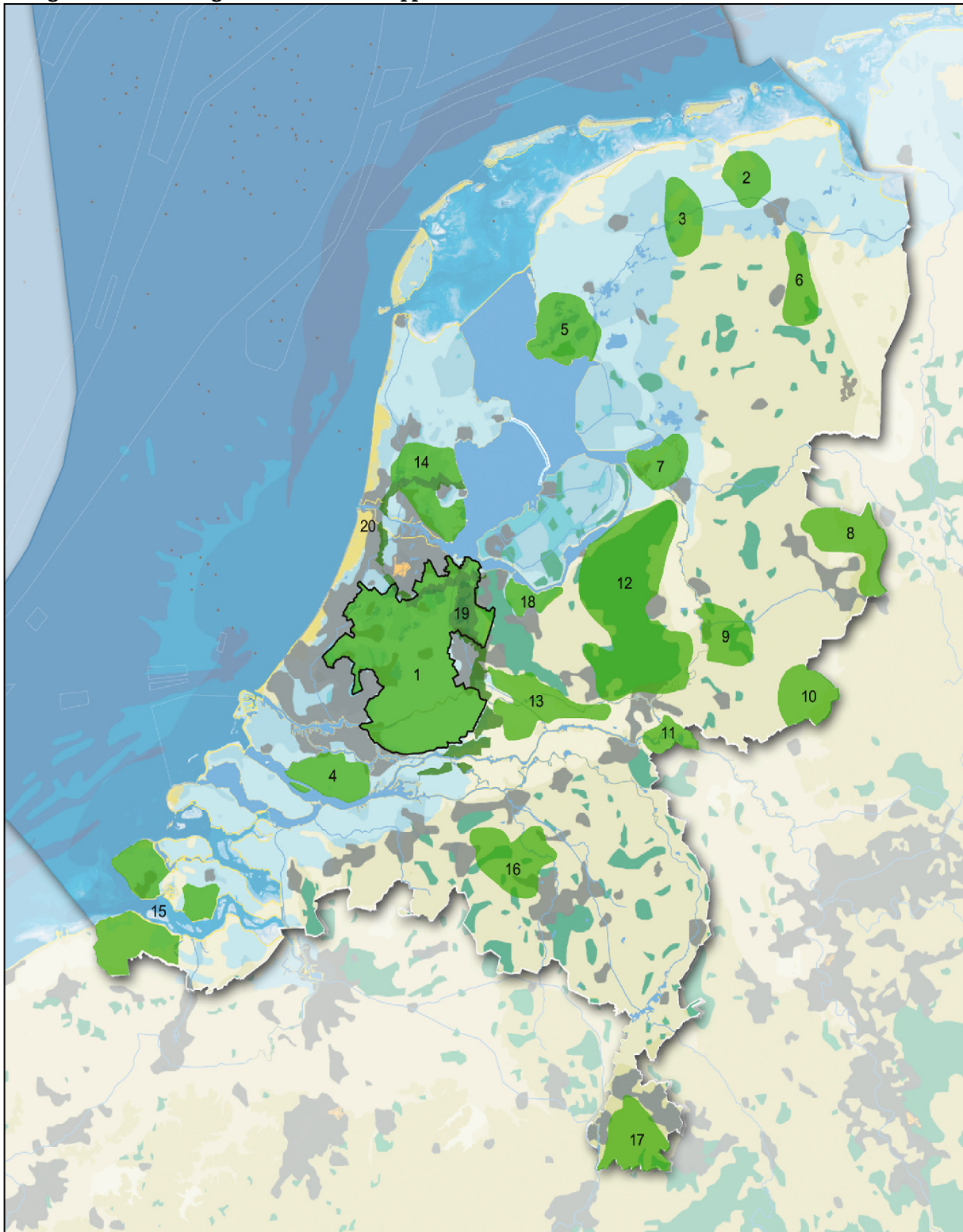
3.1 Nationale Landschappen

In hoofdstuk 2 'Theoretisch kader' is al kort op het ontstaan van de Nationale Landschappen ingegaan. Door de jaren heen was er een komen en gaan van beleid en te beschermen gebieden. De Nota Belvédère zette in 1999 het belang van cultuurhistorische landschappen in Nederland weer op de agenda. De cultuurhistorische identiteit van gebieden zou sterker richtinggevend moeten worden voor de inrichting van de ruimte. Belangrijk hierbij was dat men voor het behoud van landschappelijke kwaliteiten niet langer alleen ontwikkelingen zou weren. Men ging uit van een ontwikkelingsgerichte benadering. Hiermee werd de term 'behoud door ontwikkeling' geïntroduceerd. Bij het ontwikkelen van het nieuwe concept Nationale Landschappen werd deze ontwikkelingsgerichte benadering overgenomen. Ook werden veel van de gebieden uit de Nota Belvédère, die als cultuurhistorisch waardevol werden betiteld, overgenomen als Nationaal Landschap (Janssen e.a.,2007).

Nationale Landschappen zijn gebieden met een voor Nederland en Europa uniek en kenmerkend landschap. Elk Nationaal Landschap bevat volgens het Rijk een unieke combinatie van cultuurhistorische en natuurlijke elementen, zoals natuur (flora en fauna), reliëf (bijv. beekdalen en terpen), grondgebruik (bijv. landbouw, watermanagement) en bebouwing (bijv. dorpsgezichten en forten). De Nationale Landschappen bestaan voor een groot gedeelte uit oude cultuurlandschappen. Deze oude cultuurlandschappen laten volgens de overheid een kenmerkend stukje van de Nederlandse ontstaansgeschiedenis zien en vertellen hiermee het verhaal van Nederland. Volgens de overheid zijn de Nationale Landschappen de visitekaartjes van het landelijk gebied. De status 'Nationaal Landschap' houdt volgens de informatiesite van de Nationale Landschappen in dat het rijk en lagere overheden extra aandacht aan deze gebieden geven en dat er extra financiële middelen voor worden vrijgemaakt (Nationale Landschappen, 2010).

Vanaf 2006 hebben 20 gebieden in Nederland de status van Nationaal Landschap (zie figuur 3.1 op de volgende pagina). In totaal ligt ongeveer 20% van de totale oppervlakte van Nederland in een Nationaal Landschap. Dit is dus een vijfde van het totale Nederlandse grondoppervlak. In totaal wonen ongeveer 2,5 miljoen Nederlanders binnen de Nationale Landschappen. De variatie tussen de 20 Nationale Landschappen is groot. Er zijn grote Nationale Landschappen zoals het Groene Hart en de Veluwe maar ook hele kleine zoals de Gelderse Poort. Sommige Nationale Landschappen overlappen elkaar, het Groene Hart overlapt bijvoorbeeld delen van de Nieuwe

Figuur 3.1 De twintig Nationale Landschappen



- | | | |
|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|
| 1. Groene Hart | 8. Noordoost-Twente | 15. Zuidwest-Zeeland |
| 2. Middag-Humsterland | 9. Graafschap | 16. Het Groene Woud |
| 3. Noordelijke Wouden | 10. Achterhoek | 17. Heuvelland |
| 4. Hoeksche Waard | 11. Gelderse Poort | 18. Arnhem – Eemland |
| 5. Zuidwest-Friesland | 12. Veluwe | 19. Nieuwe Hollandse Waterlinie |
| 6. Drentse Aa | 13. Rivierengebied | 20. Stelling van Amsterdam |
| 7. IJsseldelta | 14. Noord-Hollands Midden | |

Bron: Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006.

Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. De Nationale Landschappen verschillen ook sterk van karakter. In Nationale Landschappen worden naast agrarische cultuurlandschappen ook ecologische natuurlandschappen en ontworpen erfgoedlandschappen beschermd. De Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam beschermen bijvoorbeeld het gebied rond de verdedigingswerken van deze linies, terwijl in Nationaal Landschap de Veluwe vooral natuurlijke kenmerken van het landschap worden beschermd (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006). Dit komt mede door het sectorale beleid van de verschillende ministeries (VROM, LNV, OCW) die met het beleid verschillende doelen wilden bereiken. Hierdoor werden er ook meer Nationale Landschappen aangewezen dan vooraf de bedoeling was. Ook qua krachtenveld verschillen de twintig Nationale Landschappen nogal van elkaar. Sommige gebieden liggen in onderdrukregio's waar de bevolking afneemt terwijl andere in bovendrukregio's liggen en onder verstedelijkingsdruk lijden (Janssen e.a., 2007).

Doelstellingen van Nationale Landschappen

Het rijk omschrijft de Nationale Landschappen als: *“Nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen”* (Nota Ruimte, 2006, p. 118). Het doel van de Nationale Landschappen is dus om de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van het landschap te behouden en te verbeteren. Het duurzame beheer van het landschap moet worden versterkt en de toeristisch-recreatieve betekenis van de Nationale Landschappen moet gaan toenemen.

Het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid hierbij is dat het gebied binnen de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere landschappelijke kwaliteiten van het gebied behouden worden of worden versterkt. Dit principe staat bekend als ‘behoud door ontwikkeling’. Dit betekent dat er binnen Nationale Landschappen in principe ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt (‘ja, mits’-regime). Nieuwe ontwikkelingen worden alleen toegestaan wanneer deze iets toevoegen aan de kernkwaliteiten van het bestaande landschap of de kwaliteiten van het bestaande landschap niet worden aangetast (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ p. 118, 2006). Landschappelijke kwaliteiten zijn dus medesturend voor de wijze waarop gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Met de Nota Ruimte (2006) heeft de overheid gekozen voor een dynamische en op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent is hiermee verschoven van “het stellen van beperkingen” naar “het stimuleren van ontwikkelingen” en is er dus meer de nadruk op ‘ontwikkelingsplanologie’ gelegd en minder op ‘toelatingsplanologie’ (Provincie Noord-Brabant p 8, 2006). Nationale Landschappen hebben dan ook meer een ontwikkelingsstatus dan een beschermingsstatus (Janssen e.a., 2007).

Het streven van ‘behoud door ontwikkeling’ moet er toe leiden dat de kwaliteit van het landschap beter beschermd wordt en dat de economische vitaliteit, de leefbaarheid en het draagvlak voor voorzieningen in het nationaal landschap tegelijkertijd behouden blijft. Concreet houdt dit ‘ja, mits’-regime in dat er in de Nationale Landschappen geen grootschalige ontwikkelingen meer mogen plaatsvinden. Grote verstedelijkingslocaties zoals nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen en nieuwe grootschalige infrastructurele projecten zijn binnen de nationale landschappen niet meer toegestaan. Binnen de Nationale Landschappen wordt daarbij ook een

'migratiesaldo nul' gehanteerd. Dit houdt in dat er alleen gebouwd mag worden voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei. Het streven is om het bevolkingsaantal binnen een Nationaal Landschap ongeveer op hetzelfde niveau te houden. Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de omvang en locatie van woningbouw (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ p 120, 2006).

Om de kwaliteit van het landschap in de verschillende Nationale Landschappen duidelijker kenbaar te maken heeft het Rijk van elk Nationaal Landschap drie kernkwaliteiten vastgesteld in de Nota Ruimte (2006). Met kernkwaliteiten worden de unieke, landschappelijke kwaliteiten van een gebied bedoeld. De kernkwaliteiten hebben betrekking op: natuurlijke elementen (bodem, water, reliëf, flora en fauna), culturele aspecten (cultuurhistorie en architectonische vormgeving), gebruikswaarde (toegankelijkheid, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik, aanwezigheid van toeristisch-recreatieve voorzieningen) en belevingswaarde (ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte, en duisternis).

Om een indicatie te kunnen geven van het voorkomen van de kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen is er door het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra in 2006 een nulmeting van de kernkwaliteiten uitgevoerd. De indicatoren die in overleg met de provincies zijn vastgesteld, zijn samengevoegd in drie groepen: het groene karakter van het landschap, de openheid van het landschap en de aanwezigheid van historische landschapselementen. In de toekomst zullen ontwikkelingen in de kernkwaliteiten door een herhalingsmeting in beeld gebracht worden (Compendium voor de leefomgeving, 2009a). Als voorbeeld worden in figuur 3.2 de kernkwaliteiten van Het Groene Woud en De Nieuwe Hollandse Waterlinie worden gegeven. Het valt op dat de kernkwaliteiten groen karakter en openheid minimaal van elkaar verschillen. Het lijkt er zodoende op dat de kernkwaliteiten door de overheid bewust vaag zijn geformuleerd (Janssen e.a. p 22, 2007).

Figuur 3.2 Kernkwaliteiten van Het groene Woud en Nieuwe Hollandse Waterlinie

Het Groene Woud

- het groene karakter
- kleinschalige openheid
- samenhangend complex van beken, essen, kampen, bossen en heides

De Nieuwe Hollandse Waterlinie

- groen en overwegend rustig karakter
- openheid
- samenhangend systeem van forten, dijken, kanalen en inundatiekommen

Bron: Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006

Het Rijk heeft in de Nota Ruimte de kernkwaliteiten en begrenzing van de Nationale Landschappen globaal aangegeven. In deze nota wordt het ruimtelijke beleid beschreven dat in de Agenda voor Vitaal Platteland gedetailleerder is uitgewerkt. Het Rijk heeft een bedrag voor de Nationale Landschappen gereserveerd als rijksbijdrage voor de kosten van het beheer en investeringen via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), hierin zijn de budgetten van de betrokken ministeries (LNV, VROM, VenW en OCW) gebundeld. De provincies hebben de taak gekregen om het beleid van de Nationale Landschappen verder uit te werken. De provincies hebben onder andere de taak om de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap te concretiseren en de definitieve begrenzing van de Nationale Landschappen vast te stellen. Inmiddels zijn bijna alle grenzen definitief vastgesteld. De provincies bepalen sinds Wet Inrichting Landelijk Gebied (ILG) uit 2007 zelf over hoe de financiële bijdrage om de doelen voor Nationale Landschappen te bereiken (Janssen e.a., 2007).

Tot nu toe verloopt de uitvoering van het beleid echter nog redelijk moeizaam. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2008) stelt dat de landschapsdoelen nauwelijks binnen bereik liggen. Zowel op het gebied van de algemene landschapskwaliteit als van de Nationale Landschappen is de kans dat de gewenste doelen binnen de gestelde termijnen behaald worden zeer beperkt. Dit komt volgens het Planbureau ook doordat het landschapsbeleid te zacht en te vaag is. Hierdoor heeft landschap ten opzichte van andere beleidsterreinen een zwakke positie (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). In hoofdstuk 4 zal op het bestuurlijk en juridisch kader van de Nationale Landschappen in worden gegaan.

3.2 Nationaal Landschap Het Groene Woud

Het Groene Woud is een gebied gelegen in de provincie Noord-Brabant, midden in de stedendriehoek Den Bosch, Eindhoven en Tilburg. Deze steden vormen samen met Breda en Helmond het stedennetwerk BrabantStad. Het Groene Woud moet het 'groene hart' van BrabantStad vormen. Het Groene Woud heeft een oppervlakte van in totaal 35.000 hectare, maar kent op het moment van schrijven nog geen definitieve begrenzing. In het najaar van 2010 moeten deze grenzen in de verordening definitief zijn vastgesteld (Van der Pijll, 2010).

Figuur 3.3 Indicatieve begrenzing Nationaal Landschap Het Groene Woud



Bron: Nationale landschappen, 2010

Krachtenveld

De naam “Het Groene Woud” is rond 1994 ontstaan tijdens een informele bijeenkomst van lokale betrokkenen uit het gebied. De ontmoeting vond plaats in een restaurant met de naam Het Groene Woud. Dit vonden de initiatiefnemers een gepaste naam voor het gebied. Het Groene Woud is dus geen historische term maar een planologische term voor het gebied tussen 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven. Binnen deze driehoek van steden ligt een natuurkern van natuurgebieden. Deze natuurkern ligt midden in een agrarisch en verstedelijkt landschap. Om te voorkomen dat het gebied tussen de drie steden dicht groeit, is het idee voor Het Groene Woud ontstaan. Het doel hiervan was de ontwikkeling van een groot samenhangend, landschappelijk waardevol gebied met een op elkaar aan te sluiten kern van natuurgebieden zoals De Kampina, De Mortelen, De Scheeken, De Geelders. In 2000 liet de provincie de natuurvisie voor Het Groene Woud uitwerken. In 2004 werd vervolgens Het Groene Woud door het kabinet in de Nota ruimte aangewezen als Nationaal Landschap. Het proces kreeg hierdoor een nieuwe stimulans (Provincie Noord-Brabant pp 3-6, 2006).

Het Groene Woud ligt dus midden in de driehoek van Tilburg, 's-Hertogenbosch en Eindhoven. Deze steden zijn samen met Breda en Helmond een samenwerkingsverband aangegaan onder de naam BrabantStad. BrabantStad wil hiermee de Brabantse tegenhanger worden van de Randstad. Het Groene Woud wordt gezien als het ruimtelijke puzzelstuk dat de grote steden in Noord-Brabant in een logisch ruimtelijk verband bij elkaar brengt (Provincie Noord-Brabant p 15, 2006). *“Met het Groene Woud heeft BrabantStad een groen hart. Dit project draagt eraan bij dat de steden stadser, de dorpen dorpsier en het groen groener wordt”* (BrabantStad, 2010).

De positie tussen deze drie steden en het omringende stedelijke gebied zorgt voor grote druk op het landschap van Het Groene Woud. Er dreigt een harde scheiding tussen stad en platteland en tussen de natuurgebieden en het stedelijk gebied daar omheen. Dit komt niet alleen doordat het stedelijk gebied afgelopen decennia steeds verder is opgerukt maar ook door de toenemende vraag van de stedelingen naar recreatieve en toeristische mogelijkheden in de nabijheid van de woonomgeving. Het Groene Woud heeft daarom een grote rol als recreatiegebied voor stedelingen toebedeeld gekregen. De steden verenigd in BrabantStad proberen met de nabijheid van recreatieve mogelijkheden en de rust van Het Groene Woud potentiële werknemers en inwoners over te halen om zich in de steden te gaan vestigen: *“Het gebied biedt mensen de mogelijkheid om naast het drukke stadsleven maximaal te genieten van een uniek natuur- en cultuurlandschap. Het Groene Woud vormt hiermee een vestigingsfactor van belang voor het bedrijfsleven in de vijf steden.”* (Het Groene Woud, 2010a). De recreatiedruk in Het Groene Woud is dan ook erg groot. De landbouwsector in de regio vormt een andere bedreiging voor de kwaliteit van het landschap in Het Groene Woud. Door intensivering van de landbouw is de kwaliteit van het landschap afgenomen. Het landschap is verschaald en megastallen bedreigen de kleinschalige openheid van het landschap (Het Groene Woud, 2010a).

Het Groene Woud is uitgeroepen tot Nationaal Landschap omdat het landschap in het gebied nog redelijk authentiek is en de cultuurlandschappen een relatief onaangetast zijn en door de aaneenschakeling van natuurgebieden (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2008b); Nationale Landschappen, 2010). Het streven is dat in het Nationaal Landschap Het Groene Woud natuur, landbouw, cultuurhistorie en recreatie in de toekomst hand in hand zullen gaan (BrabantStad, 2010). Dit moet worden bereikt door een combinatie van natuurontwikkeling, duurzame landbouw en groene recreatie in een waardevol cultuurhistorisch landschap (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2008b).

Karakteristieken landschap

Het Groene Woud kan worden opgedeeld in drie gebieden of schillen. Provincie Noord-Brabant gaat bij haar beleid uit van deze schillenbenadering. De middelste schil vormt de gebiedskern van Het Groene Woud. Deze gebiedskern omvat 7.500 hectare en bestaat uit natuurgebieden zoals De Kampina, De Oisterwijkse Bossen en Vennen, De Mortelen, De Scheeken, De Geelders, Velderbos en het Dommeldal. Deze natuurgebieden bestaan over het algemeen uit bossen, moerassen, heide en agrarisch populierenlandschap. Door het gebied stromen ook beken als de Reusel, de Beersel, de Rosep en de Dommel. De gebiedskern wordt omringd door agrarisch land waarin zich ook cultuurhistorisch waardevolle landschappen en dorpskernen (Oirschot, Oisterwijk, Liempde, Sint-Oedenrode) bevinden. De kleine akkers met verspreide boerderijen en dorpen liggen als een krans rond de centrale natuurkern en vormen de tweede schil in deze benadering. De derde schil wordt gevormd door de overgang tussen het platteland van Het Groene Woud en de drie grote steden (Provincie Noord-Brabant pp 13-16, 2006). Zie figuur 3.4 op de volgende pagina voor een indicatie van het gebied zonder begrenzing met beschreven natuurgebieden (1^e schil), grote steden (3^e schil) en het gebied hier tussen (2^e schil).

Figuur 3.4 Het Groene Woud (indicatie van het gebied zonder begrenzing)



Bron: Het Groene Woud, 2010a

De kernkwaliteiten van Het Groene Woud zijn: het groene karakter, de kleinschalige openheid en het samenhangende complex van beken, essen, kampen, bossen en heides Nota Ruimte. Het Groene Woud kenmerkt zich daarnaast doordat het landschap goed leesbaar is. Hiermee wordt bedoeld dat de geschiedenis van het ontstaan van het landschap in het landschap te herkennen valt. In het landschap van Het Groene Woud zijn nog verschillende kenmerken uit het verleden te herkennen. Een voorbeeld hiervan zijn de bolle akkers. Rond 1840 bestond het gebied nog uit uitgestrekte heidevelden zoals de Kampina en kleinschalige landschappen. Grote delen van de ondergrond in Noord-Brabant bestonden vooral uit zandgrond. Op zand konden geen gewassen worden verbouwd. Daarom bestonden tot halverwege de twintigste eeuw grote delen van Noord-Brabant nog uit heide en bos. Alleen in de buurt van dorpen hadden bewoners het voor elkaar gekregen om de schrale zandgronden zodanig te bemesten dat er bijvoorbeeld graan kon worden verbouwd. Om de zandgronden te bemesten werd elk jaar opnieuw een combinatie van dierlijke

mest en heideplaggen over het land uitgereden. Het gevolg was dat de akkers (essen of kampen genaamd) geleidelijk werden opgehoogd (Het Groene Woud, 2010a).

Figuur 3.5 Kenmerkend landschap Nationaal Landschap Het Groene Woud



Bron: Compendium voor de Leefomgeving, 2009b

Tegenwoordig kun je deze akkers nog herkennen aan hun bolvorm en de kleine oppervlakte van de percelen. Deze zijn bijvoorbeeld te vinden bij Liempde en bij Haaren. Pas bij het ontginnen van de woeste gronden aan het eind van de 19^{de} eeuw ontstonden grotere percelen. Veel heidevelden werden geleidelijk aan omgevormd tot akkers en anderen werden bebost. Zo ontstond uiteindelijk het afwisselende landschap van het kleinschalige kampen- en essenlandschap met grote natuurgebieden (bestaande uit bossen, heides en stuifzanden) en beekdalen, dat zo kenmerkend is voor Het Groene Woud (Het Groene Woud, 2010a). Vooral waar de Dommel nog vrij meandert en omzoomd wordt door hooggelegen essen, zoals bij Liempde en Sint Oedenrode, en langs de Beerze in het natuurgebied Kampina is de kenmerkende samenhang tussen beekdalen, essen, dorpen en heides nog vrij duidelijk aanwezig. Op veel plaatsen is die samenhang echter verdwenen door de bebossing en ontginning van heidevelden en door het verdwijnen van akkers op essen en kampen. Bijna een vijfde van de oppervlakte wordt nu ingenomen door bosgebieden. Heidevelden beslaan in totaal 450 ha. Essen beslaan een derde van de oppervlakte van het nationale landschap (Compendium voor de leefomgeving, 2009b).

Andere kenmerken in het landschap zijn de herkenbare beekdalen, de heidevelden en vennen en de eemgebieden met populieren. Langs veel wegen en tussen de verschillende akkers staan populieren. Zelfs hele weilanden zijn beplant met populieren. Dit heeft alles te maken met het feit dat van het hout van populieren klompen werden gemaakt. Dankzij de explosieve groei van de klompenindustrie in het begin van de negentiende eeuw viel er veel meer te verdienen aan populieren dan aan andere landbouwgewassen. Dit leidde ertoe dat akkers werden vol geplant met populieren. Zelfs graslanden die eigenlijk bedoeld waren om het vee te laten grazen, werden op plekken met populieren beplant. In Liempde staat nog altijd een fabriek waar van dit hout klompen worden gemaakt (Het Groene Woud, 2010a).

3.3 Areas of Outstanding Natural Beauty

Engeland kent op het gebied van landschapsbescherming een lange geschiedenis. Het beleid van de Areas of Outstanding Natural Beauty (kortweg AONB genoemd) bestaat al ruim zestig jaar en is vlak na de Tweede Wereldoorlog ontstaan. Tijdens de wederopbouwperiode net na de Tweede Wereldoorlog ontstond er groeiende steun om als deel van de nationale wederopbouwplannen landschappen op basis hun *'natural beauty'* te gaan beschermen. Tegelijkertijd werd er een nieuw systeem voor ruimtelijke ordening geïntroduceerd op enkele aspecten van het gebruik en bescherming van het platteland dat al in gang. Het idee dat landschappen beschermd moesten worden werd geïntroduceerd door de heren Dower en Hobhouse die hier beiden een rapport over uitbrachten (*National Parks in England & Wales* en *Report of the National Parks Committee (England & Wales)*). Deze rapporten adviseerden om een aantal van de mooiste landschappen van Engeland en Wales speciale wettelijke status te geven om de bescherming ervan te kunnen waarborgen. Dit was volgens hen in het kader van het landsbelang: *"for the nation's benefit"* (NAAONB, 2010).

Als gevolg van deze rapporten werd in 1949 de bescherming van landschappen vastgelegd in de *'National Parks and Access to the Countryside Act'*. Deze wet maakte een onderscheid tussen *National Parks* (Nationaal Park) en *Areas of Outstanding Natural Beauty*. Beide beschermingscategorieën zijn bedoeld om de natuurlijke schoonheid van het landschap te behouden en te verbeteren, maar verschillen van elkaar in karakter van het landschap en doelstellingen. Waar *National Parks* een sfeer van wildernis (*dramatic landscapes*) moeten uitstralen, stralen AONB's vooral een sfeer van een lieflijk (arcadisch) agrarisch cultuurlandschap uit (*gentle landscapes*). De oude cultuurlandschappen van de AONB's liggen over het algemeen in lager gelegen gebieden, terwijl de meeste *National Parks* in hoger gelegen gebieden. Deze hoger gelegen gebieden zijn vaak zogenaamde *'less favoured areas'* die door het geaccidenteerde terrein voor het bedrijven van landbouw minder geschikt zijn. Afhankelijk van deze verschillen werden landschappen aangewezen als AONB of National Park (Janssen, e.a., 2007).

De National Parks en AONB's verschillen ook in beleid en organisatie van elkaar. In tegenstelling tot National Parks hebben AONB's geen eigen bestuursorgaan maar worden AONB's grotendeels bestuurd door 'Joint Advisory Committees'. Dit zijn adviesraden die ongeveer hetzelfde van aard zijn zoals die in Het Groene Woud en Kempen en Maasland. National Parks hebben echter hun eigen bestuursorgaan, dit zijn lokale autoriteiten met eigen rechten en planologische bevoegdheden om ontwikkelingen binnen de parken te kunnen controleren. National Parks hebben daarnaast de opdracht het sociale en economische welzijn binnen het park te bevorderen. Voor de AONB's is deze doelstelling niet vastgesteld, maar de eis is wel op AONB's van toepassing doordat het voor lokale autoriteiten wel verplicht is en zodoende indirect voor AONB's ook. National Parks hebben daarnaast als aanvullend doel de recreatie in de gebieden te promoten. Ondanks dat AONB's vaak belangrijke gebieden voor recreatie zijn, kennen de AONB's geen verplichting recreatie te promoten. AONB partnerschappen spelen echter vaak wel een rol in het recreatiebeleid (NAAONB, 2004; Janssen, e.a., 2007).

In het verleden bestonden er grote verschillen in beschermingsstatus tussen de National Parks en AONB's. National Parks hadden een strenger beschermingsregime en meer financiële middelen tot haar beschikking dan de AONB's. Tegenwoordig zijn de verschillen echter kleiner geworden. Eind jaren '90 kwam men tot de constatering dat het toenmalige beleid ontoereikend was om het

landschap goed te kunnen beschermen. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de druk op het landschap sterk vergroot en de wetsbepalingen uit de *National Parks and Access to the Countryside Act* uit 1949 bleken dan ook niet meer adequaat genoeg. Met de *Countryside and Rights of Way Act (CRoW Act)* uit 2000 hebben de AONB's een stevigere juridische basis gekregen. Het heeft de context waarin AONB's worden bestuurd veranderd. Autoriteiten hebben door de CRoW Act meer rechten en verplichtingen gekregen. Met de CRoW Act is het belang van een AONB als nationaal landschap daardoor aanzienlijk gegroeid aldus de NAAONB, de koepelorganisatie van AONB's (NAAONB, 2010).

Binnen de National Parks en ANONB's is er ook plaats voor natuurbescherming. Binnen de National Parks en ANONB's zijn veelal kleine gebieden aangewezen als *'Sites of Special Scientific Interest' (SSSI)*. SSSI's zijn aangeduid als de mooiste stukken natuur en geografische locaties van Engeland. Ook zijn er in AONB's specifieke natuurgebieden beschermd, deze heten *Sites of Nature Conservation Importance (SCNI)*. Binnen AONB's kunnen daarnaast ook erfgoedmonumenten worden aangewezen als *Scheduled Monuments* (NAAONB, 2010).

Qua beleid en karakter lijken de AONB's het meest op de Nationale Landschappen en Regionale Landschappen. De eerste AONB werd in 1959 ingesteld en de laatste in 1995. Momenteel bestaan er 41 AONB's in Engeland, Wales en Noord-Ierland, waarvan 34 in Engeland (zie figuur 3.6). Tot 1 april 2010 waren dit er 36 AONB's. Op die datum fuseerden twee AONB's met elkaar tot het nieuwe National Park South Downs. De AONB's beslaan samen 15,5% van het landoppervlak van Engeland. De grootte en karakter van de AONB's verschilt nogal. De grootste is Cotswolds met 2.038 hectare en de kleinste, de eilanden van Scilly, telt maar 16 vierkante kilometer (NAAONB, 2010).

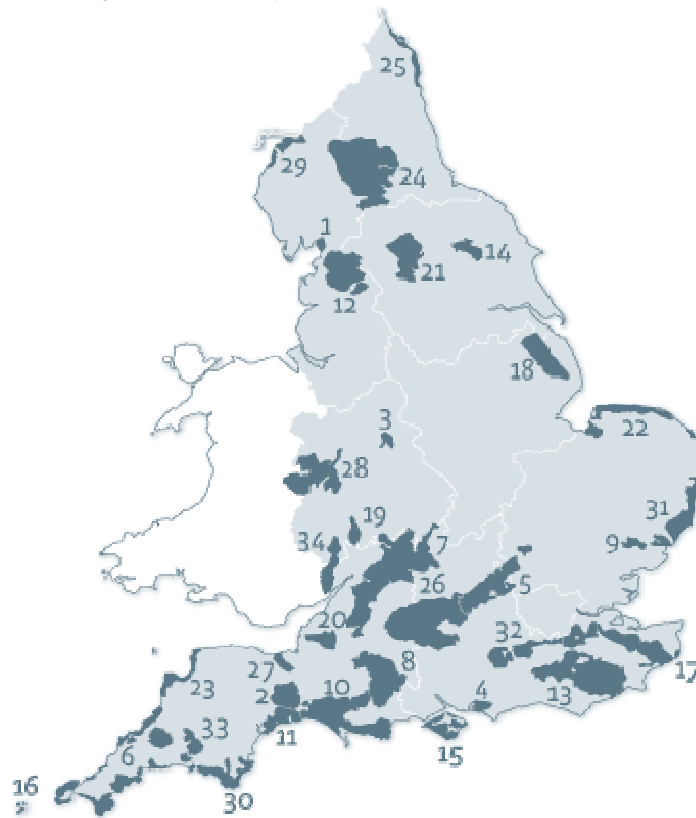
Doelstellingen beleid

Het belangrijkste doel van AONB's is om de *'natural beauty'* van het landschap te behouden en te verbeteren. Onder *'natural beauty'* worden alle aspecten van het landschap verstaan, zowel natuurlijk als menselijk, die een gebied onderscheidend maken. Denk hierbij aan de geologie, klimaat, bodem, planten, dieren, gebouwen, de geschiedenis van het gebied en de mensen die er in wonen: *"The natural beauty of AONBs encompasses everything - 'natural' and human - that makes an area distinctive: geology, climate, soil, plants, animals, communities, archaeology, buildings, the people who live in it, past and present, and the perceptions of those who visit it"*. Dit is de meest recente definitie van *'natural beauty'* en is opgenomen in de *'Countryside Agency's guidance for writing AONB management plans (CA 23)'*. De oude definitie die in de *'National Parks and Access to the Countryside Act'* van 1949 omschreven stond, bleek namelijk niet volledig genoeg te zijn (NAAONB, 2010).

Naast het hoofddoel, behoud en verbetering van de *'natural beauty'* van het landschap, zijn er ook twee subdoelen: Een AONB moet voldoen aan de behoefte naar het rustig genieten van het platteland en rekening houden met de belangen van degenen die in het gebied wonen en werken (NAAONB, 2010). In een beleidsverklaring uit 1991 zijn deze aanvullende doelstellingen opnieuw geformuleerd (*Areas of Outstanding Natural Beauty: A Policy Statement. 1991, CCP356*). Zo moet een AONB rekening houden met de sociaal-economische belangen van de lokale samenleving: *"account should be taken of the needs of agriculture, forestry, other rural industries, and the economic and social needs of local communities"*. De AONB's hebben zelf deze verplichting niet maar de lokale autoriteiten wel waardoor deze verplichting indirect wel op de AONB's van toepassing is (NAAONB, 2004). Een andere richtlijn is dat AONB's bij de uitvoering van haar werk

uit moeten gaan van duurzame ontwikkeling en deze in het gebied moet promoten: *"Particular regard should be paid to promoting sustainable forms of social and economic development that in themselves conserve and enhance the environment"* (NAAONB, 2004). Hoewel recreatie bij de erkenning van AONB's geen doelstelling is, moeten AONB's wel proberen om aan de vraag naar recreatie voldoen, zolang dit verenigbaar is met de bescherming van de *'natural beauty'*; *"the demand for recreation should be met insofar as this is consistent with the conservation of natural beauty"*. Ondanks dat veel AONB's belangrijke gebieden zijn voor recreatie is er geen verplichting om recreatie te promoten. Wel spelen de organisatie en partnerschappen van de AONB hierbij een belangrijke rol (NAAONB, 2004; Natural England, 2010).

Figuur 3.6 Areas of Outstanding Natural Beauty



- | | | | |
|-------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1. Sarnside and Silverdale | 9. Dedham Vale | 18. Lincolnshire Wolds | 27. Quantock Hills |
| 2. Blackdown Hills | 10. Dorset | 19. Malvern Hills | 28. Shropshire Hills |
| 3. Cannock Chase | 11. East Devon | 20. Mendip Hills | 29. Solway Coast |
| 4. Chichester Harbour | 12. Forest of Bowland | 21. Nidderdale | 30. South Devon |
| 5. Chilterns | 13. High Weald | 22. Norfolk Coast | 31. Suffolk Coast & Heaths |
| 6. Cornwall | 14. Howardian Hills | 23. North Devon | 32. Surrey Hills |
| 7. Cotswolds | 15. Isle of Wight | 24. North Pennines | 33. Tamar Valley |
| 8. Cranborne Chase & West Wiltshire Downs | 16. Isles of Scilly | 25. Northumberland Coast | 34. Wye Valley |
| | 17. Kent Downs | 26. North Wessex Downs | |

Bron: National Association for AONB's, 2010

3.4 Area of Outstanding Natural Beauty High Weald

High Weald kreeg de status van Area of Outstanding Natural Beauty in 1983. Het totale landoppervlakte van High Weald is 146.170 hectare. Hiermee is High Weald de grootste AONB van Zuidoost Engeland en de op vier na grootste van heel Engeland. High Weald is hiermee ook het grootst geselecteerde onderzoeksgebied. Het is twee keer zo groot als Regionaal Landschap Kempen en Maasland en bijna vijf keer zo groot als Het Groene Woud. AONB High Weald ligt in het zuidoosten van Engeland. Ten noorden ligt de stedelijke agglomeratie van Londen. Om de High Weald ligt als het ware een ring van AONB's (*AONB Surrey Hills* en *AONB Kent Downs*) en het nieuwe *National Park South Downs*. In het zuidoosten grenst de AONB aan de stad Hastings en de Noordzee (zie figuur 3.7).

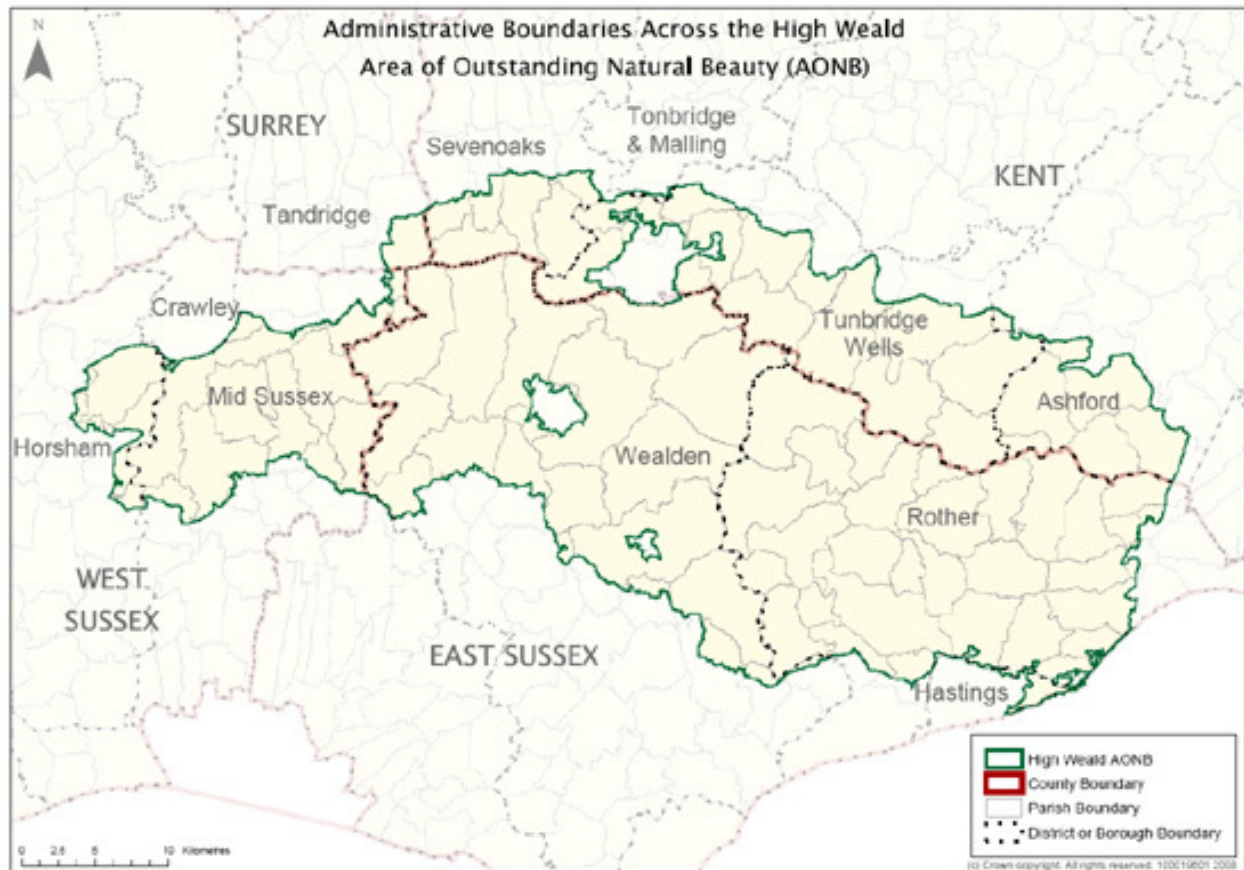
Figuur 3.7 Omgeving en krachtenveld High Weald



Bron: Natural England, 2010

De begrenzing van AONB High Weald beslaat delen van vier *counties* (dit zijn graafschappen *Surrey*, *East Sussex*, *West Sussex* en *Kent*). Binnen deze counties liggen elf districten binnen de begrenzing van AONB High Weald, dit zijn Ashford, Crawley, Hasting, Horsham, Mid Sussex, Rother, Sevenoaks, Tandridge, Tonbridge & Malling, Tunbridge en Wealden (vergelijkbaar met gemeenten in Nederland). Er liggen binnen AONB ook 99 *parishes* (dorpen, gemeenschappen) maar die hebben weinig bestuurlijke zeggenschap. In figuur 3.8 is de administratieve kaart van AONB High Weald weergegeven met daarop de verschillende administratieve grenzen. De groene lijn geeft de grens van de AONB aan en de rode stippellijn de grenzen van de counties. De zwarte doorgetrokken lijnen geven de parishes aan.

Figuur 3.8 Administratieve grenzen van AONB High Weald



Bron: High Weald, 2010

Krachtenveld

In vergelijking tot Het Groene Woud en Kempen en Maasland heeft AONB High Weald een veel landelijker karakter. Ondanks dat het gebied veel groter is, telt het gebied veel minder inwoners. Dit zijn naar schatting slechts 125.000 inwoners met een bevolkingsdichtheid van 0.85 mensen per hectare. Dit komt ook doordat de steden Tunbridge Wells (100.000 inwoners) en Crowborough (20.000) buiten de AONB begrenzing zijn gelaten (de open witte vlakken binnen High Weald in figuur 3.8). Het dorp Battle is hierdoor met slechts 6.000 inwoners de grootste stedelijke agglomeratie binnen het AONB. In tegenstelling tot stedelijke gebieden en de aangrenzende delen van het landelijke West Sussex en het noorden van Kent is AONB High Weald laag bevolkt. Volgens de internetsite van AONB High Weald is het bevolkingsaantal echter groot voor een beschermd landschap in Engeland. High Weald heeft volgens hen de grootste bevolking in een beschermd landschap in Engeland (AONB High Weald, 2010a).

Ondanks het landelijke karakter, staat ook het landschap in AONB High Weald onder druk. De grootstedelijke regio van Londen ligt op korte afstand van AONB High Weald. Door de beschermingsstatus als AONB, is High Weald veel ontwikkelingen bespaard gebleven. Dit in tegenstelling tot het omliggende gebied waar wel veel ontwikkelingen plaats hebben gevonden. Low Weald dat ongeveer dezelfde landelijke kenmerken als High Weald had zijn deze landelijke kenmerken door de vele ontwikkelingen veel minder goed bewaard gebleven. De druk op AONB High Weald neemt echter wel toe. De stedelijke agglomeratie rond Londen is afgelopen decennia sterk gegroeid. Ook de overige delen van Zuidoost-Engeland staan onder grote druk van verstedelijking en daar mee gepaarde ontwikkelingen. Het landelijke AONB High Weald ligt op

minder dan een uur rijden van Londen. High Weald is voor Londenaren daarom een populair gebied voor een eerste of tweede huis. High Weald wordt zodoende geconfronteerd met een toenemende vraag van Londenaren naar een tweede huis. Verstedelingsdruk in het gebied is het gevolg. Het landschap staat daarnaast onder druk door de dreiging van de aanleg van een nieuwe vierbaansweg dwars door High Weald. De kwaliteit van het landschap staat verder onder druk door de afname van het aantal boeren. De boeren zijn van oudsher één van de belangrijkste actoren geweest bij het onderhouden van het oude cultuurlandschap. Door de afname van het aantal boeren dreigt verwaarlozing en achterstallig onderhoud waardoor de kwaliteit van het landschap afneemt (Marsh, 2010).

