



RAPPORT

Landschapontwikkeling en implementatie Omgevingswet in Bronckhorst

In opdracht van Rekenkamercommissie Bronckhorst

Voorwoord

Geachte leden van de raad,

Met plezier presenteren wij u het rapport **'Landschapsontwikkeling en implementatie Omgevingswet in Bronckhorst'**. Omdat het de ervaringen uit het verleden koppelt aan voorziene ontwikkelingen in de nabije toekomst. De ervaringen met het landschapsontwikkelingsplan worden gebruikt voor de implementatie van de Omgevingswet. Zo nodigt het rapport de lezer uit om na te denken over de kwaliteit van de kaderstelling met betrekking tot het landschap in het verleden. En maakt het vervolgens inzichtelijk waar mogelijkheden liggen om ook in de toekomst het landschap van Bronckhorst in de gewenste richting te ontwikkelen en de waardevolle elementen te beschermen.

Bronckhorst vindt haar landschap belangrijk maar stelt geen strikte kaders

De gemeente Bronckhorst hecht grote waarde aan het landschap. Dat blijkt uit de inleiding op beleidsstukken. Maar ook uit de oprechte betrokkenheid van inwoners, gemeenteraadsleden, het college van B en W (het college) en ambtenaren bij het opstellen van het rapport. En uit de bestuurlijke reactie van het college op het rapport. Deze betrokkenheid bij het landschap heeft niet geleid tot gerichte kaderstelling. Dat is de opvallende hoofdconclusie van het onderzoek naar landschapsontwikkeling. In het beleid zijn de doelen, scope, planning en beoogde resultaten maar in beperkte mate vastgelegd. Dat bemoeilijkt de controlerende taak van de raad. Bij de uitvoering van het beleid handelt de gemeente vooral reactief ten aanzien van ontwikkelingen en initiatieven van derden. Er is een hoge bereidwilligheid om initiatieven van inwoners te ondersteunen. Bij voorstellen is de grondhouding ja, mits.... Omdat ook de meeste inwoners begaan zijn met het landschap pakt dit in de praktijk vaak goed uit. Er ontstaan mooie initiatieven en inwoners voelen zich gehoord. Een tweede conclusie van het onderzoek is dat de beschikbare formatie de afgelopen jaren niet toereikend was om het ambitieniveau te realiseren.

Omgevingswet: blijven samenwerken binnen heldere kaders

Het is van belang om landschap als omgevingswaarde in de omgevingsvisie op te nemen. Dat betekent dat het landschap in de toekomst standaard als afwegingsfactor wordt meegenomen. Ook geeft dit een basis om een meer proactieve houding ten opzichte van het landschap aan te nemen. Op basis van het Landschapsontwikkelingsplan kan in de uitvoering al steviger worden gestuurd en gehandeld. Binnen de Omgevingswet kan deze proactieve en op uitvoering gerichte werkwijze worden doorgezet. Bij de implementatie van de Omgevingswet is het belangrijk om de goede samenwerking met inwoners vast te houden. Maar het is wel verstandig om meer dan in het verleden is gebeurd vast te leggen welke resultaten met het gevoerde beleid behaald moeten worden. En hier doelen, een visie en planning onder te leggen. Gebeurt dat niet dan 'zit de gemeenteraad niet in de cockpit'. Er ontstaat dan onduidelijkheid over wat waar, wel en niet, en onder welke condities, ontwikkeld mag worden. Het rapport adviseert dan ook om de gemeenteraad op een juiste manier in positie te brengen. Door de discussie over de doelen, scope, planning en beoogde resultaten te faciliteren. Maar ook door de raad de kans te geven om zich te trainen in het werken in de geest van de Omgevingswet.



Het college heeft in een bestuurlijke reactie aangegeven zich te herkennen in de uitkomsten van het onderzoek. En er zijn ook al de nodige stappen ondernomen om het waardevolle landschap in Bronckhorst zo goed mogelijk te ontwikkelen. Met dit rapport als ondersteuning kan ook de raad meer invulling geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het unieke landschap van Bronckhorst is dit een rooskleurig toekomstperspectief.

De rekenkamercommissie heeft de samenwerking met de ambtelijke organisatie, het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad als constructief en plezierig ervaren. Het onderzoeksteam van TwynstraGudde heeft op een professionele wijze uitvoering gegeven aan het onderzoek. De rekenkamercommissie dankt allen voor hun medewerking.

Hengelo, 24 april 2020

Rekenkamercommissie Bronckhorst

Arend Kloosterman, voorzitter

Lex van Drooge, lid

Barbara Ulfman, lid

Jeanet Schreur, ambtelijk secretaris



Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	6
1.1. Doel en opzet van het onderzoek	6
1.2. Vertaling onderzoeksvragen deel 1 in normenkader	7
1.3. Aanpak van het onderzoek	8
Deel 1, Evaluatie landschapsontwikkeling Bronckhorst	10
2. Opzet van het beleid	11
2.1. Beleidskaders voor landschapsontwikkeling	11
2.1.1. Het landschapsontwikkelingsplan (LOP)	11
2.1.2. De structuurvisie en het bestemmingsplan	13
2.1.3. Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap	13
2.2. Vertaling van het beleid in concrete doelen, acties en maatregelen	14
2.3. Beoogde monitoring en evaluatie van het beleid	15
2.4. Begrote middelen voor de uitvoering van het beleid	15
2.5. Toetsing aan de hand van het normenkader	16
3. Uitvoering van het beleid	18
3.1. Doelrealisatie	18
3.2. Monitoring en evaluatie	20
3.3. Bijsturing	22
3.4. Toetsing aan de hand van het normenkader	23
4. Rol van de raad bij landschapsontwikkeling	25
4.1. Kaderstellende rol	25
4.2. Controlerende rol	26
4.3. Toetsing aan de hand van het normenkader	26
5. Externe partijen bij landschapsontwikkeling	27
5.1. Betrokkenheid externe stakeholders	27



5.2. Toetsing aan de hand van het normenkader	28
6. Conclusies en doorkijk naar onderzoeksfase 2	30
6.1. Hoofdconclusie	30
6.2. Beleid en uitvoering	30
6.3. De rol van de raad	32
Deel 2, Lessen voor de Omgevingswet	34
7. Lessen vanuit landschapontwikkeling	35
8. De implementatie van de Omgevingswet in Bronckhorst	37
8.1. Huidige implementatie van de Omgevingswet	37
8.2. Conclusies en aanbevelingen voor bijstelling	40
9. De rol van de raad bij de implementatie	42
9.1. Huidige rol van de raad bij implementatie	42
9.2. Conclusies en aanbevelingen voor bijstelling	43
10. Overzicht conclusies en aanbevelingen	45
11. Bestuurlijke reactie	48
12. Nawoord	51
Bijlage 1. Overzicht gesproken personen	52



1. Inleiding

1.1. Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om op basis van een evaluatie van het beleid rondom landschapsontwikkeling in de afgelopen periode, aanbevelingen te doen voor het nog te formuleren beleidskader van de in 2021 in te voeren Omgevingswet.

Bij het Landschapsontwikkelingsplan en het Kwaliteitskader Nationaal Landschap de Graafschap is een langetermijnvisie opgesteld die vervolgens vertaald moet worden in een kaderstelling voor beleid. Deze werkwijze is overeenkomstig de werkwijze die bij de invoering van de Omgevingswet gevolgd gaat worden. Dit jaar wordt door de gemeente Bronckhorst een visie uitgewerkt en worden ook bouwstenen van een plan opgesteld. Na vaststelling van de visie worden wijzigingen die daaruit voortkomen in het plan verwerkt. Er wordt dus gelijktijdig gewerkt aan het opstellen van een Omgevingsplan.

In het onderzoek wordt geëvalueerd op welke wijze de vertaalslag van visie naar beleid is vormgegeven voor wat betreft landschapsontwikkeling en tot welke resultaten dit heeft geleid. Er wordt aandacht besteed aan de monitoring van de resultaten en de terugkoppeling daarvan naar de raad. In het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord.

Hoofdvragen

Op welke wijze heeft, na de vaststelling van het Landschapsontwikkelingsplan 2009, de vertaalslag van visie naar beleid plaatsgevonden en tot welke resultaten heeft dat geleid?

Welke lering kan daaruit worden getrokken voor het komende traject van de Omgevingswet?

De beantwoording van deze hoofdvragen wordt gesplitst, waarmee dit onderzoek twee fasen kent. Beide fasen komen in dit rapport aan de orde, in twee verschillende delen.

Deel 1 gaat in op de evaluatie van landschapsontwikkeling, waarbij de volgende deelvragen worden beantwoord.

Opzet van het beleid

1. Welke beleidskaders zijn gesteld voor landschapsontwikkeling?
2. Op welke wijze heeft de kaderstelling van het beleid plaatsgevonden en welke rol heeft de raad daarbij vervuld?
3. Welke beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn zijn gesteld, volgend uit de langetermijnvisie?
4. Op welke wijze heeft de vertaling van de langetermijnvisie naar beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn plaatsgevonden?
5. Zijn de beleidsdoelen vertaald naar concrete acties en maatregelen?
6. Is de effectiviteit van de genomen acties en maatregelen onderbouwd? Hoe is deze onderbouwd?
7. Hoe zijn monitoring en evaluatie beoogd?



