

Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland

Onderzoek naar de aanwezigheid van
voorwaarden voor doeltreffend beleid

Rekenkamer Zeeland
Middelburg, maart 2010

REKENKAMER ZEELAND

Leden

mr. J.J.I. Verburg (voorzitter)

dr. P. Castenmiller

drs. A.B.C. de Klerck

Onderzoekers

drs. M.F. Blommaert (Rekenkamer Zeeland)

drs. L.M.E.C. Lommers (Rekenkamer Zeeland)

Research voor Beleid

D. Bosscher

Secretariaat

Postadres: Postbus 6001

4330 LA Middelburg

Telefoon: 0118 - 631841

E-mail: rekenkamer@zeeland.nl

Website: www.rekenkamerzeeland.nl

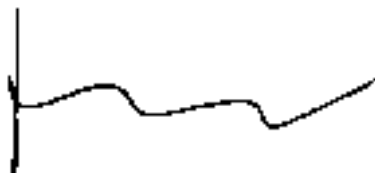
Voorwoord

Dit onderzoek van de Rekenkamer Zeeland betreft het provinciaal beleid rond het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland. Op het eerste gezicht betreft dit een onderwerp dat zich in de marge van het provinciale beleid bevindt. Er zijn relatief weinig middelen mee gemoeid en het maatschappelijk belang lijkt evenmin zeer groot. Het onderzoek strekt zich verder uit over een periode die al weer enige tijd terug is, zodat er enige ontwikkelingen aan te geven zullen zijn die het geschetste beeld nuanceren. Niettemin achten wij de onderzoeksresultaten nog steeds van belang. Dat leidt er overigens wel toe dat wij eraan hechten om, voorafgaand aan het verslag, de resultaten in een breder kader plaats te geven. Dit bredere kader betreft de vraag op welke wijze de inzichten uit dit onderzoek bij kunnen dragen aan een vergroting van de doeltreffendheid van het beleid van de Provincie Zeeland.

Voor Zeeland zijn zowel de economie als de natuurontwikkeling belangrijke thema's. In de praktijk worden deze geregeld als conflicterende thema's ervaren. Concrete uitingen hiervan zijn de tegenstellingen bij de WCT, de visserijbelangen en de verdieping van de Westerschelde. Het spreekt voor zich dat dit voor Zeeland een slechte zaak is. Wanneer beide belangen niet verbonden worden heeft dit negatieve consequenties voor de toekomst van Zeeland. Wanneer deze belangen en partijen wel kunnen worden verbonden neemt de doeltreffendheid van opereren navenant toe.

Hier ligt ook de relevantie van het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek. Het Nationaal Landschap is immers bij uitstek een instrument waarbij economie en landschap verbonden kunnen worden en burgers en ondernemers betrokken kunnen worden. Juist op dit punt, zo blijkt uit het onderzoek, maakt de provincie onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die er liggen in de communicatie met burgers en ondernemers bij en over dergelijke projecten. Daarmee mist zij naar onze mening een kans. Natuurlijk kan het beleid rond het Nationaal Landschap op zichzelf niet alle tegenstellingen overbruggen. Maar de Rekenkamer is er op basis van het onderzoek wel van

overtuigd dat een effectievere communicatie over het Nationaal Landschap een bijdrage kan leveren aan het verbinden van de thema's economie en natuur en de daarbij betrokken organisaties en personen. Bouwstenen voor een effectievere communicatie worden in het rapport aangereikt.

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left and a series of connected loops and curves extending to the right.

Mr. J.J.I. Verburg
Voorzitter Rekenkamer Zeeland

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Toelichting op het onderzoeksthema	9
1.2 Doel en onderzoeksopzet	10
2 Beleidskader	12
2.1 Wettelijke kaders en beleidsnotities	12
2.1.1 Voorwaarden voor doeltreffend beleid	13
2.2 Deelgebieden en partners	15
2.2.1 Overlegstructuren	17
2.3 Doelstelling	18
2.4 Middelen	19
3 Uitvoering	22
3.1 Totstandkoming uitvoeringsprogramma	22
3.2 Traject tot subsidieverlening	27
3.3 Subsiëring van de projecten	28
3.4 Communicatie	33
3.5 Conclusies over de uitvoering	40
4 Effecten	42
4.1 Instrumenten voor monitoring	42
4.2 Meetbaarheid van effecten	44
4.3 Terugkoppeling naar het bestuur	45
5 Conclusies en aanbevelingen	47
5.1 Bevindingen	47
5.2 Conclusie	48
5.3 Aanbevelingen	51
6. Bestuurlijk Commentaar	52
7. Nawoord	57
Bijlage: Lijst van geïnterviewden	59

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport richt zich op de vraag of de voorwaarden aanwezig zijn om te komen tot een doeltreffend beleid in het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, een landschap dat bestaat uit drie delen: de Zak van Zuid-Beveland, het centrale deel van Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen. Het kabinet heeft in de Nota Ruimte twintig gebieden aangewezen die internationaal zeldzaam of uniek zijn of kenmerkend voor Nederland. In Zeeland heeft het kabinet gekozen voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland. De provincie is in dit gebied verantwoordelijk voor het beleid en heeft een rol te vervullen als actieve stimulator van ruimtelijke ontwikkelingen.

De voorwaarden (de basis voor een doeltreffend beleid) zijn door het kabinet omschreven in de Nota Ruimte. De provincie heeft haar kant van de voorwaarden verder uitgewerkt in het “Omgevingsplan Zeeland 2006-2012” en in de nota “Van beleid naar uitvoering. Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, 2006” (hierna: het Uitvoeringsprogramma). In de uitvoering van haar beleid heeft de provincie te maken met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers (bewoners, ondernemers). Uitgangspunt is een nauwe samenwerking met deze actoren.

In de praktijk blijken vooral onduidelijkheden te bestaan over visie, gebiedsbegrenzing, rolverdeling (met name de regiefunctie), subsidiëring en communicatie. Daarnaast zijn veel Zeeuwse burgers niet op de hoogte van het bestaan van het concept Nationaal Landschap.

De oorzaak van de onduidelijkheden ligt voornamelijk in de rolopvatting die de provincie hanteert en die in een aantal gevallen afwijkt van de verwachtingen die andere actoren hierbij hebben. Als verklaring voor deze rolopvatting wordt het grote verschil in verwachte rijks gelden en toegekende rijks gelden genoemd.

De provincie neemt, met name volgens de maatschappelijke organisaties, te weinig de regie in handen. De provincie kiest voor een duidelijk decentraal gevoerd beleid waar verantwoordelijkheden (ook voor de communicatie) voornamelijk in de drie deelgebieden worden gelegd.

Al met al stellen wij vast dat de voorwaarden (voor een doeltreffend beleid) deels aanwezig zijn, maar dat een aantal ervan onvoldoende is ingevuld en uitgewerkt. Met een voor alle betrokken duidelijke (her)beschrijving van

visie, taken, overleg en regievoering, financiering, rapportage en door een direct verband te leggen met een op actiepunten herschreven communicatieplan worden voorwaarden geschapen die kunnen leiden tot een doeltreffend beleid.

1 Inleiding

Het kabinet heeft in de Nota Ruimte¹ twintig gebieden aangewezen die internationaal zeldzaam of uniek zijn of kenmerkend zijn voor Nederland. Deze gebieden hebben de status gekregen van ‘Nationaal Landschap’. In de Provincie Zeeland heeft het kabinet gekozen voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, een landschap dat bestaat uit drie delen: de Zak van Zuid-Beveland, het centrale deel van Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen. Drie gebieden, die elk over eigen unieke kernkwaliteiten beschikken. Drie gebieden ook waar natuurbescherming, landbouw en economie verschillende belangen hebben en hun wensen neerleggen bij de provincie die in haar rol als actieve stimulator van ruimtelijke ontwikkelingen verantwoordelijk is voor het beleid.

De Rekenkamer Zeeland heeft onderzoek uitgevoerd naar de vraag of de voorwaarden voor doeltreffend beleid ten aanzien van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland aanwezig zijn. Deze opdracht past binnen de taak waarvoor de Rekenkamer zich gesteld ziet: op een constructieve en kritische wijze een bijdrage leveren aan het gevoerde bestuur/beleid van de provincie, waarbij de Rekenkamer zich bovendien richt op mogelijke leerpunten voor de organisatie.

Daarbij voldoet het onderwerp Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland aan de algemene onderzoekscriteria van de Rekenkamer: het onderwerp heeft zoals gezegd een hoog potentieel leereffect, er is sprake van een aanmerkelijk financieel, organisatorisch of bestuurlijk belang en/of de resultaten van het onderzoek kunnen een positieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van de informatievoorziening aan Provinciale Staten en aan de doeltreffendheid, doelmatigheid en/of rechtmatigheid van het gevoerde beleid.

1.1 Toelichting op het onderzoeksthema

Voor het ruimtelijk beleid in de Nationale Landschappen is het adagium ‘behoud door ontwikkeling’ het uitgangspunt. Ontwikkeling is alleen mogelijk als de kernkwaliteiten van het landschap, zoals cultuurhistorische elementen en recreatieve toegankelijkheid, worden behouden of versterkt².

Voor de Provincie Zeeland ligt hier een belangrijke taak. Een taak die nieuw

¹ Nota Ruimte. Vastgesteld in de Ministerraad d.d. 23 april 2004.

² Uit de Nota Ruimte.

is en voortkomt uit het recentelijk veranderde nationale ruimtelijke orderingsbeleid. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van het (rijks-)beleid voor Nationale Landschappen. In hun uitvoeringsplannen beschrijven de provincies hoe ze de kernkwaliteiten van het betreffende Nationale Landschap willen behouden, beheren en versterken. Vervolgens maken zij afspraken met de gemeentes en andere partijen over de wijze waarop de provinciale plannen doorwerken, bijvoorbeeld in bestemmingsplannen³.

De Provincie Zeeland claimt een actieve rol in dit nationale beleid en richt zich expliciet op de uitvoering van relevante plannen. Zo heeft het Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland de titel ‘Van beleid naar uitvoering’ meegekregen, waarin gedeputeerde Van Waveren bovendien expliciet de samenwerking zoekt: ‘Zeeland is mooi’ stelt de provincie en ‘het mooi houden en nog mooier maken (...) kan alleen samen met hulp van alle inwoners’⁴.

In 2008 heeft de Kring van Provinciale Rekenkamers, waarvan de Rekenkamer Zeeland lid is, een vooronderzoek laten uitvoeren naar mogelijke onderzoeksscenario’s op het gebied van ruimtelijke ordening. Het Nationaal Landschap was een van de genoemde onderzoeksscenario’s. De Rekenkamer Zeeland heeft naar aanleiding van het vooronderzoek besloten een vervolgonderzoek uit te voeren naar de aanwezigheid van de voorwaarden voor een doeltreffend beleid ten aanzien van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland.

1.2 Doel en onderzoeksopzet

Het doel van het onderzoek is te inventariseren of voorwaarden voor een doeltreffend provinciaal beleid voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland aanwezig zijn.

‘Doeltreffend’ betekent hier dat de uitvoering van het provinciale beleid uitmond in prestaties en effecten die op hun beurt weer tot realisatie van de beoogde doelen van het landschapsbeleid leiden. Doeltreffendheid heeft in dit onderzoek betrekking op de inrichting en het doorlopen van het beleidsproces.

³ Bron: www.nationalelandschappen.nl.

⁴ Bron: Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, p.4.

Voor dit onderzoek is een documentenstudie uitgevoerd en is gesproken met een vertegenwoordiger van het ministerie van VROM. Vervolgens richtte het onderzoek zich op de uitvoering van het beleid in de praktijk: in hoeverre zijn de voorwaarden voor doeltreffend beleid aanwezig in de praktische uitvoering van dat beleid? Ter beantwoording van deze vraag is gesproken met betrokkenen vanuit de provincie, de ketenpartners, belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties. De interviewverslagen zijn door de respondenten geverifieerd en geaccordeerd. Tevens is een gesprek gevoerd met regionale vertegenwoordigers van de ministeries van LNV en OCW.

2 Beleidskader

2.1 Wettelijke kaders en beleidsnotities

Het beleid voor de Nationale Landschappen is in grote mate bepaald door de rijksoverheid. De provincie wordt geacht dit beleid uit te voeren en om te zetten in expliciete doelen en middelen. De provincie zal hierbij belanghebbende groeperingen (actoren) moeten benaderen en betrekken. Ze dient met hen afspraken te maken en procedures voor de gewenste samenwerking vorm te geven.

Start- en eindpunt van het beleidsmodel worden gevormd door het concrete beleid dat de beleidsmaker voor ogen staat en de eventuele kaders die dit beleid inkleuren. Aan het einde van de cyclus kan op basis van de opgedane kennis het beleid worden bijgesteld om bijvoorbeeld de doeltreffendheid te vergroten. Het startpunt van de onderhavige beleidscyclus is het rijksbeleid ten aanzien van de Nationale Landschappen, zoals beschreven in de Nota Ruimte.

De Nota Ruimte biedt kaders en voorwaarden voor het provinciale beleid, niet alleen ten aanzien van het Nationaal Landschap maar ook ten aanzien van de rol van provincies binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid in zijn totaliteit.

Sinds de Nota Landschap (Ministerie van LNV, 1992) wordt op nationaal niveau onderscheid gemaakt tussen generiek en specifiek landschapsbeleid. Generiek beleid focust op ‘alledaagse’ landschappen, specifiek beleid op bijzondere en waardevolle landschappen, die daartoe worden aangewezen of bestemd. Het generieke beleid is gericht op instandhouding en versterking van de basiskwaliteit van het landschap. Voor dit beleid geldt het motto ‘ontwikkelen met kwaliteit’. Voor het specifieke beleid geldt ‘behoud door ontwikkeling’. In de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004) wordt dit onderscheid eveneens gevolgd. In beide nota's ligt het accent op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en het Rijk bij de uitvoering van het beleid. Conform de gekozen sturingsfilosofie (‘decentraal wat kan, centraal wat moet’), worden provincies en gemeenten verantwoordelijk gesteld voor de basiskwaliteit van het landschap.