Karakteristieken landschap

High Weald is als AONB erkend om zijn unieke landschapskenmerken. Dit zijn het glooiende landschap met rollende heuvels, de onregelmatig gevormde velden en akkers, open heidevelden, kleine bossen, verspreide boerderijen en nederzettingen en eeuwenoude paden. De belangrijkste kenmerken van dit landschap zijn al in de Middeleeuwen ontstaan, High Weald is daarmee in essentie nog steeds een Middeleeuws landschap (Harris, 2003).

High Weald is onderdeel van een regio in Zuidoost-Engeland dat *The Weald* wordt genoemd, dit is oud-Engels voor bos of woud (net als het Duitse Wald). *The Weald* was vroeger een groot aaneengesloten bosgebied in Zuidoost-Engeland. Tegenwoordig wordt dit nog steeds als benaming gebruikt voor deze regio. *The Weald* bestaat uit drie gebieden: Low Weald is een laaggelegen kleigebied, High Weald ligt in het midden en bestaat uit hoger gelegen zandsteen en lagergelegen klei gebieden en de *Greensand Ridge* bestaat uit de hoogste punten van de Weald. Het grootste gedeelte van de High Weald is aangewezen als *Area of Outstanding Natural Beauty*. De AONB High Weald bestaat uit een glooiend landschap met valleien en heuvels met toppen tot ongeveer 200 meter boven zeeniveau. Dit glooiende landschap is ontstaan door de onevenredige erosie van zandsteen en klei. De kleigrond erodeerde harder dan het zandsteen waardoor er glooiende heuvels in het landschap ontstonden. Deze heuvelruggen en valleien lopen van oost naar west. In de heuvelruggen hebben zich in de loop der eeuwen beekjes (*gill streams*) door heen gesneden die het begin van rivieren vormen (Harris, 2003).

Figuur 3.9 Een in het landschap verzonken pad

Het unieke patroon van het landschap (de onregelmatig gevormde velden en akkers, open heidevelden, kleine bossen, verspreide boerderijen en eeuwenoude paden) is ontstaan door de landbouwontginningen in de Middeleeuwen. In de vroege Middeleeuwen bestond *the Weald* geheel uit bos. Vroege bewoners uit omliggende gebieden begonnen deze gebieden te exploiteren voor het hout en als jaarlijkse voedingsbron voor hun varkens die zich er rijkelijk konden voeden met eikels en truffels. Deze boeren betraden het bos altijd via vaste paden. De paden raakten door de eeuwen heen weggezonden in het



Bron: www.highweald.org

landschap. Dit systeem van oude paden en weggetjes is in het landschap nog altijd duidelijk herkenbaar, in figuur 3.9 is hier een voorbeeld van te zien (AONB High Weald, 2010a).

Dit veldpatroon is in de Middeleeuwen zo gecreëerd. In de Middeleeuwen kaptten nieuwe boeren in het gebied delen van de oude bossen weg voor nieuwe akkers en velden. Ze lieten hierbij delen bos staan op plekken die voor de landbouw niet bruikbaar waren om te gebruiken. Dit waren steile hellingen en diepe geulen. De gedeeltes bos die zodoende behouden werden dienden vervolgens als afscheiding van de verschillende percelen (zie figuur 3.10). Zodoende bleef er in vergelijking tot de rest van Engeland meer bos behouden. De meeste bossen zijn echter wel kleine stukjes bos op heuvels en repen bos tussen velden en akkers. Tegenwoordig bestaat in AONB High Weald nog 36.000 hectare uit bos, dit is 24,5% van het totale oppervlak van de AONB. Het percentage bosoppervlak ligt hiermee een stuk hoger dan het nationaal gemiddelde van Engeland (9% van het landoppervlak). Van het totale bosoppervlak in High Weald bestaat op dit moment nog meer dan 70% uit oerbossen. Hiermee ligt ook het percentage oerbos van High Weald veel hoger dan het gemiddelde van Engeland; 70% ten opzichte van 19%. In totaal bestaat 17,5% van het landoppervlak van de AONB High Weald uit deze oerbossen. Deze oerbossen bestaan al eeuwen lang, sommigen gaan zelfs terug tot het jaar 1600, en zijn door de eeuwen heen nooit gekapt. AONB High Weald is hiermee één van de meest dichtbeboste gebieden van Engeland (Harris, 2003).

Figuur 3.10 Veldpatroon AONB High Weald met bos als perceelafscheiding



Bron: www.highweald.org

Door de geologische omstandigheden werd het gebied voornamelijk gebruikt voor veeteelt. Dit gebeurde op kleinschalige basis door kleine boerenbedrijven. Zodoende is het gebied altijd minder bevolkt geweest door agrarische gemeenschappen en hebben er zich nooit grote dorpen of landbouwgemeenschappen met grote open kavels in de High Weald bevonden, dit in tegenstelling tot de rest van Engeland. Als gevolg hiervan heeft de High Weald een kleinschalig verspreid nederzettingspatroon van boerderijen, dorpen en gehuchten die zijn ontstaan door handel in plaats van landbouw. In totaal zijn er ongeveer 100 dorpjes binnen het gebied en kent het gebied een hoge dichtheid aan boerderijen. 38% van de bevolking woont buiten de dorpjes op het platteland. Tegenwoordig is nog 67% van het landoppervlak in High Weald landbouwgrond. Van

de 125.000 inwoners is nog ongeveer 4.500 werkzaam in de landbouw (AONB High Weald, 2010a).

Binnen de AONB zijn 50 gebieden (5.535 hectare) beschermd als '*Sites of Special Scientific Interest*' (SSSI). SSSI's zijn aangeduid als de mooiste stukken natuur en geografische locaties van Engeland). Ook zijn er in de AONB 202 beschermde natuurgebieden (10.665 hectare), deze heten *Sites of Nature Conservation Importance (SCNI)*. Daarnaast kent de AONB ook 111 monumenten en 64 beschermde gebieden in verstedelijkt gebied, waarvan heel veel historische gebouwen (Harris, 2003).

3.5 Regionale Landschappen

België is een federale staat. Dit betekent dat in België al het ruimtelijke beleid is gedelegeerd aan de deelstaten (gewesten) Vlaanderen en Wallonië. België is het enige land waar ruimtelijke ordening geheel de verantwoordelijkheid is van de regionale overheid (Koomen e.a. p 58, 2002). Ook het landschapsbeleid wordt in de gewesten afzonderlijk vastgesteld en uitgevoerd (Koomen e.a. p 55, 2002). In Vlaanderen heten de beschermde landschappen 'Regionale Landschappen' en in Wallonië 'Parcs Régionaux'. Bij de oprichting golden voor beiden de Parcs Naturels Régionaux uit Frankrijk als voorbeeld (Regionale Landschappen, 2010). Omdat deze twee soorten beleid inhoudelijk van elkaar verschillen zal er in deze thesis alleen gekeken worden naar de 'Regionale Landschappen' van Vlaanderen.

In tegenstelling tot Engeland en Nederland kent België nog niet zo'n lange traditie in natuur- en landschapsbescherming. Het landschapsbeleid heeft nooit echt een belangrijke positie gehad in het Belgische beleid. In België is het ruimtelijk beleid ook minder gepland dan in Nederland en Engeland. Het land heeft dus veel minder een regulerende traditie dan Engeland en Nederland, het kent weinig restrictief beleid (Koomen e.a. pp 55-60, 2002). De voorbije jaren is de landschapszorg in Vlaanderen echter in een stroomversnelling geraakt. Dit is het gevolg van een aantal nieuwe wetten en decreten (Rogge, pp 15-16, 2004). Wetgeving voor de bescherming van het landschap bestaat pas echt sinds 1996. Deze verving een oude wet uit 1931 die weinig betekenis had. De nieuwe wet voor de Landschapszorg gaf de Vlaamse overheid speciale bevoegdheid om landschappen met historische, wetenschappelijke, esthetische en sociaal-culturele waarde te beschermen (Koomen e.a. pp 58, 2002). Hierna volgden het Natuurdecreet uit 1997 en een wijziging van het decreet voor de landschapszorg in 2001. De Vlaamse overheid wilde hiermee regelgeving vereenvoudigen en een efficiënt en daadkrachtig beheer in beschermde landschappen mogelijk maken. Daarnaast wilde men met het decreet er voor zorgen dat in heel Vlaanderen meer aan landschapszorg wordt gedaan, wat overal in Vlaanderen moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Deze wet past daarmee binnen Europese Landschaps Conventie, die België in 2000 ondertekende; België wil meer aandacht aan niet-beschermde landschappen gaan besteden (Rogge pp 15-16, 2004).

Een ander belangrijke ontwikkeling was de verwezenlijking van de Landschapsatlas en later de Landschapskenmerkenkaart die officieel worden erkend als informatiebron. De Landschapsatlas was pas de eerste gebiedsdekkende inventarisatie van de esthetische landschapskwaliteiten en beschrijving van de bestaande erfgoedlandschappen in Vlaanderen. Door de Landschapsatlas werden begrippen zoals ankerplaatsen en relictzones in het juridisch kader gedefinieerd.

Relictzones worden omschreven als “samenhangende gehelen met belangrijke erfgoedwaarden en een vrij hoge gaafheid” en de meest waardevolle ensembles werden ankerplaatsen genoemd. Voor ankerplaatsen en relictzones, kortom gave landschappen, worden specifieke beleidswenselijkheden geformuleerd (Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen, 2010). Naast de Landschapatlas werd ook de Landschapskenmerkenkaart voor Vlaanderen opgesteld. Met deze kaart werden alle ruimtelijk structurerende landschapselementen van bovenlokaal belang geïnventariseerd. Deze kaart gaf bovendien verduidelijking bij de begrippen die men in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen definieert (ongeveer vergelijkbaar met Nota Ruimte in Nederland).

Ondanks deze ontwikkelingen stelt Rogge dat de Landschapsatlas en de Landschapskenmerkenkaart tot één Landschapskwaliteitenkaart van Vlaanderen moeten worden geïntegreerd. Rogge stelt: *“Zolang een kaart met esthetische kwaliteiten in Vlaanderen niet voor handen is, bestaat dus het risico dat het visuele aspect van het landschap bij het beschermingsbeleid enerzijds en bij de algemene landschapszorg anderzijds onderbelicht blijft”* (Rogge pp 15-16, 2004). Wat betreft de landschapsbescherming kan er nog een betere integratie plaatsvinden met de structuurplannen en ruimtelijke plannen en andere wetten en beschermingsbeleid. België kent geen beleidsplan voor landschap zoals het vroegere Nota Landschap in Nederland (Koomen e.a. pp 55-60, 2002). Tot nu toe kennen ook maar weinig gebieden in België een beschermd status. In 2002 was slechts 2,7 % van het oppervlak van Vlaanderen effectief beschermd door natuur- en landschapsbeschermingsmaatregelen, ten opzichte van 30% in Nederland (Koomen e.a., pp 55-60, 2002). Het eerste Nationale Park (Nationaal Park Hoge Kempen) werd bijvoorbeeld pas in 2006 opgericht. Doordat Vlaanderen maar weinig echte natuurlandschappen heeft en grotendeels uit historisch gegroeide cultuurlandschappen bestaat, heeft het beleid in Vlaanderen volgens Rogge een sterk cultuurhistorische invalshoek (Rogge pp 15-16, 2004).

Ontstaan Regionale Landschappen

De oprichting van de Regionale Landschappen is decentraal tot stand gekomen en begon met Regionaal Landschap Kempen en Maasland. De initiatiefnemers van dit regionaal landschap waren één van de groepen die eind jaren 80 in verschillende streken *“iets wilden doen met natuur die ecologisch niet waardevol genoeg was om in een natuurreservaat te worden opgenomen, maar die toch van belang was voor het streekeigen karakter”* (Instituut voor Natuurbehoud, 2005). De streken waarin deze initiatieven genomen werden vielen op door hun specifieke landschap zoals de Vlaamse Ardennen en de Limburgse Kempen. Het streven naar een eigen streekidentiteit dat gebonden is aan het typische landschap van die streek speelde hierbij een belangrijke rol. De initiatiefnemers hadden het doel voor ogen om via lokale samenwerking de streekeigen natuur en landschap op te waarderen (Instituut voor Natuurbehoud, 2005).

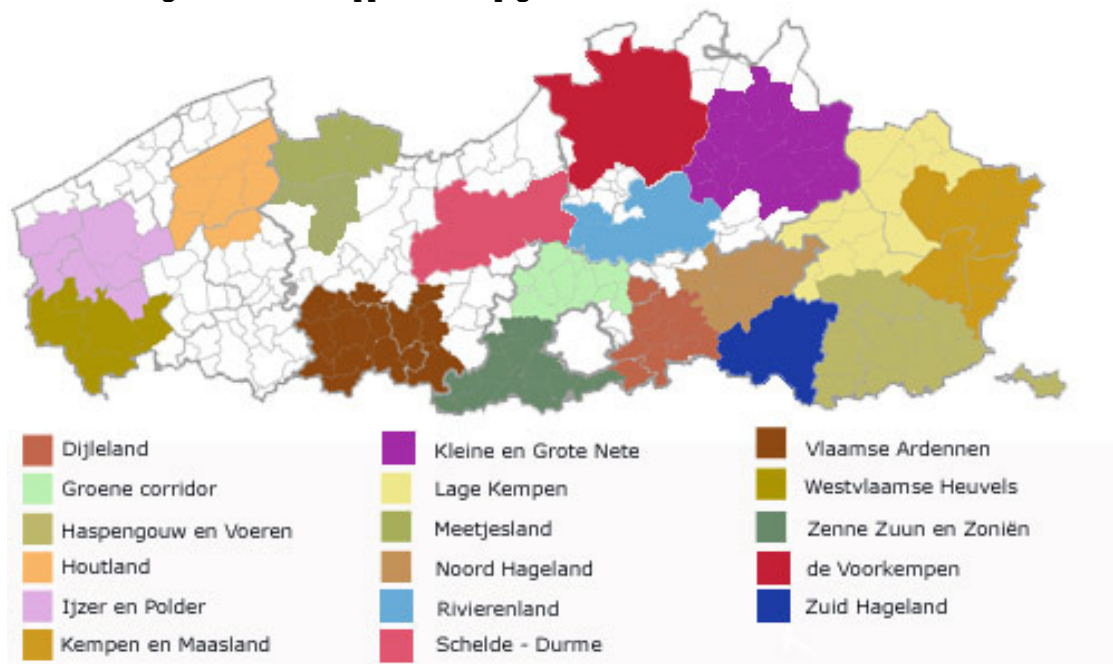
Het Vlaamse beleid van Regionale Landschappen is uiteindelijk overgenomen van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Dit Regionaal Landschap werd door lokale initiatiefnemers in 1990 opgericht en was het eerste Regionaal Landschap van België. Omdat dit initiatief een groot succes bleek werd dit beleid halverwege de jaren 90 door de Vlaamse overheid opgenomen in overheidsplannen. Het doel hiervan was dat Regionale Landschappen als instrument zouden worden gebruikt om de Vlaamse doelstellingen rond natuurontwikkeling te helpen realiseren. De Regionale Landschappen werden definitief Vlaams met het Natuurdecreet in 1997. Met dit

Natuurdecreet werden de Regionale Landschappen als instrument verankerd in de wet (Instituut voor Natuurbehoud, 2005).

In de jaren nadat het beleid van Regionale Landschappen door de Vlaamse overheid was overgenomen kwamen er in Vlaanderen in hoog tempo nieuwe Regionale Landschappen bij. Momenteel telt Vlaanderen 17 Regionale Landschappen. Hiervan zijn er 14 voorlopig of definitief erkend door de Vlaamse Minister voor Leefmilieu. De overige drie zijn pas opgericht en zullen binnen twee jaar hun erkenningaanvraag indienen. De grootte van de Regionale Landschappen verschilt van 33.000 hectare tot 87.000 hectare (Regionale Landschappen, 2010). Het Uitvoeringsbesluit (1998) op de erkenning en subsidiering van de regionale landschappen stelt dat het gaat om een gebied dat zich duidelijk geografisch onderscheidt van de omgevende streken, met een minimum aaneengesloten oppervlakte van 30.000 ha, een typisch landschap, met een grote gaafheid en samenhang en/of cultuurhistorische waarde, een hoge actuele natuurwaarde en met grote mogelijkheden voor natuurontwikkeling en natuurgerichte recreatie en natuurgericht toerisme. Hierbij worden over het algemeen de gemeentegrenzen gebruikt (Agentschap voor natuur en bos, 2010).

Wat gelijk in figuur 3.11 op de volgende pagina opvalt, is dat meer dan de helft van het landoppervlak van Vlaanderen binnen één van de Regionale Landschappen valt. Er liggen zelfs verschillende Regionale Landschappen pal naast elkaar. Hiermee wijkt de begrenzing van de Regionale Landschappen sterk af van de Nationale Landschappen en de AONB's.

Figuur 3.11 De Regionale Landschappen, voorlopig en definitief erkend 2010



Bron: Regionale Landschappen, 2010

Doelstellingen Regionale Landschappen

De doelstellingen die door de Regionale Landschappen behaald moeten worden zijn door de Vlaamse overheid overgenomen van Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Zoals net al naar voren kwam was Regionaal Landschap Kempen en Maasland het eerste Regionale Landschap van België. Toen de Vlaamse overheid hier een 'Vlaams' instrument van wilde maken, is in overleg met de organisatie van Kempen en Maasland de doelstellingen uit de statuten van Regionaal

Landschap Kempen en Maasland overgenomen en opgenomen in de nieuwe wet voor natuurbehoud, in artikel 54 van het Natuurdecreet uit 1997:

Natuurdecreet 1997, artikel 54: Regionale Landschappen

§ 1. Een regionaal landschap is een duurzaam samenwerkingsverband ingesteld op voorstel van een provincie of drie of meer aaneengesloten gemeenten gericht op overleg en samenwerking met de betrokken doelgroepen ter bevordering van het streekeigen karakter, van natuurrecreatie en natuureducatie, van recreatief medegebruik, van het natuurbehoud en van het beheer, herstel, aanleg en de ontwikkeling van kleine landschapselementen. Het regionale landschap is gericht op de bevordering van een draagvlak en heeft geenszins een reglementair karakter.

§ 2. De Vlaamse regering stelt de nadere regels vast met betrekking tot de erkenning, de organisatie, de werking, subsidiëring en opheffing van de regionale landschappen.

Bron: Natuurdecreet, 1997

Wat opvalt, is de grote verscheidenheid aan doelstellingen van de Regionale Landschappen. Er is hierbij geen onderscheid gemaakt in importantie tussen de verschillende doelstellingen door hoofd- of subdoelen, alle doelen lijken even belangrijk te zijn. Wat verder uit artikel 54 van het Natuurdecreet duidelijk wordt is dat een Regionaal Landschap alleen gericht is op het bevorderen van draagvlak en verder geen reglementair karakter heeft. Regionale Landschappen hebben als doel om de band van burgers met het omringende landschap en natuur te bevorderen. Dit moet worden bereikt door het bevorderen van het streekeigen karakter, natuurrecreatie, natuureducatie, het natuurbehoud en het beheer, herstel en ontwikkeling van kleine landschapselementen. Het Regionaal Landschap Kempen en Maasland legt dit zo uit: *“Het is geen natuurvereniging maar helpt ze hun doelen te bereiken. Het regionaal landschap is ook geen toeristische organisatie maar probeert duurzaam toerisme te stimuleren. We werken dus op het snijvlak van natuur en toerisme”* (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010b).

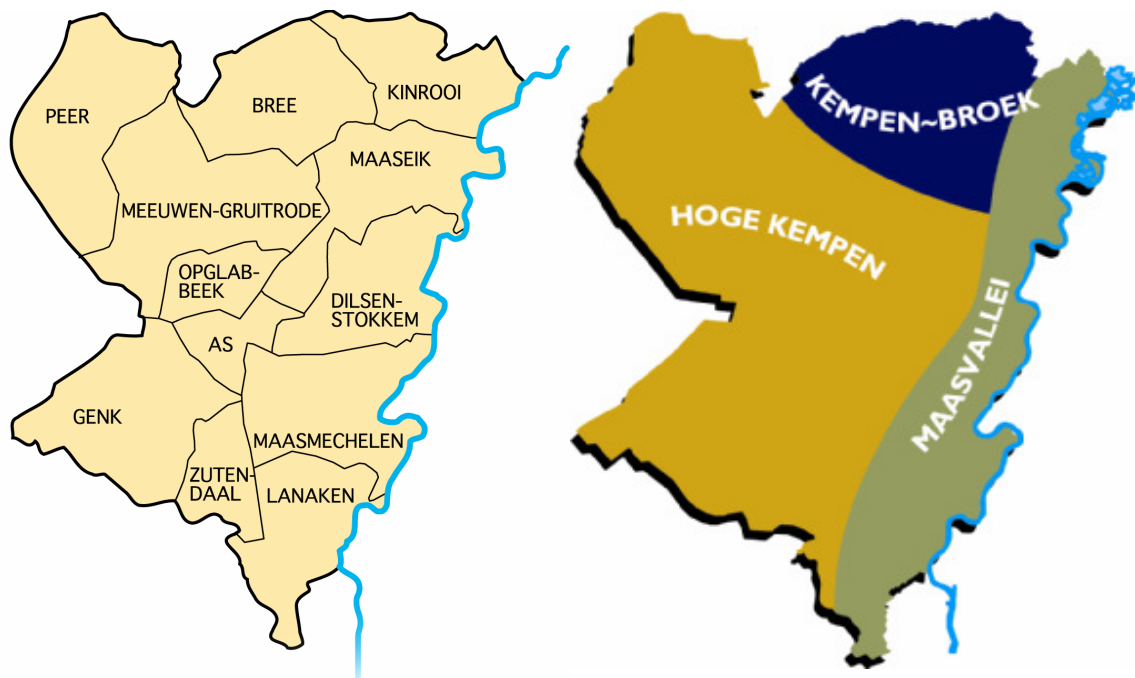
Regionale Landschappen zijn samenwerkingsverbanden waarin het Vlaamse Gewest, de provincie, gemeenten, natuurverenigingen, landbouworganisaties participeren. Het projectteam moet de samenwerking tussen de partners stroomlijnen (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010a). Elk regionaal landschap heeft een jaarprogramma met een minimum aantal activiteiten: onder andere de verspreiding van een landschapskrant en de organisatie van vormings- en publieksactiviteiten. Regionale Landschappen werken op basis van faciliteren, stimuleren en adviseren. Regionale Landschappen geven verschillende partijen gevraagd en ongevraagd advies, bemiddelen tussen de partijen om doelen te bereiken en lobbyen om draagvlak onder alle betrokken partijen in het veld voor nieuwe wetgeving en/of nieuwe ontwikkelingen te creëren. Regionale Landschappen hebben verder geen juridische of planologische maatregelen die kunnen worden ingezet.

De Vlaamse MINA-raad en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud die de minister over de werking van de Regionale Landschappen adviseren, constateren al enige jaren dat er grote verschillen bestaan tussen de Regionale Landschappen. Sommige Regionale Landschappen worden positief beoordeeld terwijl andere niet aan de gestelde eisen voldoen. In hoofdstuk 4 zal hier dieper op worden ingegaan.

3.6 Regionaal Landschap Kempen en Maasland

Het Regionaal Landschap Kempen en Maasland is in 1990 opgericht en was het eerste Regionale Landschap van België. Het Regionaal Landschap Kempen en Maasland ligt in het noordoosten van de Vlaamse provincie Limburg. Het Regionaal Landschap beslaat in totaal 75.000 hectare en bestaat uit 12 gemeenten (As, Bree, Dilsen-Stokkem, Genk, Kinrooi, Lanaken, Maaseik, Maasmechelen, Meeuwen-Gruitrode, Opglabbeek, Peer, Zutendaal). Het Regionaal Landschap grenst in het noorden en oosten aan Nederland, in het oosten vormt de Maas de natuurlijke grens tussen Belgisch en Nederlands Limburg. Omdat de gehele provincie Limburg is opgedeeld in drie Regionale Landschappen grenst het Regionaal Landschap Kempen en Maasland in het zuiden aan Regionaal Landschap Haspengouw en Voeren (sinds 1999) en in het westen aan Regionaal Landschap Lage Kempen (sinds 2005).

Figuur 3.12 Gemeentelijke indeling en thematische indeling Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010



Bron: Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010

Krachtenveld

Vanaf 1901, toen er in de regio kolen werden ontdekt, stond de regio vooral in het teken van de mijnbouw. Dit duurde tot 1990, toen de laatste mijnen werden gesloten. In de periode dat de mijnen floreerden is ontstond er een hele infrastructuur voor de industrie en de bevolking die in de mijnen werkten. Dit sterk geïndustrialiseerde en dichtbevolkte gebied grenst aan de Hoge Kempen, een gebied dat ondanks alle ontwikkelingen in de regio haar natuurlijke kwaliteiten kon behouden. Met het sluiten van de mijnen raakten 40.000 mensen werkloos. Nieuwe banen waren dus hard nodig en verschillende bedrijven wilden nieuwe fabrieken in de Hoge Kempen bouwen. Hier ontstond echter een conflict over met de grootste natuurorganisatie van België. Open ruimte was in de regio een schaars goed geworden. Er werd daarom besloten om vanuit een samenwerking van de Kempense Steenkoolmijnen NV (KS) met Natuurreservaten (nu Natuurpunt) te streven naar een nieuwe economische stimulans en nieuwe arbeidsplaatsen voor

de regio en de kwaliteit van het landschap gelijktijd te behouden. Vanuit de 'Limburgse reconversie' werd hiervoor een potje met geld beschikbaar gesteld. In 1990 werd op initiatief van deze lokale partijen het Regionaal Landschap Hoge Kempen opgericht. Deze naam werd later veranderd in Regionaal Landschap Kempen en Maasland (Goldman Environmental Prize, 2008).

Het initiatief voor het Regionaal Landschap werd vanaf het prille begin actief ondersteund door het Limburgse provinciebestuur en al snel sloten 12 gemeentebesturen en 9 natuurverenigingen zich aan bij het Regionaal Landschap. Wat later volgde de financiële steun van de overheid. Omdat het Regionaal Landschap een groot succes bleek, raakten politici uit andere streken ook geïnteresseerd in het concept en wilden ook een eigen Regionaal Landschap oprichten. Nadat het instrument Regionaal Landschap werd overgenomen door de Vlaamse overheid gebeurde dit ook in toenemende mate (Schoenmaekers, 2010).

De natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten van de streek werden als grote toegevoegde waarde van de regio gezien. De regio kende namelijk nog vrij grote aaneengesloten cultuurlandschappen en natuurgebieden zoals grote bosgebieden en heidevelden en zeldzame en unieke dieren. Hiermee is het één van de groenste delen van Vlaanderen. In vergelijking tot de rest van Vlaanderen is deze streek veel natuurrijker, de rest van Vlaanderen is veel meer verstedelijkt. Uit onderzoek bleek ook al snel dat het gebied hierdoor een groot recreatief potentieel in zich had. Daarom zag men in toerisme en recreatie de nieuwe economische motor voor de regio. De regio heeft in haar economische ontwikkeling altijd een beetje achtergelegen bij de rest van Vlaanderen. Later kreeg de regio wel de mijnen als economische motor, maar het gebied kende niet de grote dynamiek van de rest van Vlaanderen. Dit komt voor een deel ook doordat deze streek in een uithoek van België ligt. De regio niet echt grote economische centra als de Vlaamse ruit of een stad als Luik in de buurt, en kende daardoor minder grootschalige ontwikkelingen. Tegenwoordig is het wel een redelijk dichtbevolkt gebied maar de stedelijke druk op het platteland is er minder groot dan in het westen van Vlaanderen (Schoenmaekers, 2010).

Karakteristieken landschap

Regionaal Landschap Kempen en Maasland is qua landschap geen uniform gebied. De regio bestaat uit drie verschillende gebieden met allemaal een eigen kenmerkend landschap. Om de belangrijkste geografische delen van het werkingsgebied beter aan te geven werd daarom de naam Hoge Kempen gewijzigd in Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Om deze reden is het Regionaal Landschap Kempen en Maasland ook opgedeeld in drie deelgebieden. Dit zijn Nationaal Park Hoge Kempen, Kempen-Broek en de Maasvallei (Schoenmaekers, 2010).

Hoge Kempen omvat een groot deel van het Kempens Plateau. Het Kempens Plateau is van oorsprong een grindrijke puinkegel van de Maas, afgedekt met door de wind aangevoerd zand. In dit gebied bevinden zich de grootste aaneengesloten heide-, stuifzand- en naaldboscomplexen van Vlaanderen. Een deel er van is uitgeroepen tot Nationaal Park. Het kerngebied is sinds 2006 het Nationaal Park Hoge Kempen (5750 ha). Vanaf het plateau ontspringen in alle windrichtingen veertien Kempense beekdalen, zoals de Dommel die ook door He Groene Woud stroomt. Deze beekdalen behoren tot de meest intacte beekdalsystemen van de Benelux. Deze beekdalen worden gekenmerkt om hun elzenbroekbossen, dotterbloemgraslanden en, door het sterke verval, tientallen watermolens (Regionale Landschappen, 2010).

In het noordoosten, in het grensgebied met Nederland is een deel van het Kempens Plateau weggezakt langs de 'Feldbiss-breuk'. Hier is het land 20 meter lager komen te liggen. Dit heeft

geresulteerd in een moeilijk te ontwateren, nat gebied. Dit gebied, Kempen-Broek, bestaat vooral uit moerassige gebieden en wordt gekenmerkt om zijn broekbossen, rietlanden en vele vijvers. Kempen-Broek ligt voor een deel ook in Nederland (Weert en omgeving). Het is een landbouwgebied met belangrijke landschappelijke waarden (Regionale Landschappen, 2010). Het deelgebied Maasvallei omvat zoals de naam al doet vermoeden de vallei van rivier de Maas. Door de eeuwen heen heeft de Maas aan de oostkant van het Kempens Plateau een vallei uitgeschuurd en vruchtbare rivierklei afgezet. De vruchtbare bodem en strategische ligging langs belangrijke handelsroutes hebben geleid tot cultuurhistorisch belangrijke dorpen en steden zoals Maaseik, Stokkem en Rekem en kasteelparken zoals Pietersheim en Ommerstein (Regionale Landschappen, 2010).

Figuur 3.13 De drie deelgebieden Hoge Kempen, Kempen-Broek en Maasvallei



Bron: www.rlkm.be

Een ander belangrijk cultuurhistorisch kenmerk in het landschap zijn natuurlijk de voormalige steenkolenmijnen van Zwartberg, Winterslag, Waterschei en Eisden van het Kempens steenkoolbekken. Nadat deze mijnen werden gesloten bleven het industrieel erfgoed en mijnsteenbergen over. Afgelopen jaren hebben er op de mijnsteenbergen nieuwe vreemdsoortige natuur ontwikkeld met planten en dieren die zich juist op deze oude mijnsteenbergen thuis voelen (Regionale Landschappen, 2010).

3.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Beauty kort geïntroduceerd. Deze drie beschermde landschappen behoren alle drie tot de IUCN categorie V. Het doel van alle drie de beleidsinstrumenten is om de kwaliteit van het landschap behouden en verbeteren. Voor de AONB's is dit het hoofddoel. De Nationale Landschappen hebben verder tot doel om de recreatieve betekenis binnen het gebied te versterken. Bij de Regionale Landschappen is het behouden en versterken van het landschap slechts één van de doelen naast de bevordering van het streekeigen karakter, natuurrecreatie en natuureducatie, recreatief medegebruik en natuurbehoud. Tussen deze doelen is geen onderscheid gemaakt in prioriteit. Bij alle drie de instrumenten is duurzame ontwikkeling het streven. Een

groot verschil is dat het beleid van de AONB's al ruim zestig jaar bestaat terwijl het beleid van de Regionale Landschappen en Nationale Landschappen veel jonger is.

Het karakter en krachtenveld van de gebieden verschilt van elkaar. Zo bestaat NL Het Groene Woud pas enkele jaren terwijl AONB High Weald al sinds 1983 bestaat en RL Kempen en Maasland sinds 1990. AONB High Weald is qua oppervlakte bijna vijf keer zo groot en RL Kempen en Maasland twee keer zo groot als NL Het Groene Woud. Binnen alle drie de gebieden bevinden zich oude cultuurlandschappen en natuurgebieden. Hoewel de omgevingskenmerken per gebied verschillend zijn staat de kwaliteit van het landschap in alle drie de gebieden onder druk, de intensiteit van de druk verschilt wel. In NL Het Groene Woud staat het landschap onder grote druk door zowel verstedelijking, intensivering van de landbouw en recreatiedruk. In RL Kempen en Maasland bestaat deze druk ook maar in mindere mate, het ligt in een minder verstedelijkt gebied. In AONB High Weald staat het landschap ook onder druk door verstedelijking en infrastructurele ontwikkelingen, maar dit is in mindere mate dan in Het Groene Woud en Kempen en Maasland. Het landschap van AONB High Weald staat echter vooral onder druk door de afname van het aantal boeren die het landschap op traditionele wijze kunnen onderhouden. Ook in Het Groene Woud en vooral Kempen en Maasland vormt achterstallig onderhoud een probleem.

4. Bestuurlijk en juridisch kader

Het bestuurlijk en juridisch kader van de Nationale Landschappen is in verschillende rapporten behoorlijk bekritiseerd. In dit hoofdstuk wordt het bestuurlijk en juridisch kader van de Nationale Landschappen vergeleken met dat van de Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty. Wijkt de Nederlandse beleidsvariant hierin veel af van de Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty of vertonen het bestuurlijk en juridisch kader van deze beleidsconcepten dezelfde kenmerken? Er wordt onder andere ingegaan op de mate van sturing door de nationale overheden op het gevoerde beleid en hoe de beleidsinstrumenten juridisch zijn ingekaderd. Deze gegevens worden aan het eind van het hoofdstuk weergegeven in een overzichtelijk schema. Vervolgens zal aan de hand van sterkte-zwakteanalyses het bestuurlijke en juridische kader van deze beleidsinstrumenten met elkaar worden vergeleken op sterke en zwakte punten en kansen en bedreigingen. Aan het eind van dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag: *“Hoe wordt het beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen aangestuurd, hoe is het beleid juridisch ingekaderd en waarin liggen de verschillen?”*

4.1 Nationale Landschappen

4.1.1 Bestuurlijk kader

Het beleidsconcept Nationale Landschappen (doelstellingen, kernkwaliteiten, behoud door ontwikkeling, ‘ja, mits’-regime, migratiesaldo 0) is door het Rijk ontwikkeld en opgezet. Het Rijk heeft de twintig gebieden aangewezen als Nationaal Landschap en de voorlopige begrenzing vastgesteld. Hoewel het rijk eindverantwoordelijke is voor het behalen van de doelen van de Nationale Landschappen, heeft het de regierol overgedragen aan de provincies. Het Rijk beperkt zich vooralsnog tot de rol van partner, stimulator/facilitator en zorgt voor cofinanciering van het beleid als een bijdrage voor de investeringen en beheerkosten. De provincies kregen de regie over de uitvoering van de Nationale Landschappen en werden verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van het beleid. De provincies zijn de trekkers van het beleid van Nationale Landschappen. De provincies kregen onder andere de taak om in de streekplannen (tegenwoordig structuurvisie en verordeningen) de kernkwaliteiten verder uit te werken en de definitieve begrenzing van de gebieden vast te stellen (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006).

In verschillende rapporten zijn kritische kanttekeningen geplaatst bij de sturingsfilosofie. Bij de uitvoering van het beleid gaat men weliswaar uit van decentrale sturing (bottom-up), de kritiek luidt echter dat enige centrale sturing van de rijksoverheid wel is vereist. De rijksoverheid is eindverantwoordelijke van het beleid maar voert nauwelijks centrale regie (Janssen e.a., 2007). Volgens dit rapport heeft het Rijk de ontwikkeling van het beleid voor Nationale Landschappen te snel aan de provincies gedelegeerd. *“Het rijk dreigt daardoor zijn greep op de invulling en uitvoering van het beleid te verliezen, met versnippering en verwatering als mogelijk gevolg”* (Janssen e.a. p 11, 2007). Het sturingsmodel roept een hybride beeld op doordat aan de ene kant de resultaatverantwoordelijkheid bij het rijk ligt (‘nationaal belang, centraal wat moet’) en aan de kant de vergaande decentralisatie van de uitwerking en uitvoering naar de provincies, met beperkte rijksmiddelen. Dat maakt het voor het rijk lastig om te sturen in de praktijk. Er is voor

het rijk formeel gezien weinig om provincies te beoordelen of bij te sturen in wat ze doen, terwijl het gaat om de uitwerking van nationale belangen. Voor de provincies zorgt dit voor onduidelijkheid in de uitwerking en uitvoering van het beleid (Groffen e.a., p 3, 147, 2010). Elke provincie heeft het beleid voor Nationale Landschappen naar eigen inzicht uitgewerkt, hierdoor zijn er bestuurlijke verschillen ontstaan tussen de Nationale Landschappen (Janssen e.a., 2007).

Bovendien hebben provincies het beleidsconcept Nationale Landschappen te veel ingebed op al bestaand provinciaal ruimtelijk beleid. Hierdoor zijn veel verschillen ontstaan tussen de Nationale Landschappen in de verschillende provincies (Janssen e.a. p 17-21, 2007). Dit komt naast het gebrek aan centrale sturing ook door de vele politiek-bestuurlijke koerswijzigingen uit het verleden. Het landschapsbeleid is afgelopen jaren erg snel van karakter veranderd. *“Beleidscategorieën, concepten, gebiedsaanwijzingen en strategieën voor waardevolle cultuurlandschappen buitelen over elkaar heen en wisselen vaak, evenals de grenzen van aangewezen gebieden”* (Janssen e.a. p 17, 2007). Sommige provincies en gebiedspartners ontvingen de aanwijzing van gebieden tot Nationaal Landschap dan ook met enige terughoudendheid. De provincies waren op dat moment namelijk nog bezig om het beleid uit voorgaande nota's uit te werken. Het beleid voor Nationale Landschappen werd daarom in de meeste gevallen in al bestaand beleid ingepast. *“De steeds wisselende keuzes in het beleid hebben geleid tot geringe doorwerking van het beleid bij andere overheden. Dit geldt zowel voor planologisch beleid (steeds weer nieuwe gebiedscategorieën en begrenzingen) als voor financiële regelingen”* (Janssen e.a. p 17, 2007). In ruimtelijke plannen is op gemeentelijk niveau nog onvoldoende terug te vinden van provinciaal beleid ten aanzien van Nationale Landschappen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

De beleidsarena voor het landelijk gebied is overvol. Vanuit elke beleidssector van de overheid (gezondheid, landbouw, natuur, landschap etc.), bestaat er wel een vorm van beleid voor het landelijk gebied. Het Nationaal Landschap is slechts één van deze concepten. Op decentraal niveau hangt de bestuurlijke aandacht voor deze categorie daarom ook af van de urgentie en het belang van andere gebiedsgerichte projecten en beleid. In de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland was afgelopen jaren bijvoorbeeld alle aandacht gericht op herinrichtingsproject Reconstructie Zandgronden. Dit complexe project had tot doel veeteeltbedrijven die van oorsprong veel in deze gebieden voorkomen in gebieden specifieke gebieden te concentreren ten behoeve van de volksgezondheid. In de meeste van deze gebieden werd het Nationaal Landschap hier zowel procesmatig als inhoudelijk op aangehaakt (Dit geldt ook voor Nationaal Landschap Het Groene Woud). Het Nationaal Landschap is als instrument hierdoor niet autonoom genoeg. Het gevolg is dat het beleid van de Nationale Landschappen onvoldoende een eigen dynamiek heeft kunnen ontwikkelen (Janssen e.a. p 17-21, 2007).

Bij de lagere overheden heerst nog altijd onzekerheid over hoe lang het beleid van de Nationale Landschappen standhoudt. Bij te veel onzekerheid en koerswijzigingen in het gevoerde beleid brokkelt dit draagvlak snel af. Bij het gebrek aan een stabiele politiek-bestuurlijke omgeving is het zeer moeilijk om draagvlak voor het gevoerde beleid te creëren. Dit geldt niet alleen voor de bevolking en private partijen maar ook voor lagere overheden (Kuiper e.a., 2008). Wanneer er stabiel beleid gevoerd blijft worden kan dit leiden tot meer draagvlak (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Een andere oorzaak van de beperkte doorwerking van het beleid op gemeentelijk niveau is dat in de veelal kleine gemeenten over het algemeen weinig kennis en expertise beschikbaar is om plannen te kunnen toetsen en af te wegen op landschappelijke kwaliteit. *“Sturing op het ‘ja, mits-regime’ werkt alleen als de wil en vaardigheid, op alle*

overheidsniveaus aanwezig zijn” (Groffen e.a., p 147, 2010). Wil het beleidsconcept Nationale Landschappen succesvoller worden dan vraagt dit om consistentie, helderheid en continuïteit van het beleid. “Het moet volstrekt helder zijn wat er beschermd moet worden, wiens belang dat is (bijvoorbeeld nationaal belang), hoe de verantwoordelijkheden liggen en welke richtlijnen er gelden. Dit is tot nu toe onvoldoende het geval. Een voorbeeld hiervan is dat in de huidige beschrijving van de Nationale Landschappen niet duidelijk is wat nu precies het nationale belang is dat bescherming vraagt en onder welke voorwaarden ontwikkeling wel of niet kan plaatsvinden” (Janssen e.a. p 17, 2007).

Tot nu toe is de inbreng van het Rijk nog altijd gering en onduidelijk. Zowel qua sturing en verantwoordelijkheid maar ook qua handhaving. Op het moment is de handhaving in het veld helemaal in handen van de gemeenten. Over het algemeen laat de handhaving van het ruimtelijk beleid door gemeenten echter sterk te wensen over. Vooral bij kleine gemeenten schiet de handhaving door onvoldoende prioriteit, capaciteit en kennis tekort (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). In de praktijk gebeurt het toezicht in het veld tot dusver grotendeels door maatschappelijke organisaties en vrijwilligers. In sommige gevallen waar wel wordt gehandhaafd, blijkt dit wel een beschermend effect te hebben. De handhaving van Rijks- en/of provinciale belangen blijft echter een zwak punt en zijn blijvende mogelijkheden voor het Rijk of provincie om te kunnen sturen in de handhaving op lokaal niveau gewenst. Bovendien blijft de handhaving van Rijks- en provinciale belangen een zwak punt (Planbureau voor de Leefomgeving p 5, 2008).

Ruimtelijke differentiatie

Het beleid voor Nationale Landschappen zou ook nog beter moeten worden afgestemd op de specifieke kenmerken van een bepaald gebied. In een gebied waarin de druk op het landschap heel groot is, is ander beleid nodig dan in een gebied waar deze druk niet zo groot is. Om tot effectieve bescherming te komen is het sommige gebieden is het wenselijker om in plaats van een ‘ja, mits’ regime een ‘nee, tenzij’ regime te hanteren. In enkele Nationale Landschappen (waaronder NL Het Groene Woud) is deze differentiatie al toegepast in de vorm van een zogenoemde schillenbenadering met in de kern ‘nee’ of ‘nee, tenzij’, en daarbuiten een ‘ja, mits’-regime. Specifieke regimes met een afgewogen mix van behoud én ontwikkeling sluiten beter aan bij de verschillende opgaven in een Nationaal Landschap (Janssen e.a. p 17, 2007).