8. Welke kosten zijn begroot voor de uitvoering van landschapontwikkeling?
9. Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening richting de raad?
10. Welke partijen zijn betrokken bij landschapontwikkeling?

Uitvoering, monitoring en evaluatie van het beleid

11. Zijn de kortetermijndoelen gerealiseerd?
12. Heeft er tussentijdse bijsturing plaatsgevonden?
13. Hoe zijn de resultaten gemonitord?
14. Hoe is de raad over de resultaten geïnformeerd?
15. Welke partijen waren betrokken bij de realisering van het landschapsbeleid?
16. Wat was de rol van de verschillende partijen en hoe hebben de betrokken partijen de realisering van het landschapsbeleid ervaren?

De tweede hoofdvraag, rondom de Omgevingswet, komt in *deel 2* aan de orde:

- Welke lessen voor het werken volgens de letter en de geest van de Omgevingswet volgen uit de evaluatie van het landschapsbeleid?
- Maken de lessen een bijstelling noodzakelijk van de implementatieplannen van de Omgevingswet of de wijze waarop deze uitvoering gaan krijgen?
Zo ja, welke bijstelling is nodig?
- Wat is de rol van de raad bij het opvolgen van deze lessen?

1.2. Vertaling onderzoeksvragen deel 1 in normenkader

In samenspraak met de rekenkamercommissie is een normenkader vastgesteld voor deel 1 van dit onderzoek. Dit normenkader is gebruikt bij de toetsing van het beleid rondom landschapontwikkeling en de uitvoering hiervan.

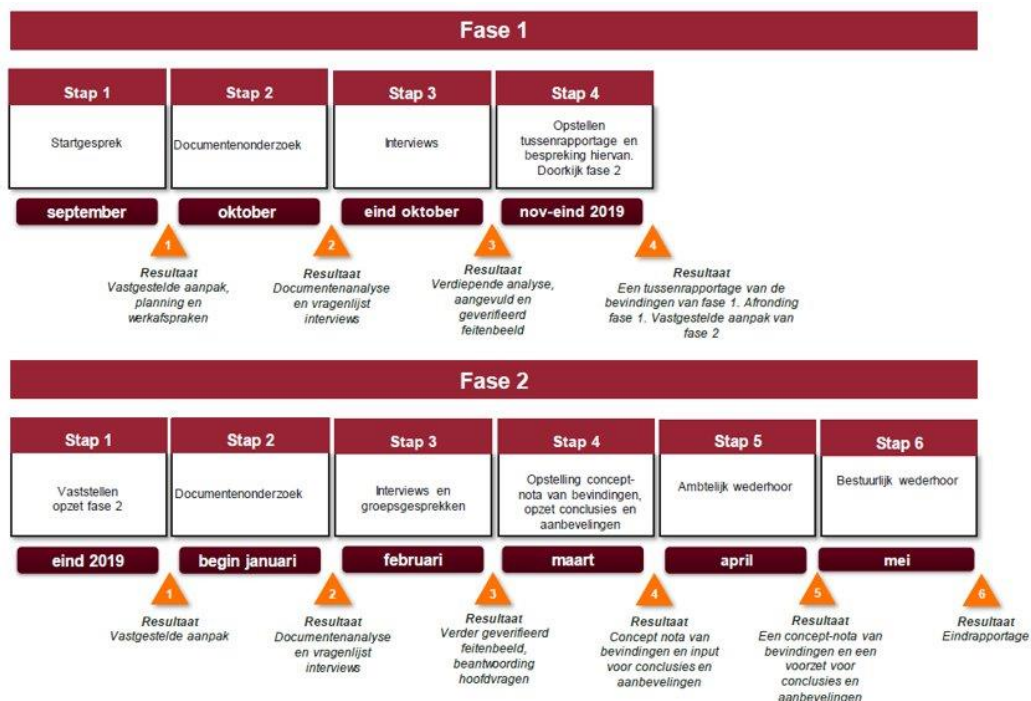
Opzet van het beleid	
Bijbehorende onderzoeksvraag	Norm
Onderzoeksvraag 1	Het doel, de scope, de beleidsperiode en het beoogde resultaat van het beleid (wanneer zijn we tevreden) zijn gedefinieerd.
Onderzoeksvraag 2	De raad heeft kaders vastgesteld voor landschapontwikkeling en deze zijn voor alle betrokkenen duidelijk en hebben draagvlak.
Onderzoeksvraag 3	Beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn zijn SMART geformuleerd en volgen logisch uit de beleidskaders.
Onderzoeksvraag 4	De beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn zijn vastgelegd. Deze zijn voor betrokken actoren duidelijk en hebben draagvlak.
Onderzoeksvraag 5	Acties en maatregelen ten behoeve van de uitvoering van de beleidsdoelen zijn vastgelegd.
Onderzoeksvraag 6	De bijdrage van de acties en de maatregelen aan het realiseren van de beleidsdoelen is duidelijk en meetbaar.
Onderzoeksvraag 7	Er is vastgelegd hoe gemonitord en geëvalueerd gaat worden.
Onderzoeksvraag 8	Er is een begroting van de kosten.
Onderzoeksvraag 9	Er is vastgelegd hoe en wanneer de raad geïnformeerd wordt over de vorderingen (resultaten).



Opzet van het beleid	
Onderzoeksvraag 10	Er is vastgelegd met welke partners het beleidsvoornemen gerealiseerd gaat worden en wat de rol is van de verschillende partners in het proces.
Onderzoeksvraag 11	De kortetermijndoelen zijn meetbaar gerealiseerd en dit is het directe gevolg van de geprogrammeerde acties en maatregelen.
Onderzoeksvraag 12	Bijsturing heeft plaatsgevonden bij (dreigende) afwijkingen van de vastgestelde beleidskaders.
Onderzoeksvraag 13	Monitoring heeft structureel plaatsgevonden en de resultaten hiervan zijn vastgelegd.
Onderzoeksvraag 14	Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de realisering van het landschapsbeleid en in ieder geval bij (dreigende) afwijkingen. De raad is hiermee in staat gesteld om zo nodig bij de sturen.
Onderzoeksvraag 15	Alle partijen die belanghebbend zijn bij de uitvoering van het landschapsbeleid zijn hierbij betrokken.
Onderzoeksvraag 16	De belanghebbende partijen zijn betrokken conform de beginselen van strategisch omgevingsmanagement.

1.3. Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is onder te verdelen in twee fasen; zie onderstaand figuur.



In september heeft het startgesprek plaatsgevonden met de rekenkamercommissie, waarin de aanpak van het onderzoek voor deel 1 is vastgesteld. Daarnaast is het onderzoek die dag besproken met de betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie.



Na het startgesprek is aangevangen met het documentenonderzoek, waarvoor verschillende documenten zijn bestudeerd. Het documentenonderzoek liep van september tot november 2019. In oktober en november hebben diverse interviews en groeps gesprekken plaatsgevonden met diverse interne en externe stakeholders (zie bijlage 1 voor een overzicht).

In december 2019 heeft een gesprek plaatsgevonden met de rekenkamercommissie. Hierbij is de aanpak van fase 2 vastgesteld. Deze aanpak is in januari 2020 besproken met de betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie en het bestuur.

Hierna is gestart met het documentenonderzoek, dat liep van januari tot februari 2020. In deze periode hebben ook diverse interviews en groeps gesprekken met interne stakeholders plaatsgevonden (zie bijlage 1 voor een overzicht).



Deel 1, Evaluatie landschapontwikkeling Bronckhorst



2. Opzet van het beleid

In deze paragraaf wordt de opzet van het beleid beschreven. Het gaat hier om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke beleidskaders zijn gesteld voor landschapsontwikkeling?
2. Op welke wijze heeft de kaderstelling van het beleid plaatsgevonden en welke rol heeft de raad daarbij vervuld?
3. Welke beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn zijn gesteld, volgend uit de langetermijnvisie?
4. Op welke wijze heeft de vertaling van de langetermijnvisie naar beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn plaatsgevonden?
5. Zijn de beleidsdoelen vertaald naar concrete acties en maatregelen?
6. Is de effectiviteit van de genomen acties en maatregelen onderbouwd? Hoe is deze onderbouwd?
7. Hoe zijn monitoring en evaluatie beoogd?
8. Welke kosten zijn begroot voor de uitvoering van landschapsontwikkeling?

2.1. Beleidskaders voor landschapsontwikkeling

De beleidskaders voor landschapsontwikkeling bij de gemeente Bronckhorst zijn het Landschapsontwikkelingsplan, de vertaling hiervan in de Structuurvisie Bronckhorst en het Bestemmingsplan Landelijk Gebied Bronckhorst en het Kwaliteitskader Nationaal Landschap de Graafschap. In deze paragraaf worden deze documenten, hun functie en hun relatie tot elkaar kort toegelicht. Daarnaast wordt in deze paragraaf per document weergegeven hoe de kaderstelling hiervoor heeft plaatsgevonden.