Op 1 januari 2007 trad bovendien de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) in werking en daarmee kwam ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) beschikbaar. Provincies voeren over het ILG de regie. Met belangrijke rollen voor de gemeentes en de waterschappen zorgen de provincies er voor dat de rijksdoelen uit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 geïntegreerd worden met de inspanningen in de regio's.

Op grond van het (nationaal bepaalde) beleid hebben de provincies beleid ontwikkeld voor hun Nationale Landschappen. Versterkt door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (nWro) wordt nog meer dan tevoren de samenwerking met de ketenpartners gezocht. Stuur de Nota Ruimte op inhoud, de nWro biedt aanvullend de wettelijke en procedurele beleidskaders voor de (stimulering van de) samenwerking tussen provincies en gemeenten. Het ILG biedt de nodige extra financiële ondersteuning.

2.1.1 Voorwaarden voor doeltreffend beleid

De voorwaarden (de basis voor een doeltreffend beleid) zijn een wettelijk kader, beslissingsbevoegdheid, organisatie, arbeidskracht en financiële middelen. Deze voorwaarden staan omschreven in de Nota Ruimte. Daarnaast moet in provinciale plannen duidelijk omschreven staan:

- Gebiedsaanduiding, visie en doelstellingen;
- Samenhang met reeds bestaande nota's en programma's;
- Betrokken actoren, hun afzonderlijke taken en hun hiërarchische verhouding (alsmede de regievoering);
- Bestuurlijk overleg, kwaliteitsteams;
- Werkwijze, procedures, besluitvorming;
- Financieringsstromen (financiering en subsidieregeling);
- Wijze en frequentie van monitoren, verslaglegging en rapporteren;
- De interne en externe communicatie.

Van zichzelf zijn deze punten voorwaarden te noemen. Zij zijn vervolmaakt zodra er in concreto uitvoering aan wordt gegeven. De voorwaarden die van toepassing zijn op het Nationaal Landschap, zijn door het Rijk gegeven en worden door de provincie verder uitgewerkt in het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 en het Uitvoeringsprogramma.

De Provincie Zeeland heeft het provinciale ruimtelijk ordeningsbeleid vastgelegd in het 'Omgevingsplan Zeeland 2006-2012'. In het plan staan de begrippen kwaliteit, dynamiek, ontwikkelingsgericht en samenwerking met medeoverheden en maatschappelijke organisaties in de provincie centraal. Het uitgangspunt in dit plan is een duurzame ontwikkeling van het Zeeuwse grondgebied. Dit betekent dat de provincie streeft naar groei van het sociaal-cultureel, economisch en ecologisch kapitaal in de provincie, zonder dat de groei van het ene kapitaal ten koste gaat van het andere. Ook mag ongelijkheid niet worden afgewenteld op de toekomst of andere regio's⁵.

In het Omgevingsplan heeft de provincie de globale begrenzing van het Nationaal Landschap uit de Nota Ruimte gedetailleerd vastgelegd en de kernkwaliteiten per deelgebied uitgewerkt. Ten aanzien van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland hebben Provinciale Staten de volgende doelstelling geformuleerd: 'De kernkwaliteiten in het Nationaal Landschap behouden en versterken'.

Ten aanzien van het Nationaal Landschap staan in het Omgevingsplan de volgende acties:

- Inventariseren en nader beschrijven van de kernkwaliteiten per deelgebied van het Nationaal Landschap.
- Vaststellen en uitvoeren van een uitvoeringsprogramma voor het Nationaal Landschap.
- Coördineren en meefinancieren van projecten ter behoud en versterking van de kernkwaliteiten.
- Stimuleren van recreatieve ontwikkelingen in het Nationaal Landschap.

Wat betreft de uitwerking van de doelstellingen in meetbare effecten kan

⁵ Omgevingsplan Zeeland 2006-2012, vastgesteld door Provinciale Staten van Zeeland op 30 juni 2006.

worden geconstateerd dat deze uitwerking weinig expliciet is. Provinciale Staten hebben in het Omgevingsplan weliswaar als doel gesteld dat de kernkwaliteiten in het Nationaal Landschap moeten worden behouden en/of versterkt, maar deze doelstelling is verder niet omgezet in concreet meetbare resultaten, zoals een bepaald aantal hectare extra natuur, een maximaal verlies van minder dan een gegeven percentage aan duingebied, et cetera. Hierdoor is een toets om de resultaten van het beleid te meten nauwelijks kwantitatief uit te drukken, laat staan SMART+C⁶ te maken. Met andere woorden, op basis van de gedefinieerde beleidsdoelen is een evaluatie van behoud of versterking van de kernkwaliteiten nauwelijks concreet te maken.

Naast deze doelstelling hebben Provinciale Staten in het Omgevingsplan wel concrete acties en prestaties benoemd. Maar de meetbaarheid is zeker niet volledig SMART+C te noemen. Zo is een van die acties, het stimuleren van recreatieve ontwikkelingen, weinig specifiek geformuleerd en is er in meer algemene zin geen duidelijke tijdsplanning aan de acties en prestaties gekoppeld.

Het blijft daardoor voor onderzoekers, maar ook voor beleidsmakers en bestuurders, moeilijk te bepalen wanneer de provincie aan een actie of prestatie heeft voldaan.

2.2 Deelgebieden en partners

In de Nota Ruimte heeft het kabinet twintig gebieden aangewezen die internationaal zeldzaam of uniek zijn of kenmerkend zijn voor Nederland. Deze gebieden hebben de status gekregen van 'Nationaal Landschap'. In de Provincie Zeeland heeft het kabinet gekozen voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, een landschap dat bestaat uit drie delen: de Zak van Zuid-Beveland, het centrale deel van Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen.

De grote lijnen van de drie gebieden zijn nationaal vastgesteld, de precieze duiding van de grenzen is een provinciale aangelegenheid. Bij het bepalen van de grenzen is de provincie in principe uitgegaan van cultuurhistorische en landschappelijke hoofdstructuren.

⁶ SMART +C staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent

Figuur 2.1 Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland
(Bron: www.nationalelandschappen.nl)



Daarnaast hebben pragmatische overwegingen een rol gespeeld bij de precieze afbakening:

- In het deelgebied Walcheren zijn het bestaande stedelijke gebied en de stedelijke uitbreidingen die al bekend zijn, buiten de begrenzing gehouden om te kunnen voldoen aan de woningbouwtaakstelling voor het stadsgewest Middelburg-Vlieninge.
- In de Zak van Zuid-Beveland is de provincie uitgegaan van het voormalige Waardevol Cultuurlandschap (WCL). Vanwege de woningbouwopgave heeft de provincie ruimte geboden aan de groeikernen Heinkenszand en 's-Heerenhoek, omdat anders de bouwopgave door het 'migratiesaldo nul principe' onder druk zou komen te staan.
- Bij het deelgebied West Zeeuws-Vlaanderen heeft de provincie ervoor

gekozen rekening te houden met het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal, zodat beide programma's makkelijk op elkaar afgestemd kunnen worden. Ook valt de Staats-Spaanse Linie (deels) buiten het Nationaal Landschap, omdat de doelstellingen van dit project ook kunnen worden behaald met behulp van middelen uit het ILG. Tot slot is gekozen voor een begrenzing binnen de gemeente Sluis en is het deel in Terneuzen niet toegevoegd waardoor er sprake is van één enkele gemeentelijke partner.

2.2.1 Overlegstructuren

De provincie streeft een ontwikkelingsgerichte aanpak na waarbij in de beleidsvorming en uitvoering ruimte is voor de regio. Hiertoe heeft de provincie zowel het Omgevingsplan als het Uitvoeringsprogramma besproken in de ambtelijke en bestuurlijke overleggen per deelgebied. Ook zijn er inspraakavonden en consultatiebijeenkomsten gehouden. Hierbij hebben dorpsraden, burgers en bedrijven hun visie op het Nationaal Landschap kunnen geven.

Met deze bijeenkomsten heeft de provincie gestreefd naar draagvlak voor (de uitwerking van) het beleid. Naast interactie over het te voeren beleid binnen het deelgebied is er ook sprake van grensoverschrijdend overleg. Dit geldt voor het deelgebied West Zeeuws-Vlaanderen. Het aangrenzende gebied in België heeft eveneens de status van beschermd Provinciaal Landschap.

De gemeente Sluis heeft – mede daarom – samen met de Belgische gemeente Knokke een landschapsvisie opgesteld met als doel de omgevingskwaliteiten aan beide kanten van de grens te versterken. Daarnaast is er ambtelijk overleg tussen Nederlandse en Belgische ministeries; zo is er jaarlijks een contactdag.

In de drie deelgebieden zijn ambtelijke en bestuurlijke overleggen ingericht. De ambtelijke overleggen bereiden de bestuurlijke overleggen voor. Bij de bestuurlijke overleggen worden besluiten voorbereid. Deze adviezen zijn zwaarwegend. De betrokkenheid van de provincie is groot in deze overleggen. In de deelgebieden Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen wordt het bestuurlijk overleg voorgezeten door een gedeputeerde. In de Zak van Zuid-Beveland heeft de burgemeester deze rol op zich genomen. Maatschappelijke organisaties kunnen deel uitmaken van het regionale bestuurlijke overleg.

In de Zak van Zuid-Beveland en Walcheren is er twee tot vier keer per jaar een bestuurlijk overleg. In West Zeeuws-Vlaanderen is er met de gebiedscommissie 'West Zeeuwsch-Vlaanderen' elke vier tot zes weken een bestuurlijk overleg. In de Zak van Zuid-Beveland is de organisatievorm vanuit het programma Waardevol Cultuurlandschap (WCL) doorgezet ten behoeve van het Nationaal Landschap.

De provincie wil met haar beleid ruimte bieden aan een nieuwe economische dynamiek en tegelijkertijd de Zeeuwse omgevingskwaliteiten versterken. Kwaliteit is echter een moeilijk te definiëren begrip. De Provincie Zeeland heeft ervoor gekozen kwaliteit niet nader in beleidsstukken te definiëren, maar in specifieke situaties een team van experts te laten adviseren over de wijze waarop de Zeeuwse omgevingskwaliteiten kunnen worden versterkt, zonder dat dit ten koste gaat van de economische dynamiek. Dit kwaliteits-team kan bij planvorming en ontwikkeling betrokken worden om een bijdrage te leveren aan het kwaliteitsdenken, zoals beschreven in het plan van aanpak uit 2006⁷.

2.3 Doelstelling

In algemene zin geldt dat binnen Nationale Landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt ('ja, mits'-regime). Binnen Nationale Landschappen is er ruimte voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de omvang en locatie van woningbouw. Nationale Landschappen bieden daarnaast ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, inclusief niet-grondgebonden landbouwbedrijven. Ook hier maken provincies en gemeenten afspraken over aard en omvang van locaties voor bedrijventerreinen. In Nationale Landschappen met een substantieel negatieve bevolkingsontwikkeling, waar ondanks toepassing van het 'migratiesaldo nul principe' de bevolkingsafname niet gekeerd kan worden, kan onder voorwaarden een hoger aantal woningen worden gebouwd dan uitgaande van het 'migratiesaldo nul principe' mogelijk zou zijn.

In dergelijke gevallen mag een door de provincie te bepalen en door het Rijk te beoordelen beperkt aantal woningen extra worden gebouwd, mits de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap worden behouden of worden ver-

⁷ Het omgevingsplan in uitvoering, een tienpuntenplan. Provincie Zeeland, 2006.

sterkt. Deze uitzonderingsbepaling moet bijdragen aan het behoud van de economische vitaliteit, de leefbaarheid en het draagvlak voor voorzieningen in het Nationaal Landschap. Maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor behoud van de kwaliteiten van deze landschappen. Om die reden zijn grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en infrastructurele projecten niet toegestaan. Waar deze ingrepen redelijkerwijs vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn, dienen mitigerende en compenserende maatregelen, zoals inpassing en grote aandacht voor ontwerp kwaliteit, te worden getroffen.

Gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties kunnen subsidies aanvragen als zij projecten willen uitvoeren die passen binnen het kader van het Nationaal Landschap. In de subsidieverordening ILG zijn particulieren uitgezonderd, hetgeen opvallend te noemen is, omdat in de evaluatie van het communicatieplan⁸ als doelstelling genoemd wordt: “de provincie wil door de inzet van communicatie bekendheid geven aan de aanvraagmogelijkheden die een bewoner heeft en het loket waar een bewoner moet zijn.” Ook in de nationale communicatie wordt expliciet ten behoeve van ondernemers gemeld: “Een goed idee voor een initiatief op dit gebied zou in aanmerking kunnen komen voor een financiële bijdrage van de provincie”. Ondernemers worden echter volgens de subsidieverordening ook uitgezonderd als mogelijke aanvragers. Niet helder is waarom particulieren expliciet uitgezonderd zijn. De subsidieaanvragen kunnen per deelgebied worden ingediend bij een voor elk van de drie deelgebieden ingesteld regionaal bestuurlijk overleg, waarin naast de provincie verder vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en een of meer maatschappelijke organisaties zitting hebben. Het advies van deze overleggen is richtinggevend voor het besluit over subsidiëring dat door Gedeputeerde Staten wordt genomen.