4.1.2 Juridisch kader

Het beleidsinstrument Nationale Landschappen is niet verankerd in de wet. Het instrument is wel opgenomen in de Nota Ruimte en Agenda voor een Vitaal Platteland en is uitgewerkt in provinciale structuurvisies. Het nadeel van het notagestuurde karakter van het Nederlandse landschapsbeleid is dat de Nationale Landschappen als instrument erg kwetsbaar zijn voor politiek-bestuurlijke koerswijzigingen (Janssen e.a., p 46, 2007). De Nota Ruimte wordt om de paar jaar herzien. Mocht een nieuwe regering van de Nationale Landschappen afwillen dan kan er met een nieuw te schrijven Nota Ruimte redelijk eenvoudig van Nationale Landschappen af worden gezien. De Nationale Landschappen zijn zo erg afhankelijk van de grillen van de Nederlandse politiek. Ook de gebiedsaanwijzingen kennen om dezelfde redenen geen consistente basis. Nationale Landschappen kennen hierdoor een vrij onzekere toekomst. Vooralsnog is de juridische waarborging van Nationale Landschappen alleen mogelijk via gemeentelijke bestemmingsplannen.

In het rapport van het Ruimtelijk Planbureau (2007) wordt aangeraden om een alternatief te bieden voor het huidige notagestuurde karakter. Volgens het rapport kan de continuïteit van Nationale Landschappen alleen door wetgeving worden gegarandeerd. Door de belangrijkste doelstellingen in de wet vast te leggen. Het aanpassen van deze doelstellingen zou dan alleen via wetwijzigingen mogelijk zijn. Hiervoor moeten langlopende procedures worden doorlopen en moet de wetwijziging door het parlement worden goed gekeurd. De consistentie van het beleid is volgens het rapport hierdoor *“bijna als vanzelfsprekend gegarandeerd”*. De redenering hierbij luidt dat een wet meestal wordt aangepast en niet compleet wordt vervangen, zodoende worden overhaaste beleidswijzigingen afgeremd, aldus het rapport (Janssen e.a., p 18, 19, 2007).

Voor de Nationale Landschappen zijn er geen extra wettelijke voorwaarden. Wel geldt binnen de grenzen van een Nationaal Landschap een extra kwaliteitsbeleid. Binnen de Nationale Landschappen wordt er een ‘ja, mits’-regime en ‘migratiesaldo nul’ gehanteerd. Dit houdt in dat er alleen gebouwd mag worden voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei en er geen grote ruimtelijke ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn alleen mogelijk, zolang de kernkwaliteiten worden behouden of verstrekt (ja-mits principe) (Nationale Landschappen, 2010). De kritiek luidt echter dat het landschapsbeleid te zacht en te vaag is. De Nationale Landschappen kennen een te zwakke planologische bescherming waardoor het Nationaal Landschap een onvoldoende krachtig beleidsinstrument is. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2008) is het beleid te zacht omdat het beleid gepaard gaat met beleidsinstrumenten als stimuleringsmaatregelen en beleidsintenties, en niet met harde normen, grenzen en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium. In vergelijking met het beleid voor nieuwe woon- en werklocaties en infrastructuur, is het landschapsbeleid veel minder hard. *“Stimuleringsmaatregelen en beleidsintenties leggen het af tegen het juridisch kader en het financieel instrumentarium van veel rode functies”* (Planbureau voor de Leefomgeving p. 5, 2008). En *“het beschermingsregime voor Nationale Landschappen, vooral voor landschappen in de buurt van stedelijke concentraties, is – gezien de drukfactoren en hoge grondgebruikdynamiek – te licht om effectief grootschalige ruimtelijke veranderingen tegen te gaan”* (Planbureau voor de Leefomgeving p. 5, 2008).

Verder is het landschapsbeleid vaak niet duidelijk in wat er precies ontwikkeld of beschermd moet worden en wiens belang en verantwoordelijkheid dat is. Wanneer het in concrete gebieden dus aankomt op een afweging van doelen en belangen zullen harde en concrete doelen/afspraken (bijvoorbeeld Europese of wettelijke verplichtingen of dwingende afspraken of normen) vrijwel altijd de overhand krijgen boven zachte afspraken (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). Ook de VROM-Raad heeft zijn bedenkingen geuit over de status van Nationale Landschappen. Volgens de VROM-Raad is het Nationaal Landschap een ‘boterzachte categorie’ (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008). De Wet Ruimtelijke Ordening biedt volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2008) overigens wel voldoende mogelijkheden om een effectief planologisch beschermingsregime op te stellen. Over het algemeen is de borging op papier op weg (Groffen e.a., p 4, 2010).

Afgelopen jaren is met de nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening) veel veranderd op het gebied van de zeggenschap in de Ruimtelijke Ordening. Er is veel macht gedelegeerd naar de gemeenten, en provincies hebben minder te zeggen gekregen. De provincies hebben weliswaar de regierol, maar de feitelijke planologische waarborging van Nationale Landschappen komt voor rekening van de gemeenten. De gemeenten moeten zich houden aan de Nota Ruimte en de daarop voortbordurende structuurvisies en verordeningen van de provincie, maar hebben in feite de

meeste macht over hoe het landschap er in de toekomst uit zal zien. Het bestemmingsplan vormt een cruciale schakel in het planologisch spoor, het is juridisch bindend voor overheid, particulieren en bedrijven (Rooijen, 2008). De provincies hebben hierbij een toezichhoudende rol (Janssen 2007, p. 18). De doorwerking bij de provincies in structuurvisies en verordeningen vordert gestaag, maar de actualiteit van de gemeentelijke bestemmingsplannen is de afgelopen jaren onvoldoende verbeterd (Groffen e.a., p 4, 2010). Provincies zetten er daarom over het algemeen vooral op in om via overleg en planbegeleiding te komen tot de doorvertaling van het beleid naar gemeentelijk niveau (Groffen e.a., 2010, p 148).

Het streven van de Nationale Landschappen is 'behoud door ontwikkeling'. Er is in de afgelopen jaren echter veel kritiek geweest op het ontwikkelingsconcept van de Nationale Landschappen. Het beleid zou te veel in het teken staan van ontwikkeling, dit zou ten koste gaan van het behoud van de kwaliteit van het landschap. Binnen de Nationale Landschappen kunnen er nog te veel ontwikkelingen plaatsvinden die de kwaliteit van het landschap verder aantasten. De kwaliteit van het landschap is in veel gebieden binnen de Nationale Landschappen mede daardoor verder achteruit gegaan (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009). Zo is één van de belangrijkste conclusies van het Ruimtelijk Planbureau (Janssen e.a., 2007) dat de balans in de meeste Nationale Landschappen te veel uitslaat in het voordeel van ontwikkeling. Dit is mede een gevolg van hoe het Rijk het Nationaal Landschap heeft geconceptualiseerd, het concept Nationaal Landschap kent volgens het rapport namelijk meer een stimuleringsstatus dan een beschermingsstatus.

Een toegevoegde waarde?

Er is voorlopig nog onvoldoende feitelijk bewijs over de doeltreffendheid van het beleid (Groffen e.a., p 4, 2010). Wat wel duidelijk is, is dat de toegevoegde waarde van het beleid inhoudelijk gezien niet altijd even groot (Groffen e.a., p 5, 2010). Het nationaal landschap heeft als instrument nog te weinig dynamiek, het is volgens Janssen (2007) nog *"onvoldoende helder (gemaakt) waarin het Nationaal Landschap verschilt van overig landelijk gebied"* (Janssen e.a., p. 17, 2007). In het bijzonder zijn er zorgen over het duurzaam beheer van de nationale landschappen. De toegevoegde waarde van het beleid wordt vooral ervaren in de status van de titel nationaal landschap. *"De toegevoegde waarde voor de status van de gebieden is onomstreden positief"* (Groffen e.a., p 5, 2010). De toekenning als nationaal landschap wordt door velen ervaren als erkenning van de bijzondere landschappelijke kwaliteiten. Volgens betrokkenen leidt dit tot trots, energie en draagvlak om uitvoering te geven aan de doelen (Groffen e.a., p 146-147, 2010). De aandacht voor Nationale Landschappen heeft gezorgd voor een mobilisatie van stakeholders, maar deze moeten nog echter wel verder gemobiliseerd worden om echt tot een succes te komen (Janssen e.a., p.2, 2007). Een andere toegevoegde waarde is dat provincies met de erkenning van gebieden tot nationaal landschap op provinciaal niveau beter kunnen focussen in hun landschapsbeleid.

Het nationaal landschap is nog een relatief jong concept en heeft tijd nodig om verder ontwikkeld en uitgewerkt te worden. Dit kan alleen als er in de toekomst voldoende bestuurlijke continuïteit met betrekking tot de Nationale Landschappen en het landschapsbeleid bestaat. Dus als er door de overheden aan de Nationale Landschappen vast wordt gehouden en voldoende aandacht aan de verdere ontwikkeling van het instrument blijft worden gegeven. Of dit ook gaat gebeuren is ten tijde van dit onderzoek onzeker. Wil het beleidsinstrument Nationaal Landschap echt succesvol worden dan zal de positie van groene functies ten opzichte van rode functies in het landschap moeten versterken. Dit zou mogelijk zijn wanneer het financiële en juridisch kader van de Nationale Landschappen zou worden versterkt.

4.2 Areas of Outstanding Natural Beauty

4.2.2 Bestuurlijk kader

Het cultuurlandschap staat in het Engelse ruimtelijke ordeningsbeleid op een hoger niveau dan in Nederland. Het cultuurlandschap nam als erfgoed al aan het begin van de twintigste eeuw een belangrijke plaats in de ruimtelijke ordening in. Deze plaats is door de jaren heen stabiel gebleven, dit in tegenstelling tot Nederland waar de status van het cultuurlandschap zeer wisselend is geweest (Rooijen, 2008, p. 61). De geschiedenis van het beleid van AONB's wordt gekenmerkt door grote bestuurlijke continuïteit. Het beleid van de Areas of Outstanding Natural Beauty kent inmiddels een geschiedenis van ruim zestig jaar. In 1949 zijn de AONB's in de wet opgenomen. Afgelopen jaren is het juridisch kader van de AONB's door middel van de *Countryside and Rights of Way Act (CROW Act)* verder versterkt.

De Engelse nationale overheid houdt zich bij de uitvoering van het beleid altijd op de achtergrond en geeft weinig tot geen sturing aan het beleid. In tegenstelling tot bij de National Parks bemoeit de nationale overheid zich veel minder met de AONB's. AONB's worden wel van bovenaf ingesteld maar de overheid stuurt bij AONB's veel minder dan bij National Parks. Bij de AONB's hebben vooral de lokale overheden veel invloed (NAAONB, 2010). De nationale overheid wordt geadviseerd door *Natural England*. *Natural England* is in oktober 2006 ontstaan uit de fusie van de *Countryside Agency* en de *Rural Development Service*. De *Countryside Agency* had als taak de landschappelijke en recreatieve elementen in het platteland te beheren en de *Rural Development Service* had de taak om ontwikkelingen op het platteland te begeleiden. Deze taken zijn nu in de nieuwe organisatie verenigd. *Natural England* heeft als doelstelling meegekregen om de natuurlijke omgeving van Engeland te beschermen en te verbeteren (Natural England, 2010b). *Natural England* is als organisatie tussen de nationale en lagere overheden gepositioneerd en heeft op het gebied van biodiversiteit en landschap een adviserende rol voor de Engelse overheid. *Natural England* heeft ook de wettelijke bevoegdheid om op basis van de *CROW Act* gebieden aan te wijzen tot AONB. *Natural England* is ook vertegenwoordigd in de Joint Advisory Committees en Conservation Boards. Via directe betrokkenheid voorziet *Natural England* het AONB's van uitleg over wetgeving en nationaal beleid en begeleidt het bij de uitvoering van het beleid van AONB's. *Natural England* houdt zich binnen AONB's ook bezig met het toezicht op de toepassing van ruimtelijke ordening en andere voorstellen die het behoud van natuur en landschap betreffen (Rooijen p. 77, 2008).

De verantwoordelijkheid voor de AONB's ligt bij de lokale autoriteiten. De status van de AONB's berust op een concept van 'low key, long term'-actie; actie voor de lange termijn waarbij bescheiden te werk wordt gegaan. Hierbij wordt uitgegaan van goede samenwerking met de lokale bevolking. "Door deze lokale benadering kunnen de benadering van planning en beheer in de verschillende gebieden significant verschillen" (Rooijen, 2008, p.63). Voor elke AONB luidt de doelstelling om de 'natural beauty' te behouden en te verbeteren. De uitvoeringsorganisatie van de AONB mag in overleg met lokale autoriteiten echter naar eigen inzicht besluiten hoe de 'natural beauty' kan worden behouden en verbeterd. Ook kan het zelf bepalen aan welke subdoelen extra aandacht wordt besteed. De nationale overheid stuurt hierbij niet tot nauwelijks. De AONB's hoeven alleen verantwoording aan de regionale overheden af te leggen. Deze lokale overheden zijn ook vertegenwoordigd in de partnerschappen van de AONB's (Joint Advisory Committee). De besluitvorming van AONB's is gebaseerd op consensus met de plaatselijke actoren. De AONB-organisaties kunnen hierbij het beleid wat aanpassen aan de wensen en behoeften van de lokale

politieke omgeving (één van de subdoelen), zo lang deze in overeenstemming zijn met het hoofddoel: behoud en verbetering van de *'natural beauty'* van het landschap. Iedere AONB-organisatie heeft dus de mogelijkheid om naar eigen inzicht te beslissen over hoe de doelstellingen behaald kunnen worden en welke subdoelen hierbij het belangrijkste worden geacht. Het voordeel hiervan is dat het draagvlak voor het beleid van de AONB in de regio erg groot is (Marsh, 2010).

Natural England houdt namens de nationale overheid wel toezicht op de AONB's. Het is vertegenwoordigd in de Joint Advisory Committees van de AONB's en het begeleidt de AONB's bij de uitvoering van het beleid. Ook houdt het toezicht op de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de AONB's. Zo probeert Natural England AONB's bij te sturen waar en wanneer nodig, zodat AONB's gefocust blijven op het behoud van *'natural beauty'*. Sally Marsh, directeur van AONB High Weald, vindt echter dat de nationale overheid meer zou moeten sturen. Het gebrek aan centrale sturing van de overheid zorgt volgens haar voor problemen. Volgens Marsh ligt er een gevaar in het feit dat de AONB's qua regionale belangen en daarmee ook het beleid zo veel van elkaar verschillen. Door het gebrek aan centrale sturing staat de eenvormigheid van de AONB's onder druk waardoor de status van de AONB's op het spel kan komen te staan. Wanneer het beleid van AONB's onderling te sterk van elkaar gaat verschillen heeft dit volgens Marsh negatieve gevolgen voor de status en het imago van de AONB's als beleidsinstrument. De AONB's hebben dan wel een overkoepelende organisatie als belangenbehartiger, de *National Association for AONB's*, maar deze speelt amper een rol van betekenis. Dit komt enerzijds door onderbezetting en anderzijds doordat de verschillen tussen de AONB's zo groot zijn dat de AONB's niet met één mond spreken. Volgens Marsh dreigt daardoor het gevaar dat AONB's niet goed één blok kunnen vormen en door politieke tegenstanders redelijk makkelijk uit elkaar kunnen worden gespeeld (Marsh, 2010).

4.2.2 Juridisch kader

Het behoud van cultuurlandschappen is in 1949 bij wet vastgelegd in de *'National Parks and Access to the Countryside Act'*. De wet werd aangenomen om de permanente bescherming van een aantal van Engeland's mooiste landschappen, tegen ontwikkelingen die de speciale kwaliteiten van het landschap aantasten, veilig te stellen (Natural England, 2010). In deze wet wordt onderscheid gemaakt tussen National Parks en AONB's. Deze wetgeving zorgde voor de nodige planologische bescherming; de doelstellingen van AONB's en de AONB's als instrument werden hiermee juridisch verankerd in de wet. Daarbij voorzag de wet lokale overheden van bestuurlijke macht om maatregelen te nemen om de landschappen binnen de AONB's te beschermen.

Doordat de druk op het landschap sindsdien sterk is toegenomen bleken de wetsbepalingen uit de *'National Parks and Access to the Countryside Act'* onvoldoende adequaat te zijn. Het gaf lokale overheden en andere instanties bijvoorbeeld geen wettelijke taken en verplichtingen ten aanzien van AONB's. De bevoegdheden voor de verantwoordelijke instanties van beschermde gebieden werden daarom uitgebreid. Met de *'Countryside and Rights of Way Act (CRoW Act)'* werd in 2000 de bestaande wetgeving met betrekking tot de AONB's geconsolideerd en verder versterkt. De *'CRoW Act'* heeft de context waarin de AONB's worden beheerd veranderd. De wet legde ondermeer voor alle relevante autoriteiten (waaronder alle overheidsorganen zoals departementen, raden, waterschappen, scholen) de verplichting op om bij het uitvoeren van hun taken rekening te houden met de doelstellingen van de AONB's (sectie 85). Dit omvat ook alle acties en bevoegdheden die het landschap kunnen beïnvloeden of aantasten. *Natural England*, de

adviserende overheidsinstantie, heeft hiervoor het gedetailleerde 'Duty of Regard Guidance' gepubliceerd over hoe sectie 85 precies in zijn werk gaat (NAAONB, 2010).

De wet bood, de voor de uitvoering van het beleid verantwoordelijke instanties, nieuwe maatregelen om de bescherming van de landschappelijke kwaliteiten in AONB's verder te verbeteren. Daarbij kregen de autoriteiten ook nieuwe verantwoordelijkheden toebedeeld. Zo kregen de lokale autoriteiten de wettelijke verplichting *AONB Management Plan* (beheerplannen) op te stellen en deze elke vijf jaar te herzien. In dit *Management Plan* moet het beleid voor het beheer van de AONB worden geformuleerd en hoe men de beleidstaken wil gaan uitvoeren. De eerste Management Plans moesten begin 2004 zijn opgesteld (NAAONB, 2010). Met de 'CRoW Act' werd voor de AONB's ook de optie geïntroduceerd om 'conservation boards' in te stellen. Een 'conservation board' kan vooral voordeel bieden bij grotere AONB's die binnen verschillende administratieve grenzen liggen. In deze gevallen kan een onafhankelijk verenigd bestuur ten opzichte van partnerschappen voordelen bieden in de besluitvorming. Een conservation board kan haar eigen beslissingen nemen en hoeft niet alle lokale autoriteiten uit de partnerschappen te raadplegen, dit scheelt een hoop tijd. Voor de kleinere AONB's kan het huidige partnerschap de beste optie blijven. Het is overigens geen doel van de overheid om voor elke AONB een 'conservation board' in te stellen, de lokale autoriteiten moeten zelf besluiten of men dit nodig acht (Defra, 2010). Op dit moment zijn er in twee van de AONB's dit soort besturen; in AONB Cotswolds en Chilterns. Andere AONB's waaronder High Weald overwegen dit nog (NAAONB, 2010; Natural England, 2010).

Het belang van een AONB als nationaal landschap is volgens de NAAONB daardoor aanzienlijk gegroeid. Door de veranderingen die voort zijn gekomen uit de CRoW Act worden AONB's volgens de NAAONB eindelijk als gelijke van *National Parks* gezien. Een belangrijk verschil blijft echter dat *National Parks* op basis van *Development Plans* (structuurplannen en lokale plannen) zelf de planologische controle van ontwikkelingen in bezit heeft. Deze plannen worden door de *National Parks* in opdracht van de *counties* gemaakt. AONB's hebben daarentegen slechts een adviserende functie bij het opstellen van ruimtelijk (beschermings-)beleid (NAAONB, 2004).

Ruimtelijke ordening

De Britse overheid heeft afgelopen jaren een proces van decentralisatie ingevoerd. Veel overheidstaken worden in de vorm van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen overgedragen naar lagere overheden. In 2004 is het Britse planningsysteem gewijzigd en zijn *Regional Development Agencies* opgericht die regionale structuurplannen opstellen waarin de ruimtelijke toekomst van het gebied wordt vastgelegd. De tendens is dat lagere overheden steeds meer invloed krijgen over hoe het landschap er in de toekomst uit zal gaan zien. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor de planologische controle geheel bij de lokale overheid. Dit is geregeld in de *Town and Country Planning Act* van 1947. Het laagste schaalniveau wordt dus steeds belangrijker in de ruimtelijke ordening. Het *Local Development Framework* heeft ongeveer dezelfde status als het bestemmingsplan in Nederland (Rooijen, 2008).

De doorwerking van het beleid ten aanzien van AONB's is op de verschillende bestuurlijke niveaus goed geregeld. Om bestuurlijke verdieping van het beleid ten aanzien van AONB's te krijgen heeft de nationale overheid lagere overheden verplicht gesteld om de intenties van het beleid verder uit te werken. Deze intenties mogen op regionaal en lokaal niveau niet zomaar van nationaal niveau worden overgenomen. Deze bestuurlijke niveaus hebben de verplichting om het beleid verder uit te werken en te concretiseren naar de specifieke gebieden. Hierdoor wordt

verdieping van het beleid verkregen. Elk niveau heeft zodoende zijn eigen detaillering en op elk schaalniveau is duidelijk verwoord wat men met de AONB's wil bereiken. Op nationaal niveau staat dit beschreven in de *Planning Policy Guidance (PPG)* en de *Planning Policy Statements (PPS)*, op regionaal niveau in de *Regional Spatial Planning (RSS)* en op lokaal niveau in de *Local Development Framework* (Rooijen p 96-97, 2008). De status van de AONB is sterk bindend. Binnen AONB's mogen geen grote ontwikkelingen plaatsvinden. Alleen wanneer deze van nationaal belang zijn mogen deze bij hoge uitzondering plaatsvinden (Rooijen, 2008, p. 72). De *Regional Spatial Planning* is in de zomer van 2010 echter herroepen, wat en of hiervoor voor in de plaats komt was op het moment van schrijven niet bekend.

Continuïteit AONB's

Hoewel de AONB's juridisch goed zijn verankerd, is de continuïteit van de AONB's afgelopen jaar ter discussie komen te staan. Volgens Marsh is de continuïteit van de AONB's juridisch gezien goed gewaarborgd, maar politiek gezien niet. Dit komt door de decentralisatie van het planning systeem, de hervormingen van de overheid en bezuinigingen op de AONB's in verband met de financiële crisis. De positie van de AONB's raakt volgens Marsh hierdoor verzwakt (Marsh, 2010). De hervormingen van de nieuwe conservatief-liberale regering zijn momenteel in volle gang. De nieuwe regering van premier Cameron wil in verband met de financiële crisis fors bezuinigen en daarnaast wil het de bureaucratie in het land verminderen. Volgens Erik Pickles, Engels staatssecretaris lokale overheid, is dit om de regionale bureaucratie te verminderen: *"Today I'm revoking regional plans with immediate effect - hammering another nail in the coffin of unwanted and an unaccountable regional bureaucracy"* (Community and local government, 2010). Er zal hierbij ook worden bezuinigd op het budget van de AONB's. Zo schrijft Sally Marsh: *"the cuts are due to the Conservative/ Liberal coalition cuts to public spending. We have been told to expect between 25 and 40% cuts over the next 3 years. The impact of this we are still assessing. It will be less people and less projects. We may have to act as a family of protected areas to ensure smaller more vulnerable AONBs are not hit disproportionately"* (Marsh, 2010).

Het is op het moment van schrijven nog onduidelijk wat de politieke hervormingen in de ruimtelijke ordening precies voor gevolgen zal hebben voor de AONB's. Ten tijde van het interview met AONB High Weald directeur Sally Marsh was net aangekondigd (6 juli 2010) dat de *'Regional Spatial Strategie (RSS)'*, het ruimtelijke ordeningsbeleid van de overheid op provinciaal niveau, met onmiddellijke ingang zou worden herroepen. De RSS gaven een toekomstbeeld van hoe de regio er over 15 tot 20 jaar uit zou moeten zien. De status van de RSS was strikt bindend: voordat planologische activiteiten ondernomen mochten worden of vergunningen verstrekt mochten worden, moesten deze getoetst worden aan de RSS (Planning Help, 2010). De RSS valt dus te vergelijken met de vroegere provinciale streekplannen. Het beleid uit de RSS werd ook doorgevoerd naar lokaal gemeentelijk niveau in de vorm van *Local Development Documents (LDD)*. In Nederland te vergelijken met bestemmingsplannen. De RSS had dus veel invloed op de AONB's. Voorlopig blijven de bestaande RSS en de daarop gebaseerde bestemmingsplannen wel van kracht. Op langere termijn zal de basis voor *Regional Spatial Strategies* worden afgeschaft en nieuwe plannen worden geïntroduceerd (Quartermain, 2010). Hoe het ruimtelijke beleid van Engeland er in de toekomst uit zal zien is op dit moment nog niet bekend.

De decentralisering van de ruimtelijke ordening heeft ook gevolgen voor de AONB's. Sally Marsh, directeur van AONB High Weald, gaf aan dat de AONB's bij het adviseren van overheden hun aandacht vroeger vooral richtte op het provinciale niveau. Doordat het lokale niveau steeds meer zeggenschap over de ruimtelijke ordening heeft gekregen richten ze zich tegenwoordig hun

aandacht steeds meer op het lokale niveau. Marsh juicht deze ontwikkeling niet echt toe. Het kost de AONB-organisatie nu veel meer tijd en energie om alle lokale overheden te adviseren bij het ruimtelijk beleid. Gemeenten hebben veel meer autonomie gekregen en kunnen nu veel meer zelf bepalen. Bovendien hebben de gemeentelijke ambtenaren vaak niet de kennis en expertise, die er op het provinciale niveau wel was. Het kost daarom nu meer tijd en energie om alle gemeenten op de voor het AONB juiste koers te houden (Marsh, 2010).

Een toegevoegde waarde?

De AONB's hebben een toegevoegde waarde voor de gebieden en op het landschapsbeleid in Engeland. De aanwijzing van een gebied tot AONB geeft het landschap in het gebied een formele wettelijke erkenning aan het belang dat deze landschappen behouden dienen te worden. Dit wordt onderschreven door Sally Marsh die op de vraag of een AONB een toegevoegde waarde voor een gebied is een simpel antwoord gaf. Volgens Marsh is alleen het feit al dat een gebied erkend is als AONB al een toegevoegde waarde en heeft de status van een gebied als AONB al effect. Lokale overheden zijn verplicht om ruimtelijke plannen en strategieën voor het beheer van AONB's te ontwikkelen. Via de *Planning Policy Guidance* wordt er speciale begeleiding aan de ruimtelijke planning van een AONB gegeven. Lokale politici zijn volgens Marsh door de status van AONB meer van het belang doordrongen dat het behoud van de *'natural beauty'* van het landschap erg belangrijk is en dat het gebied duurzaam ontwikkeld moet worden. Samen met het juridische kader is nauwe samenwerking, stimulans en aanmoediging van de lokale autoriteiten, organisaties en belangengroepen van doorslaggevend belang (Marsh, 2010; NAAONB, 2010). *"Success has always depended on, and will continue to depend on, two things - the control of development through the planning system and the sympathetic management of the landscape by farmers and landowners"* (NAAONB, 2010).

4.3 Regionale Landschappen

4.3.1 Bestuurlijk kader

Zoals in hoofdstuk 3 al naar voren kwam is in België het gehele ruimtelijke ordeningsbeleid gedelegeerd aan de deelstaten (gewesten) Vlaanderen en Wallonië. De ruimtelijke ordening is geheel de verantwoordelijkheid van regionale overheden (Koomen e.a., p 58, 2002). Ook het landschapsbeleid wordt per gewest vastgesteld en uitgevoerd (Koomen e.a. p 55, 2002). In Vlaanderen zijn er daardoor de Regionale Landschappen en in Wallonië de 'Parcs Régionaux'.

Het instrument 'Regionaal Landschap' is halverwege jaren negentig door de Vlaamse overheid overgenomen nadat het op lokaal niveau opgerichte Regionaal Landschap Kempen en Maasland een succes bleek. De Vlaamse overheid zag het als goed instrument om de Vlaamse doelstellingen rond natuurontwikkeling te helpen realiseren en nam regionale landschappen op in het beleid (MiNa-Raad, 2005). Hoewel de Vlaamse overheid het instrument Regionale Landschappen overnam in het federale beleid, gaf het tot nu toe amper sturing aan de Regionale Landschappen. De Vlaamse overheid heeft vooral een controlerende taak op zich genomen en geeft daarnaast amper tot geen sturing.

De Vlaamse overheid laat via de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-Raad) jaarlijks de jaarplannen van de Regionale Landschappen beoordelen. De MiNa-Raad is de strategische

adviesraad voor het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (MiNa-Raad, 2010). Vanaf eind 1998 adviseert de MiNa-Raad de Vlaamse regering over de erkenning en werking van de Regionale Landschappen. De MiNa-Raad analyseert elk jaar de plannen van het werkingsjaar en gaat bij de advisering uit van de bepalingen van het Natuurdecreet en van het toetsingskader dat is vastgelegd in het uitvoeringsbesluit voor regionale landschappen (BRON Briefadvies over advisering landschappen). Elk regionaal landschap heeft een jaarprogramma met een minimum aantal activiteiten: onder andere de verspreiding van een landschapskrant en de organisatie van vormings- en publieksactiviteiten. Jaarlijks moet elk regionaal landschap een werkprogramma, een begroting en een verslag indienen. De Vlaamse MINA-raad en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud adviseren de minister vervolgens over het evaluatieverslag van de afdeling Natuur MiNa-Raad, 2010).

De Regionale Landschappen moeten dus jaarlijks de jaarverslagen door de MiNa-Raad laten beoordelen en verantwoording afleggen over wat er met het overheidsgeld gedaan wordt. De Vlaamse overheid houdt zich echter op afstand. De verantwoordelijkheid voor de Regionale Landschappen ligt bij de provincies. De provincies zijn de initiator en de stuwende kracht achter de Regionale Landschappen, vooral bij de oprichting van Regionale Landschappen (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, 2005). Provincie en gemeenten zijn vertegenwoordigd in de Raad van Bestuur en Algemene Vergadering van elk Regionaal Landschap. Binnen de Raad van Bestuur hebben de provincie en gemeenten vooral een toezichhoudende en adviserende rol. Maar mocht het nodig zijn dan kan het de uitvoeringsorganisatie ook eisen opleggen om de uitvoering van het beleid te verbeteren. Volgens Schoenmaekers (2010) houdt het Raad van Bestuur zich bij Regionaal Landschap Kempen en Maasland vrij ver op de achtergrond en houdt het zich niet bezig met de concrete invullingen van het beleid. De uitvoeringsorganisatie van Regionaal Landschap Kempen en Maasland voert met de gemeenten en provincie als partners overleg over de richting van het beleid. Bij de concrete invulling van het beleid wordt de organisatie echter vrij gelaten. Provincies sturen vanaf een afstand, maar niet zo intensief als de provincies in Nederland. De organisaties van de regionale landschappen worden veel meer vrij gelaten (Schoenmaekers, 2010). Het beleid van de Regionale Landschappen wordt dus vooral gekenmerkt door de bottom-up benadering en kent amper van top-down sturing.

Het gebrek aan centrale sturing leidt tot grote verschillen in het karakter van het beleid van de verschillende Regionale Landschappen (Instituut voor Natuurbehoud, 2005; Schoenmaekers 2010). Ook de erkenningprocedure van regionale landschappen door de overheid draagt hier sterk aan bij. Bij de erkenning van gebieden tot regionaal landschap worden geen kwaliteitseisen aan het landschap gesteld. Het landschap van de gebieden wordt niet beoordeeld op basis van vooraf vastgestelde objectieve criteria. Er zijn geen maatstaven of streefdoelen opgesteld waaraan het landschap minimaal aan zou moeten voldoen om tot een Regionaal Landschap mogen te behoren. Hierdoor behoren veel gebieden zonder hoge landschapskwaliteiten tot een Regionaal Landschap. De gehele oppervlakte van Provincie Limburg behoort bijvoorbeeld tot één van de drie regionale landschappen in Limburg. Mochten er landschapscriteria op toe worden gepast dan zouden er gebiedjes uit vallen die niet aan deze criteria voldoen. Uit onderzoek blijkt wel dat bijna alle Regionale Landschappen met betrekking tot de landschappelijke waarde boven het Vlaamse gemiddelde scoren. Echter wat de ecologische aspecten betreft haalt meer dan de helft van de Regionale Landschappen dit gemiddelde niet. (Instituut voor Natuurbehoud, 2005, p.429).

De begrenzing van de regionale landschappen volgt meestal de gemeentegrenzen. Ook voor de Vlaamse overheid zijn deze gemeentegrenzen evidentier dan een eventuele natuurlijke afbakening.

Het lijkt er volgens het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek daarom op dat *“voor de Vlaamse overheid de Regionale Landschappen belangrijker zijn als samenwerkingsverband dan als streekgebonden natuurinitiatief”* (Instituut voor Natuurbehoud, 2005, p. 430). Dit wordt volgens het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek bevestigd in de beleidsnota leefmilieu 2004-2009 waarin staat vermeld dat Regionale Landschappen worden geëvalueerd en bijgesteld om maximale complementariteit met het plattelandsbeleid na te streven zonder de natuurdoelen uit het oog te verliezen. Regionale Landschappen is dus ook een instrument van het plattelandsbeleid. Door deze verbreding van het takenpakket van de Regionale Landschappen ontstaan er discussies over de afbakening van dit takenpakket. Momenteel zijn Regionale Landschappen bezig met opdrachten op het gebied van natuur, landschap, landbouw, toerisme, milieu, educatie etc. Groepen die deel uitmaken van de organisatie kunnen daardoor soms sterk uiteenlopende belangen hebben bij het Regionaal Landschap.

Volgens het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek moet daarom de vraag gesteld worden of Regionale Landschappen moeten uitgroeien tot dienstverlenende organisaties voor de lokale overheden of dat ze een platform moeten zijn voor reflectie en aansturing. *“Vanuit die optiek is het belangrijk dat er bij de Vlaamse overheid een duidelijk omschreven visie is waarin vermeld staat welke rol de Regionale Landschappen in het natuurbeleid dienen te spelen, hoe men staat tegenover de verbreding van de taken, binnen welk kader men de Regionale Landschappen wil laten werken en hoe men de Regionale Landschappen inhoudelijk evalueert. Het ontbreken van die visie en dat kader heeft er mee toe geleid dat de Regionale Landschappen een uiteenlopende werkwijze en inhoud zijn gaan ontwikkelen.”* (Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, 2005, p. 430). Tot nu toe worden de Regionale Landschappen nog te sectoraal benaderd vanuit verschillende ministeries die allen doelstellingen en verwachtingen toevoegen aan het instrument Regionaal Landschap. Volgens De MiNa-Raad is een duidelijkere definiëring van de doelstellingen en taakstellingen dringend nodig en is het belangrijk dat de resultaten en de afbakening van het werkingsgebied aan de hand van objectieve criteria kunnen worden geëvalueerd (Instituut voor Natuurbehoud, 2005). Sinds 2005 lijkt hierin echter weinig vooruitgang te zijn geboekt, wat werd bevestigd in het interview met Lambert Schoenmaekers (Schoenmaekers, 2010).

Dat het beleid van Regionale Landschappen niet lekker loopt blijkt ook wel uit de adviezen van de MiNa-Raad en de Vlaamse Hoge Raad voor Natuurbehoud. Al een aantal jaren achtereen krijgen een aantal Regionale Landschappen na de evaluatie van de jaarverslagen een negatief advies. Bij negatieve uitkomsten van evaluaties kan de erkenning worden geschorst of worden ingetrokken. In het meest recente advies van de MiNa-Raad uit 2009 over het werkingsjaar 2008 kregen van de twaalf beoordeelde regionale landschappen zeven een positief advies, twee een voorwaardelijk positief advies en drie een negatief advies. De redenen van de negatieve adviezen zijn erg uiteenlopend van aard, vaak wordt verwezen naar een gebrek aan informatie over formele verplichtingen en een te beperkte rapportering door provinciale afdelingen van het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB). De MiNa-Raad baseert zich bij haar adviezen op evaluatieverslagen van provinciale afdelingen van het ANB. De MiNa-Raad stelt echter al jaren vast dat sommige provinciale ANB-afdelingen strenger optreden dan andere. De Raad dringt er daarom al jaren op aan dat het ANB naar meer eenvormigheid in de beoordeling van de regionale landschappen gaat streven. Tot nog toe blijft het kwaliteitsverschil in aanpak tussen de verschillende provinciale ANB-afdelingen opvallen. *“Het kan niet zijn dat de ene ANB-afdeling strenger optreedt dan de andere”*, aldus de MiNa-Raad (MiNa-Raad, p. 4, 2009). Volgens Schoenmaekers zijn de adviezen van de MiNa-Raad tot op heden niet bepaald van grote toegevoegde waarde ter verbetering van de Regionale Landschappen.

De MiNa-Raad dringt er al jaren op aan dat er een grondige evaluatie en bijsturing van het instrument regionale landschappen moet komen (MiNa-Raad, 2009). Dit blijft echter nog steeds uit. De MiNa-Raad verwijst in het advies van 2009 daarom naar de bestaande knelpunten bij het instrument regionale landschappen, die het al in eerdere adviezen aanhaalde. Er is dringend de behoefte aan een duidelijkere definiëring van de taakstelling en inhoudelijke afbakening van de doelen en taken van de regionale landschappen en een betere inhoudelijke afstemming tussen de verschillende doelen en taken van de regionale landschappen. En daarbij aansluitend is er behoefte aan een analyse of de verruimde taken en doelen nog wel aansluiten op het Natuurdecreet. Er is hierbij dringend behoefte aan een sterke aansturing door de Vlaamse overheid van de regionale landschappen en de herdefiniëring van de rol van de Vlaamse overheid en de verschillende betrokken ministeries. Dit zowel op het niveau van de sturing, de mate van controle en de inhoudelijke afstemming. Hierbij is er behoefte aan een strategisch onderbouwde visie op de regionale landschappen en een verduidelijking van de regionale landschappen als keurmerk. Tot slot heeft de MiNa-Raad zelf behoefte aan een verduidelijking van de eigen adviesrol. Het uitblijven van een hervorming van het instrument bemoeilijkt volgens de MiNa-Raad de rol van de bevoegde autoriteiten, de betrokken adviesraad en de regionale landschappen (MiNa-Raad, 2009).

Regionaal Landschap Kempen en Maasland pleit zelf ook al jaren voor meer centrale sturing van de Regionale Landschappen. De vrees bij RL Kempen en Maasland bestaat dat doordat er geen echte centraal vastgestelde eisen of doelstellingen bestaan waar een Regionaal Landschap aan zou moeten voldoen, de status van een Regionaal Landschap omlaag wordt gehaald. Op dit moment zijn de taken niet goed afgebakend waardoor Regionale Landschappen in principe allerlei soorten doelen kunnen nastreven. Waar sommige Regionale Landschappen zich vooral inzetten voor de verbetering van natuurlijke en landschappelijke waarden in het werkingsgebied, zijn er ook Regionale Landschappen zoals Meetjesland die vooral de positie van de boeren probeert te verbeteren en hier projecten voor opzetten. Dit behoorde bij de oprichting van de Regionale Landschappen niet tot de taakstelling maar de Vlaamse overheid heeft dit door de gebrekkige sturing en afbakening van de taakstelling toegelaten. Doordat Regionale Landschappen in het beleidskarakter zo veel van elkaar kunnen verschillen is het voor politieke tegenstanders makkelijker om grip op deze Regionale Landschappen te krijgen. Dit werkt politieke tegenstanders van het natuur- en landschapsbeleid in de hand. De status van het Regionaal Landschap als instrument komt hierdoor onder druk te staan, aldus Schoenmaekers (Schoenmaekers, 2010).

4.3.2 Juridisch kader

Regionale Landschappen zijn als instrument wettelijk verankerd in het Natuurdecreet van 1997. Het uitvoeringsbesluit van twee jaar later gaf dit juridische kader handen en voeten. Regionale Landschappen zijn in de wet verankerd als samenwerkingsverband, als onderdeel van het doelgroepenbeleid. Regionale Landschappen zijn als instrument niet in de ruimtelijke ordening ingekaderd en kennen daardoor geen eigen beschermingsregime met bijpassende juridische maatregelen. *“Het regionale landschap is gericht op de bevordering van een draagvlak en heeft geenszins een reglementair karakter”* (Natuurdecreet, 1997). Een Regionaal Landschap kent dus geen eigen beschermingsregime. Binnen een Regionaal Landschap gelden op het gebied van de ruimtelijke ordening dezelfde wetten en regels als in de rest van het land. Er bestaan dus voor een Regionaal Landschap geen speciaal geldende beperkingen zoals in Nederland met het migratiesaldo 0 het geval is. Binnen Regionale Landschappen zijn in principe alle ontwikkelingen

mogelijk die ook buiten Regionale Landschappen mogelijk zijn. Dit hangt ook samen met het feit dat de Ruimtelijke Ordening in België in zijn geheel veel minder gepland is dan in Nederland. België heeft veel minder een regulerende traditie dan Engeland en Nederland en kent weinig restrictief beleid (Koomen e.a. , pp. 55-60, 2002). Als voorbeeld: In 2002 telde slechts 2,7 % van het landoppervlak in Vlaanderen effectieve beschermingsmaatregelen die onder natuur en landschapsbeleid vielen, ten opzichte van 30% in Nederland (dus voor instelling Nationale Landschappen) (Koomen e.a., p. 60, 2002). Net als Nederland en Engeland gaat België bij de ruimtelijke ordening uit van het subsidiariteitsbeginsel waarbij het gemeentelijke bestemmingsplan het meest bindend is.

Toegevoegde waarde?

De toegevoegde waarde van Regionale Landschappen als instrument ten behoeve van het behoud en verbetering van de landschapskwaliteit verschilt per Regionaal Landschap. Dit door het zwakke juridische en bestuurlijke kader. Centrale sturing ontbreekt en het bestuurlijke kader is nog onvoldoende uitgewerkt. Ook juridisch gezien zijn de Regionale Landschappen nog niet heel goed ingekaderd. De Regionale Landschappen zijn wel als samenwerkingsverband ingekaderd maar binnen de ruimtelijke ordening heeft het nog geen sterke positie. Regionale Landschappen kennen geen restrictieve regels waardoor binnen de Regionale Landschappen dezelfde ontwikkelingen kunnen plaatshebben als in de rest van Vlaanderen. Het ontbreken van centrale sturing en het bestaan van grote verschillen in het beleidskarakter van de Regionale Landschappen dreigen een negatieve invloed te hebben op de toegevoegde waarde van dit instrument voor het behoud en verbetering de landschapskwaliteit. De toegevoegde waarde van de Regionale Landschappen moet daarom vooral komen uit de samenwerking tussen de verschillende partijen binnen de regio.

4.4 Vergelijking

In dit hoofdstuk is het bestuurlijk en juridisch kader van de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty kritisch belicht over onder andere het juridisch kader, de continuïteit van het beleid en de sturing door overheden. In dit gedeelte zullen de drie beleidsinstrumenten op deze punten met elkaar vergeleken worden. Dit zal gebeuren op basis van sterkte-zwakke analyses waarin de sterkte en zwaktes en kansen en bedreigingen van de drie beleidsinstrumenten met elkaar vergeleken zullen worden.