2.1.1. Het landschapsontwikkelingsplan (LOP)

Het Landschapsontwikkelingsplan (2009) is door de gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen opgesteld voor de ontwikkeling van het buitengebied van de drie gemeenten. Eind 2006 zijn de ambities van de drie gemeenten vastgelegd in een startnotitie. Op basis hiervan is gestart met het landschapsontwikkelingsplan, dat uiteindelijk in juni en juli 2009 door de raden is vastgesteld.

De gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen willen graag dat met het LOP:

- De identiteit van de verschillende gebieden wordt versterkt en de samenhang daartussen hechter is
- Steden en dorpen via vloeiende overgangen op het buitengebied aansluiten
- De landbouw een duidelijke, duurzame positie inneemt
- Er blijvend draagvlak is voor een diversiteit aan andere activiteiten die tegelijkertijd bijdragen aan de mogelijkheden voor landschapsbouw¹.

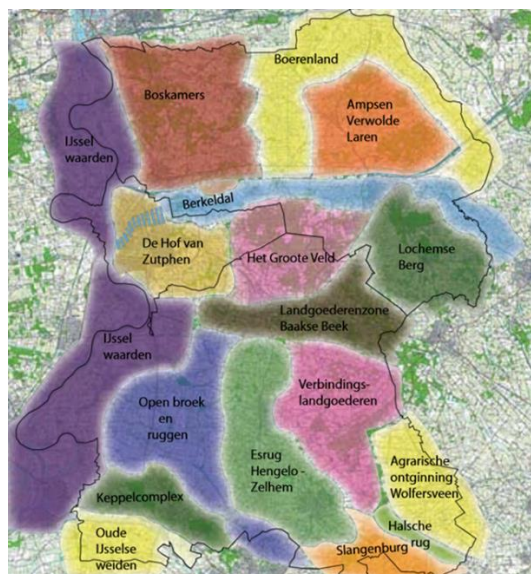
¹ Royal Haskoning, Landschapsontwikkelvisie gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen, 2009



Het LOP bestaat uit vier delen:

1. Een achtergronddocument
 - a. Doel: (inventarisatie van bestaand beleid, geschiedenis, ontwikkelingen, onderzoeken)
2. De landschapsvisie (LOV)
 - a. Doel: hierin staat welke waarden de gemeenten toekennen en hoe deze waarden bij toekomstige ontwikkelingen behouden en versterkt moeten worden. Ook staat in de visie aangegeven binnen welke kaders ontwikkelingen van en in het landschap moeten plaatsvinden om bij te dragen aan de herkenbaarheid en de duurzaamheid van het landschap. Dit document kan door burgers gebruikt worden bij eigen ontwikkelingen en de gemeenten dienen de LOV als uitgangspunt te gebruiken bij hun eigen ontwikkelingen.
3. Het uitvoeringsprogramma (UVP)
 - a. Doel: hierin staat aangegeven hoe de gemeenten de LOV ten uitvoering gaan brengen en waar de prioriteiten liggen in de uitvoering.
4. De daadwerkelijke uitvoering

Er zijn verschillende deelgebieden in de LOV uiteengezet. Voor elk van deze gebieden is een visie opgesteld waarin de kernwaarden worden gedefinieerd. In de onderstaande afbeelding zijn de verschillende deelgebieden en de bijbehorende visie voor deze gebieden te zien.



1. Boskamers: boscomplexen en open landschap
2. Boerenland: ruimte voor duurzame landbouw
3. Ampsen, Verwolde en Laren: ensemble van landgoedkernen en buitenplaatsen
4. IJsselwaarden: glooiend langs de IJssel
5. Berkeldal: een open beekdal omgrensd door steilranden
6. De Hof van Zutphen: uitloopgebied voor de Hanzestad
7. Het Grootte Veld: zandpaden doorsnijden bos en hei
8. Lochemse Berg: een stuwwal in het landschap
9. Landgoederenzone Baakse beek: historische landgoederen in reliëf
10. Open broek en ruggen: contrast tussen klei en zand
11. Esrug Hengelo-Zelhem: kleinschaligheid als troef
12. Verbindingslandgoederen: tussen essen en enken
13. Halsche rug: prachtige vergezichten over openheid
14. Agrarische ontginning Wolfersveen: rationeel ontginningpatroon als onderlegger voor landbouw
15. Slangenburg: intieme landgoedbossen
16. Keppelcomplex: rivierduinen als parels langs de oude IJssel
17. Oude IJsselse weiden: grootschalige landbouw domineert

Met het LOP wordt vooral invulling gegeven aan de wijze waarop het landschap en de deelgebieden daarbinnen er in de toekomst uit zouden moeten zien. Het is hiermee tevens een kader voor initiatieven in dit landschap; randvoorwaarden voor projecten en initiatieven in het buitengebied. Het LOP is hiermee vooral reactief en gaat sterk uit van projecten en initiatieven van anderen.

Kaderstelling van het LOP

Voor de kaderstelling van het LOP zijn zowel inwoners als diverse belanghebbende organisaties intensief betrokken. Naast een inventarisatie van het toenmalige bestaande beleid en de ontwikkelingen, is gedurende het opstellen van het plan gesproken met inwoners van het gebied tijdens *roadshows*, huiskamergesprekken en door middel van een klankbordgroep. Verder zijn er gesprekken gevoerd met gebiedspartijen als natuurorganisaties, landbouworganisaties en de recreatiesector. Daarnaast is er extern deskundig advies ingewonnen op het gebied van cultuurhistorie (RACM)



en natuur (Stichting Staring Advies). Gebiedscommissie De Graafschap heeft gedurende het proces de rol van stuurgroep op zich genomen en de projectgroep advies gegeven over de inhoud van het LOP. De gemeenteraad is op verschillende momenten geïnformeerd tijdens de opstelling van het LOP.² Daarnaast zijn de gemeenteraden betrokken geweest bij de huiskamergesprekken, waarmee zij input hebben kunnen leveren ten behoeve van de beleidskaders. Het LOP is vastgesteld door de gemeenteraad.

2.1.2. De structuurvisie en het bestemmingsplan

In 2012 heeft er een vertaling van het LOP plaatsgevonden in de Structuurvisie Bronckhorst en in 2017 in het Bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst. Met beide documenten wordt invulling gegeven aan het RO-spoor ten behoeve van landschapsontwikkeling en -behoud.

De structuurvisie vindt zijn basis in de Structuurvisie Bebouwd Gebied en het Landschapsontwikkelingsplan (LOP) voor de gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen. De uitgangspunten van het LOP zijn overgenomen in de structuurvisie en uitgebreid beschreven. Voor elk deelgebied worden de essenties van landschapsontwikkeling genoemd. Daarnaast bevat de structuurvisie, aanvullend op het LOP, een visie op het landschap. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen Nationaal Landschap, drie door de provincie waardevol gedefinieerde landschappen (1. Hummelo en Keppel, Slangenburg, 2. Graafschap en 3. Oeverwal Bronckhorst), groene wig³ en zoekzone voor nieuwe landgoederen.⁴

In het Bestemmingsplan Landelijk gebied Bronckhorst wordt het ruimtelijk beleid, vanuit de verschillende beleidsvelden en de diverse overheden, vertaald en samengevoegd in één integraal plan. Het bestemmingsplan is een ruimtelijk plan dat burgers en overheid rechtstreeks (juridisch) bindt.

Kaderstelling structuurvisie en bestemmingsplan

In de interviews is door (een vertegenwoordiging van) de raad verklaard dat het onderwerp landschap bij het opstellen van de structuurvisie beperkt aan de orde is gekomen voor de raad. Het is, grotendeels zonder discussie, integraal overgenomen vanuit het LOP. Bij het opstellen van het bestemmingsplan is de raad in een aantal bijeenkomsten meegenomen. Landschap was hierbij niet een van de onderwerpen waar de raad kaderstellende uitspraken voor heeft gedaan.

2.1.3. Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap

Tot slot is het Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap (2017) bestempeld als beleidskader. Het kwaliteitskader geeft aan hoe ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de kernkwaliteiten van het nationaal landschap. Deze kernkwaliteiten zijn door de provincie Gelderland geformuleerd. Ruimtelijke ontwikkelingen in het nationaal landschap zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten worden behouden en versterkt.