2.4 Middelen

De projecten uit het Uitvoeringsprogramma worden gefinancierd op basis van cofinanciering door het Rijk. Bij het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma werd de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid hiervoor ingezet. Via deze regeling is 2,3 miljoen euro voor cofinanciering beschikbaar gesteld voor kosten aangaande planvorming, verwerving en inrichting. De Subsidieverordening Inrichting Landelijk Gebied Zeeland is

⁸ Evaluatie Communicatieplan Nationaal Landschap Zuidwest- Zeeland, kernteam Provincie Zeeland d.d. 19 november 2008.

pas in januari 2008 vastgesteld. Met deze verordening is 6,4 miljoen euro beschikbaar voor het Nationaal Landschap in de periode 2007-2013. Van dit bedrag heeft het Rijk 3,2 miljoen euro, de provincie 2,13 miljoen euro en de regio, waaronder bijvoorbeeld waterschappen, 1,07 miljoen euro ter beschikking gesteld⁹. De vaststelling van de Subsidieverordening ILG liep vertraging op. Van het budget Nationaal Landschap was, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verordening, al een bedrag van 0,9 miljoen euro aan subsidies toegezegd. Doordat de voor 2006 beschikte middelen in het kader van de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid niet volledig zijn overgeheveld bij de ILG-overeenkomst was het totaal beschikbare budget 0,9 miljoen euro lager. Daardoor was vanaf januari 2008 daadwerkelijk slechts 5,5 miljoen euro beschikbaar.

In het Uitvoeringsprogramma merkt de provincie op dat de rijksbijdrage voor het Nationaal Landschap ten tijde van schrijven nog niet bekend was. Hiertoe moest de provincie eerst overeenstemming bereiken met het Rijk over het in ontwikkeling zijnde Provinciaal Meerjarenprogramma Inrichting Landelijk Gebied 2007-2013 (PMJP). In dit PMJP legt de provincie vast welke (rijks-)doelen zij in de periode 2007-2013 wil bereiken, de beschikbare rijks- en provinciale middelen en het instrumentarium. De middelen voor de projecten in het kader van het Nationaal Landschapsbeleid maken hier deel van uit.

Het PMJP is op 8 december 2006 vastgesteld. Dit betekent dat bij het vaststellen van het Uitvoeringsprogramma zowel de uiteindelijke voorwaarden als de middelen voor subsidiëring van projecten nog niet bekend waren. Voor de provincie had dit tot gevolg dat zij de eigen ambitie voor het Nationaal Landschap diende vast te leggen voordat er inzicht was in de middelen die het Rijk ter beschikking wilde stellen. Bij de aanvang ging men nog uit van circa 40 miljoen aan investeringen, waarvan circa 20 miljoen euro uit rijksbijdrage zou bestaan.

In de Agenda Vitaal Platteland (AVP) en het bijbehorende Rijksmeerjarenprogramma 2007-2013 heeft het Rijk doelen vastgelegd voor de inrichting van het landelijk gebied. Per provincie zijn vervolgens afspraken gemaakt over realisatie van deze rijksdoelen. In de bestuursovereenkomst landelijk gebied 2007-2013 heeft de provincie vastgelegd welke rijksdoelen en prestaties de Provincie Zeeland wil realiseren en hoeveel rijksmiddelen hiervoor beschikbaar komen. Het PMJP geeft aan welke doelen en

⁹ Investeringsbudget Landelijk Gebied - Bestuursovereenkomst tussen het Rijk en de Provincie Zeeland, 18 december 2006.

prestaties de provincie – in samenwerking met de gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties – wil realiseren. Gedeputeerde Staten kunnen jaarlijks een subsidieplafond vaststellen voor het onderdeel Nationaal Landschap uit het PMJP. Overigens is volgens de betrokken ambtenaar na 2007 geen subsidieplafond meer vastgesteld voor het Nationaal Landschapsbeleid.

De procedures kennen al vanaf de start een opvallend interactief karakter. In het ambtelijk vooroverleg zijn suggesties voor projecten gedaan, die vervolgens in de regionale bestuurlijke overleggen zijn besproken. De provincie heeft deze projecten daarna in het Uitvoeringsprogramma opgenomen.

Gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties kunnen subsidies aanvragen als zij projecten willen uitvoeren die passen binnen het kader van het Nationaal Landschap. De subsidieaanvragen kunnen zij per deelgebied indienen bij een regionaal bestuurlijk overleg dat bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Het advies van deze overleggen is sterk richtinggevend voor het besluit over subsidiëring dat door Gedeputeerde Staten wordt genomen.

Om in aanmerking te komen voor financiële steun vanuit de middelen voor het Nationaal Landschap moeten ingediende projecten aan de volgende criteria voldoen:

- gerealiseerd worden binnen de grenzen van het Nationaal Landschap;
- bijdragen aan behoud of ontwikkeling van tenminste één van de kernkwaliteiten;
- mogelijkheden bieden voor recreatief medegebruik;
- aansluiten op de visie uit het Uitvoeringsprogramma aangaande het landschap, cultuurhistorie en recreatief medegebruik;
- voldoen aan de formele vereisten van de van toepassing zijnde subsidieregeling.

De provincie heeft de gewenste ontwikkelingen en mogelijke projecten in het Uitvoeringsprogramma beschreven. Er is echter geen relatie gelegd met de effecten of aangegeven op welke wijze de uitvoering kan worden gemonitord. Eén integraal plan ontbrak, hetgeen samenhangt met de rolopvatting van de provincie, waarbij een sterk decentraal accent wordt gelegd.

3 Uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering en de resultaten en prestaties van het beleid. Tijdens de uitvoering implementeert de provincie het beleid in samenwerking met de ketenpartners en maatschappelijke organisaties.

Relevant is te weten welke instrumenten daadwerkelijk worden ingezet c.q. gehanteerd en op welke wijze de inzet is gefinancierd. Instrumenten die in het kader van het Nationaal Landschap worden ingezet zijn bijvoorbeeld projectsubsidies en het gezamenlijk opstellen van visies.

De eerste vier paragrafen (3.1 t/m 3.3) beschrijven de inzet en beoordeling van de subsidiëring van projecten, het opstellen van gebiedsvisies, de inzet van de kwaliteitsteams en de communicatie met burgers. Paragraaf 3.4 beschrijft de communicatie over de uitvoering en prestaties van het Nationaal Landschapsbeleid door de Provincie Zeeland.

3.1 Totstandkoming uitvoeringsprogramma

In de geest van de Nota Ruimte zijn externe partijen bij de ontwikkeling van het plan zoveel mogelijk betrokken. Gedeputeerde Staten overlegden hiervoor met verschillende regionale partners en organiseerden een aantal conferenties. Provinciale Staten organiseerden een expertmeeting en een aantal regionale bijeenkomsten ter voorbereiding van de besluitvorming over de hoofdlijnennota die is uitgewerkt in het Omgevingsplan. Op deze wijze heeft de provincie invulling gegeven aan de twee sturingsprincipes die de provincie hanteert: de ontwikkelingsgerichte aanpak en ruimte voor de regio's¹⁰.

In het Uitvoeringsprogramma heeft de provincie het beleid voor het Nationaal Landschap nader uitgewerkt. In het programma omschrijft de provincie het doel als volgt: 'Samen met het Rijk, lokale en regionale overheden en belangengroepen de kwaliteiten van het Nationaal Landschap versterken'¹¹. Vervolgens is de begrenzing van de drie deelgebieden aangegeven en is ingegaan op de uitwerking van het motto 'behoud door ontwikkeling' en de wijze waarop de provincie de kernkwaliteiten wil behouden en versterken. Daarna zijn de kernkwaliteiten per deelgebied nader uitgewerkt.

¹⁰ Omgevingsplan Zeeland 2006-2012.

¹¹ Uitvoeringsprogramma 2006-2012, p. 4.

Het plan beschrijft de gewenste ontwikkeling van kernkwaliteiten in het Nationaal Landschap en gaat nadrukkelijk in op het optimaal benutten van de kansen die de status van het gebied biedt voor recreatie en toerisme, aangezien de provincie van mening is dat sociaal-economische ontwikkeling van belang is voor een goed functionerend en vitaal platteland. In het Nationaal Landschap geldt in navolging van het landelijk beleid het motto 'behoud door ontwikkeling', dat is uitgewerkt in een 'ja, mits'-regime. Dit betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied mogelijk zijn als de kernkwaliteiten van het (deel)gebied niet worden geschaad, maar juist worden behouden of zelfs versterkt. Op deze wijze worden door het 'ja-mits' regime de kaders gepresenteerd voor de nationale beleidsvisie dat een Nationaal Landschap ook een veranderend landschap kan en mag zijn.

Het kwaliteitsteam speelt bij deze inkadering een belangrijke rol. Verderop zal nader ingegaan worden op de taken van kwaliteitsteams. Sinds 2007 adviseren kwaliteitsteams betrokken partijen over vormgeving, inrichting en locatiekeuze bij bijvoorbeeld nieuwbouwprojecten binnen het Nationaal Landschap.

In het Uitvoeringsprogramma is per deelgebied een visie beschreven die duidelijk maakt wat de kwaliteit van het landschap en de cultuurhistorie is, hoe ze versterkt kan worden en hoe daar recreatief en toeristisch gebruik van kan worden gemaakt. Voor een aantal gebieden heeft de provincie aangegeven in overleg met gemeenten een nadere visie te ontwikkelen. Het gaat in het Nationaal Landschap om de volgende twee gebiedsvisies:

- Visie Geledingszone¹² Middelburg-Vlissingen;
- Landschapsvisie Walcheren met Veere, Middelburg en Vlissingen.

De Visie Geledingszone is tot stand gekomen en vastgesteld door de Provincie Zeeland en de gemeenten Middelburg en Vlissingen. De landschapsvisie Walcheren is gerealiseerd door de in het kader van het Belvédèreproject opgestelde Landschapsatlas van Walcheren¹³. De gemeente Veere heeft in 2009 een landschapsvisie met uitvoeringsprogramma opgesteld. De landschapsvisie van Veere is voor de vaststelling ambtelijk afgestemd met de gemeenten Vlissingen en Middelburg. En inmiddels is de landschapsvisie ook bestuurlijk afgerond.

¹² De Geledingszone is het open gebied tussen de steden Middelburg en Vlissingen.

¹³ Oranjewoud, Vooronderzoek ruimtelijke ordening bij Provincies, april 2008; bijlage Beleidsstudie Provincie Zeeland, p. 5.

De provincie is bereid met gemeenten mee te denken bij het opstellen van de gewenste landschapsvisies. De gemeenten Middelburg, Vlissingen en Veere hadden het wenselijk gevonden als de provincie eerder en duidelijker de regierol op zich had genomen bij het ontwikkelen van de visies.

Voor de andere twee deelgebieden zijn in het Omgevingsplan geen nader uit te werken visies opgenomen. In het deelgebied de Zak van Zuid-Beveland bestaat al een gebiedsvisie op grond van het WCL-programma. Deze visie is uitgebreid door in het Omgevingsplan nader in te gaan op landschapskenmerken. Voor het deelgebied West Zeeuws-Vlaanderen geldt dat de gebiedsvisie Vitaal Platteland al was opgesteld. De komst van het Nationaal Landschapsbeleid heeft niet geleid tot (grootschalige) aanpassing van deze gebiedsvisie.

Het Omgevingsplan biedt binnen een aantal kaders ruimte voor nieuwe initiatieven en ontwikkelingen door het thema ruimtelijke kwaliteit niet strak te operationaliseren. Om op een goede wijze om te kunnen gaan met deze beleidsvrijheid heeft de provincie kwaliteitsteams ingesteld. Doel van de teams in elk deelgebied is het meedenken met projecten en initiatieven en eraan bijdragen dat ze in termen van de omgevingskwaliteit zo goed en zo mooi mogelijk worden gerealiseerd. De voornaamste taken van de kwaliteitsteams zijn:

- Op de agenda brengen en houden van kwaliteitsaspecten in brede zin. Het gaat niet alleen om locatiekeuze, vormgeving en landschappelijke inbedding, maar ook om het behoud en het benutten van de cultuurhistorische waarden, landschappelijke kwaliteiten en het vergroten van de toegankelijkheid.
- Fungeren als kenniscentrum op het gebied van kwaliteit in Zeeland. Kennis kan informeel gedeeld worden, maar ook kan geadviseerd worden over het aspect beeldkwaliteit of landschappelijke kwaliteit bij diverse projecten. Het kwaliteitsteam is bedoeld om kwaliteitsaspecten in een vroegtijdig stadium van de planvorming in te brengen en (met initiatiefnemers) mee te denken.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor deze projecten ligt bij de gemeenten en de provincie. De regie van de kwaliteitsteams en het planproces rond de visievorming ligt bij de provincie door goedkeuring van het pro-

gramma van het kwaliteitsteam.

In elk deelgebied stelt het kwaliteitsteam halfjaarlijks een programma op. Projecten komen in aanmerking voor het programma indien:

- het project of het thema qua aard, schaal en omvang van provinciaal belang is en niet strijdig is met het provinciale beleidskader;
- de locatie waarin het project of de ontwikkeling wordt beoogd kenmerkend is voor de Zeeuwse identiteit (bijvoorbeeld de oevers van de deltawateren, langs infrastructurele werken);
- het project zich nog in het beginstadium van de planontwikkeling bevindt;
- de betreffende gemeenten op voorhand kunnen instemmen met advisering door het kwaliteitsteam.

Ook mag het kwaliteitsteam zelf initiatief nemen tot het opstellen van een advies met betrekking tot een bepaald aspect of onderwerp.

Per opdracht wordt een team ingesteld. Naast ambtelijke leden vanuit de provincie en soms van de betrokken gemeente bestaat het team uit externe deskundigen (stedebouwkundigen, landschapsarchitecten) die vanuit een bepaald vakgebied hun inbreng leveren. De provincie streeft een vroegtijdige inzet van het kwaliteitsteam na om zo – in lijn met de principes van ontwikkelingsplanologie – vooraf kaders te kunnen stellen. De adviezen van het kwaliteitsteam zijn niet bindend. Het kwaliteitsteam dient een jaarverslag uit te brengen aan de provincie en wordt na drie jaar geëvalueerd. Na instemming en vaststelling van een projectplan, heft de provincie het kwaliteitsteam voor die specifieke opgave in principe op.