Figuur 4.1 Overzicht resultaten hoofdstuk 4

	Nationale Landschappen	Areas of Outstanding Natural Beauty	Regionale Landschappen
Centrale sturing	Weinig tot geen centrale sturing	Weinig tot geen centrale sturing	Weinig tot geen centrale sturing
Differentiatie gebieden	Groot	Groot	Groot
Op welk niveau wordt de toekomst van het landschap uiteindelijk bepaald?	Gemeentelijk niveau	Gemeentelijk niveau	Gemeentelijk niveau
Juridische verankering instrument	Slecht: niet in de wet verankerd, alleen in de nota. Beschermingsregime werkt vooralsnog onvoldoende	Goed: instrument en doelstellingen verankerd in de wet en invloedrijke positie in de ruimtelijke ordening	Matig: instrument en doelstellingen verankerd in de wet, maar geen enkele invloed binnen de ruimtelijke ordening
Aanvullende restrictieve maatregelen	Migratiesaldo 0, ja-mits- regime, geen grote ontwikkelingen	Sterke positie binnen ruimtelijke ordening door status AONB waardoor veel ontwikkelingen kunnen worden tegengehouden	Geen aanvullende restrictieve maatregelen
Balans in voordeel van behoud of ontwikkeling?	Vooraf ontwikkeling	Vooraf behoud (High Weald)	Vooraf ontwikkeling
Toegevoegde waarde van beleidsinstrument op landschapsbeleid	Vooraf de status van een erkend landschap, meer aandacht voor landschap	De status: meer nadruk op bescherming landschap	Samenwerkingsverband van lokale overheden die samen meer projecten voor landschapsbehoud kunnen uitvoeren
Stabiliteit beleidsinstrument	Matig, vooral door gebrek centrale sturing en onduidelijkheid over toekomst, geen goede juridische verankering	Redelijk, goede juridische verankering, wel gebrek aan centrale sturing	Matig, vooral door gebrek aan centrale sturing

Bestuurlijk kader

“Om cultuurlandschappen goed te kunnen beschermen én ontwikkelen, is heldere en consistente regie een vereiste” stelt Janssen e. a. (2007). Dit blijkt ook wel uit de interviews die voor dit onderzoek zijn gehouden met betrokkenen van de gebiedsorganisaties van Het Groene Woud, Kempen en Maasland en High Weald. Voor het slagen van het beleid is de bottom-up benadering weliswaar erg belangrijk (er is draagvlak nodig in de regio om tot een goede uitvoering van het beleid te komen), maar centrale sturing van de rijksoverheid mag niet ontbreken. Het gebrek aan centrale sturing heeft bij zowel de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen als de AONB's er mede toe geleid dat er sprake is van grote verschillen in het karakter van het beleid van de verschillende gebieden. Dit komt ook doordat het beleid van de drie uit gaat van de bottom-up benadering en het bij de uitvoering van de taken van de gebiedsorganisaties consensus met de lokale overheden en organisaties erg belangrijk is. De bottom-up benadering alleen is echter niet genoeg. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden van de gebiedsorganisaties van zowel AONB High Weald, RL Kempen en Maasland als NL Het Groene Woud voorstander zijn van meer centrale sturing door de rijksoverheid. Volgens hen brengt een gebrek aan nationale sturing de status van het beleidsinstrument in gevaar en daarmee ook de continuïteit van het door het rijk beoogde beleid.

Juridisch kader

De Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty zijn als instrument en de belangrijkste doelstellingen verankerd in de wet. De Regionale Landschappen in het Natuurdecreet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten en de AONB's in de *'National Parks and Access to the Countryside Act'* en de *'Countryside and Rights of Way Act (CROW Act)'*. De Nationale Landschappen zijn daarentegen alleen verankerd in de Nota Ruimte en niet verankerd in de Nederlandse wetgeving. Dit biedt onvoldoende zekerheid voor de toekomst van het instrument. Bij het schrijven van een nieuwe nota kan het Nationaal Landschap relatief eenvoudig worden geschrapt. Verankering in de wet zou een stevigere juridische basis bieden. Een wet kan niet zomaar verworpen worden en wordt eerder alleen wat aangepast terwijl een Nota ruimtelijke ordening veel gemakkelijker kan worden herroepen. Verankering in de wet geeft daarom meer zekerheid voor de langere termijn.

Binnen de Nationale Landschappen geldt een extra kwaliteitsbeleid. Er wordt een 'ja, mits'-regime en migratiesaldo 0 gehanteerd die grootschalige ontwikkelingen binnen het gebied moeten tegengaan. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, zolang de kernkwaliteiten worden behouden of verstrekt. Dit beschermingsregime is tot nu toe echter nog niet al te succesvol. In de AONB's zijn grootschalige ontwikkelingen ook niet gewenst, dit is vastgelegd in de ruimtelijke plannen van de ruimtelijke ordening. De AONB's hebben een redelijk sterke positie binnen de ruimtelijke ordening. Lokale overheden zijn verplicht om bij nieuwe plannen rekening te houden met het beleid van de AONB's. Maar ondanks deze stevige positie blijven nauwe samenwerking, stimulans en aanmoediging van de lokale autoriteiten, organisaties en belangengroepen van doorslaggevend belang. Aanpassingen van de ruimtelijke ordening vormen momenteel echter een bedreiging voor de positie van de AONB's. In de Regionale Landschappen is er op het gebied van ruimtelijke ordening geen extra restrictief beleid van kracht. In principe kunnen binnen de Regionale Landschappen dezelfde ontwikkelingen plaatsvinden als in de rest van Vlaanderen.

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening hebben in alle drie de landen de laagste overheden (gemeenten) de meeste zeggenschap over hoe het landschap er in de toekomst uit zal komen te zien. In zowel Engeland als Nederland is het planningsysteem van de ruimtelijke ordening afgelopen jaren gedecentraliseerd. De laagste overheden hebben hierdoor meer zeggenschap gekregen. In zowel Nederland, Engeland en België zijn de ruimtelijke plannen vergelijkbaar met het bestemmingsplan in Nederland het meest bindend en doorslaggevend.

Continuïteit van beleidsinstrument en beleid gewaarborgd?

De continuïteit van de beleidsinstrumenten Regionale Landschappen en AONB's zijn juridisch gezien beter verankerd dan de Nationale Landschappen. In Engeland en Vlaanderen is dit beleidstype verankerd in de wetgeving wat zorgt voor meer continuïteit van het beleid. Het Nederlandse landschapsbeleid kent een sterk notagestuurd karakter. Het nadeel hiervan is dat de Nationale Landschappen als instrument kwetsbaar zijn voor politiek-bestuurlijke koerswijzigingen. Nationale Landschappen kennen hierdoor een vrij onzekere toekomst. De Nationale Landschappen zijn hierdoor erg afhankelijk van de grillen van de Nederlandse politiek. Mocht een nieuwe regering van de Nationale Landschappen afwillen dan kan er met een nieuw te schrijven Nota Ruimte redelijk eenvoudig van Nationale Landschappen af worden gezien. De continuïteit van het beleid kan volgens Janssen e.a. (2007) alleen worden gegarandeerd door wetgeving. Volgens het rapport van het Ruimtelijk Planbureau is de consistentie van het beleid *“bijna als vanzelfsprekend gegarandeerd”* (Janssen e.a. pp 18, 19, 2007). De redenering hierbij luidt dat een wet meestal wordt aangepast en niet vervangen. Volgens het rapport worden overhaaste beleidswijzigingen zodoende afgeremd. Juridisch gezien is de consistentie van het beleid in Engeland en Vlaanderen dus goed geregeld, in Nederland kan dit nog worden verbeterd.

Politiek gezien staat de continuïteit van zowel de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen als de AONB's onder grote druk. In Engeland zorgen de decentralisatie van het planningsysteem en de hervormingen voor veel bestuurlijke onrust. Hierbij komen nog de bezuinigingen op de AONB's. Dit alles zorgt er voor dat de continuïteit van het beleid van de AONB's momenteel zwaar onder druk staat. Er zal gesneden moeten worden in de uitgaven voor werknemers en projecten. In Vlaanderen zorgen de grote differentiatie tussen de verschillende Regionale Landschappen voor problemen. Door de grote verschillen in het beleid van deze Regionale Landschappen komt de status van het merk Regionaal Landschap onder druk te staan. Ook is er sprake van een grote concurrentiestrijd tussen de landbouwsector en natuurbescherming gaande. Bij de Nationale Landschappen komt de uitvoering van het beleid nog niet goed van de grond wat in de nabije toekomst voor problemen kan zorgen voor de continuïteit van het beleid. Ook is nog onduidelijk wat de politiek de komende jaren met de Nationale Landschappen wil, het lot van de Nationale Landschappen is erg afhankelijk van de grillen van de politiek.

Behoud of ontwikkeling?

In de Nationale Landschappen blijkt het beschermingsregime nog niet erg goed te werken. Uit onderzoek (Janssen e.a., 2007) blijkt dat de meeste Nationale Landschappen meer in het teken staan van ontwikkeling dan van behoud. Van de Regionale Landschappen en AONB's was hiervan geen informatie beschikbaar maar kan worden gezegd dat de nadruk binnen AONB High Weald vooral op behoud lag, door het stevige juridische kader konden veel

ontwikkelingen tegen worden gehouden. Regionale Landschappen hebben geen enkel restrictief karakter waardoor de nadruk vanzelfsprekend doorslaat in ontwikkeling.

Toegevoegde Waarde van instrument op landschapsbeleid

Wel kan worden gezegd dat de kwaliteit van het landschap in alle drie ondanks de beschermingscategorieën toch nog altijd achteruit gaat. De toegevoegde waarde van de Nationale Landschappen is vooral de status van een erkend landschap waardoor er mogelijk ook meer aandacht voor het landschap wordt gegenereerd. Voor de AONB's is dit de status met het bijkomende juridische kader waardoor er meer nadruk op de bescherming van het landschap ontstaat. De toegevoegde waarde van de Regionale Landschappen is vooral de werking als samenwerkingsverband met lokale overheden die samen meer projecten voor landschapsbehoud kunnen uitvoeren.

4.4.1 Sterkte-zwakte analyse Nationale Landschappen

Sterke punten

Als enige sterke punten van het beleid van Nationale Landschappen kunnen tot nog toe de status en de mobilisatie van stakeholders worden genoemd. De toewijzing van een gebied als nationaal landschap wordt door velen ervaren als erkenning van de bijzondere landschappelijke kwaliteiten. Dit leidt tot trots, energie en draagvlak om uitvoering te geven aan de doelen, door de status en opzet van streekorganisatie zijn ook stakeholders gemobiliseerd.

Zwakke punten

De grootste zwakke punten aan de Nationale Landschappen zijn het gebrek aan centrale sturing en duidelijkheid. Het Rijk is onduidelijk over wat het met de Nationale Landschappen precies wil. De situatie rond de Nationale Landschappen is erg onzeker. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2008) concludeert dat het beleid onvoldoende concreet is, dat continuïteit en handhaving ervan ontbreken, en dat Rijk en provincies te weinig financiële middelen inzetten om de beoogde doelen te bereiken. Het beleid kent nog onvoldoende eigen dynamiek, waardoor het nog niet echt van toegevoegde waarde is voor het landschapsbeleid in het algemeen. De Nationale Landschappen zijn bovendien slecht verankerd. De Nationale Landschappen zijn alleen ingekaderd in de Nota Ruimte zijn niet verankerd in de wet. Het beschermingsregime van de Nationale Landschappen is vooralsnog ook niet erg succesvol. Er zijn binnen de Nationale Landschappen nog te veel ontwikkelingen mogelijk die de kwaliteit van het landschap aan kunnen tasten. Volgens Janssen slaat de balans te veel uit naar ontwikkeling ten koste van behoud.

Bedreigingen

De grootste bedreiging voor de verdere ontwikkeling van Nationale Landschappen zijn mogelijke politieke koerswijzigingen. Het landschapsbeleid in Nederland kent een grillig verleden. Grote vrees bestaat dat ook de Nationale Landschappen een kort leven beschoren zijn. Onduidelijk is nog wat de politiek de komende jaren met de Nationale Landschappen wil. Een andere bedreiging is het gebrek aan capaciteit bij vooral gemeenten voor de uitvoering en handhaving van het beleid van de Nationale Landschappen. Tekort aan financiering in de toekomst vormt ook een grote bedreiging voor het succes van het beleid in de toekomst.

Kansen

Als de Nationale Landschappen de kans krijgen zich te ontwikkelen kan het beleidsinstrument misschien succesvoller worden. Om succesvoller te worden zou het juridische kader van de Nationale Landschappen kunnen worden versterkt door de Nationale Landschappen te verankeren in de wet en het beschermingsregime te verbeteren. Er is een stevigere positie nodig ten opzichte van rode functies wil men de kwaliteit van het landschap kunnen behouden en versterken. Daarnaast is meer financiering nodig om de doelen te kunnen bereiken.

Figuur 4.2 Sterkte-zwakte analyse Nationale Landschappen

Intern	Sterkte	Zwakte
	Status van de naam Nationaal Landschap	Gebrek aan centrale regie, sturing en duidelijkheid
	Mobilisatie stakeholders in regio's	Geen goede juridische inkadering, alleen in Nota Ruimte en Agenda Landschap. Nota Ruimte kan echter eenvoudig worden verworpen.
		Beschermingsregime is nog te zwak, nog te veel ontwikkelingen mogelijk ten koste van behoud.
		Het instrument kent nog te weinig eigen dynamiek
		Het instrument kent nog te weinig eigen dynamiek
Extern	Kansen	Bedreigingen
	Bestuurlijke continuïteit: tijd om te kunnen ontwikkelen	Politieke koerswijzigingen op nationaal niveau
	Juridisch kader versterken: Nationale Landschappen verankeren in de wet	Te weinig capaciteit gemeenten voor uitvoering en handhaving beleid
	Meer geld	Onvoldoende geld

4.4.2 Sterkte-zwakte analyse Areas of Outstanding Natural Beauty

Sterke punten

Het beleid van de AONB's bestaat al meer dan zestig jaar en is in de loop der tijd versterkt door onder andere de *CROW-act*. Het beleid rond de AONB's wordt gekenmerkt door een grote en lange bestuurlijke continuïteit. Daardoor is in de loop der tijd ook de positie van de AONB's binnen de ruimtelijke ordening versterkt. Lokale overheden moeten tegenwoordig rekening houden met het beleid van de AONB's. De AONB is als instrument inclusief doelstellingen verankerd in de wet. Het juridische kader van de AONB's is het stevigst van de drie onderzochte beleidsinstrumenten.

Zwakke punten

Het grootste zwakke punt aan het bestuurlijk kader van de AONB's is het gebrek aan centrale sturing vanuit de nationale overheid. Volgens Marsh (2010) zorgt het gebrek aan centrale sturing problemen doordat de AONB's te veel van elkaar gaan verschillen. Dit zorgt

volgens haar voor negatieve gevolgen voor het imago en status van de AONB's waardoor de positie van de AONB's achteruit kan gaan.

Bedreigingen

De grootste bedreigingen voor de AONB's zijn de door de regering aangekondigde bezuinigingen op de AONB's van tussen de 25% en 40 % en de omvorming van de ruimtelijke ordening. De regering wil de besluitvorming in de ruimtelijke ordening verder decentraliseren en de bureaucratie in de ruimtelijke ordening verminderen. Dit brengt de redelijk stevige positie van AONB's mogelijk in gevaar. De concrete gevolgen voor de AONB's waren tijdens het onderzoek nog niet bekend.

Kansen

De AONB's worden gekenmerkt door een grote bestuurlijke continuïteit. Dit kan er mogelijk voor zorgen dat de hierboven geschetste bedreigingen mogelijk kunnen worden beperkt.

Figuur 4.3 Sterkte-zwakte analyse Areas of Outstanding Natural Beauty

Intern	Sterkte	Zwakte
	Bestuurlijke continuïteit	Gebrek aan centrale regie en sturing
	Instrument en doelstellingen verankerd in de wet	
	Invloedrijke positie in de ruimtelijke ordening	
	Status van de AONB instrument en doelstellingen verankerd in de wet	
Extern	Kansen	Bedreigingen
	Bestuurlijke continuïteit	Bezuiniging op AONB's
		Decentralisering en omvorming ruimtelijke ordening

4.43 Sterkte-zwakte analyse Regionale Landschappen

Sterke punten

De verankering van de Regionale Landschappen in de wet als samenwerkingsverband inclusief doelstellingen kan als enige echt sterk punt van het bestuurlijk en juridisch kader worden genoemd.

Zwakke punten

Het grootste zwakke punt aan het bestuurlijk kader van de Regionale Landschappen is het gebrek aan centrale sturing. Hierdoor zijn grote verschillen in het beleidskarakter van de verschillende Regionale Landschappen ontstaan. Doelstellingen en taken van verschillende Regionale Landschappen zijn deels onder invloed van ministeries en lokale overheden uitgebreid. Dit heeft grote gevolgen gehad voor de uitwerking van Regionale Landschappen. Waar sommige vooral streven naar behoud en verbetering van landschap en ontwikkeling van toerisme streven anderen vooral naar het verbeteren van de positie van de

landbouwsector (soms) ten koste van de landschapskwaliteit. Een ander zwak punt is dat de Regionale Landschappen geen enkele vorm van restrictief karakter kennen. Binnen Regionale Landschappen zijn dezelfde ontwikkelingen mogelijk als daarbuiten. Bij de afbakening van de Regionale Landschappen worden er bovendien geen eisen gesteld aan de kwaliteit van het landschap. Een Regionaal Landschap is daardoor amper onafscheidelijk van het gebied daarbuiten.

Bedreigingen

De grootste bedreiging voor de Regionale Landschappen zou het aanhoudend gebrek aan sturing door Vlaamse overheid zijn. De status van de Regionale Landschappen staat door de grote verschillen onderling onder druk. De grote verschillen en uitdijning van taken en doelstellingen en uitdijning doelstellingen holt de status van de Regionale Landschappen uit. Grotere verschillen tussen Regionale Landschappen Ook het gebrek aan geld voor het beheer van het landschap vormt net als in Nederland en Engeland een concrete bedreiging voor het effect van het beleid.

Kansen

Meer sturing vanuit de Vlaamse overheid zou er voor kunnen zorgen dat het takenpakket en doelstellingen van Regionale Landschappen beter worden afgebakend en dat de inhoudelijke verschillen tussen de Regionale Landschappen niet te ver doen toenemen. Daarnaast zou het invoeren van een type beschermingsregime het boud van het landschap ten goede komen en de status van de Regionale Landschappen doen toenemen waardoor deze ook meer onderscheidend worden van de rest van het platteland. Daarnaast zouden er nieuwe eisen aan de kwaliteit van het landschap binnen Regionale Landschappen worden gesteld.

Figuur 4.4 Sterkte-zwakte analyse Regionale Landschappen

Intern	Sterkte	Zwakte
	In wet verankerd als samenwerkingsverband	Gebrek aan centrale regie en sturing
		Doelstellingen zijn niet goed afgebakend
		Kent geen speciaal beschermingsregime
		Geen eisen aan kwaliteit landschap bij begrenzing Regionale Landschappen
Extern	Kansen	Bedreigingen
	Meer sturing vanuit Vlaamse overheid	Aanhoudend gebrek aan sturing Vlaamse overheid en uitdijning doelstellingen en takenpakket en toezicht op Regionale Landschappen
	Afbakening doelstellingen en takenpakket Regionale Landschappen	
	Nieuwe eisen aan kwaliteit landschap binnen Regionale Landschappen	Grotere verschillen tussen Regionale Landschappen
	Invoeren van beschermingsregime waardoor Regionale Landschappen meer onderscheidend zijn van de rest van het platteland	Onvoldoende geld

4.5 Conclusie

Hier zal antwoord gegeven worden op de deelvraag van dit hoofdstuk: *“Hoe wordt het beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen aangestuurd, hoe is het beleid juridisch ingekaderd en waarin liggen de verschillen?”*

Bij alle drie de beleidsinstrumenten wordt uitgegaan van de bottom-up benadering. De bottom-up benadering is van belang om goed aan te sluiten bij de specifieke karaktereigenschappen van het landschap en bij de wensen van de regio. Als gevolg van de bottom-up benadering wordt er specifiek beleid ontwikkeld vanuit de regio die goed aansluit bij de wensen van de regio. Centrale sturing vanuit het rijk ontbreekt bij de drie instrumenten nagenoeg. Door het gebrek aan centrale sturing zijn tussen de verschillende gebieden van zowel de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty grote verschillen in het karakter van de beleidsuitvoering ontstaan. Bij de Regionale Landschappen zijn de verschillen het grootst doordat daar de taakstellingen en doelstellingen van de Regionale Landschappen onder invloed van verschillende beleidssectoren binnen de Vlaamse overheid en lokale overheden erg zijn uitgedijt. De geïnterviewde betrokkenen van zowel de Nationaal Landschap Het Groene Woud, Regionaal Landschap Kempen en Maasland als Area of Outstanding Natural Beauty High Weald vrezen allen dat te grote verschillen in het beleidskarakter tussen de verschillende gebieden negatieve gevolgen zal hebben voor de stabiliteit van het beleid en de status van beschermd landschap. Zowel Margriet Schipper en Wilma van der Pijll, Sally Marsh en Lambert Schoenmaekers zouden heel graag zien dat er in de toekomst meer centrale sturing vanuit de overheden wordt gegeven om de eenvormigheid en status van deze beleidsinstrumenten beter te bewaken.

Er bestaan grote verschillen in de juridische verankering van de beleidsinstrumenten. De Nationale Landschappen zijn als beleidsinstrument niet verankerd in de wet, het is alleen verankerd in de Nota Ruimte. Het AONB en Regionaal Landschap zijn wel als instrument verankerd in de wet. Verankering in de wet zou een stevigere juridische basis bieden. Een wet kan niet zomaar verworpen worden en wordt eerder alleen wat aangepast terwijl een Nota ruimtelijke ordening veel gemakkelijker kan worden herroepen. Verankering in de wet geeft daarom meer zekerheid voor de langere termijn. AONB's hebben daarnaast ook een redelijk sterke positie binnen de ruimtelijke ordening. Lokale overheden zijn verplicht om bij nieuwe plannen rekening te houden met het beleid van de AONB's. Door deze stevige basis kunnen ter bescherming van de landschapskwaliteit veel ontwikkelingen worden tegengehouden. Binnen de Nationale Landschappen gelden er geen extra wettelijke voorwaarden voor de Nationale Landschappen. Wel geldt binnen de grenzen van een Nationaal Landschap een extra kwaliteitsbeleid. Met behulp van het 'ja, mits'-regime en het migratiesaldo 0 moeten ook grootschalige ontwikkelingen worden tegengehouden maar dit is tot nog toe onvoldoende succesvol gebleken. De groene functies hebben ook binnen de Nationale Landschappen nog een te zwakke positie ten opzichte van rode functies waardoor deze het meestal afleggen tegen rode functies. Regionale Landschappen hebben op het gebied van de ruimtelijke ordening geen speciale positie en kennen geen speciaal reglementair karakter. Hierdoor zijn binnen Regionale Landschappen in principe alle ontwikkelingen mogelijk.

5. Organisatie

In dit hoofdstuk zullen de organisaties achter Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland worden geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt een poging gewaagd om een beeld te geven van de praktijkervaringen. Hoe is de organisatie opgezet en is er sprake van continuïteit en wat wordt er echt gedaan en hoe verloopt dit? De gegevens zijn verkregen op basis van interviews en jaarverslagen. Achtereenvolgens zal er worden ingegaan op de opzet van de organisaties, de manier van werken, de resultaten van het beleid en de gevolgen voor de kwaliteit van het landschap en tot slot de stabiliteit van de organisatie. Aan het eind van het hoofdstuk zullen de resultaten in een overzichtelijk schema worden weergegeven. De drie organisaties worden vervolgens aan de hand van sterkte-zwakke analyses met elkaar vergeleken. Aan het eind van dit hoofdstuk kan antwoord worden gegeven op de volgende deelvraag: *“Hoe zijn Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland georganiseerd, hoe wordt geprobeerd om de kwaliteit van het landschap te behouden en te verbeteren en waarin liggen de verschillen?”*

5.1 Nationaal Landschap Het Groene Woud

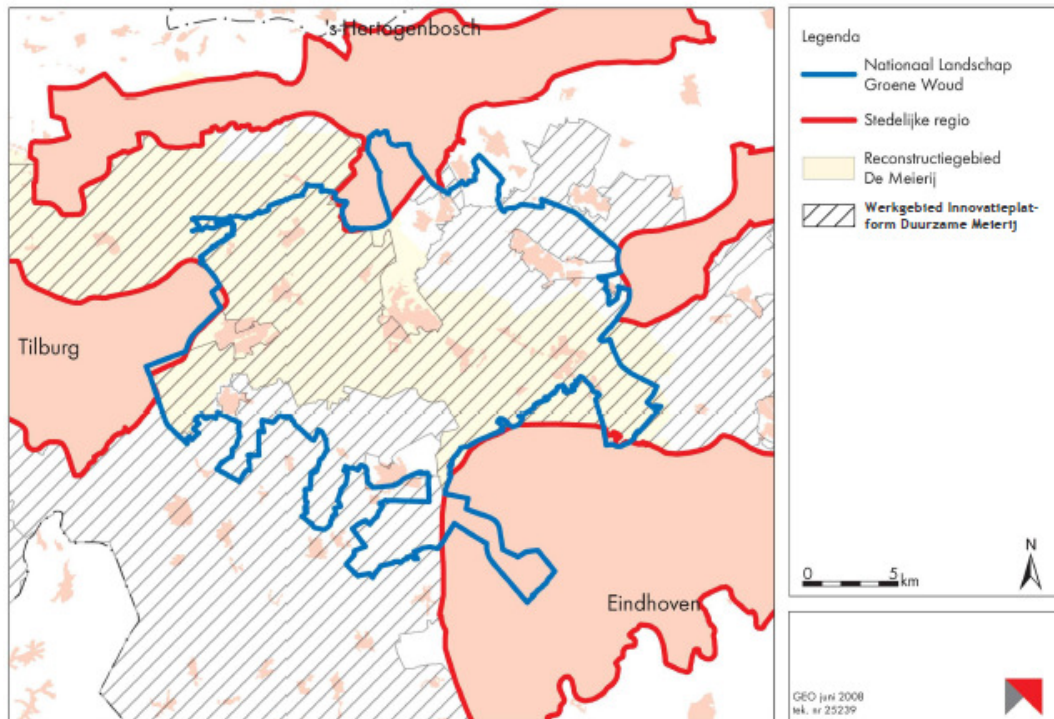
Opzet organisatie en verantwoordelijkheden

Alle gebiedspartners achter Nationaal Landschap Het Groene Woud zijn vertegenwoordigd in de streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij. Deze streekorganisatie is in juni 2008 voortgekomen uit een fusie van drie verschillende bestuursorganen. Dit waren Bestuurlijk Platform Nationaal Landschap Het Groene Woud, Reconstructiecommissie De Meierij en Innovatieplatform Duurzame Meierij. Deze drie bestuursorganen hadden grofweg het gebied tussen de steden Den Bosch, Tilburg en Eindhoven als werkingsgebied, zie figuur 5.1 op de volgende pagina. Uit figuur 5.1 wordt duidelijk dat de plangebieden van de drie vroegere bestuursprogramma's elkaar slechts voor een gedeelte overlappen. Met de fusie wilde men de bestuurlijke drukte in de streek doen verminderen en komen tot *“één krachtige, slagvaardige streekorganisatie”* (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p 2, 2008b). Het nadeel is dat Streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij zich door de fusie niet uitsluitend richt op het Nationaal Landschap Het Groene Woud. In figuur 5.2 op de volgende pagina is globaal weergegeven wat het huidige werkgebied van de streekorganisatie is Het plangebied van Nationaal Landschap Het Groene Woud ten opzichte van de Reconstructiecommissie voor een gedeelte overeenkomstig, minus de gemeenten Dongen, Loon op Zand en Heusden, maar met de gemeenten Eindhoven, 's-Hertogenbosch, Oirschot, Schijndel en St. Michielsgestel (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p 24, 2008b).

Provincie Noord-Brabant heeft het beleid van de Nationale Landschappen dus ingebed in het toentertijd al bestaande Reconstructiegebied. Het gevolg hiervan is dat de streekorganisatie niet alleen op het Nationaal Landschap Het Groene Woud is gefocused maar ook aandacht heeft voor het gebied buiten dit nationaal landschap. Het risico bestaat dat Nationaal Landschap Het Groene Woud als instrument hierdoor niet autonoom genoeg

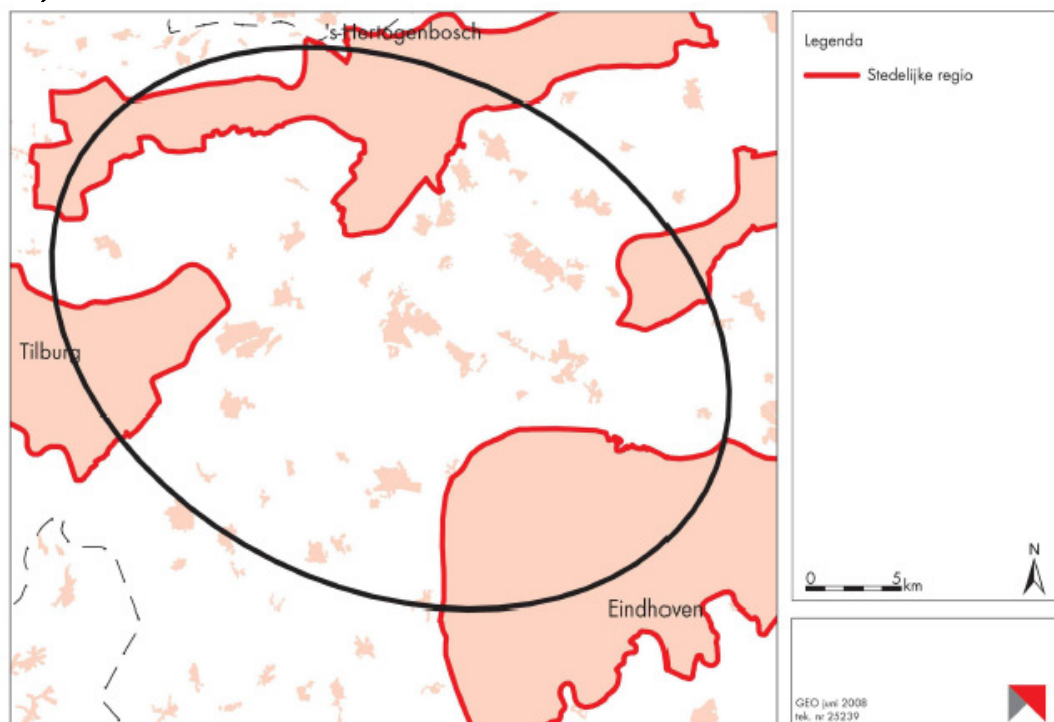
is, waardoor het onvoldoende een eigen dynamiek kan ontwikkelen. Dit is het risico waar Janssen e.a. (2007) eerder voor hebben gewaarschuwd (p. 50).

Figuur 5.1 Werkgebieden van Bestuurlijk Platform Nationaal Landschap Het Groene Woud, Reconstructiecommissie De Meierij en Innovatieplatform Duurzame Meierij



Bron: Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2008b

Figuur 5.2 Indicatieve ligging van het werkgebied van streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij



Bron: Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2008b

De streekorganisatie van Nationaal Landschap Het Groene Woud bestaat uit een streekraad, met een dagelijks bestuur (DB) en een streekhuis. Binnen de streekraad zijn vertegenwoordigd:

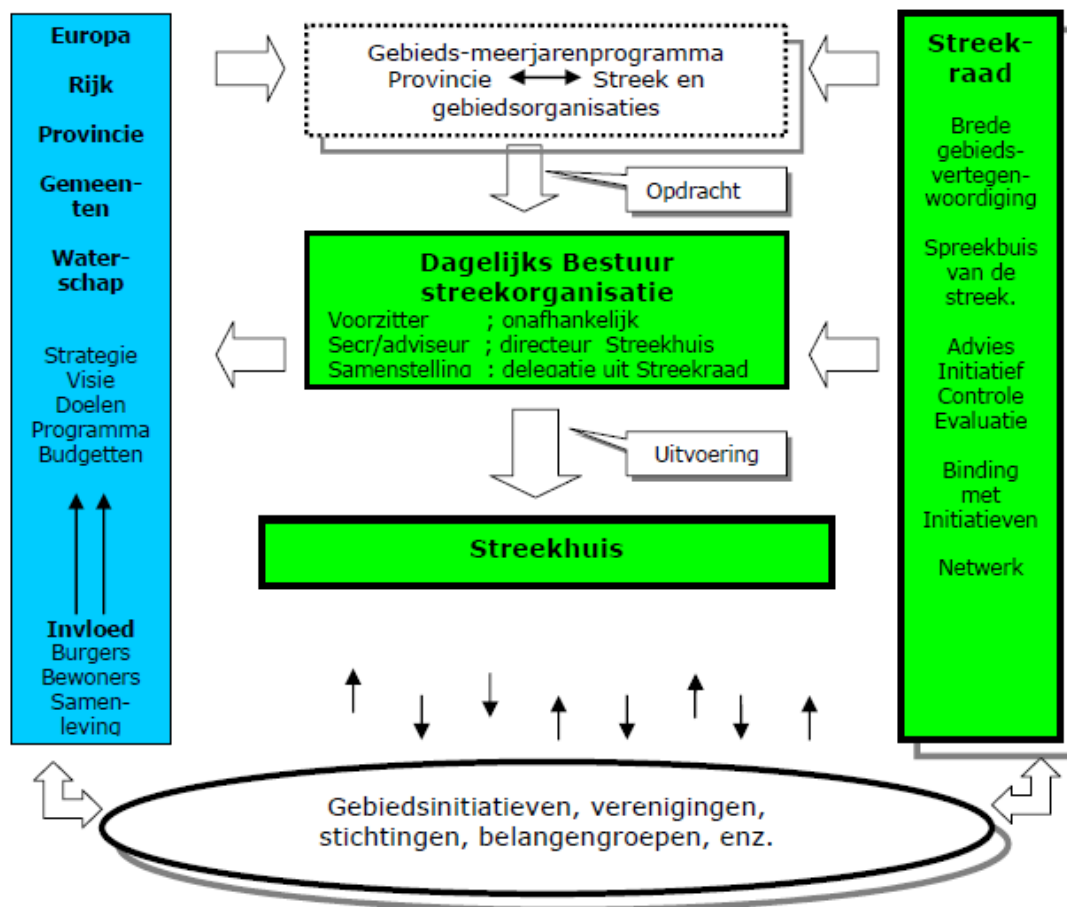
- Provincie Noord-Brabant.
- Waterschappen De Dommel en Brabantse Delta.
- Gemeenten Best, Boxtel, Dongen, Haaren, Heusden, Loon op Zand, Oirschot, Oisterwijk, Schijndel, Sint-Oedenrode, Sint-Michielsgestel, Son en Breugel en Vught.
- Grote steden (onderdeel van BrabantStad) Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg
- Natuurorganisaties en terreinbeheerders: Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Brabantse Milieu Federatie, Brabants Particulier Grondbezit en Stichting Het Groene Woud in Uitvoering.
- Recreatie: Regio-VVV Noordoost-Brabant & Meierij, TOP Brabant, RECRON.
- Landbouw: ZLTO.
- Economie en regionaal bedrijfsleven: Coöperatie Het Groene Woud, Streekfestival Het Groene Woud, Streekrekening Het Groene Woud en Kamer van Koophandel.
- Leefbaarheid: dorpsraden en diverse organisaties op gebied van cultuur(historie) en kunst.

De verantwoordelijkheden van de Streekraad zijn *“het zwaarwegend adviseren over projecten, het enthousiasmeren van de streek en het signaleren van uitvoeringsknelpunten bij de Streekraad”* (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p 25, 2008b). Kort gezegd zijn de taken van de Streekraad: contact en vertegenwoordiging, inspiratie, overleg en advies. Volgens de streekorganisatie zelf is de Streekraad *“nodig om tussen en met initiatiefnemers en organisaties in het veld te staan. Om ogen en oren de kost te geven, kijken en horen wat er allemaal gedaan wordt, gedaan kan worden en wat er gestimuleerd moet worden of extra impulsen moet krijgen”* (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p 25, 2008b). De Streekraad stuurt op hoofdlijnen en delegeert naar het Dagelijks Bestuur. De Streekraad is net als het Dagelijks Bestuur sterk uitvoeringsgericht. Op de volgende pagina is in figuur 5.3 het organogram van de streekorganisatie weergegeven.

Het Dagelijks Bestuur

Het Dagelijks Bestuur wordt gekozen uit de streekraad en geleid door de onafhankelijk voorzitter. In het Dagelijks Bestuur hebben naast de voorzitter 8 vertegenwoordigers zitting namens de terreinbeheerders en natuurorganisaties, waterschappen, gemeenten, een vertegenwoordiger namens de drie grote steden, regionaal bedrijfsleven, ondernemers in de groene ruimte, toeristisch recreatieve sector, leefbaarheid en een gebiedsgedeputeerde. De leden van het Dagelijks Bestuur moeten een afspiegeling vormen van de streek en gebiedsthema's en uit de kring van de gebieds- en maatschappelijke organisaties komen en daar binding mee hebben. Daarnaast moeten de leden een breed netwerk hebben en over genoeg deskundigheid beschikken. Van de leden van het Dagelijks Bestuur wordt verwacht dat ze gemiddeld 1 á 2 dagdelen per week actief zijn met haar werkzaamheden (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p 27, 2008b).

Figuur 5.3 Organogram streekorganisatie Het Groene Woud Het Groene Woud en De Meierij



Bron: Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2008b

Het Dagelijks Bestuur heeft de dagelijkse leiding in handen en is gedelegeerd opdrachtgever van de Streekraad en legt daar verantwoording af. Het Dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het gebiedsprogramma van de Streekraad. Het Dagelijks Bestuur is verantwoordelijk voor de grote lijnen (visie, beleid, strategisch denken, financiën, programmering, lobby), en creëert de juiste voorwaarden voor uitvoering en zorgt dat het zakelijk allemaal goed is geregeld. Het Dagelijks Bestuur is ook de rechtspersoon van de streekorganisatie en kan op basis daarvan ook overeenkomsten met de provincie en andere partijen sluiten. Daarnaast is het Dagelijks Bestuur ook verantwoordelijk voor de exploitatie van het Streekhuis. Het stuurt de directeur van het Streekhuis aan die verantwoording aan hen schuldig is. Het dagelijks bestuur benoemt ook de medewerkers in het Streekhuis (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, pp 24-27, 2008b).

Streekhuis

Het Streekhuis is de opdrachtnemer en de uitvoeringsorganisatie voor de streek. Alle gebiedspartners die in de Streekraad zijn vertegenwoordigd leveren op basis van uit te voeren projecten mankracht en/of middelen voor het Streekhuis. Momenteel zijn er in het Streekhuis 14 medewerkers werkzaam (gedetacheerd of ingehuurd), vooral ambtenaren van Provincie Noord-Brabant. Het team dat is samengesteld heeft kennis en ervaring met ontwikkelingen op het landelijk gebied en zijn breed en projectmatig inzetbaar Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p xi (2010). Het projectleiderschap van Nationaal Landschap Het Groene Woud wordt ingevuld als duobaan door M. Schipper en W der. van

Pijll die het projectleiderschap samen parttime invullen. De projectleider wordt aangestuurd vanuit de provincie en heeft taken vanuit het Rijk, maar voert gelijk taken uit die afkomstig zijn vanuit het Dagelijks Bestuur van de Streekraad. Daardoor heeft de projectleider eigenlijk een dubbele pet op. Een voorbeeld hiervan is de organisatie van een streekfestival. Dit wordt ingezet om Het Groene Woud onder de lokale bevolking en ondernemers bekender te maken. De projectleider helpt mee met het opzetten hiervan, terwijl het vanuit de provincie ook de toelatings- en financieringscriteria opstelt. Dit is volgens de projectleider soms lastig maar het is wel genoeg werkbaar. Het hoeft voor haar ook niet per se gescheiden te worden. De projectleider van Het Groene Woud is gedeeltelijk werkzaam in het Provinciehuis en het Streekhuis (Van der Pijll, 2010).

Het Streekhuis voert in opdracht van het Dagelijks Bestuur het GebiedsMeerJarenProgramma uit op basis van de gesloten overeenkomsten. Daarnaast verleent het Streekhuis ondersteuning aan de Streekraad en het Dagelijks Bestuur. Het Streekhuis is gevestigd in Liempde en is *“hét loket voor de streek”* (Het Groene Woud, 2010b). Het vormt het centraal punt in de streek en het dagelijks aanspreekpunt voor indieners en uitvoerders van projecten die plaats hebben op het brede terrein van plattelandsontwikkeling en -vernieuwing. Zo beschikken de medewerkers van het Streekhuis over een compleet overzicht van financieringsmogelijkheden en subsidiebronnen in Het Groene Woud (Het Groene Woud, 2010b). Ook worden hier financiële instrumenten zoals de Streekrekening geadministreerd, en worden nieuwe arrangementen ontwikkeld en verder uitgerold. Het Streekhuis vervult zo niet alleen een dienende, maar ook een aanjagende en coördinerende rol. De medewerkers voeren met initiatiefnemers adviesgesprekken over hun projectideeën en begeleiden en ondersteunen bij het ontwikkelen van initiatieven en het uitvoeren ervan. Daarnaast initiëren de medewerkers van het Streekhuis ook zelf projectideeën die rechtstreeks voortvloeien uit het GebiedsMeerJarenProgramma of er anderszinds inpassen. Ze begeleiden en stimuleren projectindieners bij de verdere uitwerking en uitvoering van deze projectideeën en brengen desgewenst initiatiefnemers in contact met mogelijke samenwerkingspartners. Een andere belangrijke taak is het verzorgen en verder ontwikkelen van de interne en externe communicatie, promotionele activiteiten en activiteiten op het gebied van branding en certificering. In die zin voert het Streekhuis ook de taken uit van organisaties als de Stichting Streekfestival, de Coöperatie Branding en de Stichting Streekrekening Het Groene Woud (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, pp 28-29, 2008b).

Omdat de provincie verder geen wettelijke maatregelen kan opleggen probeert de provincie de lokale actoren vooral te stimuleren. De provincie heeft niet echt bestuurskracht daarom wordt vooral geprobeerd om via consensus de doelen te kunnen bereiken. *“De essentie is dat de provincie als middenbestuur op de eerste plaats een faciliterende rol vervult en daarnaast een toezichthoudende functie heeft. Uitgangspunt is zoveel mogelijk verantwoordelijkheid in de streek leggen”* (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, p 25, 2008b) De provincie legt het initiatief bij de streek. De projectleider van Nationaal Landschap Het Groene Woud is tot nog toe vooral bezig geweest om actoren in de streek te betrekken en te enthousiasmeren bij Het Groene Woud, om zodoende het draagvlak voor het beleid en doelstellingen voor het Nationaal Landschap te vergroten. Het uiteindelijke doel is dat de lokale actoren het oppakken en zelf ook initiatief gaan nemen. Dit betekent dat er veel met allerlei actoren wordt gepraat en overlegd. Dit is een langzaam proces.