² Raadsvoorstel 090625/9, Landschapsontwikkelingsplan Bronckhorst, Lochem en Zutphen, 24 juni 2009

³ Het buitengebied dringt op een aantal punten de kernen van Bronckhorst binnen. Deze groene wiggen zijn volgens de Structuurvisie belangrijk voor de overgang van het bebouwde gebied naar het buitengebied en dienen dan ook behouden en ontwikkeld te worden. Het gaat hierbij om de gebieden Landgoederenzone Baakse Beek, IJsselwaarden, Esrug Hengelo – Zelhem en verbindingslandgoederen

⁴ De gemeente Bronckhorst staat ten tijde van de Structuurvisie, met een duidelijk voorbehoud wat betreft de planologische ruimte in het woningbouwprogramma, in principe positief tegenover het ontwikkelen van nieuwe landgoederen. Hiertoe heeft de gemeente een aantal zoekgebieden aangewezen waar deze initiatieven gerealiseerd kunnen worden en een aantal voorwaarden opgesteld waar een initiatief aan dient te voldoen



Het kwaliteitskader geeft houvast bij de planvorming en de afweging, zodat vooraf duidelijk is wat de ambities zijn voor het landschap en hoe de initiatiefnemer met een ruimtelijke ontwikkeling meerwaarde kan bieden voor de kernkwaliteiten van het nationaal landschap. Dit gebeurt door middel van een stappenplan van negen stappen waarin de initiatiefnemer en de gemeente samen met het gebied tot plannen komen die bijdragen aan de (kern)kwaliteiten van het nationale landschap. Net zoals het LOP is het kwaliteitskader reactief van aard en gaat het uit van de projecten en initiatieven van anderen.

Het kwaliteitskader heeft betrekking op het nationaal landschap, dat een klein deel van Bronckhorst omvat: het noordelijke deel van de gemeente maakt deel uit van Nationaal Landschap De Graafschap. Dit nationale landschap strekt zich tevens uit over delen van de gemeenten Zutphen, Lochem en Berkelland.

Kaderstelling van het Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap

Samen met een klankbordgroep van stakeholders uit het gebied is er gewerkt aan een kader ter uitwerking van de kernkwaliteiten voor het ontwikkelen en beoordelen van plannen in het nationaal landschap. Tijdens interactieve bijeenkomsten heeft een klankbordgroep van stakeholders uit het gebied (dorpsbelangenorganisaties en bewoners van het gebied, ondernemersorganisaties van landbouw en recreatie, natuur- en landschapsorganisaties, landgoederenorganisaties en het waterschap) en een ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeenten Zutphen, Lochem en Berkelland en de provincie Gelderland hun bijdrage geleverd aan het opstellen van het kader en het proces.

De ontwerpbeleidsregels zijn, voorafgaand aan de inspraakperiode, gepresenteerd aan de klankbordgroep, die dit vervolgens onder de aandacht bracht bij hun achterban.

Het ontwerp heeft van 25 april tot 10 mei 2017 voor inspraak ter inzage gelegen. Deze periode is beperkt omdat bij de totstandkoming van de beleidsregels het gebied reeds is betrokken middels de klankbordgroep. Er zijn vier inspraakreacties binnengekomen.

De raad is op 24 januari en op 18 april 2017 van informatie voorzien over de opzet van dit project, de voortgang en het vervolg. Op 29 juni 2017 zijn de beleidsregels Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap door de gemeenteraad van Bronckhorst vastgesteld.

2.2. Vertaling van het beleid in concrete doelen, acties en maatregelen

De vertaling van het beleid in concrete doelen vindt vooral zijn weerslag in het uitvoeringsprogramma van het LOP. Hierin zijn verschillende doelen en projecten geformuleerd per deelgebied, zoals de ontsluiting van IJsselwaarden, de ontwikkeling van een landschappelijke recreatieve en economische samenhang tussen recreatieparken, rivier en achterland, of het stimuleren van integraal bosbeheer.⁵ In het interview met beleidsambtenaren is verklaard dat veel activiteiten van het uitvoeringsprogramma van het LOP eigenlijk geen projecten zijn, maar continue processen (zoals het stimuleren van integraal bosbeheer en de aanleg (of het herstel) van voor een gebied kenmerkende landschapselementen). Hierbij blijft de gemeente inspelen op nieuwe kansen en ontwikkelingen en zullen deze 'projecten' nooit worden afgerond.

⁵ Uitvoeringsprogramma LOP Bronckhorst, Lochem, Zutphen



Er zijn in het uitvoeringsprogramma van het LOP geen specifieke korte- of langetermijndoelen gesteld. In het interview met beleidsambtenaren wordt daarbij verklaard dat er in de praktijk ook niet met korte- of langetermijndoelen wordt gewerkt. De uitvoering van het beleid wordt vooral als een proces beschouwd waarbij de gemeente probeert aan te haken op initiatieven vanuit de samenleving, provincie en waterschappen die kunnen bijdragen aan de kernkwaliteiten per gebied. Beleidsambtenaren van de gemeente geven aan dat de uitvoeringsagenda van het LOP erg afhankelijk is van de bereidheid van de stakeholders en grondeigenaren: er staan veel projecten en processen beschreven in de uitvoeringsagenda, maar om hier echt uitvoering aan te kunnen geven, moeten de stakeholders bereid zijn hier aan mee te werken. Dit wordt onderschreven in de Perspectiefnota 2016-2019, waarin wordt beschreven dat de LOP-filosofie vooral dient voor het verleiden van gebiedspartijen (particulieren, organisaties etc.) om LOP-doelen te realiseren.⁶ Door deze wijze van uitvoering speelt de gemeente dus vooral in op bestaande initiatieven of faciliteert deze, in plaats van dat de gemeente zelf acties en maatregelen opzet om deze binnen een bepaald tijdsbestek zelf uit te voeren of uit te laten voeren.

2.3. Beoogde monitoring en evaluatie van het beleid

Voor wat betreft het LOP is bij vaststelling door de gemeenteraad besloten⁷ dat jaarlijks, in het kader van de jaarrekening, verantwoord wordt in hoeverre het LOP is uitgevoerd. Daarnaast wordt het LOP in 2013 geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Hierbij is er specifiek aandacht voor de uitvoeringsstrategie (is deze effectief?) en het uitvoeringsprogramma (gerealiseerde doelen, wijze waarop, financiën etc.). Dit biedt mogelijkheden om nieuwe accenten aan te brengen in het uitvoeringsprogramma en daaraan ook budget te koppelen.

2.4. Begrote middelen voor de uitvoering van het beleid

Bij het vaststellen van het LOP zou er drie jaar lang € 200.000⁸ per jaar beschikbaar zijn voor plattelandsontwikkeling, waarvan landschap een onderdeel vormde. In 2009 wordt in het raadsvoorstel om het LOP vast te stellen vermeld dat er in de periode 2009-2014 een bedrag van circa € 200.000 per jaar, oftewel € 1 miljoen, wordt opgenomen in de bestemmingsreserve incidenteel beleid.

Daarbij wordt gesteld dat het incidenteel toekennen van budget niet bijdraagt aan een duurzame uitvoering van het beleid en dat er op termijn verdere financiële inspanningen gepleegd zullen moeten worden.

Naast de financiële middelen vanuit de gemeente, kan er in bepaalde gevallen aanspraak worden gemaakt op verschillende subsidies. Zo wordt in het raadsvoorstel uit 2009 bijvoorbeeld gerefereerd aan een toegezegde subsidie van € 151.687,82 exclusief BTW door het (toenmalige) ministerie van LNV. Daarnaast is er financiering vanuit de provincie (zie hoofdstuk 3).

In de interviews met beleidsambtenaren is verklaard dat kort daarna de kredietcrisis uitbrak. Dat heeft ertoe geleid dat alleen in 2009 € 200.000 voor landschapsontwikkeling beschikbaar was. Hier heeft de gemeente uiteindelijk vijf jaar mee gedaan.⁹ Door de crisis moest overal op bezuinigd worden, dus ook op landschap en de personele capaciteit daarvoor.

⁶ Perspectiefnota 2016-2019

⁷ Raadsvoorstel 090625/9, Landschapsontwikkelingsplan Bronckhorst, Lochem en Zutphen, 24 juni 2009

⁸ Raadsvoorstel 090625/9, Landschapsontwikkelingsplan Bronckhorst, Lochem en Zutphen, 24 juni 2009

⁹ Interview beleidsambtenaren, interview externe stakeholders



Daarnaast is het aantal fte voor landschapsontwikkeling in de onderzoeksperiode verminderd. In 2009 was er 2,5 fte voor de uitvoering van het LOP beschikbaar. In 2011 viel de medewerker die trekker was van het LOP weg en moesten de taken verdeeld worden. Momenteel is er 1,5 fte beschikbaar en is tevens het werkveld uitgebreid: in veel beleidsterreinen bekleedt landschap een rol. Hierdoor zijn de tijd en de capaciteit om uitvoering te geven aan landschapsontwikkeling binnen de gemeente Bronckhorst, zeer beperkt. De vraag in hoeverre Bronckhorst binnen deze beperkte middelen en capaciteit effectief beleid voert en daar naar handelt, is moeilijk te beantwoorden omdat de gewenste doelen en resultaten weinig concreet zijn gemaakt. Wel kan gezegd worden dat Bronckhorst een rol pakt (faciliterend en volgend) die past bij de middelen die zij heeft. Deze rol sluit ook aan bij de keuzes die zijn gemaakt in het kader van 'verbindend werken'¹⁰. Dit houdt in dat er, als gevolg van de financiële crisis, scherpe keuzes gemaakt dienden te worden over het beleid (in de volle breedte) van de gemeente en haar rol daarin. In veel gevallen hield dit een volgende en faciliterende rol ten aanzien van derden in (uitgaan van 'eigen verantwoordelijkheid van inwoners en maatschappelijke organisaties').