Ten aanzien van het kwaliteitsteam hebben Provinciale Staten de volgende acties en prestaties geformuleerd, die ook voor het Nationaal Landschap relevant kunnen zijn:

- instellen kwaliteitsteam;
- opzetten en realiseren voorbeeldprojecten;

- bijdragen aan en ondersteunen van cruciale projecten.

Binnen het Nationaal Landschap verdient het nadrukkelijk aanbeveling het kwaliteitsteam te betrekken bij de advisering over nieuwbouwprojecten en bij het afbreken of inrichten van gebouwen die behoren tot het experiment boerenerven.

In april 2008 is de inzet van het kwaliteitsteam binnen Gedeputeerde Staten besproken¹⁴. Volgens gedeputeerde Van Waveren is het uiteindelijke effect van de inzet van het kwaliteitsteam gezien de relatief korte doorlooptijd nog niet goed te overzien en op waarde te schatten. De gedeputeerde is echter positief over de verwachtingen en vindt dat er een goede basis is gelegd. Om die reden is er een vervolgprogramma 2008/2009 vastgesteld.

In 2007/2008 zijn zeven projecten voorgedragen voor assistentie door een specifiek kwaliteitsteam. Bij zowel de ontwikkeling van de visie 'Woonpark golfdomein Oostburg' en de integrale visie rond de Geledingszone Middelburg-Vlissingen is binnen het Nationaal Landschap een kwaliteitsteam ingezet. In beide situaties was er sprake van een twee-schillenstructuur. Er was een 'kernkwaliteitsteam' met een externe voorzitter, een externe deskundige, een coördinator en projectleiders van het initiatief. Dit 'kernkwaliteitsteam' was verantwoordelijk voor de voorbereiding, afstemming en het planproces. Daarnaast was er een zogeheten 'atelier kwaliteitsteam', dat in de ontwerpfasen zorgde voor inhoudelijk advies. In de praktijk bleken beide teams qua bemensing nagenoeg identiek.

De provincie is positief over de inzet van kwaliteitsteams. In veel gevallen (met name bij moeizaam verlopende en complexe projecten) werkt de inzet van het kwaliteitsteam als een katalysator. Doordat de provincie pas enkele jaren met kwaliteitsteams werkt, zijn de effecten ervan volgens de provincie nog niet goed te overzien en op waarde te schatten.

De gemeenten zijn niet onverdeeld positief over de inzet van het kwaliteitsteam. Bij de introductie ervan in het Omgevingsplan zagen zij het kwaliteitsteam als een extra welstandscommissie. Enkele geïnterviewde gemeenten geven aan zelf voldoende kennis en capaciteit in huis te hebben voor het bepalen van kwaliteit. Ter verbetering van de inzet van het kwaliteitsteam noemen lagere overheden op grond van ervaringen een tweetal aandachtspunten:

¹⁴Nota aan Gedeputeerde Staten, Kwaliteitsteam: terugblik en programma 2008-2009, 2 april 2008.

- Het kwaliteitsteam moet tijdig worden ingeschakeld en ingezet bij planvormingsprocessen, zodat herhaling van zetten wordt voorkomen.
- De verwachtingen ten aanzien van het kwaliteitsteam dienen voor alle betrokken partijen, inclusief het team zelf, helder te zijn zodat daarover geen verwarring ontstaat. Dit betekent dat het team een heldere opdracht dient mee te krijgen.

3.2 Traject tot subsidieverlening

Naast de ambtelijke voorbereiding, zowel bilateraal als binnen het regionale ambtelijk overleg, wordt het bestuurlijk overleg in Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen door een gedeputeerde voorgezeten. De provincie heeft derhalve ruime kennis van de werkzaamheden van de ambtelijke en bestuurlijke overleggen.

Er is sprake van een actieve inbreng vanuit de provincie (zowel ambtelijk als bestuurlijk) bij het totstandkomen van de groslijst van te subsidiëren projecten. Het uitvoeringsprogramma bevat een dergelijke groslijst die mede op basis van ambtelijk vooroverleg en in samenspraak met maatschappelijke organisaties en medeoverheden tot stand is gekomen. Dit betekent dat de aanvraag zodanig wordt ingericht dat de kans dat de aanvraag wordt gehonoreerd zo groot mogelijk is. Tijdens het ambtelijk vooroverleg worden de aanvragen uitgebreid besproken en zo mogelijk nog verder aangescherpt. Vervolgens worden de projectaanvragen aan de regionale bestuurlijke overleggen voorgelegd.

Nadat het uitvoeringsprogramma een jaar stil lag vanwege problemen rond de verordening is in het bestuurlijk overleg afgesproken om niet enkel de groslijst als leidraad te hanteren. Ook andere projecten, mits voldaan werd aan de gestelde criteria, werden in uitvoering/overweging genomen. Op deze wijze werd de groslijst aangevuld/geactualiseerd.

Zowel de provincie als geïnterviewden gaven aan dat aanvankelijk projecten, mede als gevolg van deze voornamelijk pragmatische werkwijze, zonder wijzigingen werden overgenomen. De provincie heeft aangegeven dat dit het geval was tot halverwege 2008, maar dat dit inmiddels niet langer het geval is.

De keuze voor een dergelijke pragmatische handelwijze zoals de “actualisatie” van de groslijst en veel bilateraal vooroverleg is op zich vanuit het oogpunt van voortgang van projecten te begrijpen. Een dergelijke handelwijze heeft echter het gevaar in zich dat de transparantie voor andere actoren minder wordt.

Als voor projecten – voor de inwerkingtreding van de Subsidieverordening ILG – een beroep werd gedaan op een rijksbijdrage vond door DLG (Dienst Landelijk gebied) een formele toetsing plaats aan de rijksdoelen en een inhoudelijke toets op de doelen verwoord in het Uitvoeringsprogramma. Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied in 2007 is de verdeling van taken en middelen tussen Rijk en provincies gewijzigd. Thans is voor DLG alleen een rol in de formele toetsing weggelegd als het gaat om Europese subsidiebijdragen.

3.3 Subsidiëring van de projecten

Sinds de start van het Nationaal Landschapsbeleid zijn veertien projecten in uitvoering en tien projecten afgerond. Bij het grootschalige project ‘Herstel en behoud streekeigen boerderijen’ is de eerste fase afgerond. Hoewel de subsidieverordening vergt dat te subsidiëren projecten op de groslijst uit het Uitvoeringsprogramma staan, is aan vijf projecten die niet op deze lijst staan, subsidie verleend. Op zich hoeft dat niet in tegenspraak te zijn met het beleid. De praktijk bevestigt dat. Zoals gezegd kan deze pragmatische werkwijze echter afbreuk doen aan de noodzakelijke transparantie in een dergelijk proces. Temeer omdat een expliciete toetsing van effectiviteit van beleid niet mogelijk is, juist omdat de effecten niet expliciet als doel zijn gedefinieerd. Bovendien dreigt door deze open-einde-benadering de sturing door de provincie en haar partners moeilijk uitvoerbaar te worden en wordt de afhankelijkheid van (de kwaliteit van) het aanbod uit de regio wel erg groot.

Van de middelen die via subsidies voor projecten in dit kader beschikbaar gesteld zijn, kwam € 943.129 uit eigen middelen van de provincie. Daarnaast heeft de provincie subsidies verstrekt op grond van de regeling Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) voor de periode 2005-2006 en de subsidieverordening Landelijk gebied voor de periode daarna. Volgens de voortgangsrapportages per deelgebied is gebruik gemaakt van € 2.207.358 aan SGB-subsidies. Daarnaast is eind 2008 € 840.245 uit het ILG-budget

beschikbaar gesteld.

Naast de beschikbaar gestelde ILG-gelden zorgt de provincie ervoor dat ook via plattelandsontwikkelingsprogramma (POP 2-subsidies) projecten worden gefinancierd die bijdragen aan de doelstellingen van het Nationaal Landschap. Zo kunnen meer projecten worden geïmplementeerd dan wanneer alleen gebruik wordt gemaakt van ILG-gelden. Eind 2008 heeft de provincie € 650.000 aan POP2-gelden beschikbaar gesteld.

Tabel 3.1 Overzicht financiering projecten per subsidie en per gebied in 2008

Deelgebied	ILG	POP	Totaal	Aantal projecten
Walcheren	407.495	230.000	637.495	10
West-Zeeuws Vlaanderen	301.250	-	301.250	4
Zak van Zuid-Beveland	74.500	90.000	164.500	3
Projecten in alle deelgebieden	57.000	335.500	393.500	3
Totaal	840.245	656.500	1.496.745	20

Tabel 3.2 Verstrekte subsidies in de periode 2005-2008¹⁵

Subsidie	Hoogte subsidie
Provincie	943.129
SGB	2.207.358
ILG	840.245
Subtotaal	3.990732
(additioneel POP)	656.500
Totaal	4.647.232

Voor de resterende looptijd (tot 2013) is nog € 1,4 miljoen beschikbaar vanuit het ILG-budget¹⁶. In de voortgangsrapportage is niet opgenomen hoeveel eigen middelen de provincie nog beschikbaar heeft voor de uitvoering van projecten. Volgens de provincie is er bij de projecten geen sprake geweest van overschrijding of onderbesteding. Hoewel moeilijk aan te tonen, lijkt de gecontroleerde werkwijze van de provincie, waarbij vooraf de projectvoorstellen een (bilaterale) intensieve begeleiding krijgen, hiervoor een belangrijke verklaring te zijn.

Over het geheel genomen zijn de betrokken partijen tevreden over het feit dat het Nationaal Landschapsbeleid bestaat en dat er middelen worden vrijgemaakt voor projecten. De volgende knelpunten in de subsidiëring van projecten zijn door gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties genoemd:

1. Beschikbare middelen pas laat bekend.

Het Rijk maakte pas na de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma bekend hoeveel middelen beschikbaar waren voor de Nationale Landschappen. In de regio's waren verscheidene gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties al actief projecten aan het inventariseren. Deze partijen waren volgens de provincie teleurgesteld toen zij later op de hoogte werden gebracht van het beschikbaar gestelde budget. Zij hadden op een hoger budget gerekend.

¹⁵ De tabel is gebaseerd op de gegevens uit de voortgangsrapportages per deelgebied en de overkoepelende voortgangsrapportage. Bij de SGB-gelden zijn ook de middelen voor de Staats Spaanse Linie en de Eekloosche Watergang opgenomen. Het project 'Herstel streekerven in het gehele Nationaal Landschap' wordt in elke voortgangsrapportage genoemd, maar is slechts een keer meegerekend. Bijdragen door derden ontbreken in dit overzicht.

¹⁶ Provincie Zeeland, Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland – Voortgang. Februari 2009.

2. Inzicht in subsidiestromen ontbreekt.

De provincie streeft ernaar zoveel mogelijk middelen beschikbaar te stellen door per project te bezien of andere subsidiestromen dan het budget voor het Nationaal Landschap kunnen worden aangesproken. Op deze wijze kunnen meer projecten die bijdragen aan de doelstellingen van het Nationaal Landschap worden gerealiseerd. Verscheidene maatschappelijke organisaties melden dat zij weinig zicht hebben op de wijze waarop de provincie met de verschillende subsidiestromen omgaat. Zij vertrouwen erop dat de provincie hen helpt een passende subsidie aan te vragen. Eén aanvrager is verrast doordat de provincie de formulieren toestuurde voor een POP2-subsidie in plaats van een ILG-subsidie. Voor deze aanvrager was het niet helder waarom deze verschuiving nodig was.

3. Integrale visie op projecten en afwegingskader ontbreken.

De maatschappelijke organisaties merken op dat de uitgevoerde projecten ‘speldenprikken’ in het landschap zijn. Om daadwerkelijk een Nationaal Landschap te profileren zullen de projecten zichtbaar moeten zijn, zodat het publiek het Nationaal Landschap daadwerkelijk ervaart. Deze organisaties hebben behoefte aan een concretisering van de visie van de provincie op de uit te voeren projecten, zodat prioritering van projecten mogelijk wordt. Zij zien graag dat de provincie op grond van een afwegingskader bepaalde projecten voorrang geeft omdat ze meer bijdragen dan andere projecten aan het invulling geven van het Nationaal Landschapsbeleid. Zo kan de doeltreffendheid van het beleid worden vergroot.

Deze vraag om (open) discussie sluit nauw aan bij de eerder aan de orde gestelde problematiek over de selectie van projecten. Feit is dat de vraag (vanuit de regionale partners) het aanbod (aan financiële middelen) overtreft, maar dat de afstemming van vraag en aanbod niet in een open procedure – open in de zin van gebaseerd op een afweging van alle meningen – op regionaal en/of provinciaal niveau wordt afgehandeld. De provincie oordeelt dat een dergelijke open benadering niet wenselijk is, omdat verdere detaillering veel tijd kost en naar verwachting niet bijdraagt aan een beter ruimtelijk beleid. Enige flexibiliteit is wenselijk om tegemoet te komen aan ontwikkelingen in de verschillende deelgebieden. De provincie oordeelt dat het kader zoals beschreven in het Uitvoeringsprogramma voldoende handvatten biedt voor de uitvoering. De beleidsvrijheid die hieruit volgt, past bij de ontwikkelingsgerichte benadering van de provincie en de ruimte die zij wil bieden aan de verschillende regio's.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat er partijen zijn die vinden dat de

provincie moet zorgen voor een eerlijkere verdeling van middelen over de verschillende betrokken belangengroeperingen. Een van die partijen stelt expliciet dat ze het idee heeft dat de provincie niet 'eerlijk' is in de verdeling van middelen over de verschillende geïnteresseerde partijen. De eigen aanvragen zijn door de provincie om verschillende redenen afgewezen. Dit heeft tot grote teleurstelling geleid bij de aanvragende organisatie. Los van de discussie over het gelijk van de afwijzing, kan worden gesteld dat de provinciale benadering van de verdeling van (schaarse) middelen vragen oproept over het participatieve karakter van het beleid op dit punt. Ook hier komt de transparantie in het geding en valt het een en ander te zeggen over de communicatie. Het nastreven van efficiëntie is vanzelfsprekend een positieve benadering, maar hier lijkt een ander doel – een brede participatie – in het gedrang te komen.