Effect van uitgevoerd beleid op het landschap

De streekorganisatie van Nationaal Landschap Het Groene Woud hanteert de volgende strategische visie: *“De bij Het Groene Woud / De Meierij betrokken partijen kiezen nadrukkelijk voor een ontwikkelingsgerichte benadering waarin duurzaamheid, marktgerichtheid en het versterken van de identiteit centraal staan”* (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p. 10-11, 2008a). In Nationaal Landschap Het Groene Woud is men afgelopen jaren vooral bezig geweest om lokale actoren samen te brengen en het draagvlak voor het Nationaal Landschap te vergroten en om Het Groene Woud onder de aandacht te brengen van lokale actoren en bewoners. Men heeft ook vorderingen gemaakt in het met elkaar verbinden van natuurgebieden door natuurbruggen en tunnels. Een ander speerpunt is om Het Groene Woud toegankelijker te maken voor recreanten in de vorm van het aanleggen van fiets- en wandelroutes en het creëren van recreatieve toegangspoorten tot het gebied. Daarnaast wordt er ook ingezet op landschapsonderhoud en –herstel. Ook probeert men nieuwe financiële arrangementen te ontwikkelen waarmee voldoende publieke en private middelen kunnen worden aangetrokken om de kwaliteit van het landschap op peil te houden en te versterken. Een voorbeeld hiervan is de Streekrekening, meer hier over in Hoofdstuk 6.

De voortgang van de uitvoering en het bereik van de beoogde doelen en ambities uit het Gebiedsmeerjarenprogramma (GMJP) door streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij staan weergegeven in het Gebiedsjaarverslag 2009. Voor de periode 2009-2013 is het GMJP het belangrijkste referentiekader voor het jaarverslag (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p. 1, 2010). Om tot versnelling van de uitvoering te komen hebben de provincie en overige betrokken actoren in 2009 een lijst opgesteld met prioritaire projecten. Het gaat hierbij vooral om grondgerelateerde projecten voor met name natuur, water en landbouw en reconstructieprojecten van intensieve veehouderijen. In 2009 waren dit de provinciale prioriteiten

1. Natuur: vergroten biodiversiteit, aanleg (robuuste) verbindingen en ontsnippering van natuur.
2. Water: natte natuurparels, stroomgebieden Essche Stroom, Zandleij, Rosep en Dommel.
3. Landbouw: operationaliseren landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's), intrekken lege milieuvergunningen.
4. Landschap en cultuurhistorie: Deltaplan Landschap (elementen toevoegen aan het landschap), (nieuwe) landgoederen.
5. Recreatie en toerisme: aanleg recreatieve poorten, aanleg wandelnetwerken en meer samenhang in activiteiten.
6. Wonen, werken en leefbaarheid: nieuwe economische dragers voor de regio, branding/coöperatie Het Groene Woud, integrale dorpsontwikkelingsplannen, stad-landrelatie.
7. Kennisbevordering, samenwerking en innovatie: leergangen, uitwisseling en samenwerking op projectbasis. (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p. 2, 2010).

Uit het gebiedsjaarverslag 2009 blijkt dat er al op een aantal vlakken vooruitgang is geboekt. Vooral de voortgang van de doelen ter bevordering van recreatie en toerisme verlopen voorspoedig. Inmiddels zijn er al veel fiets- en wandelroutes aanwezig of in ontwikkeling en

zijn er veel particuliere initiatieven die het toeristisch-recreatief aanbod zullen gaan verbeteren. Ook de ontwikkeling van de recreatieve poorten gaat vooruit. De recreatieve poorten hebben als doel om Het Groene Woud voor de recreant beter toegankelijk te maken waardoor het aantrekkelijker moet worden om in Het Groene Woud te recreëren. Met de recreatieve poorten wordt getracht om de stedelingen uit de stedendriehoek (derde schil) meer bij Het Groene Woud te betrekken waardoor het draagvlak ook weer verder kan worden vergroot (Van Haaften, 2010).

Er zijn echter ook een aantal terreinen waar nog extra inspanningen geleverd moeten worden om de doelstellingen uit het GebiedsMeerJarenProgramma te kunnen behalen. Hoewel de gestelde doelen voor de landschappelijke inrichting van nieuwe landgoederen zullen worden gehaald en er vooruitgang wordt geboekt bij het herstel en versterking van het landschap en cultuurhistorie, gaat de kwaliteit van het landschap toch achteruit. Volgens van Laarhoven (2010) en van Haaften (2010) wordt de natuur binnen de beschermde natuurgebieden goed beschermd, maar zijn de landschappelijke gebieden er om heen erg achteruit gegaan. De overgang tussen landbouw en natuurgebieden (1^e en 2^e schil) is nu heel hard en de grenzen zijn alleen maar harder geworden. Mooie kleine beschermde gebiedjes en hele lelijke stukken liggen naast elkaar. Geprobeerd wordt om een iets geleidelijkere overgang creëren, door in de ring rond de natuurgebieden een aantal akkers te hebben die wat natuurlijker zijn ingericht. Zodat er een groot aaneengesloten gebied ontstaat waarin het landschap geleidelijke en zachte overgangen krijgt.

Nationaal Landschap Het Groene Woud probeert naast publieke financiering ook private financiering aan te boren en heeft het initiatief genomen om samen met de Rabobank een streekrekening op te zetten. Overheidsinstellingen, bedrijven en burgers kunnen geld op deze spaarrekening zetten. De streekrekening werkt als een gewone rekening, met het verschil dat een gedeelte of de gehele rente aan het Streekfonds geschonken kan worden. Het Streekfonds is de 'pot' waaruit projecten financieel worden ondersteund. Het doel van de Streekrekening Het Groene Woud is om jaarlijks een aantal duurzame projecten in Het Groene Woud te kunnen investeren. Dit zijn zowel projecten voor de verbetering van landschapskwaliteit als cultuurhistorie (Beckers e.a. pp. 70-71, 2009; Het Groene Woud, 2010c).

Dankzij het succes van de Streekrekening is Het Groene Woud in 2009 door het ministerie van LNV aangewezen als Pilot financiering landschap (Deltaplan Landschap). Het Deltaplan voor het Landschap is ontwikkeld door de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap en het Rijk heeft Nationaal Landschap Het Groene Woud als één van de vier voorbeeldgebieden aangewezen om dit programma uit te voeren. Het Deltaplan heeft geen binding met de Streekrekening maar is wel op hetzelfde principe gebaseerd. Het geld wordt op een rekening gezet. Met de rente van deze rekening kunnen projecten worden gefinancierd. De activiteiten van de pilot concentreren zich op het gebied Moerenburg-Heukelom; gelegen tegen Tilburg. Doel is dat landschap wordt gerealiseerd tegen een marktconforme vergoeding van de grondeigenaren/beheerders voor een periode van 30 jaar vanuit een gezamenlijke financiering door overheden en Streekrekening Het Groene Woud. Dit moet ervoor zorgen dat agrariërs perspectief houden (in het gebied doorgaan met hun bedrijf) en het landschap versterkt wordt. Vanuit het fonds worden projecten gefinancierd waarmee houtwallen worden aangelegd, autochtone bomen worden gepland en wandelpaden over boerenerven worden aangelegd. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat

dit Deltaplan naar het gehele Nationaal Landschap zou worden uitgerold maar daar ziet het door politieke koersveranderingen nu niet meer naar uit (Van der Pijll, 2010).

Uit het jaarverslag blijkt ook dat het vooral lastig is om de natuurdoelen te verwezenlijken. Hierbij verloopt vooral de grondverwerving van nieuwe natuur van de Ecologische Hoofdstructuur (waaronder verbindingszones) moeizaam. In 2009 zijn er door een veranderde aanpak van grondverwerving wel resultaten geboekt maar het vergt komende jaren verdere inspanning om de doelen voor 2013 te realiseren. Om het huidige tempo van grondverwerving vast te houden is er komende jaren voldoende geld nodig (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij pp i-Xi, 2010). Dit is echter zeer onzeker met de mogelijke bezuinigingen van het nieuwe kabinet. Doordat de verwerving van grond voor nieuwe natuur bij het gestelde doel achter blijft, blijven ook de maatregelen voor verbetering van de water/en bodemkwaliteit achter bij de gestelde doelen. Grondverwerving is hierin de cruciale factor die bepaalt of de doelen ook daadwerkelijk gehaald kunnen worden. Verbetering van de water/en bodemkwaliteit kan namelijk alleen als alle grond in het totale plangebied is opgekocht (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p. ix, 2010).

Figuur 5.4 Heg, voorbeeld van een oud landschapselement dat in het landschap wordt teruggebracht



Het Groene Woud, 2010

Daarnaast schat men ook de voortgang en de verwachtingen over het doelbereik van het particulier natuurbeheer van nieuwe natuur en agrarisch natuurbeheer van beheergebieden erg somber in. *“Agrarisch en particulier natuurbeheer kwam in Het Groene Woud en De Meierij nagenoeg niet van de grond. In 2009 heeft elke gemeente met de provincie een gebiedscontract afgesloten en voor de 3 contractgebieden is een veldcoördinator aangesteld. Er zijn echter nog weinig beheerovereenkomsten afgesloten.”* (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p. ix, 2010). Ook de ecologische samenhang (ontsnippering) en soortenbescherming blijven achter bij de ambities en hebben meer aandacht nodig om te kunnen worden gehaald (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij pp i-Xi, 2010).

Het blijkt dat de recreatiedoelen tot nu toe op schema liggen en dat de natuur- en landschapsdoelen onvoldoende worden behaald. De verleiding is groot te veronderstellen dat er meer aandacht (mankracht en geld) aan recreatie en toerisme wordt besteed dan aan het behouden en verbeteren van de landschappelijke kwaliteiten. Volgens diverse geïnterviewde betrokkenen bij Nationaal Landschap Het Groene Woud (Laarhoven, van Haaften, Schipper en van der Pijll) is de hoeveelheid aandacht tussen beiden echter ongeveer gelijk en is er een goede balans tussen de twee. Het verschil is echter dat fiets- en wandelpaden nu eenmaal makkelijker aan te leggen zijn, dit zijn relatief snelle en

makkelijke successen. Natuur- en landschapsherstel is veel lastiger te realiseren. Deze processen duren veel langer en zijn daardoor ook minder zichtbaar. Het veranderen van bijvoorbeeld de waterhuishouding door het verhogen van het waterpeil kan pas als alle eigenaren binnen het gebied er mee eens zijn, dit kost erg veel tijd. Volgens Van Haaften (2010) biedt de uitbreiding van recreatiemogelijkheden ook vooral een kans voor natuur en landschap. Naast de versterking van het draagvlak en identiteit is het goed om de recreatiedruk over het gehele Groene Woud te spreiden, zodat recreanten niet met zijn allen alleen maar in de natuurgebieden (zoals de Kampina) recreëren waardoor alles wordt platgetrapt. Het is volgens van Haaften daarom ook juist goed dat er meer ommetjes in het gebied worden gemaakt.

Continuïteit organisatie

Eén van de zaken die voor Nationaal Landschap Het Groene Woud zeer waarschijnlijk voor continuïteitsproblemen zal zorgen, is de manier waarop het Nationaal Landschap op dit moment is georganiseerd. In de provincie Noord-Brabant is het Nationaal Landschap vervlochten met het toen al bestaande Reconstructiegebied. Zo is de streekorganisatie voortgekomen uit een fusie van het reconstructiegebied De Meierij en het Nationaal Landschap Het Groene Woud. Hierdoor loopt de ruimtelijke begrenzing van het Streekhuis niet gelijk aan de grenzen van het nationaal landschap zelf. Sommige gemeenten behoren alleen tot Het Groene Woud en anderen alleen tot De Meierij. Binnen de streekraad zitten hierdoor verschillende partijen die niets met Het Groene Woud te maken hebben en dus ook andere belangen vertegenwoordigen. De Streekraad focust zich daardoor niet volledig op de beleidsdoelen van het Nationaal Landschap.

Dit is geen stabiele basis voor een organisatie. Het gevaar is dat dit kan leiden tot vervaging van het beleid en de concrete doelen die voor het Nationaal Landschap moeten worden nagestreefd. Volgens van den Oetelaar (2010) functioneren een aantal leden van de streekraad mede hierom nog niet goed. Sommige leden zijn wel actief buiten vergaderingen, anderen niet. Dit onderschrijft het gevaar dat Janssen e.a. (2007) heeft beschreven dat wanneer er geen duidelijke en scherpe keuzes worden gemaakt en niet primair wordt gefocust op het behalen van de doelen van het Nationaal Landschap dit de waarde van het instrument nationaal landschap aantast. Het gevaar bestaat dat het Nationaal Landschap in Het Groene Woud niet genoeg een op zich zichzelf staand beleidsinstrument is/wordt en daardoor onvoldoende eigen dynamiek en daadkracht kan ontwikkelen om uit te kunnen groeien tot een succesvol beleidsinstrument met een toegevoegde waarde voor het gebied. Het instrument nationaal landschap is dan geen lang leven beschoren (Janssen e.a., 2007).

Volgens Wilma van der Pijll zorgt de koppeling van het reconstructiegebied de Meierij en het Nationaal Landschap Het Groene Woud bij zowel gemeenten als bij burgers voor veel verwarring. Voor de continuïteit en de daadkrachtigheid van de organisatie achter het Nationaal Landschap Het Groene Woud zou het beste scenario zijn wanneer de streekorganisatie zich volledig zou richten op het beleid van het Nationaal Landschap. Het zou daarom ook het beste zijn dat alleen de gemeenten gelegen binnen Nationaal Landschap Het Groene Woud in de Streekraad zijn vertegenwoordigd. Voor de gemeenten buiten dit plangebied (de gemeenten rond de Loonse en Drunense duinen) zal in dit geval een andere oplossing gezocht kunnen worden.

Gebrek aan geld en capaciteit

Een andere bedreiging voor de continuïteit is het gebrek aan geld en capaciteit voor het beheer van het landschap en om projecten uit te voeren. Vooral gemeenten, vrijwilligersorganisaties en kleine particuliere stichtingen kampen met een tekort aan mankracht en financiële middelen. Als gevolg van de bezuinigingen bij provincie en gemeenten zou de uitvoering (verder) kunnen vertragen. Door de decentralisering van de overheid is de werklast bij gemeenten toegenomen wat steeds vaker voor problemen zorgt om voldoende capaciteit in te zetten. Veel van deze projecten moeten diverse planologische procedures doorlopen. Door het gebrek aan capaciteit bij gemeenten levert dit steeds vaker vertragingen op (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p xi, 2010). Dit komt ook doordat bij veel gemeenten de prioriteit van het buitengebied te laag ligt waardoor er onvoldoende aandacht en capaciteit wordt ingezet. Een ander probleem is dat ambtenaren van vooral gemeenten vaak moeite hebben om te begrijpen hoe de regels rond het Nationaal Landschap het Groene Woud precies werken en of het wat oplevert. Dit is één van de redenen waarom sommige gemeenten nog niet heel enthousiast en ver zijn met de uitvoering van het beleid. Soms worden er door onwetendheid of door onduidelijkheden zelfs besluiten genomen die niet bij het beleid rond het Nationaal Landschap passen.

Het is volgens van Haaften (2010) en van den Oetelaar (2010) daarom belangrijk dat ook de ambtenaren goed weten wat de voordelen zijn van alle plannen rond het Nationaal Landschap voor het gebied. Van den Oetelaar vindt verder dat bestemmingsplannen en de structuurvisie voor burgers en ondernemers duidelijker en simpeler moeten worden gemaakt zonder alle mitsjes en maartjes. Een ondernemer weet dan gewoon niet meer waar hij aan toe is. Van den Oetelaar stelt daarom voor om voor hen een apart en helder document te maken.

Een ander punt van zorg is het gebrek aan voor- en co-financiering. Mede door de kredietcrisis zijn veel projecten sterk afhankelijk geworden van (provinciale) subsidie. Er wordt daarom een terugloop voorzien in de daadwerkelijke realisatie van met name projecten getrokken door particulieren en gemeenten (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p xi, 2010).

Het draagvlak in de regio bij sommige lokale actoren is op dit moment nog te klein. Er wordt actief geprobeerd het draagvlak te vergroten en partijen samen te brengen maar de onzekerheid over de toekomst van het beleid overheerst bij veel actoren nog te veel. Daarnaast is de bekendheid van NL Het Groene Woud onder de lokale bevolking nog niet groot. De bekendheid van Nationaal Landschap Het Groene Woud onder de bevolking zal moeten worden vergroot om daarmee ook het draagvlak in de regio te kunnen vergroten. Via onder andere publieksactiviteiten als het Streeksfestival, toeristische borden langs de snelweg en de verspreiding van 'Het Groene Woud Krant' onder de bewoners probeert de organisatie de naamsbekendheid van Het Groene Woud te vergroten. De koppeling naar de plaatselijke VVV's is echter nog niet goed gemaakt. Bij een bezoek aan de VVV van Oirschot bleek dat de medewerkers nog nooit van Nationaal Landschap Het Groene Woud hadden gehoord. Ook kwam de naam van Het Groene Woud niet terug in de toeristische folders en kaartjes van het gebied.

X-factor organisatie

Volgens Margriet Schipper en Wilma van der Pijll is de rol die de initiatiefnemers hebben de grootste X-factor van de organisatie. Het initiatief voor het oprichten van het Nationaal Landschap Het Groene Woud kwam van een aantal initiatiefnemers uit de streek. Het initiatief komt dus van onder op en is dus niet van bovenaf opgelegd. De initiatiefnemers hebben afgelopen jaren hard aan getrokken om van het Nationaal Landschap Het Groene Woud een succes te maken en hebben inmiddels al veel weten te bereiken. Door het inspirerende enthousiasme en doorzettingsvermogen hebben ze veel actoren uit de streek weten te enthousiasmeren waardoor het draagvlak onder de betrokkenen in de streek momenteel redelijk groot is. De initiatiefnemers vervullen ook op dit moment nog een belangrijke positie binnen de organisatie van Het Groene Woud (Van der Pijll en Schipper, 2010).

Een aantal van de initiatiefnemers is vertegenwoordigd in het Dagelijks Bestuur. De afhankelijkheid van deze zogenaamde trekkers van het gebied kan echter ook een risico met zich meebrengen als één of meerdere initiatiefnemers weg zouden vallen. Het Groene Woud is nog een jong beleidsinstrument en kent nog een zeer jonge organisatie. Bovendien zitten nog niet alle actoren (waaronder enkele gemeenten) op dezelfde lijn en zetten zich zodoende nog niet voor de volle 100% in om de doelen te kunnen bereiken. Het risico bestaat dan ook dat wanneer de trekkers van het beleidsinstrument wegvallen de kracht achter Het Groene Woud ook weg valt.

5.2 Area of Outstanding Natural Beauty High Weald

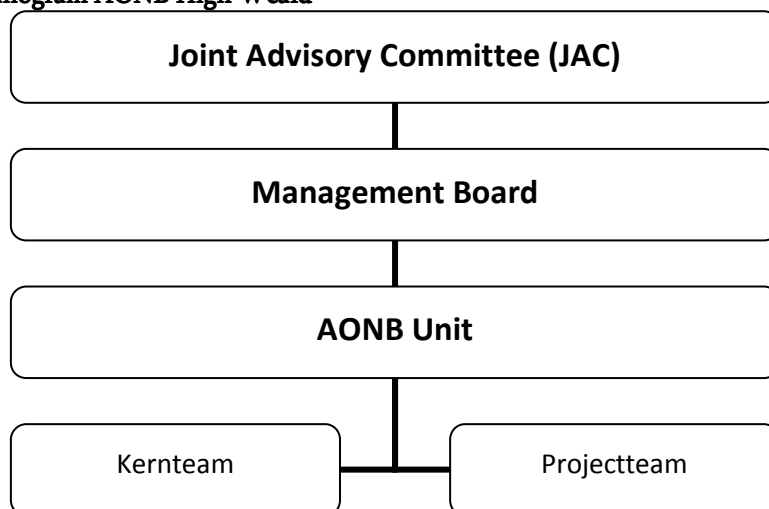
Opzet organisatie en verantwoordelijkheden

Alle gebiedspartners van AONB High Weald zijn vertegenwoordigd in de Joint Advisory Committee (JAC). De Joint Advisory Committee is samengesteld uit raadsleden van elk van de vijftien lokale overheden: de counties East Sussex, Kent, Surrey en West Sussex en de districten Ashford, Crawley, Hasting, Horsham, Mid Sussex, Rother, Sevenoaks, Tandridge, Tonbridge & Malling, Tunbridge en Wealden. In de Joint Advisory Committee is ook Natural England met een vertegenwoordiger vertegenwoordigd en hebben vijf vertegenwoordigers zitting die de belangen behartigen namens de gemeenschap (*Action in Rural Sussex*), landeigenaren (*Country Land & Business Association*), landbouw (*National Farmers Union*), recreatie en bosbouw (*Forestry Commission*) en natuurbescherming (*Forestry Commission* en *Natural England*) binnen AONB High Weald (AONB High Weald, 2010b).

De East Sussex County Council is als het ware de gastheer en dus ook werkgever van de JAC en levert personeel, financiën en IT-ondersteuning (de overige lokale overheden leveren ook een bijdrage aan het budget). East Sussex County treedt ook op als de penningmeester van de JAC en sluit namens de JAC contracten. Het raadslid van East Sussex County, Sylvia Tidy, is daarom ook voorzitter van de Joint Advisory Committee. Het vicevoorzitterschap wordt meestal vervuld door een raadslid van één van de districten of van de overige counties. De Joint Advisory Committee komt meestal twee keer per jaar samen. De belangrijkste taak van de JAC is het adviseren en richting geven aan Management Board en AONB Unit en samenwerkende organisaties om de gestelde doelen van AONB High Weald

te bereiken. Tijdens de bijeenkomsten van de JAC bespreekt men het jaarverslag (*Annual Review*) van het afgelopen werkjaar, de begroting en het jaarprogramma voor het volgende jaar en aanpassingen aan het Management Plan wanneer dit nodig is (High Weald Joint Advisory Committee, p.4, 2009a).

Figuur 5.5 Organogram AONB High Weald



Tussen de vergaderingen van de JAC in komt het Management Board (Raad van Bestuur) drie keer per jaar samen. Deze raad bestaat uit de voorzitter en vicevoorzitter van de JAC, drie gewone leden van de JAC, een vertegenwoordiger namens Natural England, de directeur van de AONB Unit en de voorzitter van de '*Officers' Working Group*'. De voorzitter van de '*Officers' Working Group*' voorziet de JAC van professioneel advies over haar taakomschrijving, budget, beleidsplan en beleidgerelateerde activiteiten. De Management Board komt samen om met de leiding van de AONB Unit bijvoorbeeld de voortgang van projecten te bespreken en te assisteren en adviseren voor het behalen van de doelen uit het Management Plan (AONB High Weald, 2010b).

AONB Unit

De AONB Unit is de uitvoeringsorganisatie van de AONB. De AONB Unit van High Weald heeft 13 medewerkers (11,9 FTE). Het directeurschap wordt ingevuld als een duobaan door Jason Lavender en Sally Marsh, beiden zijn part-time in dienst. De Unit is onderverdeeld in een kernteam van 6 medewerkers en een projectteam van 7 medewerkers. Het kernteam bestaat uit de twee directeuren, *business manager*, *policy manager*, *research officer*, *administrator* en een *team support officer*. Het projectteam bestaat uit een, *education officer*, *cultural landscape advisor* en vier werknemers die zich bezighouden met projecten.

De AONB Unit kan vrij autonoom te werk gaan bij de uitvoering van de werkzaamheden, dit komt ook doordat de JAC en Management Board zich redelijk afzijdig houden en niet heel vaak samen komen. De AONB Unit heeft in haar doen en laten dus in principe meer autonomie en vrijheid dan het Streekhuis bij Het Groene Woud. De Unit moet wel door de Joint Advisory Committee vastgestelde kerntaken uitvoeren. Deze activiteiten passen binnen de context van het AONB Management Plan en een driejarige bedrijfsstrategie (AONB High Weald, 2010b). Alle AONB's moeten de wettelijk vastgelegde hoofddoelen nastreven (zoals het behoud en verbetering van de '*natural beauty*'), maar zijn de AONB's

vrij om hier zelf invulling aan te geven en mogen zij zelf bepalen waar men de nadruk op legt. De taken van de AONB unit zijn:

- Ontwikkelen, voorbereiden en publiceren van de strategische visie van de AONB en Management Plan.
- Promoten van de strategische visie van de AONB en haar Management Plan om het onderscheid met omliggend landelijk gebied buiten de AONB te verduidelijken.
- Ontwikkelen van betrokkenheid van de gemeenschap bij het beheer van het landschap.
- Adviseren, faciliteren en coördineren van de implementatie van het Management Plan door leden van de JAC en overige organisaties.
- Problemen oplossen bij het coördineren en faciliteren.
- Lokale autoriteiten en overige partners adviseren bij hun activiteiten binnen de AONB om hen zo aan te moedigen om de hoogst mogelijke doelen na te streven.
- Geven van landschap gerelateerd ruimtelijk advies aan instanties die zich bezig houden met ruimtelijke ordening.
- Het coördineren van de beheertaak via acties van de AONB unit, het AONB partnerschap en andere partners op een lokaal en strategisch niveau, en het inzetten van middelen voor de beheeractiviteiten.
- Werken aan en meewerken aan NAAONB activiteiten en deze financieel ondersteunen, advies met andere AONB's delen en individueel en samen met andere AONB's de status van de AONB's proberen te verstevigen.
- Het monitoren en rapporteren over de vooruitgang ten opzichte van het Management Plan en jaarlijkse bestuursplannen van leden van de Partnerschap

Net als in Nederland en België is ook in Engeland het grootste gedeelte van het landschap in het bezit van private partijen, zoals boeren, bewoners en bedrijven en beschermingsorganisaties als de *National Trust* en *County Wildlife Trusts* of van overheidsinstanties als de *Forestry Commission*. De AONB's proberen de doelen daarom vooral te bereiken door maatregelen vanuit het ruimtelijk beleid, het adviseren van politici en landeigenaren en het versterken van het bewustzijn van lokale actoren en bezoekers over de doelen van de AONB en het genereren van lokale partnerschappen (High Weald Joint Advisory Committee p.5, 2009b). In tegenstelling tot Het Groene Woud en Kempen en Maasland vormt het bij AONB High Weald geen onderdeel van het beleid om landschappelijke elementen aan het landschap toe te voegen. Het landschap van High Weald is nog vrij onaangetast. Het is vooral belangrijk dat dit landschap goed onderhouden blijft. Het gebrek aan onderhoud is de grootste bedreiging voor de kwaliteit van het landschap.

De AONB Unit van High Weald probeert vooral door het adviseren van overheden en landeigenaren de kwaliteit van het landschap te behouden. De AONB Unit is daarom actief betrokken bij de lokale actoren. Het houdt de vinger aan de pols om de juridische en politieke stabiliteit van de AONB te behouden. Het probeert daarom ook de politici voortdurend op het goede spoor te houden. De AONB Unit voorziet de overheidsinstanties daarom van heel veel informatie over het karakter en de geschiedenis van het landschap en benadrukt hierbij waarom het landschap zo bijzonder is en waarom het zo belangrijk is om te behouden. De Unit heeft hiervoor één werknemer full-time in dienst die zich met de ruimtelijke ordening bezig houdt. De *policy manager* houdt alle beleidsplannen en acties van alle overheidsinstanties in de gaten en probeert hen tijdig te adviseren en anders in

beroep te gaan tegen projecten die de landschappelijke kwaliteit van High Weald aantasten. De *policy manager* doet ook onderzoek om bewijs te leveren welke het AONB beleid verdedigt. De Unit geeft bijvoorbeeld advies over waar de Unit liever niet heeft dat er gebouwd wordt en waar dit niet zo veel kwaad kan. De AONB Unit heeft liever 1 of 2 nieuwe huizen in een *parish* (dorp) dan een hele nieuwe woonwijk wat projectontwikkelaars liever zouden hebben. De Unit gaat hier soms ook tegen in beroep en steunt hierbij ook protesten van bijvoorbeeld bewoners.

De AONB Unit probeert ook begrip te kweken bij de lokale bevolking voor het beschermingsbeleid van de AONB. De Unit adviseert landeigenaren over het onderhouden van het landschap op hun grondgebied en organiseren ook allerlei activiteiten. De Unit probeert via communicatie en educatie de lokale bevolking te bereiken en te informeren over de bijzondere landschappelijke kwaliteiten. Door het karakter en geschiedenis van het landschap begrijpelijker te maken te vertellen waarom dit zo bijzonder is, probeert men meer begrip bij de lokale bevolking te kweken. De Unit probeert zo de bevolking enthousiast te maken om meer oog voor de landschappelijke omgeving te hebben, meer in het gebied te recreëren en duurzamer met de omgeving om te gaan. Educatie is hierbij een belangrijk onderdeel, dit wordt gedaan via een onderwijsproject voor basisscholen, *'The High Weald Hero Partnership'* genaamd.

In tegenstelling tot Het Groene Woud en Kempen en Maasland wordt er door de AONB Unit van High Weald weinig aandacht aan recreatie en toerisme besteed. AONB High Weald is dus vooral gericht op het behoud van de *'natural beauty'* van het landschap. Door de AONB Unit van High Weald wordt er weinig aandacht aan recreatie en toerisme besteed. Volgens Marsh lukt het tot nog toe ook nog niet goed om recreanten van buiten de regio (zoals Londenaren) naar het gebied te trekken. Waar dit precies aan ligt weet ze niet (Marsh, 2010).

Effect beleid op het landschap

Het belangrijkste doel van een AONB is om de *'natural beauty'* van het landschap te behouden en te verbeteren. Op de vraag hoe het landschap van High Weald zich vanaf de aanwijzing tot AONB heeft ontwikkeld reageerde Sally Marsh gematigd positief. De High Weald is volgens Marsh qua karakter van het landschap niet veel veranderd. In het gebied hebben geen grootschalige ontwikkelingen voorgedaan zoals wel in de Low Weald het geval was (grenzend aan de High Weald en zonder AONB-status). Dit komt volgens Marsh door de beschermde status van High Weald als AONB en het stevige juridische kader. Dus qua karakter is het landschap globaal gezien hetzelfde gebleven. Stel dat je vanuit een helikopter naar de High Weald zou kijken, zou je weinig verschil zien met twintig jaar geleden (Marsh, 2010).

De kwaliteit van het landschap is echter wel achteruit gegaan. Dit wordt vooral veroorzaakt door achterstallig onderhoud. De boeren hebben dit type cultuurlandschap jarenlang onderhouden door de manier van gebruik. Maar ook in Engeland is het beroep van boer afgelopen jaren een stuk minder populair geworden. Volgens Marsh is het afgelopen jaren veel duurder geworden om te boeren. Veel boeren zijn daarom gestopt en velen daarvan werden niet opgevolgd, tegenwoordig is nog slechts 30% van de lokale bevolking in dit zeer landelijke gebied nog boer. Hierdoor kwamen veel boerderijen leeg te staan. Deze boerderijen werden afgelopen jaren vooral gekocht door rijke stedelingen uit Londen die in

Londen werken en graag landelijk wilden gaan wonen (High Weald ligt met de trein slechts op een uur rijden van het centrum van Londen). Deze nieuwkomers kopen ook het oude landbouwland op. Vaak hebben de nieuwkomers een romantisch beeld van het boeren bestaan en willen in hun vrije tijd wat dieren houden. Daarbij dragen ze vaak ook het oude cultuurlandschap een warm hard toe. Deze willen ook veel van de nieuwkomers graag behouden zoals het nu is. Het probleem is echter dat de nieuwkomers geen kennis hebben van hoe de verschillende elementen in het landschap onderhouden moeten worden. Daarnaast kost het onderhoud ook erg veel tijd en heel veel geld. De nieuwkomers hebben daarom vaak terreinbeherende bedrijven in dienst of verpachten het land aan de lokale bevolking. De hoge onderhoudskosten van het landschap vormt ook voor overige landeigenaren en de boeren die nog wel actief zijn voor problemen. Het landschap wordt zodoende onvoldoende onderhouden waardoor de kwaliteit van het landschap afgelopen jaren is afgenomen (Marsh, 2010).

De AONB Unit probeert dit probleem zo veel mogelijk tegen te gaan door met de landeigenaren in gesprek te gaan en hen te adviseren over hoe ze het landschap moeten onderhouden. De Unit heeft met de boeren een goede verstandhouding, ze zitten met elkaar op één lijn. Zowel over de manier van het landschapsonderhoud als het doel de regio sociaal-economisch te ontwikkelen: landbouw moet rendabel blijven voor zowel de boeren als voor de regio. Het type landgebruik moet rendabel zijn om het landschap te kunnen onderhouden. Kortom: het moet ook economisch gezien nut hebben om het landschap op deze manier te blijven onderhouden (Marsh, 2010).

Figuur 5.6 Landbouwgebied met dorp in AONB High Weald



Bron: highweald.org

Continuïteit organisatie

AONB High Weald heeft een vrij stabiele organisatie. De organisatiestructuur oogt stevig en het functioneert inmiddels al meer dan 25 jaar. Wat ook goed is voor de continuïteit is dat de politici van de lokale overheden binnen de AONB volgens Marsh redelijk lang aanblijven. De AONB Unit kan ook goed met de gemeenten samenwerken. Dit is goed voor het netwerk, draagvlak, kennis en begrip van de AONB binnen de bestuurlijke omgeving. Ook het draagvlak onder de lokale bevolking waaronder de boeren is redelijk groot. Het merendeel van de bevolking is bekend met de AONB en haar doelen en er is voldoende draagvlak onder de bevolking. De Unit probeert het draagvlak verder te vergroten door

kennis en de bijzonderheid over het landschap te verspreiden door onder andere het onderwijsproject voor basisscholen *'The High Weald Hero Partnership'* en verspreid het tweejaarlijks een krant over de AONB onder de bewoners.

Ten tijde van het interview met Sally Marsh (5 juli 2010) was er echter veel onduidelijkheid over de toekomst van de Areas of Outstanding Beauty. De nieuwe regering van premier Cameron had net bekend gemaakt dat de ruimtelijke ordening zou worden gedecentraliseerd. De hervormingen gingen op het moment van het interview in razend tempo, elke dag was er wel iets nieuws (zoals beschreven in hoofdstuk 4). Marsh was tijdens dit interview niet te spreken over de veranderingen in het planningssysteem. Het geeft volgens Marsh voorlopig veel chaos en het gaat de AONB Unit veel meer werk kosten om alle kikkers in de emmer te houden. Door de omvormingen mag elke lokale overheid voortaan zelf de eigen omgeving plannen. Ambtenaren krijgen er nieuwe taken bij die ze nooit eerder hebben uitgevoerd. Bovendien hebben de gemeenten niet het ruimtelijke en bestuurlijke overzicht van het provinciaal niveau. Er is minder sturing en elke gemeente komt van nature voor zijn eigen hachje op. De Unit richt zich daarom nu meer op gemeentelijk niveau en minder op provinciaal en nationaal niveau.

Daarnaast werd ook bekend gemaakt dat als gevolg van de financiële crisis, het budget van alle AONB's met 33% zou worden gekort. Hierdoor zal de Unit waarschijnlijk moeten inkrimpen maar wat de precieze gevolgen voor de werknemers en het werk van Unit kon Marsh op dat moment zelf ook nog niet goed inschatten. Wat uit het interview wel duidelijk werd, is dat het voor AONB High Weald komende jaren minder wordt dan dat het voorheen was. Marsh gaat er van uit dat de positie van de AONB's hierdoor zal worden verzwakt.

X-factor organisatie

Volgens Sally Marsh is de grootste toegevoegde waarde van AONB High Weald de beschermingsstatus van de AONB en de juridische verankering van het beleid en het beleidsinstrument zelf. Door de CROW-Act zijn overheidsinstanties bij hun plannen verplicht om met de belangen van AONB's rekening te houden, dit geeft de AONB organisatie een sterke positie. De andere X-factor is de stabiliteit van de organisatie AONB High Weald. De organisatie is al ruim 25 jaar in functie. Daardoor is er veel kennis en ervaring binnen de organisatie en heeft het ook een stabiele positie in de lokale politieke omgeving kunnen verkrijgen. De bezuinigingen op de AONB's zal waarschijnlijk echter wel voor een negatief effect gaan zorgen.

5.3 Regionaal Landschap Kempen en Maasland

Opzet organisatie en verantwoordelijkheden

Regionaal Landschap Kempen en Maasland is een samenwerkingsverband van de provincie Limburg, 12 gemeenten (As, Bree, Dilsen-Stokkem, Genk, Kinrooi, Lanaken, Maaseik, Maasmechelen, Meeuwen-Guitrode, Opglabbeek, Peer, Zutendaal) en verenigingen die actief zijn op het gebied van natuur en landschap, recreatie en toerisme, landbouw en jacht (Regionaal Landschap Kempen en Maasland p5, 2010a). Alle leden van het samenwerkingsverband van lokale bestuurders, beheerders en bewoners komen meestal één keer per jaar samen tijdens de Algemene Vergadering. Hier worden de financiën

(jaarrekening, balans, begroting), het jaarverslag van het jaar er voor en het jaarprogramma van het komende jaar besproken en beoordeeld. Ook worden hier de adviezen van de Mina-Raad en de Hoge raad voor Natuurbehoud besproken (Regionaal Landschap Kempen en Maasland p6, 2010a).

Raad van Bestuur

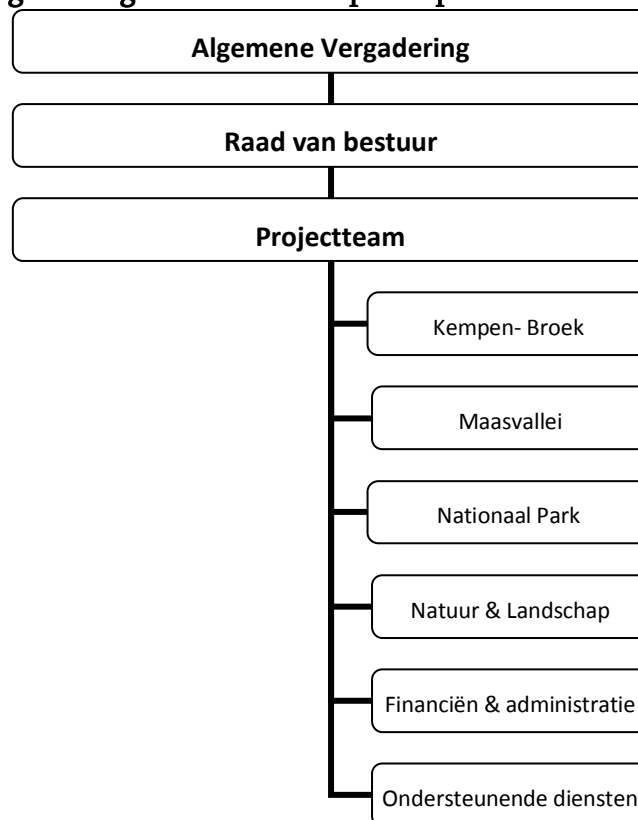
Alle partners van het samenwerkingsverband zijn ook vertegenwoordigd in de Raad van Bestuur van het Regionaal Landschap. In de bestuursperiode 2008-2010 bestaat het bestuur uit vertegenwoordigers van drie van de twaalf gemeenten en een vertegenwoordiger van de provincie Limburg, Natuurpunt vzw, Limburgs Landschap, Orchis vzw, Toerisme Limburg, Boerenbond, Agentschap voor Natuur en Bos (ANB), Vlaamse Overheid, Ruimte en Erfgoed en de voorzitter van het Regionaal Landschap en projectteam. De Raad van Bestuur wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de provincie Limburg, de directeur van RLKM is binnen deze raad secretaris en penningmeester (Regionaal Landschap Kempen en Maasland p6, 2010a). De Raad van Bestuur heeft vooral een adviserende rol, maar het kan het projectteam ook dingen opleggen. Volgens Schoenmaekers (2010) houdt de Raad van Bestuur zich vrij ver op de achtergrond en houdt het zich niet erg bezig met de concrete invullingen van het gevoerde beleid.

Projectteam

De dagelijkse leiding van het Regionaal Landschap is in handen van het projectteam. Doordat de Raad van Bestuur zich vrij ver op de achtergrond houdt, kan het projectteam van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland vrij autonoom te werk gaan. Het projectteam van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland is volgens Schoenmaekers een echte projectmachine en doet het projectteam meer aan plan trekken dan de Nationale Landschappen in Nederland. Het projectteam beslist zelf welke projecten er worden geschreven en worden uitgevoerd, mits hier financiering voor kan worden geregeld (Schoenmaekers, 2010). Het projectteam is een multidisciplinair team dat onder andere werkzaam is op het gebied van natuur, landschap, toerisme en communicatie (Regionaal Landschap Kempen en Maasland p5, 2010a). Het projectteam is opgedeeld in vijf cellen; deze cellen bestaan uit drie gebiedsgerichte projectbureaus voor Nationaal Park Hoge Kempen, Kempen-Broek, Maasvallei, de gebiedsdekkende cel Natuur en Landschap, de cel Financiën en Administratie. Boven deze cellen is er nog de cel Product en Communicatie en een afdeling technische en ondersteunende diensten. Elke cel wordt geleid door een projectleider. Binnen de cel Natuur en Landschap is er een coördinator Natuur en een coördinator Landschap (landschaps animator) gepositioneerd. Minstens één keer per maand vindt er een projectleideroverleg plaats. Dit is een strategisch overleg over de richting van de organisatie. Hierin worden ook de activiteiten van de verschillende cellen geïntegreerd en op elkaar afgestemd (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, pp 7-10, 2010a).

Het projectteam heeft momenteel 25 man in dienst. Dit aantal schommelt per jaar afhankelijk van het aantal projecten en het budget. Over de periode 2007-2010 schommelde dit aantal tussen de 22 en 29 personeelsleden. Naast deze personeelsleden heeft het Regionaal Landschap nog drie ploegen in dienst die niet op de loonlijst staan. Deze ploegen staan bij de gemeenten onder contract en worden voor een bepaalde periode aan het Regionaal Landschap uitgeleend voor taken als landschapsherstel binnen de gemeenten van het Regionaal Landschap Kempen en Maasland (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, pp 7-10, 2010a).

Figuur 5.7 Organogram Regionaal Landschap Kempen en Maasland



Werkzaamheden:

In het kort luidt de missie van het projectteam: *"Duurzame streekontwikkeling op basis van de actuele en potentiële kwaliteiten van natuur, landschap en streekidentiteit van de Hoge Kempen, de Maasvallei en het Kempen-Broek"* (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, p.6, 2010a). Het projectteam is hierbij werkzaam op zes werkvelden. Deze werkvelden zijn de drie deelgebieden Kempen-Broek, Nationaal Park Hoge Kempen en Maasvallei en de werkvelden natuur- en landschapszorg, fietsrouten netwerk en wandelwegennetwerk. Het projectteam focust zich hierbij op natuur, landschap, toerisme en communicatie. Het projectteam neemt initiatieven op het vlak van: ondersteuning van de partners (bijv. Landschapscentrum)

- overleg en bemiddeling met betrokkenen (bijv. spanningsveld natuurbehoud en recreatie, spanningsveld natuur en landschap en landbouw)
- een betere afstemming tussen partners
- de coördinatie van acties (bijv. Gemeentelijke Natuurontwikkelingsplannen)
- het opzetten en voeren van projectmanagement en projectsecretariaat van meer omvangrijke projecten (bijv. Kempen-Broek en Nationaal Park Hoge Kempen)
- het stimuleren en intensiveren van investeringen in natuur, recreatie en duurzaam toerisme (bijv. Europese projecten ten behoeve van fiets- en wandeltoerisme)
- operationaliseren of ontwikkelen van een geëigend instrumentarium (bijv. Landschapsteams) en innoverende producten (bijv. Fietsrouten netwerk)
- een passende communicatie (bijv. Landschapskrant), promotie en educatieve en sensibilisatie (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, p.6, 2010a).