2.5. Toetsing aan de hand van het normenkader

In het normenkader zijn de volgende normen rondom de opzet van het beleid gesteld. In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre aan deze normen wordt voldaan.

Opzet van het beleid	
Bijbehorende onderzoeksvraag	Norm
Onderzoeksvraag 1	Het doel, de scope, de beleidsperiode en het beoogde resultaat van het beleid (wanneer zijn we tevreden) zijn gedefinieerd.
Onderzoeksvraag 2	De raad heeft kaders vastgesteld voor landschapsontwikkeling en deze zijn voor alle betrokkenen duidelijk en hebben draagvlak.
Onderzoeksvraag 3	Beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn zijn SMART geformuleerd en volgen logisch uit de beleidskaders.
Onderzoeksvraag 4	De beleidsdoelen/-doelstellingen voor de korte termijn zijn vastgelegd. Deze zijn voor betrokken actoren duidelijk en hebben draagvlak.
Onderzoeksvraag 5	Acties en maatregelen ten behoeve van de uitvoering van de beleidsdoelen zijn vastgelegd.
Onderzoeksvraag 6	De bijdrage van de acties en maatregelen aan het realiseren van de beleidsdoelen is duidelijk en meetbaar.
Onderzoeksvraag 7	Er is vastgelegd hoe gemonitord en geëvalueerd gaat worden.
Onderzoeksvraag 8	Er is een begroting van de kosten.

De opzet van het beleid blijkt niet geheel aan het normenkader te voldoen.

Voor wat betreft de beleidskaders (doel, scope, periode en beoogde resultaten) zijn het LOP, de structuurvisie en het Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap (hierna: kwaliteitskader) leidende documenten. Dit zijn documenten met vooral een beschouwend en visueel karakter. Uitgangspunten voor het landschap worden tot op het niveau van deelgebieden meegegeven. Hiermee geven deze documenten een beeld van de randvoorwaarden waaraan projecten en initiatieven in het buitengebied moeten voldoen. Het geeft echter geen beeld van het (actieve) beleid dat de gemeente op dit gebied zelf wil voeren. Doelen, scope, periode en beoogde resultaten ontbreken hierin.

¹⁰ Toekomstbestendig Bronckhorst; duurzaam en betrokken



Het LOP, de structuurvisie, het bestemmingsplan en het kwaliteitskader zijn door de raad vastgesteld. Betrokken ambtenaren, portefeuillehouder, raadsleden en externe stakeholders geven aan de documenten en de kaders die deze bevatten te kennen. Vooral de aard van het kwaliteitskader, dat kaders stelt waarbinnen ontwikkeling mogelijk is (mits die bijdraagt aan de kwaliteit van het nationaal landschap)¹¹, wordt door de geïnterviewde personen positief beoordeeld. Wel wordt door de portefeuillehouder, de ambtelijke organisatie en door de raad gevonden dat de komst van de Omgevingswet een discussie over de uitgangspunten van het landschapsbeleid wenselijk maakt.

Het beleid op het gebied van landschapsontwikkeling kent geen doorvertaling naar doelstellingen voor de korte termijn. Deze zijn dus evenmin SMART¹² geformuleerd, logisch volgend uit de beleidskaders, door de raad vastgesteld en bekend bij betrokkenen. De uitvoering van het beleid wordt hiermee vooral als vrijblijvend en een creatief proces gezien, waarbij de gemeente aanhaakt op initiatieven vanuit de samenleving, provincie en waterschappen.

Voor wat betreft acties en maatregelen, gericht op de uitvoering van het beleid, geldt dat er een uitvoeringsprogramma onder het LOP hangt. Dit uitvoeringsprogramma bevat, op een aantal concrete projecten na, echter vooral activiteiten die als continue processen gezien moeten worden. Hierbij onderneemt de gemeente vooral actie als zich kansen en ontwikkelingen vanuit derden voordoen. De gemeente geeft hiermee beperkt sturing op het realiseren van de eigen beleidsdoelen. Doordat de te bereiken doelen en resultaten niet SMART gemaakt zijn en veel activiteiten doorlopend zijn, is het niet te zeggen in hoeverre doelen gerealiseerd zijn en in hoeverre de projecten daaraan bijgedragen hebben.

Voor wat betreft monitoring is besloten dat jaarlijks in beeld wordt gebracht in hoeverre het LOP gerealiseerd is; dit door middel van de jaarrekening. Doordat de doelen en de resultaten niet SMART gemaakt zijn, zijn er weinig handvatten om te monitoren op doelrealisatie en hierover kwantitatieve uitspraken te doen.

Voor wat betreft evaluatie is besloten dat het LOP in 2013 geëvalueerd wordt. Hiervoor zijn uitgangspunten meegegeven (effectiviteit van uitvoeringsstrategie, gerealiseerde doelen van uitvoeringsprogramma, financiën hierbij). Over monitoring en evaluatie van de kwaliteitskaders, de structuurvisie en het bestemmingsplan wordt niet gesproken in de desbetreffende documenten.

Met het vaststellen van het LOP is een jaarlijks budget van € 200.000 beschikbaar gesteld voor landschapsontwikkeling. Door bezuinigingen is dit budget al snel naar beneden bijgesteld. Daarnaast heeft de gemeente aanspraak kunnen maken op verschillende fondsen, waaronder subsidies van de provincie.¹³ Echter, zowel het budget als het aantal fte (dat van 2,5 fte terugging naar 1,5 fte) waarover de gemeente beschikt zijn voor landschapsontwikkeling te laag om zelf grote projecten op te zetten en uit te voeren. Het is dan ook logisch dat Bronckhorst een meer volgende en faciliterende rol pakt en inzet op de kracht van de samenleving. Deze rol sluit aan bij de keuzes die zijn gemaakt in het kader van 'verbindend werken'.

¹¹ Ruimtelijke ontwikkelingen in het nationaal landschap zijn mogelijk mits de kernkwaliteiten worden behouden en versterkt. Het mits-principe'

¹² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel of aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden

¹³ Bijvoorbeeld de provinciale Gemeentelijke Plannen Landschapsonderhoud (GPL) subsidie, later opgevolgd door de Regels Subsidieverstrekking Landschap Gelderland (RSLG). Dit betreft een subsidie op het gebied van landschap, natuur en plattelandontwikkeling



3. Uitvoering van het beleid

In deze paragraaf wordt de uitvoering van het beleid beschreven. Het gaat hier om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

11. Zijn de kortetermijndoelen gerealiseerd?
12. Heeft er tussentijdse bijsturing plaatsgevonden?
13. Hoe zijn de resultaten gemonitord?

3.1. Doelrealisatie

Voor de uitvoering van het landschapsontwikkelingsbeleid zijn geen prioriteiten gesteld, noch zijn er bij het opstellen van het LOP korte- en langetermijndoelen geformuleerd.¹⁴ In de praktijk wordt vooral gekeken naar welke elementen van het LOP ingezet kunnen worden wanneer zich nieuwe ontwikkelingen voordoen in een gebied. Zoals verwoord in paragraaf 2.2, is de uitvoering van het beleid sterk afhankelijk van de verschillende stakeholders en hun bereidheid om verschillende initiatieven (te helpen) uit (te) voeren.

Zoals ook in paragraaf 2.4 beschreven, was er vanaf 2010 minder budget voor landschapsontwikkeling beschikbaar, waardoor de gemeente zuiniger moest omgaan met de middelen. Hierdoor heeft de gemeente ervoor gekozen om vooral aan te haken bij projecten van andere stakeholders, zoals het waterschap en de provincie, om zo minimaal budget in te zetten met een maximaal resultaat.¹⁵ De gemeente monitort dus vooral de behoeften van de stakeholders om te kijken naar mogelijke kansen voor ontwikkelingen in een of meerdere gebieden. Elk initiatief wordt naast het LOP gelegd.¹⁶

In de interviews is door de beleidsambtenaren toegelicht dat er in de praktijk veel sprake is van *spill-over* effecten op landschapsontwikkeling: ontwikkelingen in een gebied bieden weer nieuwe kansen voor verdere ontwikkelingen in hetzelfde gebied of aangrenzende gebieden voor wat betreft het landschap. Hierdoor is het belangrijk om veel kennis van de verschillende gebieden te hebben, te weten welke ontwikkelingen er spelen en welk draagvlak er bij de verschillende belanghebbende partijen bestaat. Naast de beleidsmedewerkers spelen ook de gebiedsambtenaren een belangrijke rol in de uitvoering van het beleid, omdat zij de wensen van de inwoners goed kennen. De rolinvulling van de gemeente in relatie tot de verschillende stakeholders verschilt per initiatief. Soms organiseert de gemeente bijeenkomsten om te kijken of er kans van slagen is voor nieuwe ontwikkelingen in een bepaald gebied. In andere gevallen acteert de gemeente op initiatieven van buitenaf, bijvoorbeeld door deze financieel te steunen of de initiators te adviseren.