4. Geen zicht op uitvoering.

Met name de partijen die geen deel uitmaken van een regionaal bestuurlijk overleg hebben weinig zicht op de projecten die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Maar ook een enkele partij die wel lid is van een dergelijke overlegstructuur merkt op dat inzicht in de status van projecten ontbreekt. Het is hen niet duidelijk welke projecten zijn afgerond of nog worden uitgevoerd. Zij zouden (zeker op grond van de voortgangsrapportages) per deelgebied hier wel een beeld van moeten hebben, maar ten tijde van de interviews waren de meeste respondenten nog niet op de hoogte van de voortgangsrapportages. Opvallend is weliswaar dat halfjaarlijkse voortgangsrapportages in de bestuurlijke adviesgroepen zijn behandeld en vastgesteld. Vervolgens zijn zij op de website geplaatst en sinds 2008 doorgestuurd aan de gemeenteraden. Geconstateerd kan worden, dat om de direct betrokkenen te bereiken, deze vorm van communicatie blijkbaar niet effectief is.

3.4 Communicatie

Zowel Provinciale Staten als Gedeputeerde Staten hebben bij de totstandkoming van het beleid het belang beschreven van het betrekken van alle relevante partijen. Zij hechten grote waarde aan het creëren van draagvlak voor het beleid. Hiertoe zijn de verschillende beleidsdocumenten besproken in de regionale bestuurlijke en ambtelijke overleggen en staat de provincie, volgens betrokkenen, open voor de visie van ketenpartners en maatschappelijke organisaties. Ten behoeve van het Uitvoeringsprogramma heeft de provincie voor deze interactie met relevante partijen een communicatieplan voor het Nationaal Landschap opgesteld. De provincie acht dit nodig, omdat het Nationaal Landschap zowel binnen de provincie als bij externe partijen en burgers bekend dient te worden gemaakt. Aangezien de provincie de inhoudelijke regierol heeft, ligt de regie voor de communicatie ook bij de provincie¹⁷.

De provincie heeft deze rol vormgegeven door samen met de betrokken gemeenten het communicatieplan op te stellen en uit te voeren.

In het communicatieplan zijn de volgende doelen vastgesteld:

- We willen met de inzet van communicatie bereiken dat de bewoners zich betrokken voelen en zelfs trots worden op hun gebied. Dat men weet hoe uniek het gebied is waarin men woont. Er moet dus gewerkt worden aan kennis, houding en gedrag van bewoners en omwonenden.
- We willen met de inzet van communicatie laten zien wat de kansen en mogelijkheden zijn voor de bewoners en de Zeeuwse markt van een Nationaal Landschap.
- We willen met de inzet van communicatie bekendheid geven aan de aanvraagmogelijkheden die een bewoner heeft en het loket waar de bewoner moet zijn.
- We willen het Nationaal Landschap vermarkten, zodat er veel toeristen naar toe komen.

Om deze doelen te bereiken heeft de provincie onder meer de volgende activiteiten in het communicatieplan opgenomen:

¹⁷ Communicatieplan Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, Provincie Zeeland, versie 19 februari 2007.

- bijeenkomsten voor betrokken partijen;
- nieuwsbrief (intern en extern);
- logo en huisstijl;
- open dag;
- lesmateriaal;
- persberichten;
- website ondergebracht bij provinciale website;
- deelname aan tv-programma van de NCRV.

Activiteiten die betrokken ministeries, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties als doelgroep hebben, zijn gericht op het informeren van deze partijen over de voortgang van de projecten. Activiteiten voor burgers en ondernemers zijn meer gericht op het bekendmaken van de kenmerken van de deelgebieden en het gevoerde beleid. Pas in latere instantie gaan deze activiteiten in op de behaalde resultaten. Het communicatieplan gaat niet in op het verspreiden van informatie over de effecten van het beleid.

Het communicatieplan is, evenals eerder het Uitvoeringsprogramma, opgesteld in samenwerking met de organisaties in de drie bestuurlijke adviesgroepen, de ambtelijke voorbereidingsoverleggen per deelgebied en de adviesgroep communicatie (waarin de communicatieadviseurs van de organisaties uit de bestuurlijke adviesgroepen zitting hebben). Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat over de regionale communicatie per deelgebied ook aparte afspraken zijn gemaakt. De gemeente Borsele voert voor de regionale communicatie voor het deelgebied Zak van Zuid-Beveland zelf de regie. De gemeente maakt ook zelfstandig een communicatieplan hiervoor.

In West Zeeuws-Vlaanderen is de communicatie voor dit deelgebied ondergebracht bij de communicatie over het integrale 'gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen' als geheel. Voor de drie Walcherse gemeenten geldt dat zij zelf de lokale communicatie uitingen verzorgen. De provinciale

betrokkenheid betreft enkel de communicatie voor Zuidwest Zeeland als geheel.

Het plan omvat een zeer grove planning en een globale kostenraming van de inzet van de genoemde communicatiemiddelen. Volgens een respondent besteedt de provincie weinig tijd aan communicatie over het Nationaal Landschap. De geïnterviewde maatschappelijke organisaties zijn daarnaast onbekend met activiteiten van de provincie op dit vlak.

Opvallend is dat in het Uitvoeringsprogramma geen enkele verwijzing naar het communicatieplan wordt gemaakt. Een aantal maatschappelijke organisaties zegt ook bij de totstandkoming van het programma geen zicht te hebben gehad op de inhoud en richting van het beleid. Op zich hoeft dit niet tot negatieve relaties te leiden. Zo vertrouwt een aantal organisaties erop dat de provincie ze correct representeert. Daar staat tegenover dat een enkele belangorganisatie aangaf zich ongewenst te voelen en niet betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van het beleid. Ze waren teleurgesteld dat er geen gebruik is gemaakt van de expertise die de organisatie heeft. Opvallend is ook dat gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties aangeven dat ze geen zicht hebben op het beschikbare budget en in ieder geval niet mee hebben kunnen denken over de invulling van de financiële ruimte.

De communicatieactiviteiten hebben weliswaar de ‘gevestigde’ partijen als gemeenten en waterschappen bereikt, maar niet alle partijen blijken actief betrokken te zijn. Het beeld bij de provincie van de (potentiële) actoren lijkt niet volledig en eenduidig te zijn. Hoewel de provincie in haar formele beleid alle groeperingen zegt te willen benaderen, heeft dit in de praktijk niet geleid tot algemene deelname. Door de regie voor communicatie over meerdere partijen te verdelen en niet expliciet een structureel budget voor communicatie te reserveren ontstaat de situatie dat niemand zich meer verantwoordelijk voelt voor deze taak en deze onvoldoende voortvarend ter hand genomen wordt. Een dergelijke taak- en rolverdeling kan daarmee bijdragen aan het onvoldoende bereiken van relevante actoren.

Zoals eerder genoemd, heeft de Provincie Zeeland een communicatieplan opgesteld dat gericht is op het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland. In het plan heeft de provincie doelen vastgelegd en een plan van aanpak. Voorlichting aan burgers over het Nationaal Landschap is een essentieel onderdeel van het plan.

In 2007 en begin 2008 is vooral gewerkt aan de communicatie intern en met uitvoerende partijen. Er is met betrokken partijen een regulier communicatie-overleg opgestart, waarin wordt gesproken over de diverse communicatie-uitingen over het Nationaal Landschap. De externe communicatie heeft zich allereerst gericht op burgers die in het gebied wonen. Zij konden informatie verkrijgen op de open dagen en bij de bezoekerscentra die in elk gebied zijn ingericht. Ook is informatie via Internet verstrekt, zijn er twee televisieprogramma's over het Nationaal Landschap geweest en is er een publieksfolder gemaakt.

Vanaf de tweede helft van 2008 is de communicatie verbreed tot het betrekken van de 'Zeeuwse markt'. Aan het eind van het jaar zijn via de Kamer van Koophandel ondernemers benaderd en geïnformeerd over het Nationaal Landschap en de mogelijkheden die het biedt aan ondernemers.

In een laatste fase wil de provincie het Nationaal Landschap aan (potentiële) toeristen promoten om zo meer bezoekers aan te trekken. De provincie heeft hiertoe eind 2008 contact opgenomen met de Stichting Promotie en Delta. Stichting Landschapsbeheer Zeeland (SLZ) en IVN Consulentenschap Zeeland (IVN) hebben het initiatief genomen tot het project Eigenwijs Landschap. De organisaties willen de bewoners van steden, dorpen en buitengebieden in het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland direct en doelgericht informeren en voorlichten over het begrip Nationaal Landschap in het algemeen en het eigen Nationaal Landschap in het bijzonder.

De organisaties verwachten dat meer kennis en begrip de betrokkenheid van mensen bij het Nationaal Landschap vergroot. SLZ richt zich in het project op het inventariseren van ideeën en wensen die onder bewoners leven ten aanzien van het Nationaal Landschap en biedt ondersteuning bij het vertalen van ideeën en wensen naar plannen en de uitvoering ervan. IVN richt zich op het bijscholen van natuurgidsen zodat zij goed in staat zijn deelnemers te informeren over het Nationaal Landschap. Volgens de provincie komt de bevolking steeds meer in aanraking met het Nationaal Landschap. Door de uitgevoerde projecten wordt het gevoerde beleid concreter en neemt het draagvlak voor het Nationaal Landschap onder burgers toe, zo stelt de provincie.

Vrijwel alle gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties merken echter op dat het Nationaal Landschap onder Zeeuwse burgers niet

bekend is. De geïnterviewde partijen vinden dat de provincie weinig inspanningen verricht om het gebied bekend te maken, terwijl er wel kansen liggen voor particulieren. Gemeenten worden als een belangrijke partij gezien in de communicatie. De gemeente Borsele wordt genoemd als partij die geregeld over het Nationaal Landschap communiceert. De gemeenten en maatschappelijke organisaties zijn vrijwel allemaal niet op de hoogte van het communicatieplan en/of de activiteiten die de provincie in dit kader heeft ondernomen. Dat gemeenten en maatschappelijke organisaties zeggen niet op de hoogte zijn van het communicatieplan wekt in zoverre verwondering dat het na uitvoerige bespreking in de bestuurlijke adviesgroepen, waarin de deelnemende organisaties zijn vertegenwoordigd, is vastgesteld. Bovendien dragen gemeenten en organisaties financieel bij aan de uitvoering van het plan.

Tijdens de fasen van uitvoering en prestaties is voortgangsinformatie relevant om de verschillende betrokken partijen te informeren over de voortgang van het Nationaal Landschapsbeleid.

Het ambtelijk apparaat van de provincie heeft begin 2009 een voortgangsrapportage per deelgebied opgesteld. Elke rapportage bevat een totaaloverzicht van projecten die in het kader van het Nationaal Landschapsbeleid zijn of worden uitgevoerd. Per project is de status, initiatiefnemer, investering, bijdrage van de provincie en subsidie vanuit het Rijk aangegeven.

Op grond van deze deelrapportages en het Uitvoeringsprogramma is een overkoepelende voortgangsrapportage opgesteld en aan Provinciale Staten aangeboden. Deze overkoepelende voortgangsrapportage biedt een overzicht van alle uitgevoerde projecten en de financieringsstromen in 2008. Bij het ontwikkelen van de verschillende voortgangsrapportages is gebruik gemaakt van informatie van DLG, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties.

DLG verstrekt drie keer per jaar een voortgangsrapportage van de projecten die in uitvoering zijn. Dit gebeurt op het niveau van de prestatieafspraken ILG. Het Nationaal Landschap wordt in deze overeenkomst niet expliciet genoemd, waardoor de voortgang van projecten niet uitgebreid aan bod komt. Wel heeft de provincie inzage in het fysieke systeem van DLG waardoor het zicht houdt op de voortgang van de projecten.

Naast het opstellen van de voortgangsrapportage hebben Gedeputeerde Staten eind 2008 de uitvoering van het communicatieplan geëvalueerd¹⁸. De evaluatie biedt inzicht in welke activiteiten zijn uitgevoerd, maar gaat niet in op de gerealiseerde effecten. Op grond van de evaluatie zijn aanbevelingen opgesteld die moeten bijdragen aan een verbetering van de communicatie over het Nationaal Landschap richting de drie onderscheiden groepen. De aanbevelingen gaan over een nauwere samenwerking met de Zeeuwse waterschappen, DLG en medewerkers van de drie bezoekerscentra in het Nationaal Landschap. Daarnaast gaan de aanbevelingen in op de marketing van het Nationaal Landschap, het ontwikkelen van een communicatiekalender en de organisatie van een jaarlijkse informatiebijeenkomst. Opvallend is dat deze aanbevelingen zijn vastgesteld zonder inzicht in de mate waarin het gevoerde beleid effectief is geweest.

Op 24 maart 2009, ongeveer een jaar na de komst van de subsidieverordening, hebben Gedeputeerde Staten Provinciale Staten de genoemde voortgangsrapportage aangeboden. De rapportage is ter kennisname geagendeerd voor de vergadering van de commissie Ruimte, Ecologie en Water op 24 april 2009. De rapportage is niet door de commissie ter bespreking geagendeerd, omdat er geen vragen over waren.

De presentatie van de voortgangsrapportage was het eerste moment sinds de start van het Nationaal Landschap dat Provinciale Staten geïnformeerd werden over de voortgang van de uitvoering.