Regionaal Landschap Kempen en Maasland werkt op basis van faciliteren, stimuleren en adviseren. De organisatie van het Regionaal Landschap werkt vooral op basis van overleg en samenwerking met de partners. Ze lobbyen en proberen draagvlak te creëren onder alle partijen in het veld voor nieuwe wetgeving en/of nieuwe ontwikkelingen. De bestuurskracht is dus vooral gebaseerd op consensus. Een Regionaal Landschap kent geen enkele bevoegdheid in de handhaving en zijn niet regulerend. Omdat Regionale Landschappen geen strenge beschermingswetgeving kennen, kunnen industrie en gemeenten nog gewoon uitbreiden. Het projectteam probeert met deze partijen samen te werken om de negatieve invloed op natuur en landschap zoveel mogelijk te beperken. Het projectteam kan dus redelijk autonoom te werk gaan, het beslist zelf welke projecten worden uitgevoerd en voert hier sterke regie bij, maar bij de uitvoering van de projecten is veel consensus nodig.

Effect beleid op landschap

Volgens Lambert Schoenmaekers voert het Regionaal Landschap Kempen en Maasland een offensief beheerbeleid, waarbij wordt ingezet op het herstellen van oude landschappelijke kwaliteiten. Het cultuurlandschap had te kampen met groot achterstallig onderhoud waardoor de landschapskwaliteit in voorgaande jaren was verslechterd. Het projectteam probeert het beheer binnen de streek beter te organiseren door landeigenaren te adviseren. Regionaal Landschap Kempen en Maasland heeft zelf ook drie ploegen tot de beschikking om het landschap te beheren. Deze ploegen worden vooral ingezet in zogenaamde 'grijze zones'. Dit zijn bijvoorbeeld de randen langs natuurgebieden en de ruimte langs fietspaden. Normaal zijn dit stukken die door niemand echt goed worden onderhouden, maar deze stukken zijn wel belangrijk voor de algehele uitstraling van het gebied. Deze stukken worden echter alleen beheerd als de eindbegunstigde hier een aanzienlijk deel aan mee betaald. Daarnaast worden er door de landschapsteams op diverse plekken in het landschap oude landschapselementen toegevoegd (Schoenmaekers, 2010; Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010a).

Naast het herstellen van de oorspronkelijke landschappelijke kwaliteiten proberen ze ook om 'papieren natuur' om te zetten in 'echte natuur'. In de jaren zeventig zijn er op de kaart een aantal vlakken groen ingetekend die in werkelijkheid helemaal niet zo groen waren. Op deze percelen lagen bijvoorbeeld boerderijen en werden als groene vlakken ingetekend onder de term 'agrarisch land met natuurwaarde'. Door de jaren heen zijn de waarden en het begrip van natuur echter erg veranderd. Tegenwoordig beschouwt men deze percelen niet meer echt als natuurwaarde. De Vlaamse overheid besloot daarom in het Ruimtelijk Natuurplan Vlaanderen dat 'papieren natuur' daadwerkelijk moest worden omgezet in 'echte natuur'. De doelstellingen uit het Ruimtelijk Natuurplan Vlaanderen moesten in 2007 zijn behaald. Het is nu drie jaar later en er is na al die tijd slechts ongeveer 20% van het originele plan gerealiseerd. Dit had onder andere te maken doordat de meeste boeren niet wilden merken en door het gebrek aan maatschappelijke en politieke druk (Schoenmaekers, 2010).

Belang natuur en landschap en toerisme

Het behoud van het landschap en de ontwikkeling van toerisme en recreatie krijgt ongeveer even veel aandacht en geld. Het is voor de streek belangrijk om het economisch potentieel van de omgeving via recreatie en toerisme te benutten. De landelijke omgeving bleek echter nauwelijks toegankelijk voor recreatie. Daarom is men begonnen met het aanleggen van

nieuwe fietsroutes, waarbij de verschillende routes bij een knooppunt op elkaar aansloten. Dit knooppuntennetwerk bleek een groot succes en kreeg al snel navolging in de rest van Vlaanderen, Duitsland en Nederland. Er moet volgens Schoenmaekers wel goed gebalanceerd worden tussen de belangen van natuur en landschap en recreatie, dit wordt per deelgebied apart bekeken. In het Nationaal Park Hoge Kempen prevaleert de natuur en landschap boven het toerisme. Men heeft daarom geprobeerd de recreatiedruk op de natuur en landschap in de Hoge Kempen zo veel mogelijk te beperken en zo goed mogelijk over het gebied te spreiden. Om dit te bewerkstelligen heeft men een truc bedacht. Er is voor gekozen om de toegangspoorten een eindje buiten het Nationaal Park aan de rand van omliggende gemeenten aan te leggen. Vanuit deze toegangspoorten starten alle wandel-fiets- en ruiterroutes richting het Nationaal Park. Wat voor de bezoeker echter niet duidelijk wordt, is dat deze wandel- en fietspaden voor een groot gedeelte buiten de randen van het Nationaal Park liggen. De recreatieve druk kan zo voor een groot deel buiten het Nationaal Park worden gehouden. Dit idee is door Nationaal Landschap Het Groene Woud min of meer overgenomen en wordt momenteel uitgevoerd (Schoenmaekers, 2010).

Figuur 5.8 Luchtfoto van de Maasvallei in Regionaal Landschap Kempen en Maasland



Bron: rlkm.be

Continuïteit organisatie

Het projectteam van het Regionaal Landschap gaat te werk als projectmachine. Het projectteam werkt op basis van projectmatige plannings. Het heeft geen vooraf vastgesteld programma en doelstellingen die per se behaald moeten worden. Het schrijft wel projectplannen die 15 jaar kunnen beslaan, maar deze plannen zijn niet gedetailleerd. Een projectplan is een visie over wat men ongeveer met het project wil bereiken, zonder vaste doelen. In een projectplan staan wel acties, maar deze acties zijn niet voorzien van een begroting en die begroting is ook niet afgedekt. Halverwege een planperiode moet er namelijk weer naar financiering worden gezocht. Vooraf is onduidelijk of voor alle ingrediënten van het plan ooit geld bij elkaar kan worden gekregen. Om de doelen uit het plan binnen vijftien jaar te kunnen behalen moet ook het personeelsbestand ongeveer gelijk blijven. Ook dit is onzeker. Hier kunnen de doelstellingen dan weer wat op worden aangepast. Het projectplan geeft dus een visie weer met beoogde acties, maar dit alles is niet

op een begroting gebaseerd. In het jaarverslag hoeft alleen verantwoording worden afgelegd voor hetgene waar men financiering voor heeft ontvangen en wat men er mee heeft gedaan (Schoenmaekers, 2010).

Het karakter van projectmachine komt ook tot uitdrukking in hoe acties binnen een projectplan tot stand komen. Volgens Schoenmaekers tekent het projectteam op tien dingen in en daarvan lukken er vijf of zeven, de andere drie laten ze dan even liggen. Schoenmaekers: *“Het is een planning op voorschrijdend inzicht vanuit de gedachte van wat we vandaag kunnen en waar we vandaag geld voor hebben gaan we vandaag doen en morgen hebben we wel weer wat nieuws”* (Schoenmaekers, 2010). De toekomst is daardoor altijd onzeker. Het projectteam heeft geen idee en geen enkele zekerheid hoe de situatie er over vijf jaar uitziet. Op dit moment zijn er 25 man in dienst. Over vijf jaar kunnen dit er 30 zijn maar het kunnen er net zo goed maar 10 zijn. Dit is volledig afhankelijk van de financiële middelen die voor projecten worden ontvangen (Schoenmaekers, 2010).

Het draagvlak voor het Regionaal Landschap bij de gemeenten en de provincie Limburg nog altijd erg groot, aldus Schoenmaekers. De projecten die worden uitgevoerd leveren deze partijen veel geld op. Dit zijn projecten die deze partijen afzonderlijk qua financiering en andere zaken niet rond zouden krijgen. Volgens Schoenmaekers zullen er rond het draagvlak mogelijk pas problemen kunnen ontstaan als er bij projecten grote financiële tegenvallers zouden ontstaan. Het projectteam probeert het draagvlak onder de gemeenten en lokale organisaties in de drie deelgebieden te versterken door intensief samen te werken en deze te adviseren en te stimuleren. Bij de bevolking wordt geprobeerd het draagvlak te vergroten door het tweejaarlijks uitgeven van de landschapskrant, het organiseren van publieksevenementen en via de internetsite en borden in de gebieden duidelijk te maken hoe bijzonder het landschap is.

Toch staat niet iedereen positief tegenover RL Kempen en Maasland. Ook in Kempen en Maasland bestaat er veel frictie tussen de belangen van de landbouw en natuur en landschap. Het Regionaal Landschap heeft volgens Schoenmaekers vooral een slechte relatie met de politieke partij CD&V. CD&V komt traditioneel op voor de belangen van de boeren op komt ziet het Regionaal Landschap als een bedreiging voor de positie van de boeren. Daarnaast heeft Regionaal Landschap Kempen en Maasland momenteel problemen in de samenwerking met het toerismebureau van provincie Limburg (Toerisme Limburg). Toerisme Limburg werkt de organisatie tegen door informatieborden met de fietsroutes en het logo van Regionaal Landschap Kempen en Maasland over te plakken met eigen logo en deelkaarten. Daarnaast noemt het bureau nergens de naam van Kempen en Maasland of een deelgebied als Kempen-Broek, maar plakken er een eigen naam aan vast. Volgens Schoenmaekers denkt de gedeputeerde, die voor Toerisme Limburg verantwoordelijk is, in concurrentie in plaats van samenwerking en ziet hij alles als een prestigestrijd. Volgens Schoenmaekers kan het probleem echter binnen 2 jaar zijn opgelost wanneer de gedeputeerde vertrekt en wordt vervangen door iemand anders.

Het grootste gevaar voor de continuïteit van RL Kempen en Maasland is echter het gebrek aan sturing door de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid stuurt naar de mening van Schoenmaekers te weinig bij Regionale Landschappen en daardoor zijn er grote verschillen ontstaan in het karakter van de verschillende Regionale Landschappen waardoor de status op het spel staat (zie hoofdstuk 4).

X-factor van de organisatie

Volgens Schoenmaekers is dit vooral de inzet en werkhouding van de organisatie. Het projectteam als flexibele projectmachine dat niet zo traag en star is als een ambtelijk apparaat. Het projectteam neemt zelf een hoop initiatief met nieuwe projectpannen. Schoenmaekers vindt het ook een groot voordeel dat het niet meer aan plan trekken dan de Nationale Landschappen in Nederland. Een andere X-factor is het feit dat de directeur en veel van de projectleiders allemaal al vanaf het ontstaan van het Regionaal Landschap al in het projectteam werken. Er is dus veel kennis, ervaring en contacten in huis. Deze personeelsleden waren ook zeer belangrijk bij de oprichting van het Regionaal Landschap en Nationaal Park Hoge Kempen. Ze fungeerden hierbij als trekkers om het van de grond te krijgen en er politiek draagvlak voor te krijgen. Regionaal Landschap Kempen en Maasland heeft voor haar werk al veel (inter-) nationale waardering mogen ontvangen. Directeur Ignace Schops kreeg de *Goldman Environmental Prize* (soort groene Nobelprijs) voor zijn doorslaggevende rol bij de oprichting van het Nationaal Park: *“Since beginning his work in conservation in 1990, Schops had built a network of politicians, including mayors, parliament members and ministers who were willing to work with him”* (Goldman Environmental Prize, 2008). De organisatie looft het concept dat ecologie en economie integreert. In oktober 2008 ontving Ignace Schops in Parijs ook internationale waardering van de organisatie Ashoka, een internationale organisatie dat zich inzet voor een duurzame samenleving. Ashoka erkende hem als *‘World leading social entrepreneur’* (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010b).

5.4 Vergelijking

Op basis van de resultaten in dit hoofdstuk zullen de drie streekorganisaties hier met elkaar worden vergeleken. In figuur 5.9 is met behulp van een schema een kort overzicht gegeven van de onderzoeksresultaten. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle resultaten in een schema te vangen zijn. De belangrijkste en opmerkelijkste verschillen en overeenkomsten zullen hier worden behandeld. Met behulp van een sterkte-zwakke analyses zal vervolgens worden geïllustreerd wat de sterke en zwakke punten van de streekorganisaties zijn. Vervolgens zal er in de conclusie antwoord worden gegeven op de deelvraag van dit hoofdstuk.

In het schema is een overzicht gegeven met daarin de opzet van de organisatie, wijze van besluitvorming, het aantal werknemers, intentie en belangrijkste werkzaamheden, ontwikkeling van de kwaliteit van het landschap in de gebieden en de belangrijkste oorzaken daarvan. Ook de continuïteit en de X-factor van de organisatie en de invloed van de streekorganisatie op de regio zijn in dit schema opgenomen.

Figuur 5.9 Overzicht resultaten hoofdstuk 5

	Het Groene Woud	High Weald	Kempen en Maasland
Opzet organisatie	Streekraad, Dagelijks bestuur, Streekhuis	Joint Advisory Committee, Management Board, AONB Unit	Algemene Vergadering, Raad van bestuur, Projectteam
Dagelijkse leiding in handen van	Dagelijks Bestuur	AONB Unit	Projectteam
Aantal werknemers	14	13	25
Besluitvorming	Consensus	Consensus	Consensus
Intentie	Behoud van de kwaliteit van het landschap en ontwikkeling recreatie en toerisme	Behoud van de kwaliteit van het landschap	Behoud van de kwaliteit van het landschap en ontwikkeling recreatie en toerisme
Ontwikkeling kwaliteit landschap	Kwaliteit landschap gaat achteruit	Kwaliteit landschap gaat achteruit	Kwaliteit landschap gaat achteruit
Oorzaak achteruitgang	Achterstallig onderhoud, verstedelijkingsdruk, intensivering landbouw	Achterstallig onderhoud, afname aantal boeren	Achterstallig onderhoud, intensivering landbouw, veel ontwikkelingen mogelijk
Elementen aan landschap toegevoegd	Ja, via Deltaplan Landschap	Nee	Ja, via landschapsteams en projecten
Verhouding belang landschap / toerisme	Ongeveer gelijk	Vooral landschap	Ongeveer gelijk
Stabiliteit organisatie	Nog niet heel stevig	Was goed tot bezuinigingen en aanpassingen aan het ruimtelijke ordeningsstelsel	Binnen de regio solide positie, maar geen langere termijn vastigheid door werking als projectmachine
Invloed organisatie in de regio	Nog niet bij alle gemeenten een heel groot draagvlak, nog jong beleidsinstrument, nog veel onzekerheid over toekomst	Redelijk groot, door juridische inkadering en bestuurlijke continuïteit	Redelijk groot draagvlak in regio, soms wel tegenstand
X-factor van de streekorganisatie	Rol initiatiefnemers / trekkers	Bestuurlijke en juridische continuïteit instrument en organisatie, status gebied	De flexibele proactieve werkhouding

Opzet organisatie

Alle drie de organisaties kennen een structuur die bestaat uit een raad, bestuur en een uitvoeringsorganisatie. In de Streekraad, Joint Advisory Committee en Algemene Vergadering zijn ook ongeveer hetzelfde type gebiedspartners vertegenwoordigd. Er bestaan echter wel verschillen. Bij zowel High Weald als Kempen en Maasland is de dagelijkse leiding in handen van de directeur van de organisatie die is gezeteld in uitvoeringsorganisatie (Projectteam en AONB Unit). De toezichthoudende organen (High Weald: JAC en Management Board en voor Kempen en Maasland: Algemene Vergadering en Raad van Bestuur) houden zich op redelijk grote afstand en bemoeien zich niet met de concrete invulling van beleidsdoelen. Zowel Marsh en Schoenmaekers geven aan dat de organisaties zeer autonoom te werk kunnen gaan en grotendeels zelf de lijnen kunnen uitzetten.

NL Het Groene Woud is anders georganiseerd. Hier is de dagelijkse leiding in handen van het Dagelijks Bestuur, dat op zijn beurt uitvoeringsorganisatie het Streekhuis aanstuurt. Het heeft dus een veel actievere functie dan het Management Board en Raad van Bestuur van de andere organisaties. Binnen de Raad van Bestuur zijn leden vertegenwoordigd die in Kempen en Maasland en High Weald alleen in de JAC en Algemene Vergadering zijn vertegenwoordigd. De leden van het Dagelijks Bestuur hebben daardoor veel meer invloed op de uitvoering. Het voordeel is dat het draagvlak onder de gebiedspartners door een directere betrokkenheid voor de uitvoering van het beleid nog groter kan worden. Het nadeel kan zijn dat er te veel bemoeienis en consensus bij de besluitvorming ontstaat, waardoor de besluitvorming kan worden vertraagd.

Een ander verschil met High Weald en Kempen en Maasland is dat Provincie Noord-Brabant veel meer betrokken is bij de streekorganisatie. Provincie Noord-Brabant is verantwoordelijk voor de regie over de uitvoering van het beleid van het Nationaal Landschap. Provincie Noord-Brabant heeft er voor gekozen om de organisatie actief te ondersteunen en stuurt vanaf de zijlijn ook een beetje mee. De provinciale projectleider van NL Het Groene Woud is gedeeltelijk werkzaam in het Provinciehuis en in het Streekhuis en houdt zich bezig met het coördineren van projecten en het verbinden van partijen. De opzet van de Raad van Bestuur kan er wellicht voor zorgen dat de uitvoering van de organisatie zelf minder autonoom is als bij de andere onderzochte organisaties.

Het belangrijkste verschil is echter de afbakening van het werkterrein van de streekorganisatie. De streekorganisatie is niet exclusief bestemd voor NL Het Groene Woud, wat wel het geval bij AONB High Weald en RL Kempen en Maasland. De streekorganisatie van NL Het Groene Woud kent door deze verschillen een heel ander karakter dan de twee andere organisaties. In tegenstelling tot de organisatiestructuren van AONB High Weald en RL Kempen en Maasland, geeft de organisatiestructuur van NL Het Groene Woud al met al het gevoel nog niet helemaal af te zijn. In de toekomst is het wellicht een idee om de organisatiestructuur van High Weald en Kempen en Maasland over te nemen. Dit zou de werking van de streekorganisatie van Het Groene Woud efficiënter en slagvaardiger kunnen maken.

Alle organisaties kennen een redelijk flexibel personeelsbeleid. Afgelopen jaren fluctueerde het aantal personeelsleden nogal. Een belangrijk verschil is het aantal werknemers per streekorganisatie. Afgelopen jaren waren dit er bij AONB High Weald en NL Het Groene Woud ongeveer 13 á 14, terwijl RL Kempen en Maasland er afgelopen jaren gemiddeld 25 in dienst had. Bij zowel AONB High Weald als RL Kempen en Maasland kent de organisatie een kern van vaste werknemers en een groot aantal tijdelijke gemeentelijke en provinciale arbeidskrachten die per project worden gedetacheerd. De meeste projecten kennen een korte termijn waardoor er veel

doorstroming in het personeelsbestand bestaat. Het grote personeelsbestand van RL Kempen en Maasland komt dan ook door het grote aantal projecten en projectfinanciering waarvoor tijdelijk ambtenaren worden gedetacheerd.

Intentie

De intentie van de streekorganisaties en het werkterrein is op grote lijnen hetzelfde maar kent ook een aantal verschillen. De intentie van alle drie de streekorganisaties is om de kwaliteit van het landschap te behouden en verder te versterken. Waar High Weald zich volledig richt op het behoud van de landschapskwaliteit is voor RL Kempen en Maasland en NL Het Groene Woud ook de ontwikkeling van recreatie een belangrijk doel. Bij zowel NL Het Groene Woud als RL Kempen en Maasland is de verhouding tussen deze twee doelen qua aandacht en middelen ongeveer gelijk. In tegenstelling tot Het Groene Woud en Kempen en Maasland is het voor High Weald dan weer geen beleid om actief cultuurhistorische elementen aan het landschap toe te voegen, dit omdat het landschap nog rijk genoeg is aan elementen en vooral achterstallig onderhoud een probleem is. Alle drie de organisaties proberen hun doelen op het gebied van landschap vooral te bereiken door het adviseren en enthousiasmeren van landeigenaren. Ondanks alle goede bedoelingen van de drie streekorganisaties gaat de kwaliteit van het landschap in alle drie de gebieden echter nog altijd achteruit. In alle drie de gebieden is achterstallig onderhoud van het landschap een groot probleem. In Kempen en Maasland en Het Groene Woud zijn ook de intensivering van de landbouw een probleem, terwijl in High Weald vooral het verdwijnen van het aantal boerenbedrijven een probleem is. NL Het Groene Woud heeft van de drie gebieden het meest te kampen met verstedelijkingsdruk.

Invloed organisatie in de regio

De drie organisaties besluiten alle drie op basis van consensus met betrokken partijen. Het verschil is wel dat AONB High Weald bij haar advisering aan partijen juridisch gezien steviger staat. Lokale autoriteiten moeten bij hun plannen rekening houden met het beleid van de AONB. Bij NL Het Groene Woud en RL Kempen en Maasland is dit vrijblijvender. Bij NL Het Groene Woud is het draagvlak voor het beleid onder sommige gemeenten nog niet al te groot. NL Het Groene Woud zit nog in zijn ontwikkelingsfase en er is nog veel onzekerheid over de toekomst van het instrument. Sommige gemeenten zijn daarom nog een beetje terughoudend. Bij RL Kempen en Maasland en AONB High Weald is het bestuurlijk draagvlak redelijk groot wat waarschijnlijk ook komt doordat dit beleid en deze organisaties al veel langer bestaan. Door veranderingen in het ruimtelijke ordeningsstelsel en bezuinigingen dreigt de stabiliteit van AONB High Weald echter wel te worden aangetast.

X-factor van de streekorganisatie

De X-factor van de organisatie is bij NL Het Groene Woud vooral de rol van de initiatiefnemers die veel mensen hebben weten te inspireren, de drijvende kracht achter de organisatie waardoor veel is bereikt. Bij AONB High Weald is de X-factor vooral de bestuurlijke en juridische continuïteit van het instrument AONB en de organisatie zelf. Dit is goed voor de status van het instrument en voor de invloed van de organisatie in de regio. De X-factor van RL Kempen en Maasland is vooral de werking als projectmachine; de flexibele en proactieve werkhouding. Hier is naar eigen zeggen veel mee bereikt.

In het volgende deel zullen de sterke en zwakke punten en kansen en bedreigingen van de drie organisaties behandeld worden.

5.4.1 Sterkte-zwakte analyse van de organisatie van NL Het Groene Woud

Sterke punten organisatie

Als voornaamste sterke punt van de organisatie van NL Het Groene Woud wordt de rol van de initiatiefnemers binnen de organisatie genoemd (Pijll, Schipper/ en...). De initiatiefnemers hebben zich jarenlang enorm ingezet om Het Groene Woud als Nationaal Landschap van de grond te krijgen en succesvol te maken. Ze hebben een cruciale rol gespeeld doordat ze partijen en personen wisten te mobiliseren om mee te doen (Beckers e.a., pp. 70-71, 2009). Op het moment van schrijven hebben de initiatiefnemers zitting in het Dagelijks Bestuur en hebben daarmee nog altijd een doorslaggevende rol binnen de organisatie. De actieve betrokkenheid van de initiatiefnemers is gunstig voor de bestuurlijke stabiliteit van de streekorganisatie en voor het creëren van draagvlak bij de gebiedspartners.

Ook het opzetten van de Streekrekening kan als een sterk punt van de organisatie gezien worden. Het is een nieuw initiatief om aan alternatieve (private) financiering te komen. Een groot voordeel van de streekorganisatie is dat de vertegenwoordigde gebiedspartners gezamenlijk meer subsidies voor grote projecten kunnen worden binnengehaald, waar de regio van profiteert.

Zwakke punten organisatie

De opzet van de streekorganisatie in de huidige vorm is niet optimaal. Streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij focust zich niet volledig op alleen het beleid van NL Het Groene Woud. Daarnaast zijn er in de Streekraad ook partijen vertegenwoordigd die niet tot het Nationaal Landschap behoren. Maar ook bij een aantal gemeenten binnen NL Het Groene Woud is het draagvlak voor het beleid nog niet erg groot. Om het Nationaal Landschap Het Groene Woud daadwerkelijk een succes te laten worden is er binnen de streekorganisatie meer eensgezindheid en een groter draagvlak vereist. Nationaal Landschap Het Groene Woud zou hierdoor als beleidsinstrument ook meer eigen dynamiek ontwikkelen kunnen ontwikkelen

Bedreigingen

Vermindering politiek draagvlak voor het belang van de Nationale Landschappen op zowel nationaal als gemeentelijk niveau en bezuinigingen op de Nationale Landschappen vormt de grootste bedreiging voor de Nationale Landschappen. Daarnaast vormt ook de onbekendheid van Nationaal Landschap Het Groene Woud onder de lokale bevolking een belemmering waardoor maatschappelijke aandacht nog onvoldoende kan zijn. Ook de negatieve houding van boeren ten opzichte van de landschaps- en natuurdoelen van het Nationaal Landschap blijven een bedreiging vormen. Net als verstedelijking, intensivering landbouw, achterstallig onderhoud en een te grote recreatiedruk op het landschap

Kansen

Een kans voor het versterken van het belang en politieke en maatschappelijke aandacht is de potentie van Het Groene Woud als belangrijke groene ruimte binnen BrabantStad. Dit betekent veel potentiële recreanten en dus een groot belang bij goede kwaliteit landschap in de omgeving. Om de doelen beter te kunnen bereiken moet het draagvlak van de lokale bevolking en ondernemers worden versterkt. Ook een verbeterde verstandhouding met boeren door betere vergoedingsregelingen voor duurzaam landschapsbeheer zou een kans zijn om de doelen beter te kunnen behalen.

Figuur 5.10 Sterkte-zwakte analyse Nationaal Landschap Het Groene Woud

Intern	Sterkte	Zwakte
	<p>De rol van de initiatiefnemers</p> <p>Initiatieven zoals Streekrekening</p> <p>Subsidies en projecten die de streekorganisatie binnen kunnen halen die gemeenten afzonderlijk niet zouden krijgen.</p>	<p>De wijze waarop de streekorganisatie is georganiseerd. De streekorganisatie streeft niet alleen doelen van het Nationaal Landschap na, maar ook van de Meierij. Binnen de Streekraad zijn ook leden vertegenwoordigd die geen relatie hebben tot Nationaal Landschap Het Groene Woud.</p> <p>Draagvlak van een aantal gemeenten gelegen binnen het Nationaal Landschap voor het beleid van het Nationaal Landschap.</p>
Extern	Kansen	Bedreigingen
	<p>Potentie regio als belangrijke groene ruimte binnen BrabantStad: veel potentiële recreanten en dus belang kwaliteit landschap in omgeving</p> <p>Versterken van het draagvlak en het enthousiasmeren van lokale bevolking en ondernemers</p> <p>Betere verstandhouding met boeren</p>	<p>Vermindering politiek draagvlak voor het belang van de Nationale Landschappen op zowel nationaal als gemeentelijk niveau en bezuinigingen op de Nationale Landschappen</p> <p>Negatieve houding van boeren ten opzichte van de landschaps- en natuurdoelen van het Nationaal Landschap.</p> <p>De onbekendheid van Nationaal Landschap Het Groene Woud onder de lokale bevolking.</p> <p>Verstedelijking, intensivering landbouw, achterstallig onderhoud, te grote druk recreatie op het landschap</p>

5.4.2 Sterkte-zwakte analyse van de organisatie van AONB High Weald

Sterke punten organisatie

De AONB Unit bestaat al 25 jaar en heeft als organisatie daardoor veel kennis en ervaring opgebouwd. Het heeft daardoor ook goede contacten met landeigenaren en lokale politici weten op te bouwen die het via actieve betrokkenheid onderhoudt. Ander sterk punt is de redelijk stevige positie in binnen de ruimtelijke ordening. Gemeenten moeten bij nieuwe plannen rekening houden met het beleid van de AONB, hierdoor heeft de organisatie veel zeggenschap. Een andere kracht is dat de Unit autonoom te werk kan gaan. En kan het als samenwerkingsverband subsidies binnenhalen en projecten uitvoeren wat gemeenten afzonderlijk niet zou lukken.

Zwakke punten organisatie

Omdat AONB High Weald zo'n groot gebied beslaat moet het met veel lokale overheden rekening houden. Dit wordt nog versterkt door de decentralisering van de ruimtelijke ordening. Het kost de Unit erg veel tijd om alle lokale overheden middels advies op de goede weg te houden. Een ander zwak punt is dat de Unit qua gebiedsgrootte over relatief weinig werknemers beschikt. De Unit heeft ongeveer even veel werknemers als het Streekhuis terwijl het werkgebied vele malen groter is.

Bedreigingen

De grootste bedreigingen voor AONB High Weald zijn de aangekondigde bezuinigingen op het budget van de AONB door de regering en de decentralisering van de ruimtelijke ordening. Het

gaat de AONB meer tijd en energie kosten om alle gemeenten op één lijn te houden terwijl het budget kleiner wordt. Een andere bedreiging vormt de verslechtering van de economische positie van boeren waardoor het oude landgebruik die voor de unieke patronen in het landschap verantwoordelijk zijn niet meer in stand kan worden gehouden en de kwaliteit van het landschap verder achteruit gaat.

Kansen

Er ligt een kans voor het behoud van het landschap wanneer de verstandhouding met boeren en lokale bevolking goed blijft en er op een duurzaam en economische verantwoorde manier het landschap kan worden onderhouden. Hierbij ligt er een kans bij nieuwe bewoners die graag het landschap willen onderhouden.

Figuur 5.11 Sterkte-zwakte analyse Area of Outstanding Natural Beauty High Weald

Intern	Sterkte	Zwakte
	De Unit bestaat al 25 jaar: veel stabiliteit, kennis en ervaring	Veel lokale overheden waar rekening mee gehouden moet worden
	Actieve betrokkenheid en goede contacten met landeigenaren en lokale politici	Relatief weinig werknemers naar verhouding grootte van het gebied
	Juridisch veel te zeggen, dit versterkt positie organisatie binnen gebied	
	Kan autonoom te werk gaan	
	Subsidies en projecten krijgen die gemeenten afzonderlijk niet zouden krijgen	
Extern	Kansen	Bedreigingen
	Goede verstandhouding met boeren en lokale bevolking	Bezuinigingen op het budget van de AONB door nieuwe kabinetsplannen
	Nieuwe bewoners die het landschap willen onderhouden	Door decentralisering van de ruimtelijke ordening gaat het de Unit waarschijnlijk meer tijd en energie kosten om alle gemeenten op één lijn te houden
	Lokale politici blijven lang actief: bestuurlijke continuïteit	Achterstallig onderhoud
	Duurzame ontwikkeling waardoor economische positie van het gebied goed blijft en landschap behouden kan worden	Verslechtering economische positie van boeren waardoor het oude landgebruik niet in stand kan worden gehouden en kwaliteit achteruitgaat

5.4.3 Sterkte-zwakte analyse van de organisatie van RL Kempen en Maasland

Sterke punten organisatie

Sterke punten van het projectteam zijn de werking als projectmachine met zijn flexibele proactieve werkhouding en de bestuurlijke continuïteit binnen het projectteam: de directeur en projectleiders zijn er al 20 jaar werkzaam. Een andere kracht is dat het projectteam erg autonoom te werk kan gaan. Ook dragen de werkgroepen met gemeenten per deelgebied bij aan de effectiviteit en efficiëntie van het projectteam. Sterk punt is ook dat het landschapsteams in dienst heeft die grijze zones in het landschap beheren en landschapselementen toevoegen. En kan het als

samenwerkingsverband subsidies binnenhalen en projecten uitvoeren wat gemeenten afzonderlijk niet zou lukken.

Zwakke punten organisatie

Nadeel van de werking als projectmachine is dat er geen lange termijn zekerheid bestaat voor de duur van projecten, het behalen van doelstellingen en het personeelsbestand. Daarnaast kennen Regionale Landschappen geen enkele restrictieve maatregel, de organisatie moet het daardoor nog meer hebben van goede contacten voor het behouden van de landschapskwaliteit.

Bedreigingen

Naast het gebrek aan centrale sturing door de Vlaamse overheid zijn dit vooral de negatieve houding van boeren ten opzichte van de landschaps- en natuurdoelen en mogelijke politieke tegenstand in de omgeving. Ook kan een blijvende stroeve verhouding met Toerisme Limburg een bedreiging vormen voor de bekendheid van het Regionaal Landschap. Daarnaast vormt achterstallig onderhoud van het landschap een blijvende bedreiging voor de landschapskwaliteit.

Kansen

Vernieuwde verhoudingen met Toerisme Limburg waardoor gezamenlijk het Regionaal Landschap beter onder de aandacht van toeristen en recreanten kan worden gebracht. Een andere kans ligt in de toename van het aantal recreanten en toeristen binnen het Regionaal Landschap waardoor het economische belang ervan nog groter wordt en daardoor ook het belang en draagvlak van landschappelijke en natuurlijke omgeving wordt versterkt. Ook een verbeterde verstandhouding met boeren door betere vergoedingsregelingen voor duurzaam landschapsbeheer zou een kans zijn om de doelen beter te kunnen behalen.

Figuur 5.12 Sterkte-zwakke analyse Regionaal Landschap Kempen en Maasland

Intern	Sterkte	Zwakte
	De werking als projectmachine, flexibiliteit	Geen lange termijn zekerheid voor projecten, behalen van doelstellingen en personeelsbestand
	Bestuurlijke continuïteit binnen projectteam: directeur en projectleiders zijn er al 20 jaar werkzaam	Geen enkele restrictie binnen gebied, de organisatie moet het daardoor nog meer hebben van goede contacten
	Kan autonoom te werk gaan	
	Landschapsteams die randen beheren en landschapselementen toevoegen	
	Werkgroep met gemeenten per deelgebied	
	Subsidies en projecten krijgen die gemeenten afzonderlijk niet zouden krijgen	
Extern	Kansen	Bedreigingen
	Economisch belang recreatie en toerisme waardoor het (economisch) belang van landschappelijke en natuurlijke omgeving kan verbeteren en het draagvlak kan worden vergroot.	Gebrek aan centrale sturing federale overheid
	Betere verstandhouding met Toerisme Limburg	Negatieve houding van boeren ten opzichte van de landschaps- en natuurdoelen en politieke tegenstand in omgeving
	Betere verstandhouding met boeren	Verstedelijking, intensivering landbouw, achterstallig onderhoud, te grote druk recreatie op het landschap
		Blijvende slechte verhouding Toerisme Limburg

5.5 Conclusie

Hier zal antwoord gegeven worden op de deelvraag van dit hoofdstuk: *Hoe zijn Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland georganiseerd, hoe wordt geprobeerd om de kwaliteit van het landschap te behouden en te verbeteren en waarin liggen de verschillen?*”

De drie gebiedsorganisaties zijn alle drie ongeveer op dezelfde manier georganiseerd. Alle drie de organisaties kennen een structuur die bestaat uit een bestuur, uitvoeringsorganisatie en een raad waarin ongeveer hetzelfde type gebiedspartners is vertegenwoordigd. De organisatiestructuren van AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland zijn erg met elkaar vergelijkbaar, de organisatiestructuur van Nationaal Landschap Het Groene Woud verschilt hier nogal van. Zo is de positie van het bestuur en de invloed van de provincie anders. Het belangrijkste verschil is dat de streekorganisatie is niet exclusief is bestemd voor Nationaal Landschap Het Groene Woud, wat wel het geval bij AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Het kent daardoor een heel ander karakter dan de twee andere organisaties. Alle organisaties kennen een redelijk flexibel personeelsbeleid. Het aantal werknemers hangt af van het aantal projecten. De meeste projecten kennen een korte termijn waardoor er veel doorstroming in het personeelsbestand bestaat. De drie organisaties besluiten alle drie op basis van consensus met betrokken partijen maar kennen zelf grote autonomie. Het verschil is wel dat AONB High Weald bij haar advisering aan partijen juridisch gezien steviger staat. Het Groene Woud is het draagvlak voor het beleid onder sommige gemeenten nog niet al te groot. Bij Regionaal Landschap Kempen en Maasland en AONB High Weald is dit draagvlak groter wat waarschijnlijk vooral komt doordat dit beleid en deze organisaties al veel langer bestaan. Naast bestuurlijke en juridische continuïteit van het beleidsinstrument en de organisatie blijkt vooral de inzet van de personeelsleden erg belangrijk. Vooral een inspirerende, flexibele en proactieve werkhouding en heel veel inzet zijn van doorslaggevend belang om doelen te kunnen bereiken.

De intentie van de streekorganisaties en het werkterrein is op grote lijnen hetzelfde maar kent ook een aantal verschillen. Het belangrijkste doel van alle drie de streekorganisaties is om de kwaliteit van het landschap te behouden en verder te versterken. Waar High Weald zich volledig richt op het behoud van de landschapskwaliteit is voor Regionaal Landschap Kempen en Maasland en Nationaal Landschap Het Groene Woud ook de ontwikkeling van recreatie een belangrijk doel. Bij zowel Nationaal Landschap Het Groene Woud als Regionaal Landschap Kempen en Maasland is de verhouding tussen deze twee doelen qua aandacht en middelen ongeveer gelijk. In tegenstelling tot Het Groene Woud en Kempen en Maasland is het voor High Weald geen beleid om actief cultuurhistorische elementen aan het landschap toe te voegen, dit omdat het landschap nog rijk genoeg is aan elementen en vooral achterstallig onderhoud een probleem is. Alle drie de organisaties proberen hun doelen op het gebied van landschap vooral te bereiken door het adviseren en enthousiasmeren van landeigenaren. Ondanks alle goede bedoelingen van de drie streekorganisaties gaat de kwaliteit van het landschap in alle drie de gebieden echter nog altijd achteruit.

6. Financiering

In dit hoofdstuk wordt de financiering van NL Het Groene Woud, AONB High Weald en RL Kempen en Maasland onder de loep genomen. De financiering van Nationale Landschappen is een heikel thema. Het rijk en de provincies hebben ambitieuze plannen voor de Nationale Landschappen opgesteld maar de beleidsdoelen zijn veel ambitieuzer dan het bijbehorende financiële instrumentarium. Het financiële instrumentarium is te beperkt om de ambitieuze doelen te kunnen verwezenlijken. Elk Nationaal Landschap ontvangt van het Rijk een bijdrage voor de kosten van investeringen en beheer via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Volgens de Raad Landelijk Gebied (2005) is er jaarlijks gemiddeld € 225 miljoen euro nodig voor investeringen en beheer. Het bedrag wat het Rijk hiervoor heeft gereserveerd komt hier bij lange na niet in de buurt. Het Rijk heeft de Nationale Landschappen slechts 12 miljoen voor op de rijksbegroting gereserveerd. *“De beleidsdoelen zijn veel ambitieuzer dan het bijbehorend financieel instrumentarium. Zowel voor regulier landschapsbeheer als voor het behoud en ontwikkeling van de Nationale Landschappen zijn er aanzienlijke tekorten”* (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008, p 5).

De financiële middelen zijn op het moment dus te beperkt om alle gesteelde doelen te kunnen verwezenlijken. Bovendien signaleren Groffen e.a. (2010) dat de onzekerheid over de financiering na 2013 overal voelbaar is. Door vele betrokkenen wordt het gebrek aan financiering gezien als belangrijke bedreiging voor de doeltreffendheid van het beleid én voor het draagvlak in de gebieden, met de bezorgdheid over het duurzaam beheer van de Nationale Landschappen in het bijzonder. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2008) stelt dat voor zowel regulier landschapsbeheer als voor het behoud en ontwikkeling van de Nationale Landschappen er aanzienlijke tekorten bestaan. Hierdoor liggen de landschapsdoelen volgens het planbureau nauwelijks binnen bereik en zijn er extra publieke middelen nodig om de landschapsdoelen te realiseren (Planbureau voor de Leefomgeving, 2008).

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe het budget van Nationaal Landschap Het Groene Woud zich verhoudt tot dat van Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. Wordt er in deze gebieden veel meer geïnvesteerd, juist veel minder of verschillen de budgetten niet veel van elkaar? En wat wordt er met dit geld gedaan en wordt er geprobeerd om private financiering aan te trekken? In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag worden beantwoord: *“Hoe worden Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland gefinancierd, waar wordt het aan uitgegeven en waarin liggen de verschillen?”*

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de inkomsten en uitgaven van de drie streekorganisaties. Er wordt hierbij ook bekeken of de financiering voor langere termijn vaststaat of dat de hoogte van het budget van jaar tot jaar sterk kan verschillen. Ook zal worden bekeken waar het geld aan wordt uitgegeven. Aan het eind van het hoofdstuk zullen de onderzoeksresultaten van de drie gebieden met elkaar vergeleken worden.

Omdat een onderzoek naar de financiering van de drie organisaties al een heel onderzoek op zich is zal in dit hoofdstuk vooral geprobeerd worden om een indicatie te geven. De gegevens zijn gebaseerd op de meest recente cijfers uit jaarverslagen van de organisaties en interviews met

betrokkenen. De cijfers zijn hierbij niet vergeleken met voorgaande jaren. Er is zo veel mogelijk geprobeerd om tot een concrete financiële vergelijking te komen. Dit was niet heel eenvoudig. Elk van de jaarverslagen en vergelijkbare begrotingen zijn op een andere manier opgebouwd en komen qua type cijfers slechts voor een deel overeen. Zo heeft AONB High Weald wel concreet projecten meegenomen in de financiële samenvatting en RL Kempen en Maasland en NL Het Groene Woud niet. Vooral de inkomsten en uitgaven van deze streekorganisaties aan projecten bleef onoverzichtelijk. In dit hoofdstuk kan daarom niet inhoudelijk worden ingegaan op de financiering van projecten. De informatie die van de drie streekorganisaties verkregen zijn was te verschillend en te gebrekkig om hier wat over te vermelden. Er wordt in dit hoofdstuk alleen gekeken naar de geldstromen die uit de beschermingsstatus voortkomen. Er wordt hier dus niet gekeken naar regelingen voor de gehele provincie, zoals de StiKa regeling. Toch is geprobeerd een goed overzicht van de financiële situatie te geven en te komen tot een heldere concrete vergelijking.

Het hoofdstuk is gebaseerd op de financiële cijfers van het jaar 2009. Dit zijn ten tijde van dit onderzoek de meest recente cijfers. Van NL Het Groene Woud was wel een jaarverslag voor het jaar 2009 beschikbaar, maar een echt financieel jaarverslag ontbrak hier in. Daarom is voor dit hoofdstuk ook gebruik gemaakt van het financieringsvoorstel voor de Stichting Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij voor het jaar 2009. Van AONB High Weald is het Annual Review 2008-2009 gebruikt, hierin is een financieel overzicht gegeven van het boekjaar dat liep van 1 april 2008 tot 31 maart 2009. Wat betreft RL Kempen en Maasland zijn de cijfers uit het jaarverslag van 2009 gebruikt, hierin is een financieel verslag van het jaar 2009 opgenomen.

6.1 Nationaal Landschap Het Groene Woud

6.1.1 Inkomsten

In het concept Uitvoeringsprogramma voor Nationaal Landschap Het Groene Woud 2007 t/m 2013 werd er door de organisatie nog van uit gegaan dat het Rijk voor de periode 2007-2013 26,5 miljoen euro zou investeren. Provincie Noord-Brabant en andere lokale overheden zouden dan ook 26,5 miljoen bijdragen. Toen bleek dat het Rijk veel minder zou bijdragen dan gehoopt was dit een flinke tegenvaller. Uiteindelijk bleek dat het Rijk alleen via het Investeringsbudget Landelijk Gebied een beperkte bijdrage zou leveren. Hierin zijn de budgetten van de betrokken ministeries (LNV, VROM, VenW en OCW) gebundeld. Van deze mooie cijfers is dan ook niet veel terecht gekomen. Het uitvoeringsprogramma is om verschillende redenen uiteindelijk nooit definitief goedgekeurd.