¹⁴ Interview beleidsambtenaren

¹⁵ Interview beleidsambtenaren

¹⁶ Interview beleidsambtenaren



De gemeente haakt dus vooral in op initiatieven en projecten van andere stakeholders. Daarnaast zijn veel doelen van het uitvoeringsprogramma continue processen: initiatieven kunnen wel een bijdrage leveren aan het proces maar het proces zelf zal nooit voltooid zijn (zie paragraaf 2.2). Om die reden is het voor een groot deel van het uitvoeringsprogramma van het LOP niet vast te stellen in hoeverre een doel is gerealiseerd.

Wanneer gekeken wordt naar grotere projecten en initiatieven waar de gemeente zich gedurende de onderzoeksperiode mee bezig heeft gehouden, kunnen de volgende projecten (die de gemeente in samenwerking met andere stakeholders heeft uitgevoerd) worden onderscheiden¹⁷:

Landgoederen Baakse Beek, Kroonjuwelen Bronckhorst

De gemeente heeft, samen met landgoederen en buitenplaatsen in de gemeente Bronckhorst, de kwaliteiten van het unieke landschap van Bronckhorst en de rol van de buitenplaatsen en traditionele landgoederen daarin, op hoofdlijnen in beeld gebracht. In een projectgroep met vertegenwoordigers van gemeente, waterschap, rentmeesters en eigenaren, is nagedacht over manieren waarop de bestaande problemen kunnen worden omgebogen tot bruikbare ambities voor de instandhouding van buitenplaatsen en landgoederen. Daarnaast is nagedacht over handvatten voor een nieuwe manier van samenwerken.¹⁸ Dit project is gestart in 2013.

Visie Baakse Beek-Veengoot

In dit project wordt de Visie Baakse Beek-Veengoot uitgevoerd. Het project heeft integrale versterking van het watersysteem als doel. De visie is opgesteld en de focus ligt momenteel op communicatie en initiatieven. De gemeente Bronckhorst bekleedt een faciliterende rol in dit project en neemt deel in o.a. verschillende werkgroepen¹⁹. Het betreft een project van Waterschap Rijn en IJssel. Met de voorbereidingen is gestart vanaf 2011. Het project is in uitvoering vanaf 2017-2018.

Project Dorp en Rand

Het project Dorp en Rand is aan het Gebiedsproces Keppel e.o. gekoppeld. Dit project betrof de landschappelijke inpassing van zes kernen in het Keppelcomplex, inclusief lokale ommetjes. Dorp en Rand kreeg daarna, vanaf 2010, een vervolg in andere gebieden in Bronckhorst door samen te werken met/in gebiedsprocessen (met inwoners, dorpsbelangenorganisaties, agrarische natuurvereniging, LTO, WBE en vrijwilligers in het landschap). Dit project kent vele deelprojecten, zoals Steenderen e.o. en Heidenhoek/Wassinkbrink. Ook Meuhoek is een deelproject, waarbij inwoners langjarige afspraken hebben gemaakt over het behoud en herstel van knotelzen in hun gebied²⁰. Ook Bloeiende Akkerranden, waarbij het integrale watersysteem is versterkt, natuurvriendelijke oevers zijn aangelegd en nieuwe natuur is ontwikkeld²¹, is een deelproject van het project Dorp en Rand. In deze gebiedsprocessen zijn vele kilometers akkerranden aangelegd als versterking voor de biodiversiteit, zijn lokale ommetjes en nieuwe landschapselementen aangelegd of hersteld en zijn cultuurhistorische elementen hersteld.

¹⁷ Interview met beleidsambtenaren

¹⁸ Kroonjuwelen van Bronckhorst, 2014

¹⁹ Gesprek met beleidsambtenaar

²⁰ Jaarstukken 2016 gemeente Bronckhorst

²¹ Jaarstukken 2015 gemeente Bronckhorst



Recreatieve ontsluiting van de IJssel

Dit heeft als doel de ontsluiting van de IJsselwaarden door het ontwikkelen van duurzame pont- en fietsverbindingen en het recreatief toegankelijk maken van kades en dijken. De recreatieve ontsluiting van de IJssel omvat verschillende projecten. De gemeente Bronckhorst heeft vanaf 2018 verschillende projecten geïnitieerd zoals project Groot Bronckhorst (Brummen-Bronckhorst), Kwaliteitsimpuls Oever Veer, en informatieborden.

Kroel'n in 't zand

Dit is een project waarmee vanaf 2010 ingezet wordt op het behoud van oude zandwegen en paden (kerkepaden, schoolpaden, zandwegen) en het stimuleren van recreatief medegebruik hiervan.

Opstellen van het bomenbeleidsplan Raamwerk voor een rijk landschap

In dit beleidsplan (uit 2016) wordt gestreefd naar een functioneel, vitaal en veilig bomenbestand wat het karakter van het afwisselende landschap en de kwaliteit van wonen, werken en recreëren versterkt²².

3.2. Monitoring en evaluatie

In 2012-2013 is er, conform het raadsvoorstel uit 2009 van het LOP, een evaluatie uitgevoerd naar het LOP. Hieruit blijkt dat de gemeente Bronckhorst € 200.000 voor een periode van twee jaar aan middelen beschikbaar heeft gesteld voor de uitvoering van het LOP. Daarnaast geeft het evaluatierapport weer welke projecten er zijn uitgevoerd in de voorliggende periode. Hierna wordt kort de status van de projecten toegelicht die in 2012-2013 uitgevoerd werden of afgerond waren.

Berlewalde

Doel van dit project is het behouden en verbeteren van de kwaliteit van cultuurlandschap en ecologie (biodiversiteit). Dit door onderhoud, herstel en het terugbrengen van landschapselementen als houtwallen, hagen, singels en kleine bosjes (restauratie landschapselementen). Het accent ligt hier op nog aanwezige, historische elementen. Subdoelen zijn het versterken van de culturele identiteit van de verschillende gebieden en het vergroten van de (be)leefbaarheid van het landschap.

Gestart in 2010; loopt door tot en met 2013.

Resultaat: na voltooiing van het project is naar schatting 10,5 km groen cultureel erfgoed gerestaureerd.

Kroel'n in 't zand

Doel: zie paragraaf 3.1.

Op het moment van de evaluatie lag er een uitvoeringsplan voor Kroel'n in 't Zand (fase 1) en is in Bronckhorst onderzocht of het opstarten van fase 2 tot de (financiële) mogelijkheden behoort.

Dorp en Rand

Doel: zie paragraaf 3.1.

Start 2010, gemeente Bronckhorst.

Resultaat: na twee informatieavonden in het gebied hebben zich circa veertig eigenaren gemeld die mee wilden werken aan het aanleggen van landschapselementen op hun erf. Ook zijn er twee lokale ommetjes gerealiseerd.



Status: het project is afgerond. Dorp en Rand krijgt een vervolg in andere gebieden in Bronckhorst door samen te werken met/in gebiedsprocessen.

Kleine bossenproject

Start 2010: gemeente Bronckhorst.

Inhoud: achterstallig onderhoud van kleine particuliere bossen.

Resultaat: voor circa dertig eigenaren is een beschikking aangevraagd voor het wegwerken van achterstallig onderhoud in kleine particuliere bospercelen, kleiner dan 1 ha.

Status: het project wordt eind 2013 afgerond.

Educatie en communicatie

Groen Blauwe Diensten, gemeentelijk uitvoeringsprogramma (GUP).

Start 2010, gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen.

Inhoud: in 2008 heeft PS van Gelderland besloten een impuls te geven aan Groen Blauwe Diensten. Om uitvoering te geven aan deze nieuwe beleidsrichting, heeft de provincie gesteld dat per gebied een Gebiedsuitvoeringsplan (GUP) opgesteld zou moeten worden, waarin de prioriteit qua uitvoering wordt aangegeven, om hoeveel landschapselementen het gaat, welke kosten hiermee gemoeid zijn en voor welke termijn met de eigenaar een beheerovereenkomst gesloten moet worden. De gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen hebben gezamenlijk het opstellen van een GUP opgepakt en uitgevoerd.

Resultaat: de drie gemeenten hebben gezamenlijk een GUP opgesteld. Dit is in juni 2011 door de drie gemeenteraden vastgesteld. Gelijktijdig is besloten de Gelderse Groen Blauwe Diensten stapsgewijs te implementeren.

Boerderijschool

Start 2011-2012, gemeenten Bronckhorst en Lochem.

Inhoud: in het project Boerderijschool wordt een samenwerking aangegaan tussen een aantal basisscholen en nabijgelegen boerderijen. Leerlingen (groep 5-6) leren en werken vijf dagdelen op de boerderij, waarbij de herkomst en de productie van voedsel voorbijkomt. Ook is er aandacht voor landschap(sbeheer) en het ontdekken.

Resultaat: in 2011-2012 hebben tien klassen, 250 kinderen, vijftien uur op de boerderij gewerkt en geleerd. Er is een onderwijsprogramma ontwikkeld voor deze vorm van boerderijonderwijs (in vijf dagdelen). Tien scholen hebben ervaring opgedaan met boerderijonderwijs en oriënteren zich op de implementatie van het concept Boerderijschool in hun leerplan.