Er waren geen knelpunten die tussentijds aan Provinciale Staten dienden te worden voorgelegd. Een lid van de Statencommissie merkt op dat de rapportage uitgebreid en helder is. “Het is niet noodzakelijk dat Provinciale Staten in dit beginstadium van het Nationaal Landschapsbeleid op grond van de voortgangsrapportage zicht hebben op de mate waarin de provincie voldoet aan de gestelde taken ten aanzien van het Nationaal Landschap. Het volstaat om inzicht te hebben in het type projecten dat wordt uitgevoerd. Inzicht in de effectiviteit van het beleid is wenselijk wanneer de Omgevingsbalans wordt gepresenteerd”, aldus het lid van Provinciale Staten.

De geïnterviewde leden van Provinciale Staten achten het overigens afdoende dat de voortgang van de implementatie van het Nationaal Landschapsbeleid in de Omgevingsbalans wordt beschreven. Frequentere aanbieding van voortgangsrapportages is volgens hen niet noodzakelijk.

¹⁸ Provincie Zeeland, Evaluatie van het Communicatieplan Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, 19 november 2008. Dit evaluatieplan is opgesteld in samenwerking met het Kernteam Nationaal Landschap van de Provincie Zeeland.

Gemeenten en enkele maatschappelijke organisaties zijn lid van de regionale bestuurlijke overleggen en zijn vanuit dit overleg op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het Nationaal Landschap. Deze partijen hebben de voortgangsrapportage per deelgebied ontvangen. Enkele geïnterviewde partijen merken op – ondanks hun deelname aan het overleg – weinig zicht te hebben op de uitvoering van het beleid, omdat er geen heldere planning, projectenoverzicht en financieel overzicht is.

Ook op bilateraal niveau, als het bijvoorbeeld gaat om het verschuiven van projecten van de ene subsidie naar de andere, is daar niet altijd zicht op. Partijen die geen deel uitmaken van het regionaal bestuurlijk overleg hebben weinig zicht op de uitvoering van het beleid.

Naast projecten die in het kader van het Nationaal Landschap worden uitgevoerd, zijn er ook projecten die vanuit een ander beleidskader in het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland worden geïmplementeerd. Door hun omvang kunnen deze projecten een enorme impact hebben op de kernkwaliteiten in het Nationaal Landschap, bijvoorbeeld door de bouw van een grote stal of verbreding van dijken. De borging van het Nationaal Landschapsbeleid binnen het bredere ruimtelijke beleid is dan ook van groot belang.

Om het Nationaal Landschapsbeleid breder kenbaar te maken binnen de eigen organisatie, heeft de provincie een kerngroep Nationaal Landschap opgericht. In deze werkgroep zijn vertegenwoordigers van verschillende voor het Nationaal Landschap relevante afdelingen van de provincie opgenomen. Op deze wijze is de afstemming tussen de verschillende beleidsdisciplines van de provincie geborgd. De provincie merkt daarnaast op dat alle ruimtelijke plannen getoetst worden op de uitgangspunten voor het Nationaal Landschap. Onlangs is bijvoorbeeld bij een bouwplan dat net buiten het Nationaal Landschap valt, aangegeven dat de bouwhoogte omlaag moet omdat in het gebied rekening gehouden moet worden met de kernkwaliteiten.

In dit overgangsgebied geldt dat er rekening moet worden gehouden met de kernkwaliteit waardoor de provincie bij partijen kan aandringen op aanpassing van gemaakte plannen. Tegelijkertijd maakt de provincie tijdens het ambtelijk en bestuurlijk overleg het beleid bekend, zodat de uitgangspunten van het Nationaal Landschapsbeleid vroegtijdig bij ontwikkelingsprojecten kunnen worden meegenomen.

Enkele geïnterviewde partijen vragen zich af in hoeverre de provincie ruimtelijke ontwikkelingen toetst op de uitgangspunten van het Nationaal Landschap. Zij hebben het idee dat het Nationaal Landschapsbeleid nog onvoldoende is geïnternaliseerd bij betrokken partijen, zodat zij vraagtekens zetten bij projecten die de kernkwaliteiten schaden, zoals de nieuwe hal van Mini Mundi/Miniatuur Walcheren.

3.5 Conclusies over de uitvoering

De provincie heeft op papier de kernkwaliteiten goed uitgewerkt, voldoet formeel aan de inhoud van het Uitvoeringsprogramma en heeft ook de noodzakelijke middelen ter beschikking gesteld. Ten aanzien van de regie is sprake van een verschil in verwachting tussen enerzijds de provincie en anderzijds de betrokken actoren. De provincie heeft gekozen voor een sterk decentraal opgezette besluitvormingsstructuur, met bijbehorende decentrale verantwoordelijkheden voor bijvoorbeeld de communicatie en deels ook de selectie van projecten. In zekere zin kan deze opstelling eerder faciliterend worden genoemd. Een actievere regierol zoals door bijvoorbeeld de maatschappelijke organisaties wordt verwacht (waarbij vanuit een expliciete, meer sturende visie over Nationaal Landschap en gewenste effecten wordt vertrokken en waarbij wordt geopereerd als communicator met burgers en ondernemers) ontbreekt. De selectie van projecten heeft – sinds de opstelling van de groslijst via ambtelijk vooroverleg – een sterk volgend karakter. Een expliciete integrale discussie met de partners over die selectie ontbreekt.

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en in sommige gevallen ook mede-overheden verwachten in sommige gevallen een meer sturende regierol. Er is dus een verschil in de regierol zoals de provincie die voert en zoals die door de betrokkenen wordt verwacht. De sterk decentrale insteek van projecten, waaronder ook de communicatie, heeft het gevaar in zich dat het beleid als versnipperd en onhelder wordt ervaren, hetgeen ook blijkt uit de geluiden uit de interviews. Ook het financiële beleid is volgend in de zin dat de beschikbare middelen niet gelabeld zijn. Immers het beleid heeft geen a prioriselectie van projecten opgeleverd.

Kortom, in de praktijk vindt geen actieve selectie van projecten plaats. Daarom kan ook de regierol moeilijk als efficiënt worden bestempeld en kunnen er vraagtekens worden gezet achter de doeltreffendheid van het beleid van de provincie in haar nieuwe rol als stimulator van het landschaps-

beleid. De regierol in brede zin, het actief stimuleren van de uitvoering, de koppeling van criteria aan een geplande financiering en de interactie met de regionale partners en de communicatie met de inwoners van de deelgebieden kunnen niet zonder meer positief worden beoordeeld, juist vanwege dit gebrek aan actieve sturing.

Met de Omgevingsbalans heeft de provincie een instrument in handen dat periodiek en systematisch de voortgang van de uitvoering van het beleid controleert. De Omgevingsbalans gaat echter niet in op de beleidsprestaties met betrekking tot het Nationaal Landschap, maar beschrijft het ruimtelijke ordeningsbeleid in den brede. Daarbij komt dat voor specifiek beleid, zoals het Nationaal Landschap, een monitoringscyclus van drie jaar lang is. In dat opzicht zou de voortgangsrapportage een positieve ontwikkeling kunnen zijn. Maar het ontbreken van expliciete doelen breekt ook hier de terugkoppeling op. Kortom, de provincie rapporteert periodiek, een evaluatie vindt plaats, budgetten worden niet overschreden, en de provincie kent het werk van de kwaliteitsteams. Echter, Provinciale Staten mogen dan genoeg nemen met de terugkoppeling, een integrale check op resultaten – noodzakelijk om effectiviteit vast te stellen, maar ook noodzakelijk om in alle openheid met de partners over toekomstige ontwikkelingen te praten – ontbreekt.

4 Effecten

Daar het beleid pas sinds een jaar wordt geïmplementeerd, is het te vroeg om zicht te kunnen hebben op de effecten ervan. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland wordt gemonitord. Aansluitend behandelt de tweede paragraaf de betekenis van de monitoringsinstrumenten voor de terugkoppeling van het beleid. Het hoofdstuk sluit af met een beoordeling van de voorwaarden die horen bij de laatste twee fasen van de beleidscyclus: effecten en terugkoppeling naar het beleid.

4.1 Instrumenten voor monitoring

Naast monitoring van beleidsprestaties is het voor Provinciale Staten, vanuit hun kaderstellende en controlerende rol, van belang of de gewenste effecten ook daadwerkelijk worden behaald. Op grond daarvan kunnen Provinciale Staten bepalen of bijstelling van de beleidskaders wenselijk is. Wat het Nationaal Landschap betreft, zijn in dat kader drie instrumenten van belang. Ten eerste zijn er de voortgangsrapportages, die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven. Daarnaast voert de provincie elke drie jaar een evaluatie van de implementatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid, de Omgevingsbalans, uit. Op landelijk niveau is er de monitor Nationale Landschappen, die ontwikkelingen aangaande de kernkwaliteiten in kaart brengt. In dit hoofdstuk gaan we alleen in op de twee monitors; de voortgangsrapportages zijn al beschreven.

Het Nationaal Landschapsbeleid maakt deel uit van het Omgevingsplan. De uitvoering hiervan wordt gemonitord aan de hand van de driejaarlijkse Omgevingsbalans, waarvan de eerste in 2003 is verschenen. De Omgevingsbalans 2009 wordt naar verwachting begin 2010 gepubliceerd. In de Omgevingsbalans staan de vragen centraal of het beleid adequaat wordt uitgevoerd en of de gewenste effecten worden behaald. De Omgevingsbalans biedt het provinciale bestuur inzicht in de voortgang van de uitvoering van het Omgevingsplan en biedt de mogelijkheid waar nodig bij te sturen.

Over het Nationaal Landschap wordt in de Omgevingsbalans op hoofdlijnen gerapporteerd. In de Omgevingsbalans van 2006 ligt de focus niet op realisatie.

tie van de doelstelling. De monitor gaat voornamelijk in op de uitvoering van de door het Rijk gestelde opgaven, ofwel het vaststellen van de begrenzing en de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap. De Omgevingsbalans stelt dat de provincie deze opgaven heeft gerealiseerd en wel in nauwe samenwerking met partijen uit de regio. In het Omgevingsplan zijn immers de grenzen van het Nationaal Landschap en de bijbehorende kernkwaliteiten door Provinciale Staten vastgelegd. In het Uitvoeringsprogramma, dat in juli 2006 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld, zijn de kernkwaliteiten nader uitgewerkt en is aangegeven welke projecten moeten worden gerealiseerd om het gestelde doel te behalen.

Monitoring van het Nationaal Landschapsbeleid heeft in 2006 dus plaatsgevonden door het meten van de uitvoering van gestelde acties en prestaties. Er zijn geen effectindicatoren vastgesteld. Wel refereert de Omgevingsbalans 2006 aan de Monitor Nationale Landschappen die op landelijk niveau per gebied de ontwikkeling van de kernkwaliteiten weergeeft en als zodanig wel ingaat op de effecten van het beleid op het gebied.

De provincie verwacht de uitkomsten van de Monitor Nationale Landschappen niet te gebruiken bij het opstellen van de Omgevingsbalans 2009, maar zich in deze provinciale monitor te beperken tot gegevens over de uitvoering van projecten. Procesmatige en organisatorische effecten van het Nationaal Landschapsbeleid zullen daarnaast worden meegenomen in de Midterm Review van het ILG.

De monitor Nationale Landschappen is een onderdeel van de monitor Nota Ruimte en wordt in opdracht van de ministeries van LNV en VROM uitgevoerd. Het Planbureau voor de Leefomgeving en Alterra hebben gezamenlijk een nulmeting uitgevoerd van de kernkwaliteiten van de verschillende landschappen. In overleg met de provincies en een analyse van beschikbare databestanden zijn begin 2008 de meetvariabelen vastgesteld. De volgende tabel toont de indicatoren voor kernkwaliteiten die medesturend zijn voor de gebiedsontwikkeling in de drie deelgebieden van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland.

Tabel 4.1 Indicatoren per deelgebied van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland

Indicatoren deelgebied	Historische landschapselementen	Karakter van het gebied
Walcheren	Duinen, kreekruggen, vliedbergen, dijken en verdedigingswerken van Landfront Vlissingen	Groen en open
Zak van Zuid-Beveland	Kreken, vliedbergen, dijken en kavelpatronen	Groen en kleinschalig
West Zeeuws-Vlaanderen	Geulen en dijken en verdedigingswerken van de Staats-Spaanse linies	Schaalcontract tussen open polderland, kuststrook en kleinschalig deklandschap

Naast de indicatoren voor kernkwaliteiten uit de tabel omvat de monitor de volgende indicatoren die eveneens inzicht bieden in de effecten van het gevoerde Nationaal Landschapsbeleid: landschapswaardering en migratiesaldo (bevolkingsgroei, woningvoorraad), verstedelijking en industrialisatie.

Eind 2008 zijn de uitkomsten van de nulmeting gepubliceerd. De Provincie Zeeland kan deze uitkomsten in de Omgevingsbalans 2009 gebruiken. Daarmee creëert de provincie een basis voor inzicht in de effecten van het Nationaal Landschapsbeleid op de langere termijn¹⁹. Een nuance is hier gerechtvaardigd. Wanneer de éénmeting van de Monitor Nationale Landschappen is uitgevoerd, kunnen de uitkomsten hiervan worden gebruikt om inzicht te krijgen in ontwikkelingen in het landschap. Het vaststellen van de mate van effectiviteit kan door het ontbreken van expliciete doelen veel moeilijker, wellicht onvoldoende, worden uitgevoerd.

4.2 Meetbaarheid van effecten

Met de integrale Omgevingsbalans monitort de provincie periodiek en systematisch het gevoerde ruimtelijk beleid waaronder ook het Nationaal Landschapsbeleid valt. Omdat expliciete doelen in het beleid ontbreken, ontbreekt ook het zicht op de effectiviteit van het beleid. Het vaststellen van efficiëntie (de relatie tussen ingezette middelen en bereikte veranderingen) is het hoogst haalbare.