In eerste instantie had het Rijk 2,4 miljoen voor de Nationale Landschappen van Noord-Brabant gereserveerd, naast Het Groene Woud betreft dit ook het zuidelijkste gedeelte van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De verwachting was dat de twee landschappen ieder 1,2 miljoen zouden ontvangen. Dit is echter niet gebeurd. Volgens Wilma van der Pijll lag dit aan het feit de Nieuwe Hollandse Waterlinie op dat moment verder was. Bovendien ontving een Nationaal Landschap dit bedrag pas wanneer de begrenzing definitief was vastgesteld. Bij Het Groene Woud heeft dit te lang geduurd en is in het verleden niet alert gereageerd waardoor het gehele bedrag uiteindelijk door Nationaal Landschap Nieuwe Hollandse Waterlinie is opgesoupeerd. Het Groene Woud heeft

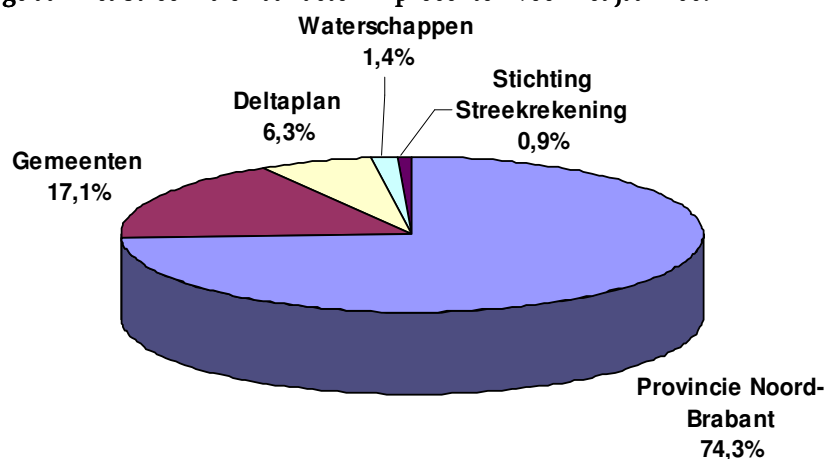
dus uiteindelijk vanuit het Investeringsbudget Landelijk Gebied niets ontvangen (van der Pijll, 2010).

In het bestuursakkoord van de Provinciale Staten van Noord-Brabant is afgesproken om in de periode 2007-2011 extra aandacht te besteden aan natuur en landschap. Met het bestuursakkoord Schoon Brabant 2007-2011 is 3,8 miljoen euro gereserveerd voor Nationaal Landschap Het Groene Woud. Binnen deze periode investeert de provincie dus net geen miljoen per jaar aan Het Groene Woud. NL Het Groene Woud ontvangt verder nog geld uit provinciale potjes voor de Ecologische Hoofdstructuur en reconstructiegelden (ook vanuit gemeenten). Daarnaast ontvangt het vaste bijdragen van gemeenten en waterschappen. Nationaal Landschap Het Groene Woud heeft ambitieuze doelen gesteld in haar meerjarenprogramma. De financiering blijft momenteel echter achter bij de ambities om deze ambitieuze doelen te kunnen verwezenlijken.

Inkomsten organisatie

In het financieringsvoorstel van Stichting Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij voor het jaar 2009 zijn alleen de kosten en inkomsten van de basisorganisatie meegenomen. De inkomsten en uitgaven met betrekking tot projecten zijn hierin dus niet meegenomen. Hierbij moet ook worden aangetekend dat het hier slechts een financieringsvoorstel zonder accountantscontrole betreft. Het betreft hier dus geen jaarverslag met een afgerond boekjaar. Daarnaast gelden de cijfers hier voor Het Groene Woud én de Meierij samen, dus niet voor het Nationaal Landschap alleen. Aparte cijfers voor alleen Het Groene Woud zijn er niet. Voor het jaar 2009 bedraagt het bedrag aan beoogde inkomsten en kosten van het Streekhuis € 540.850. De exploitatie van het streekhuis wordt gefinancierd door provincie (€401.837: 74,3%), gemeenten (€92.751: 17,1%), waterschappen (€7.500: 1,4%) en Streekrekening (€4.613: 0,9%). In figuur 6.1 is in een cirkeldiagram de inkomsten van het Streekhuis naar actor weergegeven. Het Streekhuis ontving daarnaast ook een rijksbijdrage vanuit het Deltaplan (€ 34.149: 6,3%), hier wordt verder op in dit hoofdstuk verder op ingegaan. Het grootste gedeelte van de inkomsten uit de Streekrekening ging direct naar projecten, vandaar dat het bedrag hier zo laag uitvalt. Tot nu toe heeft de Streekrekening jaarlijks meer dan 200.000 euro opgebracht (zie volgende pagina).

Figuur 6.1 Bijdrage aan het Streekhuis naar actor in procenten voor het jaar 2009



Bron: Financieringsvoorstel Stichting Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij

Projectinkomsten

In totaal is de omvang van de projectenportefeuille Het Groene Woud en De Meierij in 2009 en 2010 bijna € 33,2 miljoen. Daarvan is € 17,2 miljoen (52%) als subsidie binnengehaald, waarvan € 13,7 miljoen provincie, € 1,9 miljoen Rijk en € 1,6 miljoen EU. De rest, 16 miljoen (48%), is door de streek (gemeenten, waterschap, stichtingen, bedrijven) bijgedragen. Van de totale projectkosten betreft 70% gemeenteverstijgende projecten. De bedragen gelden voor de gehele streekorganisatie dus ook het gebied buiten Het Groene Woud (inclusief reconstructiegelden voor gemeenten in de Meierij gelegen buiten Het Groene Woud) (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2010). Hoe deze bedragen zich precies tot het Nationaal Landschap verhouden kon niet achterhaald worden. Ook kon niet achterhaald worden hoe deze subsidiestromen precies lopen en naar welke projecten dit is gegaan. Deze gegevens zullen daarom buiten de vergelijking worden gehouden.

Tijdens de bestuursperiode van Gedeputeerde Staten van Provincie Noord-Brabant staat een gedeelte van de inkomsten van Nationaal Landschap Het Groene Woud via programma Schoon Brabant redelijk vast. Buiten dit is de hoogte van de inkomsten redelijk onzeker. Dit komt vooral door de onzekere situatie bij de rijksoverheid waardoor ook bij de lagere overheden onzekerheid ontstaat over de toekomst van het landschapsbeleid en terughoudend zijn. Een ander punt van zorg is het gebrek aan voor- en co-financiering. Mede door de kredietcrisis zijn veel projecten sterk afhankelijk geworden van (provinciale) subsidie. Er wordt daarom een terugloop voorzien in de daadwerkelijke realisatie van met name projecten die worden getrokken door particulieren en gemeenten. In Het Groene Woud en De Meierij is de benodigde voorfinanciering een nijpend knelpunt, omdat de meeste subsidieregelingen, behalve die van de provincie, slechts achteraf uitbetalen op basis van ingediende rekeningen (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij p XI, 2010).

Private investeringen: Streekrekening

Nationaal Landschap Het Groene Woud probeert naast publieke financiering ook private financiering aan te boren. De organisatie heeft het initiatief genomen om samen met de Rabobank een streekrekening op te zetten. Overheidsinstellingen, bedrijven en burgers kunnen een eigen Rabo Streek Rekening openen en geld op deze spaarrekening zetten. De streekrekening werkt als een gewone rekening, met het verschil dat een gedeelte of de gehele rente aan het Streekfonds geschonken kan worden. Het Streekfonds is de 'pot' waaruit projecten financieel worden ondersteund. Dit unieke spaarsysteem maakt het voor de deelnemers mogelijk om 'geld te geven zonder geld te geven'. Naast het spaarsysteem kan het Streekfonds verder gevuld worden door giften, sponsoring en donaties van deelnemers. Op termijn zal het ook mogelijk worden om legaten te schenken aan het Streekfonds (Beckers pp. 70-71, 2009; Het Groene Woud, 2010c).

De doelstelling van Streekrekening Het Groene Woud is een jaarlijks uit te geven bedrag van minimaal 200.000 euro vanuit het Streekfonds aan duurzame projecten in Het Groene Woud. Dit zijn zowel projecten voor de verbetering van landschapskwaliteit als cultuurhistorie. Zowel in 2007, 2008 als 2009 is het streefbedrag van 200.000 euro ruim gehaald. Op de rekening stond in 2009 een tegoed van circa 40 miljoen euro. Dit heeft er toe geleid dat er tot 2009 400.000 tot 500.000 euro beschikbaar is gesteld voor projecten. (Beckers pp. 70-71, 2009). De streekrekening bleek zo'n succes dat nu ook elders in het land streekrekeningen worden opgezet. Zoals in de twee provinciale landschappen van Noord-Brabant maar ook in Gelderland en Zuid-Holland.

Daarnaast bestaat er ook nog de coöperatie Het Groene Woud. Hierin zijn lokale ondernemers vertegenwoordigd. *“De doelstelling van de coöperatie is het duurzaam in de markt zetten van Het Groene Woud. Dit gebeurt door intersectorale samenwerking onder een gezamenlijk beeldmerk om hiermee de regionale economie te versterken mét behoud en versterking van gebiedswaarden en verbetering van de inkomenspositie van de ondernemer.”* (Het Groene Woud, 2010d). De boodschap achter het merk Het Groene Woud moet zijn dat de consument een kwalitatief goed product/dienst afneemt en bijdraagt aan behoud en versterking van de (eigen) leefomgeving. De kwaliteit is hierbij het uitgangspunt. Het bijdragen aan de omgeving willen de ondernemers meetbaar maken door certificering. De aangesloten bedrijven profiteren van de marketing- en promotie-inspanningen van de coöperatie. Ook biedt de coöperatie de aangesloten leden mogelijkheden nieuwe activiteiten op te starten. Jaarlijks wordt er vanuit de coöperatie ook iets voor het landschap terug gedaan. Dit is echter vrijblijvend en de manier waarop is niet echt ingekaderd. Er zal daarom vooral geprobeerd worden om vanuit de Streekrekening projecten te financieren (Van der Pijll, 2010).

Dankzij het succes van de Streekrekening is Het Groene Woud in 2009 door het ministerie van LNV aangewezen als Pilotgebied van het Deltaplan Landschap. De activiteiten van de pilot concentreren zich op het gebied Moerenburg-Heukelom; gelegen tegen Tilburg. Doel is dat landschap wordt gerealiseerd tegen een marktconforme vergoeding van de grondeigenaren/beheerders voor een periode van 30 jaar vanuit een gezamenlijke financiering door overheden en Streekrekening Het Groene Woud. Dit moet ervoor zorgen dat agrariërs perspectief houden (in het gebied doorgaan met hun bedrijf) en het landschap versterkt wordt. Vanuit het fonds worden projecten gefinancierd waarmee houtwallen worden aangelegd, autochtone bomen worden gepland en wandelpaden over boerenerven worden aangelegd (Het Groene Woud, 2010c).

LNV heeft middelen toegezegd voor het proces. VROM, provincie, waterschap en gemeenten hebben in 2009 samen ongeveer 5 miljoen toegezegd voor de uitvoering (Streekraad Het Groene Woud en de Meierij, 2010). Het Deltaplan heeft geen binding met de Streekrekening maar is wel op hetzelfde principe gebaseerd. Het geld wordt op een rekening gezet. Met de rente van deze rekening kunnen projecten worden gefinancierd. De contracten hebben een duur van dertig jaar, het is de bedoeling dat met deze constructie de rekening rente kan blijven genereren zodat de contracten kunnen worden nageleefd. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat dit Deltaplan naar het gehele Nationaal Landschap zou worden uitgerold maar daar ziet het door politieke koersveranderingen nu niet meer naar uit.

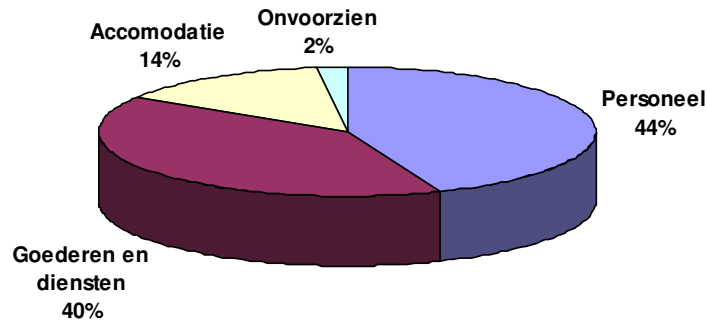
Het Stimuleringskader groen-blauwe diensten.

Het Stimuleringskader groen-blauwe diensten (STIKA) is een regeling vanuit de Provincie Noord-Brabant en bestemd voor de gehele provincie. De regeling is bedoeld om natuur- en landschapbeheer buiten de Ecologische Hoofdstructuur mogelijk te maken. Met de regeling kunnen grondeigenaren een gepaste vergoeding worden gegeven wanneer deze op de eigen grond maatregelen nemen ten bate van landschapsherstel en -beheer. De gemeenten in NL Het Groene Woud doen mee aan de regeling en dragen zorg voor de helft van het benodigde budget. Het bedrag dat de gemeenten willen inzetten, wil de Provincie Noord-Brabant verdubbelen. Het Groene Woud krijgt vanuit deze regeling € 3.886.000 (Telos, p. 55, 2009).

6.1.2 Uitgaven

De vooraf vastgestelde kosten van het Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij in 2009 bedragen €540.850. Hiervan zou 44% worden uitgegeven besteed aan personeel, 40% aan goederen en diensten, 14% aan accommodatie en 2% werd gereserveerd voor onvoorziene uitgaven (zie figuur 6.2).

Figuur 6.2 Uitgaven organisatie Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij per post voor het jaar 2009



Bron: Financieringsvoorstel Stichting Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij

Over de projectuitgaven waren onvoldoende informatiebeschikbaar. De belangrijkste projecten waren de ontwikkeling van wandelnetwerken, de aanleg van recreatieve toegangspoorten, opzetten van streekproducten, verbetering van toegankelijkheid Het Groene Woud voor minder validen. Het met elkaar verbinden van natuurgebieden (EHS), landschapsonderhoud en herstel.

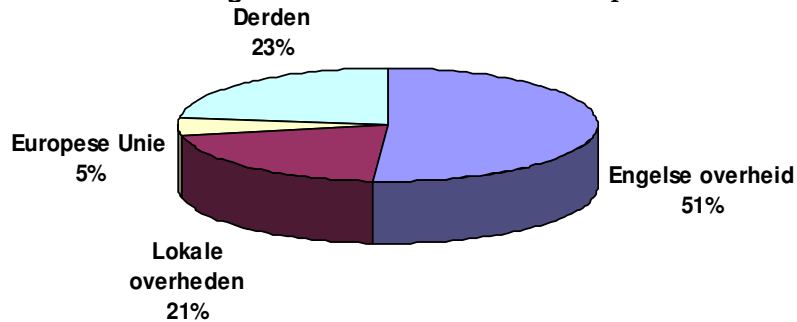
6.2 Area of Outstanding Natural Beauty High Weald

6.2.1 Inkomsten

In het jaarverslag (*Annual review 2008-2009*) van AONB High Weald is een financieel overzicht gegeven van het boekjaar dat liep van 1 april 2008 tot 31 maart 2009. De cijfers uit het Annual Review zijn weergegeven in Engelse ponden £. Voor een beter begrip van de gegeven financiële cijfers zijn deze omgerekend naar euro's. Hiervoor is de wisselkoers van 31 maart 2009 gebruikt, de einddatum van het boekjaar in de Annual Review. Op 31 maart 2009 was 1 pond = 1,07434 euro (Exchange-Rates.org, 2010).

In het boekjaar dat liep van 1 april 2008 tot 31 maart 2009 bedroeg het totaalbedrag aan inkomsten voor AONB High Weald £ 695.000, omgerekend met de toenmalige wisselkoers € 746.666. Het totaalbedrag aan inkomsten is in dit jaarverslag onderverdeeld in basisinkomsten en projectinkomsten. De totale inkomsten van AONB High Weald bestaat voor 51% uit overheidssubsidies, voor 21% uit subsidies van de lokale overheden, 5% Europese subsidies en 21% overige contributies (zie figuur 6.3). Namens de Engelse overheid verstrekte Natural England £ 360.081, lokale overheden £ 127.233, de Heritage Lottery Fund £ 64.438 en overige organen £ 143.185 (derden). Deze overige organen bestaan onder andere uit English Heritage, the Environment Agency, Forestry Commission, High Weald Landscape Trust, the Woodland Trust en overigen.

Figuur 6.3 Totale inkomsten AONB High Weald 2008-2009 naar bron in procenten



Bron: High Weald Joint Advisory Committee, 2009a

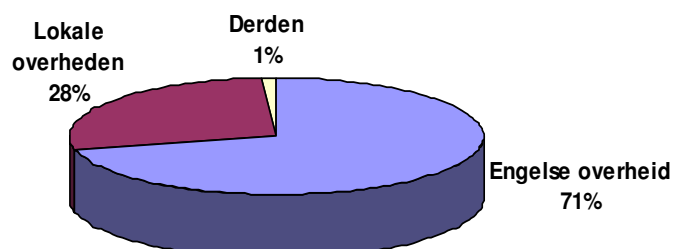
Voor het jaar 2008-2009 bedroeg het basisinkomen (core income) £ 356.000 (€ 382.465) en de inkomsten bestemd voor projecten £ 339.000 (€ 364.201).

Basisinkomen

Het bedrag aan basisinkomsten bestaat voor 71% (£ 249.920) uit overheidssubsidies, 28% (£ 99.680) is afkomstig van de lagere overheden en 1% overig. Het basisinkomen is dus bijna volledig afkomstig van de nationale en lokale overheden. Sally Marsh verklaarde dat er een informele afspraak bestaat tussen de nationale overheid en lokale overheden over het financieren van AONB Units. Dit wordt een *'Memorandum of Agreement'* genoemd. Afgesproken is dat AONB Units voor ongeveer driekwart worden betaald door de nationale overheid en voor een kwart door lokale overheden. Deze afspraak wordt volgens Marsh om de drie jaar vernieuwd (Marsh, 2010). Uit de cijfers van het jaarverslag 2008-2009 bleek dit ook te herleiden: voor de periode 2008-2009 ontving de AONB Unit van High Weald bij elkaar opgeteld 71% van het basisinkomen van de nationale overheid en 28% van de lokale overheden (zie figuur 6.4).

Van de lokale overheden leverde de East Sussex County Council de grootste bijdrage van £ 21.500 plus de kosten voor de accommodatie ter waarde van £13.200. De East Sussex County Council is de gastheer van de Joint Advisory Committee van AONB High Weald en levert personeel, financiën en IT-ondersteuning. East Sussex County treedt ook op als de penningmeester van de JAC en sluit namens de JAC contracten. De overige lokale overheden zorgen voor de rest van de bijdrage aan het budget, afhankelijk van de grootte van de gemeente en de oppervlakte van de AONB binnen de eigen gemeentelijke of provinciale grenzen.

Figuur 6.4 Basisinkomsten AONB High Weald 2008-2009 naar bron in procenten

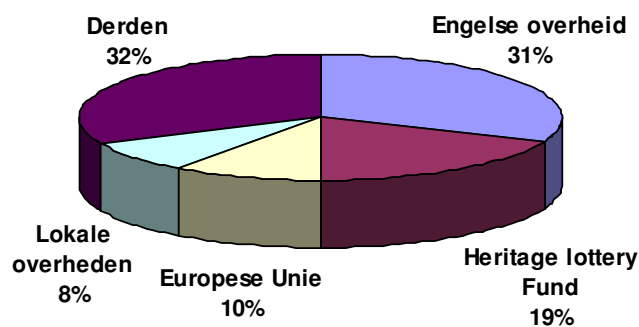


Bron: High Weald Joint Advisory Committee, 2009a

Projectinkomen

Het is de eigen verantwoordelijkheid van de AONB Unit om de financiering voor projecten rond te krijgen om deze uit te kunnen uitvoeren. Uit de gegevens blijkt dat ook het grootste deel van de inkomsten bestemd voor projecten van de Engelse overheid afkomstig was (31% van het totale bedrag voor projecten). 19% van de projectinkomsten was afkomstig van de *Heritage Lottery Fund*, 10% uit Europese subsidies, 8% van lokale overheden en 32% uit overige contributies. Deze waren afkomstig van onder andere *English Heritage, the Environment Agency, Forestry Commission, High Weald Landscape Trust, the Woodland Trust* en overigen. Natural England subsidieerde namens de Engelse overheid in totaal voor £360.000, waarvan ongeveer £254.000 aan basisinkomsten van de AONB en £106.000 was bestemd voor specifieke projecten. Ook de Heritage Lottery Fund is voor de AONB's een belangrijke partner, het subsidieert projecten ten behoeve van het Engelse erfgoed. In dit boekjaar was het goed voor een bedrag van £ 64.438 (19% van de projectinkomsten). In figuur 6.5 zijn de projectinkomsten van AONB High Weald voor het jaar 2008-2009 weergegeven naar bron in procenten.

Figuur 6.5 Projectinkomsten AONB High Weald 2008-2009 naar bron in procenten



Bron: High Weald Joint Advisory Committee, 2009a

Uit de gegevens blijkt dat de inkomsten van AONB High Weald volledig uit de publieke sector komen. AONB High Weald kent geen streekrekening zoals Het Groene Woud en het ontvangt weinig tot geen inkomsten van particulieren. De verwachting van Marsh is dat private financiering ook in de toekomst minimaal zal blijven. Volgens Marsh is het voor burgers niet echt logisch om geld te doneren aan een AONB. Men doneert dan eerder aan gebiedsbeherende organisaties vergelijkbaar met Natuurmonumenten in Nederland. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met het feit dat een deel van de bewoners met een eigen stuk land zelf vaak al veel geld kwijt zijn om dit land goed te kunnen onderhouden. High Weald krijgt verder ook geen financiële steun van andere private actoren zoals ondernemingen. Ze vindt het initiatief van een streekrekening wel interessant en heeft daar voor de toekomst misschien wel interesse in. (Marsh, 2010)

Staat de financiering vast?

Door het *'Memorandum of Agreement'*, de informele afspraak van de nationale overheid met lokale overheden over de financiering van de AONB Units, bestond er afgelopen jaren redelijke continuïteit in het bedrag aan basisinkomsten voor de AONB Unit. De helft van de totale inkomsten van AONB High Weald stond daardoor voor een langere termijn redelijk vast. In juli 2010 werd echter bekend gemaakt dat het budget van de AONB Units met 33% zou worden gekort. *"We have been told to expect between 25 and 40% cuts over the next 3 years. The impact of this we are still assessing. It will be less people and less projects"* (Marsh, 2010). Wat de precieze

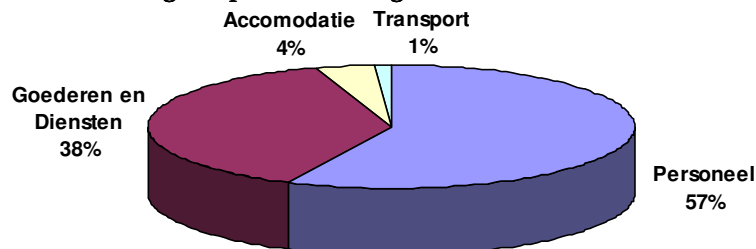
gevolgen voor de AONB Unit van High Weald zullen zijn kon Marsh tijdens het interview nog niet goed inschatten, maar het is wel waarschijnlijk dat de Unit zal moeten inkrimpen (Marsh, 2010).

Voor de projecten moet de AONB Unit zelf financiers vinden. Hierdoor kan het bedrag aan projectinkomsten en projectuitgaven per jaar sterk van elkaar verschillen. Zo bedroeg in het jaar 2007-2008 de inkomsten voor projecten £406.000. In het jaar 2008-2009 bedroeg dit £339.000.

6.2.2 Uitgaven

De uitgaven van AONB High Weald lagen in de periode 2008-2009 op £692.000 Britse pond, omgerekend met de toenmalige wisselkoers € 743.443. £ 3.482 van het totaalbedrag aan inkomsten werd niet uitgegeven waardoor de financiële reserve op 31 maart 2009 was gegroeid naar £53.000. Van de totale uitgaven werd 57% van het bedrag besteed aan werknemers, 38% aan goederen en diensten, 4% naar accommodatiekosten en 1% aan vervoer (zie figuur 6.6).

Figuur 6.6 Uitgaven totaal naar uitgavenpost AONB High Weald 2008-2009



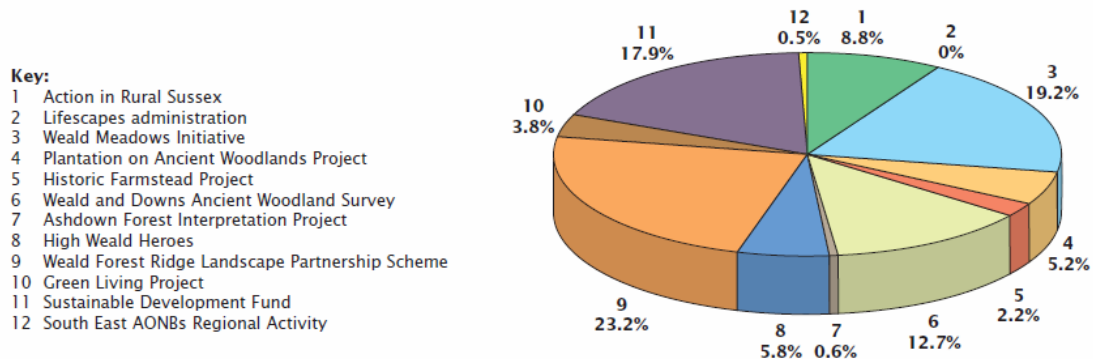
Bron: High Weald Joint Advisory Committee, 2009a

Tussen de basisuitgaven en projectuitgaven zat weinig verschil. De basiskosten van de organisatie werd 58% besteed aan werknemers, 28% aan goederen en diensten en 13% aan huisvestingskosten. De kosten aan goederen en diensten bestaat uit kantoorkosten (zoals huur en rekeningen van nutsbedrijven, kantoorapparatuur waaronder IT aankopen, papier etc, verzendkosten, website beheer en telefonie), communicatiekosten (productie van publicaties en distributiekosten, aanwezigheid bij evenementen en diverse andere promotionele uitgaven en ondersteuningskosten (IT en financiële diensten). De projectuitgaven bestonden uit de vergoeding voor de werknemers (56%), goederen en diensten (43%) en transport (1%). De AONB Unit is onderverdeeld in een kernteam van 6 personeelsleden en een projectteam van 7 personeelsleden. Het kernteam wordt gefinancierd uit de basisinkomsten en het projectteam wordt gefinancierd via de projectfinanciering. Afhankelijk van de projecten en de projectfinanciering wordt er personeel in de AONB Unit gedetacheerd.

In de annual review staat ook een figuur weergegeven waarin de uitgaven voor projecten zijn onderverdeeld naar project. In Figuur 6.7 is een cirkeldiagram weergegeven van de uitgaven van AONB High Weald naar project. Zoals uit de figuur duidelijk wordt gingen de projectkosten naar 12 projecten. Het grootste deel ging uit naar de Weald Forest Ridge Project (23,2%, versterken van natuurlijk en cultureel erfgoed en het verbeteren van kennis bevolking), Weald Meadows Initiative (19,2%, behouden van soortenrijk grasland en de productieve en economische gebruik ervan veiligstellen), Sustainable Development Fund (17,9%, wordt gebruikt voor het financieren van projecten die methodes testen en ontwikkelen voor een duurzamer leven binnen AONB's),

Weald and Downs Ancient Woodland Survey (12,7%, in kaart brengen van alle delen oerbos in de High Weald) en Action in Rural Sussex (8,8%, versterken van lokale voedsleconomie en het verbinden van het landschap naar de producenten).

Figuur 6.7 Uitgaven per project AONB High Weald 2008-2009



* Bruto uitgaven £ 339.000

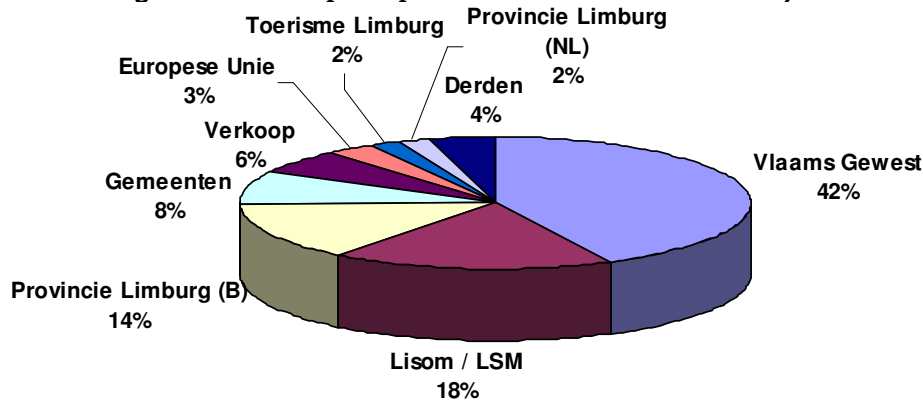
Bron: High Weald Joint Advisory Committee, 2009a

6.3 RL Kempen en Maasland

6.3.1 Inkomsten

In het jaarverslag van RL Kempen en Maasland van 2009 is ook een financieel verslag over het jaar 2009 opgenomen. In dit jaarverslag staan de inkomsten en de bedrijfskosten weergegeven. Het totaalbedrag aan inkomsten bedroeg in 2009 € 2.125.716. Het totaalbedrag aan inkomsten is voor 42% afkomstig van het Vlaams Gewest (€ 882.111), 18% van de Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij (Lisom, € 366.140), 14% van Provincie Limburg (B, € 297.437), 8% gemeenten (€ 177.243), 6% verkoop materiaal (€ 134.874), 2% Toerisme Limburg (€ 49.022), 2% Provincie Limburg (NL, € 65.000) en 4% van derden (€ 81.958) (zie figuur 6.8). De Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij is sinds mei 2008 door Provincie Limburg overgenomen van de Vlaamse overheid en vervult voor Limburg een proactieve en faciliterende ontwikkelingsrol in toegewezen projecten. Het financiert zodoende projecten van RL Kempen en Maasland. Provincie Belgisch Limburg financiert RL Kempen en Maasland dus vanuit provinciale regelingen en via de Limburgse Ontwikkelingsmaatschappij. De verkoop van materiaal betreft de verkoop van eigen wandel- en fietskaarten. 2% van de inkomsten was van de Nederlandse Provincie Limburg afkomstig, dit komt doordat Kempen-Broek ook voor een gedeelte Nederlands grondgebied omvat en daardoor ook voor een gedeelte door de Nederlandse overheid wordt gesubsidieerd. Toerisme Limburg heeft bijgedragen voor het ontwikkelen van fiets- en wandelnetwerken (Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010a)

Figuur 6.8 Inkomsten Regionaal Landschap Kempen en Maasland naar actor in het jaar 2009



Bron: Regionaal Landschap Kempen en Maasland 2010a

Een Regionaal Landschap krijgt van het Vlaams gewest via het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB, voorheen AMINAL afdeling Natuur) jaarlijks een basissubsidie voor de personeels- en werkingskosten. De omvang van deze subsidie is afhankelijk van of het Regionaal Landschap definitief is erkend en de omvang van het Regionaal Landschap. De bedragen worden jaarlijks geïndexeerd (Instituut voor Natuurbehoud p. 426, 2005). In 2008 werd vanuit het ANB aan een erkend Regionaal Landschap groter dan 45.000 hectare 146.489 € toegekend (Agentschap Natuur en Bos, 2010). In het jaar 2002 bedroeg het basisbedrag dat RL Kempen en Maasland ontving meer dan 400.000 euro, dit is inclusief subsidies van overige overheidsinstellingen. Voor het jaar 2009 is niet bekend hoe groot het bedrag aan basissubsidies is. Waarschijnlijk ligt het basisinkomen ongeveer op hetzelfde niveau: de subsidie is vooral gebaseerd op de grootte en definitieve erkenning als regionaal landschap. Het is de bedoeling is dat de Regionale Landschappen die door het ANB worden gesubsidieerd, met het geld hun werkingsveld van lokaal natuurbeleid kunnen verruimen naar algemene landschapszorg waardoor er ook op het gebied van landschapszorg een lokaal beleid kan worden gevoerd (Instituut voor Natuurbehoud p. 426, 2005).

RL Kempen en Maasland ontvangt verder toelagen van ondermeer de provincie, de deelnemende gemeenten en het Agentschap Ruimte en Erfgoed (voorheen Agentschap RO-Vlaanderen). De hoogte van de vaste bijdrage die gemeenten leveren is meestal gebaseerd op het aantal inwoners of het aantal hectaren. Gemiddeld komt dit uit op ongeveer 10% van de totale basissubsidies. De subsidies die de Belgische provincies aan Regionale Landschappen geven verschilt per provincie (Instituut voor Natuurbehoud 2005, 425). In 2009 bedroeg het bedrag dat RL Kempen en Maasland van de Provincie Limburg ontving € 297.437. Dit bedrag is inclusief basissubsidies en projectsubsidies.

Sinds 2001 worden er ook door Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM) van het Vlaams gewest subsidies aan de Regionale Landschappen gegeven. Sinds 2004 zijn er in de Regionale Landschappen landschapsanimatoren werkzaam, die met deze subsidies worden gefinancierd. Daarnaast wordt er een budget vrijgemaakt voor landschapsteams. Bij het uitwerken van acties van het landschapsteam is er wel een restfinanciering nodig die door derden moet gebeuren. Dit zijn dan meestal partijen waar de werkzaamheden plaatshebben zoals op het grondgebied van gemeenten (Instituut voor Natuurbehoud p. 426, 2005).

Inkomsten voor projecten

Zoals in hoofdstuk 5 al is beschreven kent het projectteam van RL Kempen en Maasland weinig financiële zekerheid. Meestal is er slechts voor een jaar financiële zekerheid. Dit komt doordat meer dan de helft van het totale budget bestaat uit projectinkomsten en bij elk nieuw project is het afwachten of de financiering er voor rond kan worden gekregen. Het budget kan daarom van jaar tot jaar sterk verschillen. Er wordt in het financieel jaarverslag van RL Kempen en Maasland niets over specifieke projectkosten en -inkomsten vermeld. De inkomsten worden niet gespecificeerd naar inkomsten die bestemd zijn voor specifieke projecten of voor de basiskosten van de organisatie. Navraag bij het Projectteam leverde niets op. De betreffende medewerkers waren er niet goed van op de hoogte en ondersteunend cijfermateriaal werd niet verstrekt. In het Jaarverslag 2009 is bij een enkel project wel vermeld wat de projectinkomsten zijn of de projectinkomsten mogelijk kunnen worden. Maar dit is slechts bij een enkel project het geval.

Private inkomsten

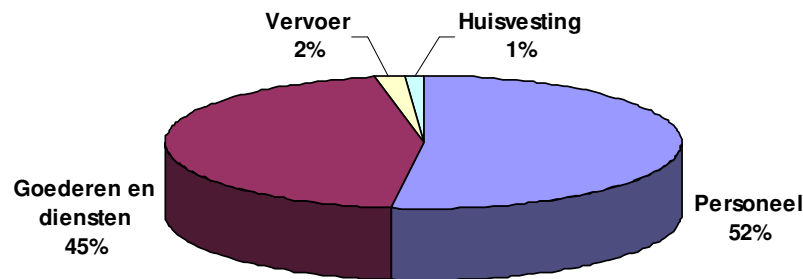
Tot voor kort kon RL Kempen en Maasland geen giften of inkomsten van private partijen ontvangen omdat het een vereniging zonder winstoogmerk is. Volgens Schoenmaekers kreeg het Regionaal Landschap jarenlang de vraag van mensen die natuur en landschap een warm hart toe dragen of ze iets konden doneren, maar dat mocht niet. Sinds eind 2009 heeft echter ook RL Kempen en Maasland de mogelijkheid om via een streekfonds private investeringen te ontvangen. Eind 2009 werd het Nationaal Park Fonds ingesteld als nieuw subfonds van het toen al bestaande Streekfonds 'Een Hart Voor Limburg' (onderdeel van de Koning Boudewijnstichting). Het Nationaal Park Fonds is een gezamenlijk initiatief van het Streekfonds 'Een Hart Voor Limburg' en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. 'Een Hart Voor Limburg' werft in Limburg al vijf jaar fondsen om Limburgse goede doelen te steunen die de levenskwaliteit in Limburg in de breedste zin van het woord bevorderen. Met het Nationaal Park Fonds wil men een actieve en duurzame bijdrage leveren aan meer en betere natuur in heel Limburg. Als subfonds van het Streekfonds Een Hart voor Limburg, zal het Nationaal Park Fonds middelen verzamelen voor de financiering van een aantal natuurprojecten in Limburg (Streekfonds 'Een hart voor Limburg', 2010).

Volgens Schoenmaekers (2010) zorgt dit fonds nog niet voor een grote bijdrage, het is ook pas net opgericht. Komend jaar gaan ze hier folders voor ontwikkelen en in de markt zetten en er ruchtbaarheid aan geven. Het is volgens Schoenmaekers qua impact ook niet te vergelijken met de Streekrekening omdat het alleen giften en donaties betreft en geen echte spaarrekening met rente die wordt uitgekeerd zoals bij NL Het Groene Woud. Naast dit fonds wordt er door de organisatie op het moment niet echt ingezet om op andere manieren private financiering aan te trekken.

Uitgaven

Het totaal aan bedrijfskosten bedroeg in 2009 € 2.060.264. Van dit totaalbedrag werd 52% uitgegeven aan personeel, 45% aan goederen en diensten, 2% ging op aan vervoer en 1% aan huisvesting (zie figuur 6.9).

Figuur 6.9 Uitgaven Regionaal Landschap Kempen en Maasland per uitgavenpost in 2009



Bron: Regionaal Landschap Kempen en Maasland 2010a

Net als bij AONB High Weald wordt een deel van de werknemers vanuit het basisbudget betaald, zoals de directeur en de drie projectleiders van de deelgebieden Nationaal Park, Hoge Kempen, Kempen-Broek en Maasland. Terwijl een deel van het assisterend personeel vanuit projectinkomsten wordt betaald. Voor de landschapsanimator en het landschapsteam is een apart budget beschikbaar gesteld door de afdeling Monumenten en Landschappen van het Vlaams gewest. De subsidies door afdeling Monumenten en Landschappen worden gebruikt voor de uitvoering van projecten op het terrein door landschapsteams. Volgens het Natuurrapport 2005 is de basisfinanciering (door de afdeling Natuur) net voldoende voor de publicatie van de landschapskrant en het loon voor de coördinator. Hiermee is er op het terrein nog geen enkele actie ondernomen.

De uitgaven zijn in het jaarverslag niet gespecificeerd naar basiskosten en projectkosten. Ook wordt er niet gespecificeerd welk percentage van de kosten gepaard ging met welke werkzaamheden / projecten. In hoofdstuk 2 'Activiteiten en projecten' van het jaarverslag 2009 is wel een overzicht weergegeven van samenwerkingsprojecten en mogelijke toekomstige projecten. Bij de projecten staan kort het doel, omschrijving en het verloop van de projecten weergegeven. Van sommige van deze projecten staat er ook iets over de financiering vermeld. Dit is echter bij slechts een enkel project het geval. Bij veel van deze projecten betreft het slechts een mogelijke financiering wanneer de projecten worden goedgekeurd. Bij andere projecten staat alleen welke partijen zorgen voor de financiering. Voor de financiële vergelijking is uit dit hoofdstuk van het jaarverslag weinig af te leiden.

6.4 Algemene vergelijking

Budgetten vergeleken

Op basis van de beschikbare informatie worden hier de financiële aspecten van de drie streekorganisaties met elkaar vergeleken. Van NL Het Groene Woud waren onvoldoende concrete gegevens beschikbaar om deze goed te kunnen vergelijken met AONB High Weald en RL Kempen en Maasland. Simpelweg door het ontbreken van een concreet financieel jaarverslag waarin ook projectinkomsten en –uitgaven zijn opgenomen voor specifiek NL Het Groene Woud. De inkomsten van NL Het Groene Woud kunnen in werkelijkheid hoger liggen als er extra projectinkomsten beschikbaar waren en lager als van het werkbudget alleen het geld voor het Nationaal Landschap wordt geselecteerd en niet van de gehele Meierij. Dit was in dit onderzoek

niet uitvoerbaar. Daarom is besloten om alleen te richten op het Werkbudget van het Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij.

In figuur 6.10 is een tabel weergegeven met daarin het totaalbedrag aan inkomsten van de drie streekorganisaties, het aantal hectare en het budget gedeeld door het aantal hectare van de regio. Er moet wel opgemerkt worden dat deze figuur niet meer is dan een indicatie van de beschikbare gegevens. Voor NL Het Groene Woud is in deze vergelijking het werkbudget van het Streekhuis voor het jaar 2009 gehanteerd. Regionaal Landschap Kempen en Maasland had in het jaar 2009 met € 2.125.716 veruit het grootste budget ter beschikking, het budget is meer dan twee keer zo groot als dat van Het Groene Woud en High Weald. Als gekeken wordt naar het grondoppervlak van de beschermde landschappen valt extra op dat het budget van AONB High Weald relatief klein is. Voor elke hectare heeft AONB High Weald € 5,10 ter beschikking, dit staat in schril contrast met RL Kempen en Maasland dat € 28,34 per hectare kan besteden. Het budget van het Streekhuis van het Groene Woud zit precies in het midden met € 15,45 per hectare. Op basis van het grondoppervlak doet NL Het Groene Woud het vergeleken met AONB High Weald nog best goed: het grondoppervlak van High Weald is bijna vijf keer zo groot maar de budgetten verschillen niet veel van elkaar. Op basis van deze gegevens heeft NL Het Groene Woud in principe per hectare dus meer te besteden dan AONB High Weald en minder dan RL Kempen en Maasland. In hoofdstuk 5 bleek al dat RL Kempen en Maasland met 25 man een veel grotere organisatie op de been kan brengen dan NL Het Groene Woud (14) en AONB High Weald (13).

Figuur 6.10 Budget en grondoppervlak van de streekorganisaties vergeleken *

	Hectare	Budget 2009	Budget per hectare in 2009
NL Het Groene Woud	35.000	€ 540.850	€ 15,45 per ha.
AONB High Weald	146.170	€ 746.666**	€ 5,10 per ha.
RL Kempen en Maasland	75.000	€ 2.125.716	€ 28,34 per ha.

* Het budget van NL Het Groene Woud kan in werkelijkheid hoger liggen wanneer subsidies en projectfinanciering worden meegerekend, dit was door onvoldoende gegevens helaas echter niet mogelijk in dit onderzoek.

** Omgerekend met wisselkoers £ 692.000

Investerings naar investeerder

In figuur... is een overzicht gegeven van welke actoren de financiering voor de streekorganisaties komt. Er moet wel worden opgemerkt dat deze figuur niet meer is dan een indicatie van de beschikbare gegevens. Van NL Het Groene Woud waren onvoldoende concrete gegevens beschikbaar om deze goed te kunnen vergelijken met AONB High Weald en RL Kempen en Maasland. De vergelijking is gebaseerd op alleen het werkbudget van het Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij. NL Het Groene Woud ontvangt geen vaste subsidie van de rijksoverheid. AONB High Weald (Natural England) en RL Kempen en Maasland (Vlaams Gewest) krijgen deze bijdrage wel, wat rond de helft van het totale budget uitmaakt (51% en 42%). In Nederland ligt deze verantwoordelijkheid bij de provincies. 74,3% van het werkbudget voor het Streekhuis komt dan ook van Provincie Noord-Brabant.