Vervolg: scholen omarmen het project en implementeren de Boerderijschool in hun jaarplan. Financiële ondersteuning van overheidspartijen (zowel provinciaal als lokaal) is voor een vervolg nog niet verzekerd. Dit is wel onderwerp van onderzoek. Het project loopt door in 2013.

LOP-promotiefolder 2009 door gemeenten Bronckhorst, Lochem en Zutphen

Ter promotie en toepassing van het LOP, hebben de drie gemeenten gezamenlijk een folder gemaakt. Deze bevat een verbeelding van het toekomstbeeld aan de ene kant; aan de andere kant staat per landschappelijk deelgebied welke kwaliteiten, kernwaarden en ontwikkelingsrichting in het LOP worden weergegeven.

Er zijn 6.000 folders gedrukt.



Stoken op streekhout

Start 2010, gemeenten Bronckhorst en Lochem.

Inhoud: de agrarische natuurverenigingen in de Achterhoek, de regio Achterhoek en Kreis Borken (regio Duitsland) hebben samen onderzocht of hout, afkomstig uit landschapsbeheer, lokaal ingezet kan worden voor energiewinning. Er blijken mogelijkheden te zijn maar de energievraag overtreft in hoge mate de mogelijke energie-levering uit landschapsbeheer. Het project wordt wel verder uitgewerkt. Lokaal wordt bekeken welke kansen er liggen en of met een sluitende businesscase hout uit landschapsbeheer benut kan worden voor bijvoorbeeld het verwarmen van een zwembad, verzorgingshuis of kippenstal.

Resultaat: het Euregio-project is in september 2012 afgerond. De in de Achterhoek aanwezige productiepotentie is in beeld gebracht alsmede het percentage energiebehoefte waarin hiermee voorzien kan worden. Ook is het productiemanagement in beeld gebracht en de efficiëntiemogelijkheden ten aanzien van landschapsonderhoud en kostprijsverlaging. Een van de resultaten is de oprichting van een samenwerking tussen zes lokale agrarische natuurverenigingen (ANV's), waarmee het stoken op hout uit landschapsonderhoud professioneel en duurzaam georganiseerd wordt. Resultaten uit het onderzoek worden benut om diverse businesscases rond de verwaarding van hout uit landschapsbeheer te voeden.

Gebiedsproces Heidenhoek Wassenbrink, Winkelshoek

Start 2011-2014, gemeente Bronckhorst.

Eind 2011 is samen met de provincie Gelderland een gebiedsproces gestart in de gemeente Bronckhorst, met als hoofddoel 'het behouden en versterken van oud boerenland'. Belangrijke eis van de provincie was dat het gebied aan zet was. In dit proces komt een aantal onderdelen uit het LOP aan de orde, o.a. levende buurtschappen, *oral history*, herstel landschapselementen, renovatie van kleine cultuurhistorische bouwwerken, recreatieve routes, behoud oude (zand)wegen en paden, en het inzaaien van akkerranden. Na een aantal informatieavonden voor inwoners, is een uitvoeringsagenda opgesteld en is een aantal werkgroepen gevormd die de verschillende onderdelen trekken.

3.3. Bijsturing

In de interviews is door de respondenten verklaard²³ dat er gedurende de uitvoering van het landschapsbeleid geen bijsturing heeft plaatsgevonden naar aanleiding van monitoring of evaluatie. Bij de uitgevoerde evaluatie naar het LOP volgt dat uit het feit dat deze niet aan de raad is voorgelegd.

Daarnaast heeft ook de beperkte focus op handhaving de consequentie dat er minder bijgestuurd wordt. In interviews is aangegeven dat er weliswaar in besluitvorming met betrekking tot initiatieven aandacht wordt besteed aan landschappelijke inpassing, maar dat er voor het toezien op de nakoming hiervan beperkt capaciteit en aandacht is. Door het ontbreken hiervan wordt er niet of beperkt geacteerd op het moment dat landschappelijke inpassing niet volgens wens is.

²³ Het evalueren van de handhaving vormde geen onderdeel van het onderzoek. Daarom is hier uitgegaan van wat er in de interviews door respondenten over handhaving is verklaard



3.4. Toetsing aan de hand van het normenkader

In het normenkader zijn de volgende normen rondom de uitvoering van het beleid gesteld. In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre aan deze normen wordt voldaan.

Opzet van het beleid	
Bijbehorende onderzoeksvraag	Norm
Onderzoeksvraag 11	De kortetermijndoelen zijn meetbaar gerealiseerd en dit is het directe gevolg van de geprogrammeerde acties en maatregelen.
Onderzoeksvraag 12	Bijsturing heeft plaatsgevonden bij (dreigende) afwijkingen van de vastgestelde beleidskaders.
Onderzoeksvraag 13	Monitoring heeft structureel plaatsgevonden en de resultaten hiervan zijn vastgelegd.

Uit analyse blijkt dat de uitvoering van het beleid niet geheel aan het normenkader voldoet.

Zoals in hoofdstuk 2 is verwoord, zijn er geen SMART-doelen geformuleerd voor de lange of de korte termijn, waardoor ook niet goed te monitoren is welke doelen op de korte termijn gerealiseerd hadden moeten zijn. Er heeft daarnaast geen prioritering plaatsgevonden in de doelen en activiteiten/projecten. Elke activiteit wordt door de gemeentelijke organisatie gezien als een bijdrage aan een groter doel, dat vervolgens weer samenhangt met andere doelen. Hierdoor is er weinig zicht op welke doelen gerealiseerd zijn en welke doelen (op de korte termijn) bewerkstelligd moeten worden. In de praktijk hangt dit vooral af van de initiatieven vanuit de samenleving (inwoners, belangenorganisaties) en van andere overheden, of van initiatieven die door deze stakeholders gesteund worden. Hierdoor kan het gebeuren dat, wanneer er geen initiatieven zijn vanuit andere partijen, of wanneer deze partijen deze bepaalde initiatieven niet steunen, de ontwikkeling van bepaalde landschappen uitblijft, waardoor de kwaliteit van het landschap na verloop van tijd achteruitgaat. De kwaliteit van het landschap is verarmd in de ogen van een aantal geïnterviewden. Hierbij moet opgemerkt worden dat, als er verarming plaatsgevonden heeft, dit niet slechts aan het beleid van de gemeente te wijten is. De gemeente is in veel gevallen (bijvoorbeeld bij landgoederen) geen bevoegd gezag en heeft dan weinig tot geen directe invloed.

Het aanhaken bij nieuwe kansen en mogelijkheden vormt in de praktijk een van de voornaamste activiteiten van de gemeente wanneer het gaat om landschapsontwikkeling. Gedurende de onderzoeksperiode is dit in meerdere gebieden succesvol door de gemeente (mede) uitgevoerd. In het bijzonder het kwaliteitskader voor het nationaal landschap biedt hier mogelijkheden voor en wordt in de praktijk positief beoordeeld. Gezien de beperkte capaciteit van de gemeente van 1,5 fte, is het voor de gemeente niet mogelijk om zelf grote projecten uit te voeren. Hierdoor is het steeds meer standaard geworden om in de uitvoering van grotere projecten de samenwerking met andere stakeholders op te zoeken. Dit zorgt ervoor dat landschapsontwikkeling in Bronckhorst grotendeels afhankelijk is van externe stakeholders.²⁴ Hier wordt dan ook op ingezet door de gemeente, met als gevolg dat de betrokken medewerkers over een goed netwerk beschikken. De stakeholders in dit netwerk kunnen een rol spelen bij het landschapsbeleid van Bronckhorst en hebben goede kennis van de verschillende gebieden en de ontwikkeling per gebied.



Daarnaast is de uitvoering van landschapsontwikkeling bij de gemeente Bronckhorst door het geringe aantal fte zeer persoonsafhankelijk en daarmee kwetsbaar. Indien medewerkers in de uitvoering wegvallen, is het zeer moeilijk om deze te vervangen door medewerkers met dezelfde kennis en netwerken.

Monitoring en evaluatie van het LOP hebben plaatsgevonden op de vooraf vastgestelde momenten. De evaluatie in 2012-2013 heeft niet geleid tot bijsturing, mede doordat deze niet aan de raad is voorgelegd. Monitoring is door het ontbreken van SMART-beschreven doelstellingen, prioriteiten en concrete, gewenste resultaten niet goed mogelijk. Monitoring heeft jaarlijks plaatsgevonden als onderdeel van de P&C-cyclus. Doordat er echter geen SMART-doelen en resultaten zijn geformuleerd, kan hier niet op gemonitord worden. Monitoring is dan ook vooral gericht geweest op het inzichtelijk maken van uitputting van budget en het (kwalitatief) benoemen van projectresultaten middels de jaarrekeningen. Naar aanleiding hiervan heeft geen bijsturing plaatsgevonden.



4. Rol van de raad bij landschapontwikkeling

In deze paragraaf wordt de betrokkenheid van de raad beschreven. Het gaat hier om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

9. Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening richting de raad?
14. Hoe is de raad over de resultaten geïnformeerd?