¹⁹De éénmeting is volgens het Planbureau voor de Leefomgeving in 2013 gereed.

Provinciale Staten worden periodiek geïnformeerd door middel van de Omgevingsbalans. In die balans gaat het om informatie over de uitvoering van het beleid en de eventuele effecten op het landschap. Op grond hiervan kunnen Provinciale Staten besluiten tot aanpassing van de kaders van het beleid. Deze informatie, hoe nuttig ook, betreft vooral de groei van de veranderingen en niet de richting. Het geeft Provinciale Staten dan ook niet het benodigde inzicht in de effectiviteit van het Nationaal Landschapsbeleid in Zeeland (afgemeten aan de doelstellingen) en de eventuele noodzaak om (financieel en/of beleidstechnisch) het provinciale beleid bij te sturen in de richting van de door de provincie – en door de zo belangrijk geachte bewoners in de deelgebieden – gewenste ontwikkelingen.

4.3 Terugkoppeling naar het bestuur

Op grond van inzicht in de effecten van het beleid kan de provincie beoordelen of het gestelde doel wordt bereikt: worden de kernkwaliteiten daadwerkelijk behouden of zelfs versterkt? Op grond van de uitkomsten kan de provincie bepalen of bijsturing van het beleid wenselijk is.

Dankzij de Omgevingsbalans en de monitor Nationale Landschappen heeft de provincie instrumenten in handen die (op termijn) inzicht bieden in de mate waarin er sprake is van doelbereik. Inzicht in de sociaaleconomische effecten van het Nationaal Landschapsbeleid ontbreekt in de genoemde monitors omdat de focus ligt op de landschappelijke ofwel ruimtelijke effecten van het beleid. De monitors zullen derhalve geen uitspraken doen over doelbereiking wat sociaal-economische effecten betreft.

De Omgevingsbalans wordt besproken in Provinciale Staten. De leden van Provinciale Staten gebruiken de Omgevingsbalans om inzicht te krijgen in de resultaten van het gevoerde beleid. Zoals ook in het Omgevingsplan is aangegeven, merken de geïnterviewde leden van Provinciale Staten op dat ruimtelijk ordeningsbeleid enige tijd vergt om tot resultaten en zeker tot effecten te komen. In die zin vinden de leden het niet noodzakelijk voor Provinciale Staten om vaker dan nu op de hoogte te worden gesteld van de implementatie van het Nationaal Landschapsbeleid.

De provincie heeft al aangegeven dat de resultaten uit de Omgevingsbalans gebruikt gaan worden voor het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan. Indien dit leidt tot wijzigingen die betrekking hebben op het Nationaal

Landschap, dan kan dit beleidstheoretisch leiden tot aanpassing van het Uitvoeringsprogramma. De gedeputeerde verwacht niet dat op grond van de Omgevingsbalans het Nationaal Landschapsbeleid, zoals dit is beschreven in het Omgevingsplan of het Uitvoeringsprogramma, wordt aangepast.

5 Conclusies en aanbevelingen

In paragraaf 2.1.1 hebben we de voorwaarden voor een doeltreffend beleid beschreven. ‘Doeltreffend’ betekent in de context van dit onderzoek dat de uitvoering van het provinciale beleid uitmondt in prestaties en effecten die op hun beurt weer tot realisatie van de beoogde doelen van het landschapsbeleid leiden. In de erop volgende paragrafen hebben we vastgesteld waar de voorwaarden zijn omschreven en hoe er door de betrokken actoren invulling aan is gegeven.

Alvorens tot aanbevelingen over te gaan worden hieronder eerst de belangrijkste bevindingen gememoreerd op basis waarvan de aanbevelingen zijn gedaan.

5.1 Bevindingen

- Een integrale visie op het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland ontbreekt. Mede als gevolg van de gekozen overleg- en besluitvormingsstructuren, die in feite voortborduren op reeds bestaande structuren, is de opzet van het beleid sterk decentraal van karakter. Dit geldt voor de selectie van projecten, maar ook bijvoorbeeld voor het communicatiebeleid. Hoewel dit zeker het participatieve karakter en de ontwikkelingsgerichte benadering ten goede komt, blijkt uit het onderzoek dat dit ten koste gaat van de integraliteit van het beleid en het formuleren van verwachte en gewenste effecten.
- Er is onduidelijkheid over de benaming en begrenzing van de verschillende gebieden. Er zijn meerdere namen voor de gebieden in omloop en ook weten niet alle betrokken partijen welke gebiedsdelen tot het Nationaal Landschap behoren. Deze onduidelijkheid duidt eerder op de beeldvorming bij de geïnterviewde betrokkenen dan op een gebrekkige beschrijving door de provincie. Wel maakt dit punt duidelijk dat er tekortkomingen zijn in de communicatie tussen de provincie en overige betrokkenen over het Nationaal Landschap.
- De regiefunctie vanuit de provincie is onvoldoende duidelijk geformuleerd of op zijn minst onvoldoende helder gecommuniceerd. Uit het onderzoek

blijkt dat provincie en betrokkenen een ander beeld hebben van deze regiefunctie van de provincie.

- Hoewel door de provincie veel aandacht wordt besteed aan communicatie in bestuurlijke en ambtelijke overleggen over selectie en voortgang van projecten, geven betrokken, met name maatschappelijke, organisaties aan onvoldoende zicht te hebben op deze zaken.
- De effectiviteit van het beleid wordt niet gemeten, de controlefunctie van Provinciale Staten is minimaal. Daar moet wel bij worden aangetekend dat de geïnterviewde statenleden geen prijs stellen op een ruimere informatievoorziening.
- Veel bewoners (burgers en ondernemers) zijn niet op de hoogte van het Nationaal Landschap.

5.2 Conclusie

Uit onze bevindingen volgt de conclusie dat de voorwaarden deels aanwezig zijn, maar dat een aantal ervan onvoldoende is ingevuld en uitgewerkt om tot een doeltreffend beleid te kunnen komen.

Daarbij gaat het om:

- De beschrijving van de provinciale visie op het Nationaal Landschap.
- De aansturing van het beleid, rolverdeling en regievoering.
- De communicatie met de betrokken partijen van begin (inventarisatie) tot eind (terugkoppeling over afronding en financiële afwikkeling en inzicht geven in budgetten).
- De communicatie met bewoners (burgers en ondernemers) voor het geven van voorlichting over doel en subsidiemogelijkheden, het verkrijgen van draagvlak en het aanjagen van discussies en suggesties.
- De meting van resultaten en de rapportage ervan aan betrokken partijen en Provinciale Staten.

De Provincie Zeeland heeft (uiteraard) wel degelijk een visie op landschapsontwikkeling. Maar de visie op het Nationaal Landschap moet worden bijeengezocht uit het Omgevingsplan, het Uitvoeringsprogramma en de in elk van de drie gebieden reeds bestaande ontwikkelingsvisies, aangevuld met deelgebiedinformatie uit bestaande landschapsstudies. In het deelgebied Zuid-Beveland is gebruikgemaakt van de ontwikkelingsvisie in het kader van het voormalige Waardevol Cultuurlandschap en Belvédère, inclusief de hierbij opgestelde landschapsstudie, voor West Zeeuws-Vlaanderen het integrale ‘Gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen Natuurlijk Vitaal’ en de hiervoor opgestelde landschapsanalyse en tot slot voor Walcheren de integrale gebiedsvisie Walcheren 2000+. Deze versnippering leidt er begrijpelijkerwijs toe dat bij veel betrokken organisaties onduidelijkheid bestaat over (de provinciale visie ten aanzien van) het Nationaal Landschap.

De provincie heeft met enthousiasme het Nationaal Landschapsbeleid opgepakt en streeft ernaar de kernwaarden die (ook per deelgebied) duidelijk gedefinieerd zijn, te behouden. In haar beleidsvoornemens zet de provincie zich in om samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties gebiedsgericht te werken. Deze ketenpartners en maatschappelijke organisaties ondersteunen het doel van het provinciale beleid. Bestaat er consensus (die met name het nut van het landschapsbeleid betreft) op het hogere beleidsniveau, op uitvoerend niveau zorgt het ontbreken van overeenstemming over de te volgen weg juist voor druk op het (uitvoerings)beleid.

Aan de hand van informatie over de lopende projecten kan wel een beeld worden gevormd van de kwaliteit en de effecten van de afzonderlijke activiteiten, maar een vergelijking van de resultaten en effecten met de vooraf verwachte resultaten en effecten die alleen in algemene termen zijn gedefinieerd, is moeilijk of slechts ten dele uit te voeren.

Doordat expliciete doelen ontbreken, ontstaan ook discussies – zoals die beschreven tussen Middelburg, Vlissingen en Veere en de provincie – over de praktische invulling van het uitvoeringsprogramma. Het gevolg – in dit voorbeeld gaat Veere alleen aan de slag – is een suboptimale samenwerking. Samenwerking die zo hoog in het vaandel van het programma is geschreven. De gemeenten rekenen op een veel actievere regierol van de provincie. Daar waar discussie over de projectactiviteiten (en de daarmee samenhangende output) optreedt, zien gemeenten de provincie terugtreden.

Er ontstaat door het ontbreken van helderheid over de rollen van de partners in de uitvoering, op deze wijze bovendien discussie over de invulling van de regierol van de provincie. De provincie is tevreden over de vorm van de overlegstructuur, de aanvraag en uitvoering van subsidies en de procedure rond de selectie van projecten. De partners van de provincie, in het bijzonder de maatschappelijke organisaties, vinden de projecten echter 'speldenprikken' en hadden een meer samenhangende structuur van projecten verwacht. Op dit punt gaat het communicatieaspect een duidelijke rol spelen.

We hebben eerder al geconstateerd dat de link tussen het communicatieplan en het uitvoeringsbeleid beperkt blijkt te zijn. Deze beperkte link leidt ertoe dat er onduidelijkheid ontstaat tussen de partners over de wijze van financiering van projecten. Vooral voor de maatschappelijke organisaties is het niet altijd duidelijk hoe de financieringstromen binnen de provincie lopen en op basis van welke criteria deze middelen, door welke organisatie, worden verdeeld.

Voor zowel de gemeenten, de waterschappen als de maatschappelijke organisaties geldt dat zij weinig zicht hebben op de uitvoering in algemene zin, omdat de actieve communicatie vanuit de provincie vooral op projectniveau optreedt en dan meest bilateraal is. Een terugkoppeling van de resultaten van de projecten – de noodzakelijke basis voor een discussie over het integrale beleid in de deelgebieden – vindt maar mondjesmaat plaats.

Hier wreekt zich nogmaals het verschil van mening dat in de praktijk bestaat over de invulling van die regierol. De provincie zet zich intensief in voor de begeleiding van de projecten en met succes; zoals we hebben geconstateerd blijven de projecten binnen hun begroting. In de praktijk blijkt dat de provincie als actief boodschapper, aanjager, voortrekker, stuurman of katalysator van integrale ontwikkelingen geen sterke rol speelt. De onbekendheid van burgers en maatschappelijke instellingen, en de lage bezoekersaantallen bij manifestaties op dit gebied onderschrijven dit. Deze passieve rol is een bewuste keuze, net zoals provincies als Overijssel en Gelderland er bewust voor hebben gekozen wèl actief in het Nationaal Landschap op zoek te gaan naar suggesties, ideeën en wensen die leven onder de betrokken gemeenten, organisaties en burgers.

5.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor Gedeputeerde Staten:

- Ga in 2010 het gesprek aan met partners over de behoefte aan een integrale visie op Nationaal Landschapsbeleid. Kijk waar de behoefte van met name maatschappelijke organisaties ligt. In dat kader dient ook een bezinning op de rol van particulieren en ondernemers in het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland een rol krijgen. Het resultaat daarvan moet een gedeelde visie zijn op de rol en regievoering door de provincie.
- Beschrijf vanuit deze concrete doelen daarvan afgeleide activiteiten. Formuleer deze SMART+C.
- Maak geld en tijd vrij voor integrale en actieve communicatie over het Nationaal Landschap. Stel daarbij concrete doelen en evalueer deze op niveau van bereikte effecten. Ontwikkel een concrete beleidslijn ten aanzien van burgers en ondernemers in nationale landschappen en ga na hoe deze groepen actiever bij dit onderwerp betrokken kunnen worden.

Aanbevelingen voor Provinciale Staten:

- Stel bij voortgangsrapportages en monitors vast of sprake is van meetbare doelen en te verwachten effecten. Wanneer dit niet het geval is, vraag Gedeputeerde Staten dan deze toe te voegen.

6 Bestuurlijk commentaar

In 2009 heeft de Rekenkamer Zeeland een onderzoek uitgevoerd betreffende het provinciaal beleid Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland. U heeft ons, zoals voorzien in het reglement van orde van de Rekenkamer Zeeland, uitgenodigd tot het leveren van een bestuurlijk commentaar.

Bij een aantal bevindingen en conclusies is bij ons in mindere mate sprake van herkenning. Hierop zullen wij hieronder ingaan. De aanbevelingen zoals u die aanreikt zullen wij ter harte nemen. Een aantal belangrijke stappen zijn hiertoe inmiddels gezet. Voor de aanzet naar een meer meetbaar beleid zien we mogelijkheden bij het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan.

Alvorens op de concrete aanbevelingen in te gaan, geven wij kort de achtergronden van het beleid en uitvoeringswijze weer. Deze achten wij van belang voor de interpretatie van de bevindingen en conclusies uit het rapport.