Ondanks dat AONB High Weald binnen meerdere gemeenten en county-grenzen valt zorgen deze lokale overheden slechts voor 21% van het budget. Bij Het Groene Woud en Kempen en Maasland ligt dit weliswaar lager met 17,1% en 8%. Uitgerekend per hectare ligt het budget wel hoger dan dat van High Weald. De lokale overheden binnen de AONB investeren samen niet meer dan €

0,93 per hectare, terwijl de gemeenten van Het Groene Woud €2,65 per hectare investeren en de gemeenten binnen Kempen en Maasland €2,36 per hectare. Hier zijn de provincies en de Nederlandse waterschappen dan nog niet eens bij inbegrepen. Gerekend per hectare valt vooral de hoogte van het budget van de Provincie Noord-Brabant op, dat €11,48 per hectare investeert. De Belgische provincie Limburg investeert €8,85 per hectare (provincie Limburg en Lisom samen) en alle lokale overheden van de AONB samen €0,93 per hectare. Nederlands Limburg investeert €0,87 per hectare in Kempen en Maasland. Gerekend naar hectare is alleen de investering van de Vlaamse overheid hoger met €11,76 per hectare. Ondanks dat Natural England goed is voor bijna de helft van het budget van AONB High Weald investeert het slechts €2,46 per hectare.

De organisatie van Nationaal Landschap Het Groene Woud probeert als enige om actief private financiering te stimuleren. Dit probeert het via onder andere de Streekrekening en de coöperatie van ondernemers. RL Kempen en Maasland heeft het Nationaal Parkfonds opgericht maar dit heeft in verhouding met de Streekrekening een veel kleinere impact. AONB High Weald heeft nog helemaal geen ervaring met het aantrekken van private financiering. Zowel Sally Marsh als Lambert Schoenmaekers gaven aan ook niet direct grote kansen of mogelijkheden te zien voor het aantrekken van private financiering binnen hun gebieden.

Continuïteit financiering

Omdat het Nationaal Landschap nog een relatief nieuwe beleidscategorie is en door de vele beleidswisselingen in het verleden zijn de lokale partners nog een beetje huiverig. Men wil niet zomaar geld en energie investeren in iets dat geen lang leven is beschoren. Dat zou uiteindelijk weggegooid geld zijn. Provincies, gemeenten en overige gebiedspartners zijn daarom gebaat bij duidelijkheid en consistentie van het beleid en rijksfinanciering. Dit zorgt voor vertrouwen bij zowel de provincie als de overige gebiedspartners waardoor het draagvlak voor het Nationaal Landschap kan toenemen en daarmee uiteindelijk ook de tijd en energie die men als gebiedspartners er in wil steken. Op het moment van schrijven bestaat er echter nog geen enkele zekerheid over de toekomst van de Nationale Landschappen. Los van alle overheidstoelagen kunnen er via de Streekrekening jaarlijks wel projecten worden gefinancierd NL Het Groene Woud.

Het basisbudget van AONB High Weald is door het *“Memorandum of Agreement”* een aantal jaar redelijk stabiel. Maar naast dit vaste budget dat High Weald van de overheid krijgt is het ook afhankelijk van het geld dat op basis van projecten wordt binnengehaald. Dus een deel van het budget is afhankelijk van de grootte en hoeveelheid projecten.

RL Kempen en Maasland is er volgens Schoenmaekers (2010) heel flexibel ingesteld en gaat adequaat met de onzekere financiële situatie om. Het probeert alle kansen te benutten en probeert zoveel mogelijk initiatieven te nemen. Wel moet in oog worden gehouden dat het redelijk veel financiering van de Vlaamse overheid en provincie kreeg. Het viel alleen niet te achterhalen welk deel hiervan uit vaste toelages bestaat en welk deel uit projectfinanciering. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat RL Kempen en Maasland vrij succesvol is in het binnenhalen van financiering. Vooral als het budget vergeleken wordt met AONB High Weald dat een veel groter verzorgingsgebied heeft.

Het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek moedigt het opzetten van projecten door regionale landschappen aan, maar zet ook een kanttekening bij de hoogte van projectinkomsten. Het instituut waarschuwt dat Regionale Landschappen wel goed op moeten letten als het gaat om de

projectinkomsten. Door de vaak laattijdige betalingen door subsidieverlenende instanties kunnen de Regionale Landschappen vaak worden geconfronteerd met liquiditeitsproblemen en de hieraan verbonden hoge rentelasten. Bijkomende projecten verhogen de prefinancieringslast die de organisatie moet dragen. Een deel van de financiers betaald pas achteraf. Volgens het rapport staat de raad van bestuur daarom voor een uitdaging een goed evenwicht te vinden tussen het grijpen van kansen en het realiseren van bijkomende projecten enerzijds, en de financiële draagkracht van de organisatie anderzijds (Instituut voor Natuurbehoud p. 427, 2005).

Uitgaven

De uitgaven van de drie streekorganisaties is ongeveer met elkaar vergelijkbaar (zie figuur 6.11). Bij de drie organisaties gaat het grootste gedeelte van het budget op aan personeelskosten en goederen en diensten die beiden ongeveer de helft van de totale kosten bedragen. In het werkbudget is geen kostenpost vervoer opgenomen, maar als enige wel een post onvoorzien omdat het als enige een vooraf begroot budget betreft. Wat ook opvalt, is het verschil in percentage van het budget dat wordt besteed aan accommodatie. Bij RL Kempen en Maasland bedraagt dit slechts 1% van het budget terwijl dit bij Het Groene Woud 14% uitmaakt. Ook dit komt waarschijnlijk vooral door het verschil in budget. Hoe meer budget, hoe lager het percentage dat aan accommodatie wordt besteed. Er is meer geld over voor personeel en goederen waardoor dit aandeel groter wordt.

Net als bij AONB High Weald en NL Het Groene Woud wordt bij RL Kempen en Maasland een deel van de personeelskosten vanuit het basisbudget betaald, zoals de directeur en de projectleiders. Net als een deel van de goederen en diensten voor bijvoorbeeld de kerntaken werd vanuit het basisbudget betaald. De overige personeelskosten, goederen en diensten werd vanuit projectfinanciering betaald. Dit betreft vooral een deel van het assiterend personeel of personeel dat specifiek voor een project in de organisatie is gedetacheerd. De projectinkomsten kunnen per jaar sterk verschillen en daardoor ook het aantal projecten en daarmee ook de omvang van de organisatie.

Figuur 6.11 Uitgaven per streekorganisatie naar uitgavenpost in procenten

NL Het Groene Woud		AONB High Weald		RL Kempen en Maasland	
Personeel	44%	Personeel	57%	Personeel	52%
Goederen en diensten	40%	Goederen en diensten	38%	Goederen en diensten	45%
Accommodatie	14%	Accommodatie	4%	Vervoer	2%
Onvoorzien	2%	Vervoer	1%	Accommodatie	1%

Wat betreft de projectuitgaven was er onvoldoende geschikte informatie beschikbaar om dit goed met elkaar te kunnen vergelijken.

6.5 Conclusie

Hier zal antwoord gegeven worden op de deelvraag van dit hoofdstuk: *“Hoe worden Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland gefinancierd, waar wordt het aan uitgegeven en waarin liggen de verschillen?”*

Op basis van de beschikbare gegevens kan geconcludeerd worden dat RL Kempen en Maasland veruit het grootste werkbudget heeft. Het budget is meer dan twee keer zo groot als dat van NL Het Groene Woud en AONB High Weald. Als gekeken wordt naar het grondoppervlak van de beschermde landschappen valt extra op dat het budget van AONB High Weald relatief klein is. Voor elke hectare heeft AONB High Weald € 5,10 ter beschikking, dit staat in schril contrast met RL Kempen en Maasland dat € 28,34 per hectare kan besteden. De hoogte van het budget van het Groene Woud dat het Streekhuis ontvangt ligt hier tussenin met € 15,45 per hectare. RL Kempen en Maasland kon in 2009 daardoor met 25 man een veel grotere organisatie op de been kan brengen dan NL Het Groene Woud (14) en AONB High Weald (13).

NL Het Groene Woud is de enige organisatie in dit onderzoek dat in 2009 geen vaste bijdrage van de nationale overheid heeft ontvangen, dit in tegenstelling tot AONB High Weald en RL Kempen en Maasland (Vlaams Gewest). Door het mislopen van de ILG-gelden heeft NL Het Groene Woud geen rijksbijdrage ontvangen. Driekwart van de basisfinanciering is afkomstig van provincie Noord-Brabant. Het basisbudget van AONB High Weald is door de Engelse overheden afgesproken in het *“Memorandum of Agreement”*. Hierdoor is het basisbedrag voor een aantal jaar redelijk stabiel. RL Kempen en Maasland ontvangt ook een deel aan vaste inkomsten van de Vlaamse overheid en lokale overheden.

Het bedrag dat de drie organisaties jaarlijks als basisbudget van de overheden ontvangen is onvoldoende om de gestelde doelstellingen te kunnen bereiken. Met het basisbudget kan de kern van de organisatie draaiende worden gehouden, voor concrete acties in het veld zijn deze bedragen echter ontoereikend. De organisaties zijn daarom vooral van losse projectfinanciering afhankelijk om werkelijk iets in het gebied te kunnen bereiken. De drie organisaties schrijven jaarlijks nieuwe projectplannen waar vervolgens financiering voor moet worden binnengehaald. De hoogte van budgetten kan daardoor jaarlijks erg variëren. Er bestaat bij alle drie de organisaties daardoor heel weinig zekerheid over de financiering voor de komende jaren en daarmee ook over het kunnen uitvoeren van bepaalde projecten en het behalen van doelstellingen. Bij AONB High Weald wordt deze onzekerheid nog eens versterkt door de aangekondigde bezuinigingen door de regering op de het basisbudget van de AONB's. Bij NL Het Groene Woud wordt de onzekerheid nog eens extra versterkt door de grote onzekerheid over de wijze van voortbestaan van de Nationale Landschappen. Van alle drie de organisaties vinden de geïnterviewde betrokkenen het budget van hun organisaties ontoereikend om de gestelde doelstellingen te kunnen bereiken.

Met de Streekrekening probeert NL Het Groene Woud ook aan private financiering te komen voor projecten ten behoeve van het cultureel erfgoed en landschapskwaliteit. NL Het Groene Woud is hier verder in dan AONB High Weald en RL Kempen en Maasland. AONB High Weald heeft nog helemaal geen ervaring met het aantrekken van private financiering. RL Kempen en Maasland beschikt wel over een Nationaal Parkfonds maar dit heeft in verhouding met de Streekrekening een veel kleinere impact en is alleen bestemd voor Nationaal Park Hoge Kempen. Zowel Sally

Marsh als Lambert Schoenmaekers gaven aan ook niet direct grote kansen of mogelijkheden te zien voor het aantrekken van private financiering binnen hun gebieden. Het idee van de Streekrekening spreekt hun echter wel aan.

De uitgaven van de drie streekorganisaties zijn ongeveer met elkaar vergelijkbaar. Bij de drie organisaties gaat het grootste gedeelte van het budget op aan personeelskosten, goederen en diensten die beiden ongeveer de helft van de totale kosten bedragen. Een deel van de personeelskosten, goederen en diensten zoals de kern van de organisatie en de kerntaken werd vanuit het basisbudget gefinancierd. De overige personeelskosten (vooral op projectbasis), goederen en diensten werd vanuit projectfinanciering betaald. De projectinkomsten kunnen per jaar sterk verschillen en daardoor ook het aantal projecten en de omvang van de organisatie. Wat betreft de projectuitgaven was er onvoldoende geschikte informatie beschikbaar om de organisaties goed met elkaar te kunnen vergelijken en hier conclusies aan te verbinden.

De algemene indruk is dat de organisaties van Nationaal Landschap Het Groene Woud en AONB High Weald onvoldoende budget tot hun beschikking hebben om de landschapsdoelen te kunnen verwezenlijken. De vaste bijdrage is bij alle drie de organisaties relatief laag waardoor alle drie vooral afhankelijk is van projectfinanciering. Het budget kan daardoor elk jaar flink schommelen. Er lijkt bij de organisaties niet voldoende continue financiering te zijn om in de gebieden substantieel landschapsbeleid te kunnen voeren.

7. Conclusie

7.1 Conclusie

In deze thesis werd een vergelijkend onderzoek gedaan naar Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland. De volgende onderzoeksvraag stond hierin centraal:

“Hoe is het beleid van de Nationale Landschappen, Areas of Outstanding Natural Beauty en Regionale Landschappen bestuurlijk en juridisch ingekaderd, hoe zijn Nationaal Landschap Het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland georganiseerd, hoe worden ze gefinancierd en hoe wordt geprobeerd om de kwaliteit van het landschap te behouden en te verbeteren, en waarin liggen de verschillen?”

Van de drie onderzochte beleidsinstrumenten beschikken de Areas of Outstanding Natural Beauty over het meest stevige juridische kader. De AONB's zijn als beleidsinstrument verankerd in de wet en hebben daarnaast ook een redelijk sterke positie binnen de ruimtelijke ordening. Door deze stevige basis kunnen ter bescherming van de landschapskwaliteit veel ontwikkelingen worden tegengehouden. Door de aangekondigde bezuinigingen en hervormingsplannen van de ruimtelijke ordening dreigt de sterke positie van de AONB's echter te verzwakken. Het dreigt meer te moeten doen met minder geld, waardoor de kans groot is dat de invloed af zal nemen. De Regionale Landschappen zijn ook als beleidsinstrument verankerd in de wet maar kennen daarentegen als enige geen enkel restrictief karakter. Hierdoor zijn binnen de Regionale Landschappen in principe gewoon alle ontwikkelingen mogelijk die daarbuiten ook mogelijk zijn. Het juridische kader van de Regionale Landschappen is dus vrij zwak. De Nationale Landschappen zijn als enige niet als instrument in de wet verankerd, het is alleen verankerd in de Nota Ruimte. Verankering in de wet zou een stevigere juridische basis aan het beleidsinstrument geven en meer zekerheid kunnen bieden voor de langere termijn. Net als in de Areas of Outstanding Natural Beauty zijn in de Nationale Landschappen alleen ontwikkelingen mogelijk wanneer deze de kwaliteit van het landschap niet aantasten. Binnen de Nationale Landschappen moeten met behulp van het 'migratiesaldo 0' en het 'ja, mits'-regime ook grootschalige ontwikkelingen worden tegengehouden maar dit is tot nog toe onvoldoende succesvol gebleken. Bij hoge ruimte druk heeft het landschap binnen de Nederlandse ruimtelijke ordening een zwakke positie.

Bij alle drie de beleidsinstrumenten wordt uitgegaan van de bottom-up benadering, er wordt specifiek beleid vanuit de regio ontwikkeld die goed moet aansluiten bij de specifieke karaktereigenschappen van het landschap en bij de wensen van de regio. Centrale sturing vanuit het rijk ontbreekt bij de drie instrumenten nagenoeg. Door het gebrek aan centrale sturing zijn tussen de verschillende gebieden van zowel de Nationale Landschappen, Regionale Landschappen en Areas of Outstanding Natural Beauty grote verschillen in het karakter van de beleidsuitvoering ontstaan. Zowel Margriet Schipper en Wilma van der Pijll (NL Het Groene Woud), Sally Marsh (AONB High Weald) als Lambert Schoenmaekers (RL Kempen en Maasland) vrezden dat te grote verschillen in het beleidskarakter tussen de verschillende gebieden negatieve gevolgen heeft voor de stabiliteit van het beleid en de status van beschermd landschap. Ze zouden daarom allen heel graag zien dat er in de toekomst meer centrale sturing vanuit de overheden wordt gegeven om de eenvormigheid en status van deze beleidsinstrumenten beter te bewaken.

Het draagvlak van Nationaal Landschap Het Groene Woud binnen de regio is nog niet heel erg groot. Het bestaat pas enkele jaren en de naamsbekendheid is nog niet erg groot. Met name de onzekerheid over het voortbestaan van het beleid van de Nationale Landschappen zorgt volgens de geïnterviewden in Nationaal Landschap Het Groene Woud voor veel onzekerheid bij zowel bij de lokale beleidsmakers en boeren binnen de regio, evenals binnen de uitvoeringsorganisatie zelf. Ook de structuur van de streekorganisatie van Het Groene Woud kan nog worden verbeterd waardoor de dynamiek van de organisatie kan toenemen en het draagvlak in de regio wellicht ook kan worden vergroot. Naar eigen zeggen genieten AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland binnen de regio een groot draagvlak bij zowel bestuurders als bewoners. AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland laten zien dat het draagvlak kan groeien wanneer het beschermingsregime voor langere tijd hetzelfde blijft en de uitvoeringsorganisatie de banden met betrokkenen in de regio weet te verstevigen. Het draagvlak kan alleen groeien wanneer er komende jaren een continuërend beleid wordt gevoerd.

Bijna al het grondoppervlak is in handen van andere actoren. Doelen kunnen vaak alleen indirect bereikt worden via advisering, enthousiasmering en stimulering. Alle drie de organisaties proberen hun doelen op het gebied van landschap daarom vooral te bereiken door het adviseren en enthousiasmeren van lokale overheden, landeigenaren, bewoners en ondernemers. Daarnaast voeren de organisaties een aantal projecten uit. Financiering is bij alle drie de organisaties echter een groot probleem. Qua inkomsten per hectare neemt Nationaal Landschap Het Groene Woud hierbij een middenpositie in. De organisaties ontvangen niet genoeg geld om het landschap structureel te behouden en verbeteren. Het basisbedrag dat de drie organisaties van overheden ontvangen is meestal net genoeg om de kern van de organisaties draaiende te houden. Voor concrete acties in het veld is projectfinanciering noodzakelijk. Daardoor bestaat het gevoerde beleid vooral uit losse projecten waar potjes met financiering voor gevonden kunnen worden. Nationaal Landschap Het Groene Woud probeert als enige via de streekrekening privaat geld binnen te halen, de twee andere organisaties zijn hier nog niet echt mee bezig. Er lijkt bij de organisaties niet voldoende continue financiering te zijn om in de gebieden substantieel landschapsbeleid te kunnen voeren.

Nationaal Landschap Het Groene Woud, AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland ervaren ongeveer dezelfde problemen bij het bestuurlijk en juridisch kader en financiering. In zowel Nationaal Landschap het Groene Woud, Area of Outstanding Natural Beauty als Regionaal Landschap Kempen en Maasland gaat ondanks de inspanningen de kwaliteit van het landschap nog altijd achteruit.

7.2 Aanbevelingen

Er kan een voorbeeld worden genomen aan het juridisch kader van de Areas of Outstanding Natural Beauty. Voor meer continuïteit en langere termijnzekerheid zouden de Nationale Landschappen als instrument in de wet moeten worden verankerd. Daarnaast zouden de Nationale Landschappen een sterkere positie binnen de ruimtelijke ordening moeten krijgen. Waarschijnlijk zal dit echter niet snel gaan gebeuren. Mocht de Nederlandse rijksoverheid zijn handen helemaal van de Nationale Landschappen aftrekken dan is het belangrijk dat de regio vasthoudt aan de ingezette koers zodat gedane investeringen niet verloren gaan en het opgebouwde draagvlak binnen de regio niet afbrokkelt maar door een continuërend beleid verder kan worden versterkt

Voor de organisatie zou ook gekeken kunnen worden naar de opzet van de organisaties van AONB High Weald en RL Kempen en Maasland. Het Groene Woud zou de organisatieopzet naar het voorbeeld van RL Kempen en Maasland en AONB High Weald kunnen aanpassen waarbij het zich alleen richt op het verwezenlijken van de doelen van het Nationaal Landschap. Dit zou kunnen leiden tot meer eensgezindheid en draagvlak onder de partners in de Streekraad. Bovendien wordt het voor alle actoren in het gebied daardoor ook duidelijker waar de streekorganisatie precies voor staat en wat haar doelen zijn. Nationaal Landschap Het Groene Woud kan hierdoor als beleidsinstrument ook meer eigen dynamiek kunnen ontwikkelen waardoor de streekorganisatie succesvoller zou kunnen worden in het bereiken van zijn doelen. Ook zou het kunnen kijken naar de manier van werken van Regionaal Landschap Kempen en Maasland waar creatief naar het landschapsbeleid wordt gekeken. Het is wellicht ook een optie voor Het Groene Woud om per deelgebied een projectleider aan te wijzen en samen met gemeenten uit dat deelgebied om concreter met elkaar samen te werken waardoor het bestuurlijk draagvlak verder kan worden vergroot. Ook kan er gekeken worden naar het instellen van landschapsteams die in dienst van gemeenten delen in het landschap, fiets- en wandelpaden beheren zodat de grijze zones beter beheerd kunnen worden en grenzen minder hard worden.

7.3 Discussie

Uit het onderzoek kwamen niet veel onverwachte resultaten. Veel resultaten kwamen overeen met de literatuur of zijn binnen dit gegeven kader te plaatsen. De problemen in de drie gebieden spitsen zich toe op ongeveer vergelijkbare punten. Het onderzoek geeft een aantal inzichten in de situatie binnen de Nationale Landschappen, AONB's en Regionale Landschappen en binnen de uitvoeringsorganisaties van Het Groene Woud, High Weald en Kempen en Maasland. Sommige resultaten van het onderzoek zijn niet zo sprekend als vooraf was verwacht en sommige onderzoeksvragen konden niet goed beantwoord worden door het gebrek aan de juiste informatie. Het was erg moeilijk om een goed beeld te krijgen van de organisaties. Dit kwam enerzijds doordat het een erg moeizaam proces was om interviews te regelen met AONB High Weald en vooral RL Kempen en Maasland. Pas tegen het eind van de stageperiode konden de interviews uiteindelijk worden afgenomen. Het interview met de directeur van RL Kempen en Maasland Ignace Schops is meerdere malen verplaatst en afgezegd. Uiteindelijk kon er een afspraak worden geregeld met projectleider Lambert Schoenmaekers van Kempen en Maasland waardoor toch informatie vanuit de organisatie kon worden verkregen.

Anderzijds was het moeilijk om van alle drie de organisaties aan ongeveer dezelfde gegevens te komen. Er zijn van AONB High Weald en Regionaal Landschap Kempen en Maasland niet veel publicaties beschikbaar gesteld. Vooral geschikte informatie over de financiering, van ook Nationaal Landschap Het Groene Woud, was moeilijk te verkrijgen. Daarnaast was ook concrete informatie over bijvoorbeeld het beheer van het landschap moeilijk te ontlokken. Dit is afhankelijk van wat de respondenten wel kwijt wilden en wat niet. Misschien had er tijdens de interviews op enkele punten dieper kunnen worden doorgevraagd, maar dit had waarschijnlijk niet tot meer bruikbare informatie geleid. Voor een completer beeld was het wellicht ook interessant om van meer actoren in High Weald en Kempen en Maasland door middel van een kort interview een breder beeld te verschaffen. Hier was echter helaas geen tijd meer voor.

Literatuurlijst

Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (2010). Landschapsatlas. (Geciteerd 20 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.agiv.be/gis/diensten/geo-vlaanderen/?catid=75>>.

Agentschap voor Natuur en Bos (2008). Beheer. Samen Sterk: Regionale Landschappen. Beschikbaar op het World Wide Web.

Agentschap voor natuur en bos (2010). Regionale Landschappen. (Geciteerd 20 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.natuurenbos.be/nl-be/thema/natuur/samenwerking/regionale_landschappen.aspx>.

AONB High Weald (2010a). High Weald Character Defined. (Geciteerd 27 maart 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.highweald.org/home/policy/aonb-management-plan/character-defined.html>>.

AONB High Weald (2010b). About us: AONB Unit Activities. (Geciteerd 27 maart 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.highweald.org/home/about-us/our-role.html>>.

Beckers T., I. Horlings & R. Smeets (2009). Tilburg, 20 oktober 2009 Landschap in Brabant van lijdend naar leidend. Naar een duurzame financiering van het Brabants Landschap. Documentnummer: 09.032. Telos, Tilburg.

Berg, A. van den (2004), De charme van de savanne. Onderzoek naar landschapsvoorkeuren. Alterra. Topos, 01, pp 10-12.

BrabantStad (2010). Samenwerkingsverband van Provincie Noord-Brabant en gemeenten Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg. Groene Steden. Geciteerd op 25 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.brabantstad.nl/groenesteden>>.

Coeterier, J. (1996). Dominant attributes in the perception and evaluation of the Dutch landscape, *Landscape and urban planning* 34, p. 27-44.

Compendium voor de leefomgeving (2009a). Samenwerkingsverband tussen PBL, CBS en Wageningen UR. Begrenzing Nationale Landschappen. (Geciteerd 18 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.compendiumvoorleefomgeving.nl/indicatoren/nl1510-Begrenzing-nationale-landschappen.html?i=12-148>>.

Compendium voor de leefomgeving (2009b). Samenwerkingsverband tussen PBL, CBS en Wageningen UR. Nationaal Landschap Het Groene Woud. (Geciteerd 18 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1490-Groene-Woud.html?i=12-148>>.

Community and local government (2010). Eric Pickles puts stop to flawed Regional Strategies (Geciteerd 16 juli 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.communities.gov.uk/newsstories/newsroom/1632132>>.

Daalhuizen, F., F. van Dam, M. Piek & N. Sorel (2008). Plattelandsontwikkeling en de gevolgen voor het landschap. Planbureau voor de Leefomgeving, NAI Uitgevers. Den Haag/ Rotterdam.

DEFRA [Department for Environment Food and Rural Affairs] (2010). Areas of outstanding natural beauty (AONBs) Conservation Boards: Departmental Guidance. (Geciteerd 8 mei 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.defra.gov.uk/rural/documents/protected/aonb-cbguidance.pdf>>.

Exchange-Rates. Org (2011). Exchange Rate Euro – Pound. (Geciteerd 16 juli 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://nl.exchange-rates.org/HistoricalRates/E/GBP/20-3-2009>>.

Freniere GF. (1997). Greenline parks in France: Les Parcs Naturels Régionaux. *Agric Human Values*. 4(14):337–352.

Goldman Environmental Prize (2008). Goldman Environmental Prize Winner Ignace Schops. (Geciteerd 3 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.goldmanprize.org/node/716>>.

Groffen, B., M. Bakx, M. de Lange, H. Tiessen & S. de Vuyst (2010). Beleidsevaluatie nationale landschappen. Het succes van de nationale landschappen: tussenstand 'ja, mits'. Royal Haskoning, Nijmegen.

Groote, Haartsen, Van Soest (2006). *Nature in the Netherlands*, TESSG 97(3), p 314-320.

Hammer T. (2007). Protected areas and regional development: conflicts and opportunities. In: *Protected areas and regional development in Europe: towards a new model for the 21st century*. London: Ashgate Publishing.

Hamin E. (2002). Western European approaches to landscape protection: a review of the literature. *J Plan Lit*. 16 : 339–358.

Harris R.B. (2003). *The Making of the High Weald*. Informing the High Weald AONB Management Plan 2004. Published by the High Weald AONB Joint Advisory Committee.

Het Groene Woud (2010a). Streekinformatie. Website initiatief van Provincie Noord-Brabant. (Geciteerd op 27 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.hetgroenewoud.com/hgw_dieper.php>.

Het Groene Woud (2010b). Streekorganisatie. Website initiatief van Provincie Noord-Brabant. (Geciteerd op 12 juni 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.hetgroenewoud.com/sto_info.php>.

Het Groene Woud (2010c). Streekrekening. Website initiatief van Provincie Noord-Brabant. (Geciteerd op 12 mei 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.hetgroenewoud.com/stf_info.php>.

Het Groene Woud (2010d). Coöperatie. Website initiatief van Provincie Noord-Brabant. (Geciteerd op 18 mei 2011). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.hetgroenewoud.com/chgw_info.php>.

High Weald Joint Advisory Committee (2009a). Annual Review 2008-2009.

High Weald Joint Advisory Committee (2009b). The High Weald Area of Outstanding Natural Beauty Management Plan 2004, a 20-year strategy. Second edition, adopted March 2009.

Ierland, E.C. van (2008). Het Nederlandse landschap in economisch perspectief. In: Bouma, J. (red) et al. (2008). De toekomst van het Nederlandse landschap, Wetenschappelijke bijdragen aan de toekomstige landschapskwaliteit. KNAW. Amsterdam.

Instituut voor Natuurbehoud (2005). Natuurrapport 2005 / deel VI Bescherming en herstel / # 39 Regionale Landschappen. Brussel.

IUCN (1994), International Union for the Conservation of Nature. Guidelines for protected area management categories. Gland/Cambridge: IUCN.

Jacobs, M. (2006). The production of mindscapes : a comprehensive theory of landscape experience. Wageningen.

Janssen, J., N. Pieterse & L. van den Broek (2007). Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk. Rotterdam: NAI Uitgevers, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.

Janssen, J. (2009a). Protected landscapes in the Netherlands: changing ideas and approaches', *Planning Perspectives*, 24, 4, pp. 435-455.

Janssen, J. (2009b). 'Sustainable development and protected landscapes: the case of The Netherlands', *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 16: 1, 37 - 47.

Keulartz, J., Swart, S. & Van der Windt, H. (2000). Natuurbeelden en Natuurbeleid, Nwo Ethiek & Beleid. Hieruit: hoofdstukken I-III (pag 13 -70).

Koomen, A.J.M. & D.M. Wascher, mmv M. Antrop (2002). Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid. Wageningen, Alterra, Research instituut voor de groene ruimte, Alterra-rapport 426.

Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, D.J. Brus, L.J. Keunen, G.J. Maas, T.N.M. van der Maat, & T.J. Weijschedé (2004). Steekproef landschap: actuele veranderingen in het Nederlandse landschap. Rapport 1049. Alterra, Wageningen.

Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijsschede (2007). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen, Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. WOT-rapport 34, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

Kuiper, R. & J. Janssen (2008). Lessen uit het buitenland: Bescherming Nationale Landschappen vergt cultuuromslag. Ruimtelijke Ordening magazine 26 (3), pp 31-33.

MiNa-Raad (2005). De evaluatie naar de werking van de regionale landschappen. (Geciteerd 10 juni 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.minaraad.be/adviezen/2010/de-evaluatie-van-de-werking-van-de-regionale-landschappen-in-2009>>.

MiNa-Raad (2009). De evaluatie naar de werking van de regionale landschappen in 2008. (Geciteerd 14 juni 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.minaraad.be/adviezen/2009/evaluatie-werking-regionale-landschappen-2008/09-22-Advies-evaluatie-regionale-landschappen-2008.pdf>>.

MiNa-Raad (2010). Over ons. (Geciteerd 10 juni 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <www.minaraad.be>.

Ministeries van OCW, VROM, LNV en V&W (1999). Nota Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. (Geciteerd 25 maart 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.belvedere.nu/>>.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001). Ruimte maken, ruimte delen; vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000/2020. Den Haag (The Netherlands): Ministerie van VROM.

Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006). Nota Ruimte. 3.4.3 Nationale Landschappen. (Geciteerd 10 april 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.vrom.nl/notaruimteonline/0203040300.html>>.

Mose I. (2007). A new paradigm for protected areas in Europe. In: Protected areas and regional development.

NAAONB [National Association for AONBs] (2004). An Introduction to Areas of Outstanding Natural Beauty. (Geciteerd 3 mei 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://induction.aonb.org.uk/pages/english/fullscreen_fs.htm>

NAAONB [National Association for AONBs] (2010). AONBs in more detail. (Geciteerd 3 mei 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.aonb.org.uk/wba/naaonb/naaonbpreview.nsf/Web%20Default%20Frameset?OpenFrameSet&Frame=Main&Src=%2Fwba%2Fnaaonb%2Fnaaonbpreview.nsf%2F%24LU.WebHomePage%2F%24first!OpenDocument%26Autoframed>>.

Natural England (2010). Designated Areas: Areas of Outstanding Natural beauty. (Geciteerd 3 mei 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.naturalengland.org.uk/ourwork/conservation/designatedareas/aonb/default.aspx>>.

Natural England, 2010b). About us. (Geciteerd 3 mei 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <http://www.naturalengland.org.uk/about_us/default.aspx>.

Nationale Landschappen (2010a). Initiatief van ministeries VROM en LNV. Meest gestelde vragen. Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.nationalelandschappen.nl/page.php?id=18#2>> (Geciteerd op 4 april 2010).

Pedroli, B., A. van Doorn, G. de Blust, M.L. Paracchini, D. Wascher & F. Bunch (2007), Europe's living landscapes. Essays exploring our identity in the countryside. Zeist: KNNV.

Planbureau voor de Leefomgeving (2008), Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluatie en beleidsopties. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven, december 2008 PBL-publicatienummer 500156001/2008.

Planbureau voor de Leefomgeving (2009). Natuurbalans 2009. H 3 Evaluatie Landschapsbeleid.

Planning Help (2010), Regional Spatial Strategies, A Quick Guide. (Geciteerd 16 juli 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <www.planninghelp.org.uk/planning-system/regional-spatial-strategies>.

Provincie Noord-Brabant (2006). Concept Uitvoeringsprogramma 2007 t/m 2013 Nationaal Landschap Het Groene Woud. Nieuwe dynamiek voor waardevol landschap met historie.

Quartermain, S. (2010). Chief Planning Officer Letter: Revocation of Regional Strategies. (Geciteerd 16 juli 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1631904.pdf>>.

Regionale Landschappen (2010). Regionale Landschappen. Initiatief van Vlaams Overleg Regionale Landschappen. (Geciteerd 30 maart 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <www.regionalelandschappen.be>.

Regionaal Landschap Kempen en Maasland (2010a). Jaarverslag 2009 en Werkprogramma 2010.

Regionaal Landschap Kempen en Maasland (2010b). Organisatie. (Geciteerd 29 maart 2010). Online beschikbaar op het World Wide Web: <<http://www.rlkm.be/nl/organisatie>>.

Renes, J. (2006). Landschap in de EHS, Landschap 23 (2), p 109-120.

Renes, H. (2008), Historisch perspectief als recept. Landschap 25(4), pp. 203-204.

Renes, H. (2009a), Landschap als Arena Inleiding. College 'Landschap als Arena'. Master Geocommunicatie Universiteit Utrecht. 9 november 2009.

Renes, H. (2009b), Landschapsbeleid in Nederland. College 'Landschap als Arena', Geocommunicatie Universiteit Utrecht. 18 november 2009.

Rogge, E. & F. Nevens en H. Gulinck (2004). Perceptie en beleving van landbouwlandschappen in Vlaanderen: literatuurstudie en theoretisch kader. Publicatie Steunpunt Duurzame Landbouw. Gontrode.

Rogge, E., Nevens, F., Gulinck, H. (2007) Perception of rural landscapes in Flanders: looking beyond aesthetics, *Landscape and urban planning* 82, p. 159-174.

Rooijen, R.S van, (2008), *Vergelijkend onderzoek naar de benadering van het cultuurlandschap in de Nationale Landschappen in Nederland en de Areas of Outstanding Natural Beauty in Engeland*. Thesis Land Use Planning, Wageningen UR.

Roos-Klein Lankhorst, J., S. de Vries, A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemen & C. Schuiling (2005), *BelevingsGIS versie 2. Waardering van het Nederlandse landschap door de bevolking op kaart*. Wageningen. Alterra-rapport 1138, Reeks belevingsonderzoek nr. 14.

Streekfonds 'Een hart voor Limburg' (2010). Streekfonds 'Een hart voor Limburg'. (Geciteerd 29 juni). Online beschikbaar op het World Wide Web:
<<http://www.streekfondseenhartvoorlimburg.be/index/be-nl/7398/navigationcats/2574/>>.

Streekraad Het Groene Woud en de Meierij (2008a). *GebiedsMeerjarenProgramma (GMJP) Het Groene Woud en de Meierij 2009 – 2013*.

Streekraad Het Groene Woud en de Meierij (2008b). *Ontwikkelingsstrategie Het Groene Woud en de Meierij*.

Streekraad Het Groene Woud en de Meierij (2008c). *Financieringsvoorstel Stichting Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij*

Streekraad Het Groene Woud en de Meierij (2010). *Gebiedsjaarverslag 2009 Het Groene Woud en de Meierij*.

Wylie, J. (2007), *Landscape*. New York: Routledge.

Lijst met figuren

- Figuur 2.1 Grondgebruik in Nederland in 1900 en 2000
- Figuur 2.2 Grotere percelen door ruilverkaveling en kaler landschap door intensivering landbouw
- Figuur 3.1 De twintig Nationale Landschappen
- Figuur 3.2 Kernkwaliteiten van Het groene Woud en Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Figuur 3.3 Indicatieve begrenzing Nationaal Landschap Het Groene Woud
- Figuur 3.4 Het Groene Woud (indicatie van het gebied zonder begrenzing)
- Figuur 3.5 Kenmerkend landschap Nationaal Landschap Het Groene Woud
- Figuur 3.6 Areas of Outstanding Natural Beauty
- Figuur 3.7 Omgeving en krachtenveld High Weald
- Figuur 3.8 Administratieve grenzen van AONB High Weald
- Figuur 3.9 Een in het landschap verzonken pad
- Figuur 3.10 Veldpatroon AONB High Weald met bossages als perceelafscheiding
- Figuur 3.11 De Regionale Landschappen, voorlopig en definitief erkend 2010
- Figuur 3.12 Gemeentelijke indeling en thematische indeling Regionaal Landschap Kempen en Maasland, 2010
- Figuur 3.13 De drie deelgebieden Hoge Kempen, Kempen-Broek en Maasvallei
- Figuur 4.1 Overzicht resultaten hoofdstuk 4
- Figuur 4.2 Sterkte-zwakte analyse Nationale Landschappen
- Figuur 4.3 Sterkte-zwakte analyse Areas of Outstanding Natural Beauty
- Figuur 4.4 Sterkte-zwakte analyse Regionale Landschappen
- Figuur 5.1 Werkgebieden van Bestuurlijk Platform Nationaal Landschap Het Groene Woud, Reconstructiecommissie De Meierij en Innovatieplatform Duurzame Meierij
- Figuur 5.2 Indicatieve ligging van het werkgebied van streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij
- Figuur 5.3 Organogram streekorganisatie Het Groene Woud Het Groene Woud en De Meierij
- Figuur 5.4 Heg, voorbeeld van een oud landschapselement dat in het landschap wordt teruggebracht
- Figuur 5.5 Organogram AONB High Weald
- Figuur 5.6 Landbouwgebied met dorp in AONB High Weald
- Figuur 5.7 Organogram Regionaal Landschap Kempen en Maasland
- Figuur 5.8 Luchtfoto van de Maasvallei in Regionaal Landschap Kempen en Maasland
- Figuur 5.9 Overzicht resultaten hoofdstuk 5
- Figuur 5.10 Sterkte-zwakte analyse Nationaal Landschap Het Groene Woud
- Figuur 5.11 Sterkte-zwakte analyse Area of Outstanding Natural Beauty High Weald
- Figuur 5.12 Sterkte-zwakte analyse Regionaal Landschap Kempen en Maasland
- Figuur 6.1 Bijdrage aan het Streekhuis naar actor in procenten voor het jaar 2009
- Figuur 6.2 Uitgaven organisatie Streekhuis Het Groene Woud en de Meierij per post voor het jaar 2009
- Figuur 6.3 Totale inkomsten AONB High Weald 2008-2009 naar bron in procenten
- Figuur 6.4 Basisinkomsten AONB High Weald 2008-2009 naar bron in procenten
- Figuur 6.5 Projectinkomsten AONB High Weald 2008-2009 naar bron in procenten
- Figuur 6.6 Uitgaven totaal naar uitgavenpost AONB High Weald 2008-2009
- Figuur 6.7 Uitgaven per project AONB High Weald 2008-2009
- Figuur 6.8 Inkomsten Regionaal Landschap Kempen en Maasland naar actor in het jaar 2009
- Figuur 6.9 Uitgaven Regionaal Landschap Kempen en Maasland per uitgavenpost in 2009
- Figuur 6.10 Budget en grondoppervlak van de streekorganisaties vergeleken
- Figuur 6.11 Uitgaven per streekorganisatie naar uitgavenpost in procenten

Lijst met geïnterviewden en vragen

Wilma van der Pijll	projectleider Nationaal Landschap Het Groene Woud
Margriet Schipper	projectleider Nationaal Landschap Het Groene Woud
Sally Marsh	directeur Unit van AONB High Weald
Lambert Schoenmaekers	projectleider binnen Regionaal Landschap Kempen en Maasland
Ernst-Jan van Haaften	Brabantse Landschappen
Kees Laarhoven	werkzaam bij Natuurmonumenten
Ger van den Oetelaar	voormalig wethouder van de gemeente Boxtel, één van de initiatiefnemers en trekkers van Het Groene Woud verschillende functies binnen de streekorganisatie Het Groene Woud en de Meierij

Indicatie van interviewvragen

Nationaal beleid & juridisch kader

- *Hoe moeten de doestellingen behaald worden? (welke instrumenten, maatregelen etc.)*
- *Is er sprake van top-down, bottom-up of een combinatie van beide, wat werkt het best?*
- *Wordt er door de overheid op een bepaalde manier gestuurd?*
- *Is en hoe is het beschermingsbeleid juridisch ingekaderd?*
- *Is de continuïteit van het gevoerde beleid gewaarborgd?*
- *Ruimtelijke differentiatie beleid?*
- *Is het beleid vooral gericht op behoud of ontwikkeling?*
- *Wat is de toegevoegde waarde voor de regio om een Nationaal Landschap, Regionaal Landschap of AONB te zijn? (Wat krijgen ze extra? En hoe etc) Waarin onderscheiden deze gebieden zich ten opzichte echt van gebieden die deze bescherming niet hebben? (toegevoegde waarde boven regelingen die voor heel het land gelden?)*

Organisatie

- *Hoe groot is de bestuurskracht? (sterke regie of consensus?)*
- *Is er sprake van top-down, bottom-up of een combinatie van beide, wat werkt het best?*
- *Wie heeft de doelen gesteld? Komt dit van bovenaf of onderop?*
- *Welke intentieverklaring?*
- *Wie is er voor wat verantwoordelijk?*
- *Is de continuïteit van de organisatie en het gevoerde beleid van de organisatie gewaarborgd? (Of is er één persoon die er hard aan trekt en klapt het zonder hem in?)*
- *Hoe wordt geprobeerd om het draagvlak onder de lokale bevolking en ondernemers voor het beschermde landschap te vergroten?*
- *Is het creëren van draagvlak onder bevolking nu wel zo belangrijk of is dit niet erg belangrijk om het beleid uit te kunnen voeren?*
- *In welke mate heeft de communicatie effect?*
- *Hoe leeft het gebied nu in de regio?*

- *Wat zijn de grootste kansen en gevaren in het gebied?*

Beheer:

- *Hoe gaat men te werk?*
- *Wordt de landschapskwaliteit structureel behouden en verbeterd? (Hoe houd je het landschap op peil, ondanks beleid vaak toch achteruitgang)*
- *In hoeverre worden er elementen aan het landschap toegevoegd? (heggen, hoogstambomen etc)*
- *In hoeverre wordt er met het beleid voor een kwaliteitsimpuls van het landschap gezorgd?*
- *Wat is de X-factor achter het beleid van het gebied? (Wat is het doorslaggevende element achter het beleid? Is dit passie, geld of?)*
- *Wat is het grootste succes dat is behaald?*

Financiering

- *Welke actoren investeren hoeveel in het gebied?*
- *Hoe wordt geprobeerd financiering aan te trekken?*
- *Staat de financiering voor langere termijn vast?*
- *Genoeg budget voor structureel landschapsbeleid?*
- *Wat gebeurt er met de financiering? Wat wordt er gefinancierd? (categorieën waar het geld naar toe gaat: vooral naar toerisme, branding of echt naar landschap?)*