- Het provinciale beleid voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland staat niet op zich zelf. Het betreft een opdracht vanuit het Rijk tot uitwerking van het geformuleerde rijksbeleid en rijksdoelen. Het Nationaal Landschap is door ons in 2006 van beleid uit de Rijksnota Ruimte (januari 2006) vertaald naar concreet landschapsbeleid in het Omgevingsplan Zeeland (juni 2006) en een Uitvoeringsprogramma (juli 2006).
- De uitwerking van het provinciale beleid voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland is bottum-up tot stand gekomen in nauwe samenwerking met betrokken gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Hiertoe zijn in 2006 specifieke regionale bijeenkomsten en workshops georganiseerd met een brede samenstelling van genodigden. Feitelijk op een wijze zoals de Rekenkamer Zeeland in haar aanbeveling adviseert. Vervolgens is het Uitvoeringsprogramma inclusief de beleidsvisie en beleidsspeerpunten door het Rijk (ministeries van LNV, OCW en VROM) goedgekeurd.
- De ontwikkelopgave en de financiering ervan is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma en is tot stand gekomen in nauw overleg met de gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. Het Rijk heeft met deze opgave ingestemd, maar de financiering door het Rijk is

uiteindelijk aanzienlijk lager uitgevallen dan ten tijde van het opstellen van het programma werd beoogd. De ambitie, zoals die is opgenomen in het programma, is dus veel groter dan de middelen die zijn verkregen mogelijk maken. Hierdoor is het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, zoals u in het voorwoord van het onderzoek ook zelf aangeeft, een onderwerp geworden in de marge van het provinciale beleid en belang.

- Het Uitvoeringsprogramma legt de focus heel nadrukkelijk op de realisatie van de ontwikkelopgave, die in 2006 via een bottum-up proces tot stand is gekomen. De latere aanzienlijke inperking van de beschikbaar gestelde financiële middelen voor de ontwikkelopgave heeft ook in de bestuurlijke adviesgroepen van de drie deelgebieden van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland eerder geleid tot een verdere aanscherping van die focus, dan op het verbreden van de mogelijkheden van het nationaal landschap zoals u onder andere als gemiste kans aangeeft.
- De realisatie van de ontwikkelopgave is zeer voorspoedig verlopen, zoals wij ook al in de tussentijdse voortgangsrapportage aan Provinciale Staten hebben meegedeeld. Deze voorspoedige uitvoering is aanleiding geweest om het jaarlijks uitgaveplafond van de inzet van ILG voor Nationaal Landschap te verlaten, met de mogelijkheid om eind 2010 de beschikbare middelen te hebben weggezet in plaats van 2013. Deze voorspoedige uitvoering is mogelijk gemaakt door de samenwerking met onze partnerorganisaties.
- Voor een belangrijk deel hebben de geconstateerde bevindingen en conclusies te maken met de expliciet gemaakte keuzes van ons College voor de uitvoeringsgerichte aanpak van de ontwikkelopgave van het nationaal landschap die bottum-up tot stand is gekomen.

Op grond van het onderzoek stelt u vast dat de voorwaarden voor een doeltreffend beleid deels aanwezig zijn, maar dat een aantal ervan onvoldoende is ingevuld en uitgewerkt. In de conclusies gaat u hier nader op in, waarna u ons een aantal aanbevelingen aanreikt voor verbetering. In zijn algemeenheid merken wij op dat het rapport bruikbare aanbevelingen bevat. Wij onderschrijven dat er ruimte is voor verbetering zowel op het gebied van het SMART maken van het beleid, als op het gebied van de uitvoeringsafspraken en communicatie. Uw rapportage komt bovendien op een goed moment beschikbaar. Dit jaar wordt de Omgevingsbalans afgerond en wordt gestart

met het nieuwe Omgevingsplan. Bovendien wordt dit jaar de Midterm Review van het ILG gehouden. De conclusies en aanbevelingen in uw onderzoek kunnen en zullen wij hierbij betrekken.

Ten aanzien van de afzonderlijke aanbevelingen:

1. U geeft als aanbeveling: “Maak een herbeschrijving van visie, taken, overleg en regievoering, financiering, rapportage:
 - Ga het gesprek aan met de partners over de behoefte aan een integrale visie op nationaal landschapsbeleid.
 - Kijk waar de behoefte van met name maatschappelijke organisaties ligt.
 - Geef aandacht aan de rol van particulieren en ondernemers in het nationaal landschap.

Het resultaat van deze acties moet zijn een gedeelde visie op de rol en regievoering door de Provincie Zeeland.

Beschrijf vanuit deze gedeelde visie concrete doelen en daarvan afgeleide activiteiten en formuleer deze Smart+ C.”

Reactie

Het nu starten van een op zich zelf staande herbeschrijving van de visie en uitvoeringswijze achten wij op dit moment niet opportuun. Dit jaar start zowel het opstellen van het nieuwe Omgevingsplan, waarvan het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland ook nu weer integraal deel uitmaakt, als ook wordt dit jaar de Midterm Review van het ILG gehouden. Gezien de betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering van het Nationaal Landschap hoort een eventuele bijstelling van afspraken integraal onderdeel uit te maken van de mogelijke bijstelling van afspraken die in de bestuursovereenkomst ILG zijn opgenomen.

De resultaten van het onderzoek en de aanbevelingen zullen we hierbij betrekken. Mede op basis van de uitkomsten van de Midterm Review van het ILG zullen we bezien of een nieuw Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, zoals u voorstelt, voor een eventuele vervolgperiode zinvol is.

Bij de komende bijeenkomsten van de drie bestuurlijke adviesgroepen voor

de deelgebieden van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland zullen we het geconstateerde verschil agenderen tussen de rol die wij op ons nemen binnen het Nationaal Landschap en zoals die door andere partijen gewenst wordt geacht. Als daar aanleiding toe is zullen we meer expliciete afspraken maken over de taakverdeling.

2. U geeft als aanbeveling: “Maak geld en tijd vrij voor integrale en actieve communicatie over het nationaal landschap. Stel concrete doelen en evalueer deze op niveau van bereikte effecten.”

Reactie

Samen met de partners in de bestuurlijke adviesgroepen in de drie deelgebieden van het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland is nadrukkelijk gekozen voor het leggen van de focus op het realiseren van de ontwikkelopgave. Kortom, het realiseren van de projecten die leiden tot versterking van de kernkwaliteiten in het Nationaal Landschap en het medegebruik hiervan. De communicatie is een gezamenlijke activiteit van provincie en de gemeenten Borsele, Middelburg, Sluis, Veere en Vlissingen. Over de taakverdeling zijn afspraken gemaakt: de provincie verzorgt de communicatie over Zuidwest Zeeland en de gemeenten van de drie deelgebieden zorgen voor de communicatie in elk deelgebied. Voor de afstemming is een adviesgroep communicatie geformeerd. Het communicatieplan is gebaseerd op een geleidelijk groeiende bekendheid van burgers en bedrijven met het Nationaal Landschap. Naast de inzet van de bestaande website, lokale media en de informatiepunten – aan de opzet waarvan in de drie deelgebieden wordt gewerkt – biedt de realisatie van concrete projecten ons inziens de beste ingang voor de communicatie. In 2010 wordt richting bewoners, bedrijven en toeristen over specifieke acties en evenementen gecommuniceerd die in het kader van het Jaar van de Fiets in het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland door de vele verschillende organisaties worden georganiseerd.

Eind 2010 zullen we besluiten of een herziening van het communicatieplan Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland gewenst is. Dit stellen wij afhankelijk van de uitkomsten van de Midterm Review van het ILG en de vraag of en hoe het ILG een vervolg krijgt.

3. U geeft als aanbeveling: “Ontwikkel een concrete beleidslijn ten aanzien van burgers en ondernemers en ga na hoe deze groepen actiever bij dit onderwerp betrokken kunnen worden.”

Reactie

Uw aanbeveling kunnen we volledig onderschrijven. Samen met maatschappelijke organisaties en met een positief advies van de drie bestuurlijke adviesgroepen zijn hiertoe inmiddels stappen ondernomen. Ter versterking van de betrokkenheid van bewoners en ondernemers bij het nationaal landschap, is een projectmatige benadering binnen Nationaal landschap Zuidwest Zeeland van start gegaan. Via de projecten EigenWijs Landschap (initiatief van SLZ en IVN) en “Kansen voor ondernemers” wordt aan het vergroten van de betrokkenheid van respectievelijk bewoners en ondernemers gewerkt. In beide gevallen gaat het om meerjarige benaderingen waarvan de effecten meetbaar zullen zijn. Daarnaast is de uitwerking van het thema “Vermarkten van het nationaal landschap” onderwerp van overleg in de bestuurlijke adviesgroepen.

Samenvattend: de conclusies en aanbevelingen zoals u die aanreikt zullen wij ter harte nemen. Bij de totstandkoming van het Omgevingsplan en bij het opstellen van de Midterm Review van het ILG zullen de aangereikte aanbevelingen nadrukkelijk betrokken worden. Het onderzoek van de Rekenkamer Zeeland zullen we ook agenderen ter behandeling in de bestuurlijke adviesgroepen van de drie deelgebieden. Wij zullen hierbij, als daar aanleiding toe wordt uitgesproken, nieuwe afspraken over de taakverdeling maken en de afspraken over de te volgen procedure en werkwijze evalueren.

Of we overgaan tot een nieuw uitvoeringsprogramma en communicatieplan voor het Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland, stellen wij afhankelijk van de uitkomsten van de Midterm Review van het ILG en de daaruit voortkomende eventuele herziening van de bestuursovereenkomst met het Rijk. Indien financiële middelen voor het nationaal landschap voor de vervolgfase beschikbaar komen, zullen wij hiertoe overgaan.

7 Nawoord

Zoals uit voorgaande bestuurlijke reactie blijkt, onderschrijft het College in algemene zin de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen, hetgeen ons verheugt. Daarnaast plaatst het College een aantal kanttekeningen in algemene zin en op meer specifieke punten.

Op een aantal van deze punten willen wij hieronder nog kort ingaan.

In ons voorwoord spreken wij over het missen van een kans als het gaat om de verbinding tussen natuurontwikkeling en economie en de communicatie daarover met burgers en ondernemers. In het bestuurlijk commentaar wordt daar ook nog aan gerefereerd. Wat wij bedoelen met gemiste kans, is de mogelijkheid om dit beleidsterrein, ook al is het bescheiden in omvang, meer vanuit een procesmatige hoek te benaderen, waarbij economie en natuur/cultuur meer en zichtbaar verbonden worden. Uit dit onderzoek en deels ook uit de bestuurlijke reactie blijkt een belangrijk accent bij dit beleidsterrein op de uitvoering te liggen.

Het afstemmen van de eventuele implementatie van aanbevelingen op een nieuw Omgevingsplan en de Midterm Review van het ILG lijkt ons een logische keuze. Ten aanzien van het voornemen van het College om te overleggen met de bestuurlijke adviesgroepen over verschillende verwachtingen tussen de partners vragen we nog aandacht voor het volgende. Onze aanbeveling is om met name ook de behoefte van maatschappelijke organisaties aan een overkoepelende visie te onderzoeken. Gegeven de historische achtergrond verschilt echter de samenstelling van de bestuurlijke adviesgroepen per deelgebied. Zo zijn in het deelgebied Walcheren de leden overwegend afkomstig uit overheidsinstanties terwijl de adviesgroep in West Zeeuws-Vlaanderen meer leden uit maatschappelijke organisaties kent. Wellicht is het zinvol om naast de bestuurlijke adviesgroepen, per deelgebied apart aandacht te geven aan de maatschappelijke organisaties.

Naar de mening van de Rekenkamer is het, gegeven de bevindingen uit het onderzoek, niet de vraag of het communicatieplan bijgesteld zou moeten worden. Daar is alle aanleiding voor. Het voornemen van het College om het communicatieplan te betrekken bij de uitkomsten van de Midterm Review van het ILG zal naar onze mening dan ook meer een kwestie van timing zijn dan van de vraag of het anders zou moeten.

De Rekenkamer is verheugd te constateren dat met name het punt van het meer betrekken van burgers en ondernemers zo duidelijk door het College onderschreven wordt.

Tenslotte zullen we de implementatie van de aanbevelingen met belangstelling volgen.

Bijlage: Lijst van geïnterviewden

Dhr. W. de Landgraaf	ZLTO
Mw. ir. M. Pardoën	Ministerie LNV, dir. Regionale Zaken Zuid
Mw. H.A.P. Davits	idem
Dhr. J.A. van der Velden	Dienst Landelijk Gebied Zeeland
Dhr. drs. P.C. Heijkoop	Stichting Bunkerbehoud
Dhr. ir. B. van Hoeve	Regioadviseur WRO
Dhr. R. Oosting	St. Stoomtrein Goes-Borsele
Dhr. A. Marinisse	Waterschap Zeeuwse Eilanden
Dhr. drs. A.J. Mouton	Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
Dhr. F.K. Hamelink	Provincie Zeeland, Gedeputeerde
Dhr. drs. J.R.M.V. Vaessen	Provincie Zeeland
Dhr. drs. E.W. de Koning	Provincie Zeeland
Dhr. A.E.M.M. Lijmbach	Provincie Zeeland, Statenlid
Dhr. C.W. Bierens	Provincie Zeeland, Statenlid
Dhr. R. Geus	St. Landschapsbeheer Zeeland
Dhr. R. Joosse	Staatsbosbeheer
Dhr. dr. M. Hemminga	St. Zeeuws Landschap
Mw. J. Boogerd	SCEZ Boerderijen Stichting Zeeland
Mw. drs. T. Booi	Kamer van Koophandel
Dhr. A.J.J. van Disseldorp	RECRON
Dhr. J. Schaaltje	Gemeente Sluis
Mw. M. van Nieuwenhuijzen	Gemeente Borsele
Dhr. L. Suylen	Gemeente Middelburg
Dhr. H. Mulder	Gemeente Vlissingen
Dhr. P. Baas, mw. P. Louwerse	Gemeente Veere