4.1. Kaderstellende rol

LOP

Het LOP is gestart op basis van de startnotitie die in 2006 is opgesteld aan de hand van de ambities van de gemeenteraad.²⁵ Op deze wijze heeft er door de gemeenteraad kaderstelling plaatsgevonden bij de vorming van het LOP. Bij het opstellen van het LOP is daarnaast intensief gesproken met verschillende stakeholders en is er extern advies ingewonnen. De gemeenteraad is over dit proces geïnformeerd.

Nationaal Landschap De Graafschap

Het Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap is in samenwerking met verschillende stakeholders tot stand gekomen.²⁶ De raad is niet opgenomen in de lijst van stakeholders. Wel wordt in het raadsvoorstel benoemd dat de raad vroegtijdig geïnformeerd en betrokken is geweest in het proces.

Bestemmingsplan

De raad heeft in 2016 een thema-avond laten organiseren, waarin discussie en kaderstelling kon plaatsvinden over de gewenste ontwikkelingen inzake landbouw (en gerelateerd aan landschapontwikkeling).²⁷ Dit in het kader van het opstellen van het Bestemmingsplan Buitengebied. De raad wilde een themavond vóórdat het ontwerp van het plan Buitengebied Hengelo/Vorden ter visie werd gelegd, om de nieuwe inzichten van deze avond in het nieuwe bestemmingsplan te kunnen verwerken. De discussie over het onderwerp landbouw heeft niet geleid tot aanpassing van de bestaande kaders²⁸.

Tijdens de thema-avond zijn verschillende onderwerpen verder aan de raadsleden toegelicht en is aangegeven waar raadsleden wel of geen invloed op kunnen uitoefenen. In het verslag van de thema-avond is te zien dat het LOP en de structuurvisie thema's zijn waar de gemeenteraad invloed op kan uitoefenen. Het nationaal landschap is dit niet.

In het interview met de raad is erkend dat de raad het beleid heeft vastgesteld maar dat hij over het algemeen verder weinig actief betrokken is (geweest) bij de vorming van het beleid.

²⁵ Raadsvoorstel Landschapontwikkelingsplan Bronckhorst, Lochem en Zutphen

²⁶ Raadsvoorstel kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap, Kansen voor ontwikkeling, 29 juni 2017

²⁷ Raadsdiscussie Landbouw, 2016

²⁸ Interview vertegenwoordiging gemeenteraad



4.2. Controlerende rol

Met betrekking tot het landschapsbeleid heeft de raad zijn controlerende taak vooral aan de hand van de P&C-cycli documenten zoals de jaarstukken kunnen vervullen. In de jaarstukken is steeds gerefereerd aan de realisatie van het beleid op hoofdlijnen en de besteding van het budget. De raad geeft aan dat het onderwerp landschap bij het bespreken van deze documenten doorgaans geen extra aandacht krijgt in de vorm van vragen, moties etc.²⁹

Uit de P&C-stukken blijkt dat de aangewende budgetten zeer beperkt zijn en dat dit vooral heeft te maken met de gevolgen van de financiële crisis. Naast dat inzage gegeven wordt in de aanwending van eigen financiële middelen van de gemeente en subsidies (van o.a. de provincie), wordt op hoofdlijnen over de uitvoering (doelen LOP) gerapporteerd. Het uitvoeringsprogramma krijgt hierbij geen specifieke aandacht. In het interview met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is aangegeven dat de raad zich ervan bewust is weinig betrokkenheid te hebben getoond in landschapsontwikkeling de afgelopen jaren.

4.3. Toetsing aan de hand van het normenkader

In het normenkader zijn de volgende normen rondom de betrokkenheid van de raad gesteld. In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre aan deze normen wordt voldaan.

Opzet van het beleid	
Bijbehorende onderzoeksvraag	Norm
Onderzoeksvraag 9	Er is vastgelegd hoe en wanneer de raad geïnformeerd wordt over de vorderingen (resultaten).
Onderzoeksvraag 14	Het college heeft de raad periodiek geïnformeerd over de realisering van het landschapsbeleid en in ieder geval bij (dreigende) afwijkingen. De raad is hiermee in staat gesteld om zo nodig bij de sturen.

Uit analyse blijkt dat de betrokkenheid van de raad niet geheel aan het normenkader voldoet.

Bij de totstandkoming van de belangrijkste kaderstellende documenten is de raad (rondom het thema landschap) vooral informeel betrokken. In de onderzoeksperiode is door de raad weinig actieve betrokkenheid getoond bij het voorbereiden en het opstellen van het beleid. In het interview met een afvaardiging van de raad is aangegeven dat de raadsleden zich hiervan bewust zijn.

Voor wat betreft de controlerende rol is, zoals in hoofdstuk 2 aangegeven, bij het vaststellen van het LOP, is besloten om de raad jaarlijks te informeren in het kader van de jaarrekening. Er is echter niet concreet gemaakt aan de hand van welke indicatoren dit plaats zal vinden. Doordat de doelen en de resultaten niet concreet zijn, is monitoring beperkt mogelijk en is daarnaast niet duidelijk wanneer een afwijking dreigt. Dit is dan ook geen onderdeel van de monitoring geweest. Bijsturing heeft hierdoor niet plaatsgevonden. De raad heeft gedurende de jaren weinig initiatief getoond om het onderwerp landschap prominenter of op een andere wijze onder de aandacht te brengen en/of te monitoren.



5. Externe partijen bij landschapontwikkeling

In deze paragraaf wordt de betrokkenheid van externe stakeholders beschreven. Het gaat hier om de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

10. Welke partijen zijn betrokken bij landschapontwikkeling?
15. Welke partijen waren betrokken bij de realisering van het landschapsbeleid?
16. Wat was de rol van de verschillende partijen en hoe hebben de betrokken partijen de realisering van het landschapsbeleid ervaren?

5.1. Betrokkenheid externe stakeholders

Bij landschapontwikkeling in Bronckhorst spelen verschillende externe partijen een rol, onder andere:

- Andere overheden, zoals provincie, buurgemeenten en waterschap
- Agrarische en niet agrarische ondernemers
- LTO
- Inwoners en recreanten
- Particuliere grondeigenaren
- Terreinbeherende organisaties
- Natuur- en milieuorganisaties
- Cultuur- en erfgoedorganisaties
- Andere belangenorganisaties, die actief zijn in het gebied

Betrokkenheid externe partijen bij de vorming het LOP

Het LOP is met verschillende stakeholders tot stand gekomen. Zo is er bij de vorming van het LOP intensief gesproken met bewoners van het gebied tijdens *roadshows*, huiskamergesprekken en door middel van een klankbordgroep. Verder zijn er gesprekken gevoerd met gebiedspartijen als natuurorganisaties, landbouworganisaties en de recreatiesector. Ook is er externe expertise ingeschakeld op het gebied van cultuurhistorie en natuur (Stichting Staring Advies). Gebiedscommissie De Graafschap heeft gedurende het proces de rol van stuurgroep op zich genomen en advies gegeven over de inhoud van het LOP.

Betrokkenheid externe partijen bij de vorming van het kwaliteitskader

Bij de vorming van het kwaliteitskader zijn diverse stakeholders betrokken. Zo is in het raadsvoorstel Kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap, Kansen voor ontwikkeling³⁰, aangegeven dat dorpsbelangenorganisaties en bewoners van het gebied, ondernemersorganisaties van landbouw en recreatie, natuur- en landschapsorganisaties, landgoederenorganisaties en het waterschap hebben geparticipeerd in de totstandkoming van het kwaliteitskader.

Betrokkenheid externe partijen bij de uitvoering van het beleid

Door het reactieve beleid dat de gemeente voert rondom landschapontwikkeling, is ze bij de uitvoering sterk afhankelijk van de welwillendheid van externe partijen. Sterker nog: de uitvoering van het beleid gebeurt grotendeels

³⁰

raadsvoorstel kwaliteitskader Nationaal Landschap De Graafschap, Kansen voor ontwikkeling, 29 juni 2017



daar waar externe partijen initiatieven ondernemen. Het gaat hierbij om partneroverheden, zoals Waterschap Rijn & IJssel, en om partijen uit de samenleving. Partijen uit de samenleving zijn bijvoorbeeld agrariërs, ondernemers in het buitengebied, inwoners en natuur- en milieuorganisaties. Samenwerking met partners uit de samenleving vindt grotendeels plaats op basis van beheerscontracten.

Ook bij de instandhouding van het landschap is de gemeente deels afhankelijk van externe partijen, zoals agrariërs en grondeigenaren in het buitengebied. Landschapselementen bevinden zich vaak op gronden van deze partijen. Toezicht houden op het in stand houden van deze elementen en hierop handhaven, is een taak van de gemeenten. Bij functieverandering bij particuliere initiatieven en waar verevening wordt geëist zet de gemeente in op aanleg natuur/landschap. Dit wordt vastgelegd in een overeenkomst en is dus handhaafbaar. In de praktijk blijkt dat, door de beperkte invulling die de gemeente aan handhaving geeft, de instandhouding van het landschap niet overal voldoende plaatsvindt³¹. Dit heeft tot gevolg dat het landschap achteruit kan gaan, onder meer doordat de kaders te weinig expliciet zijn om goed te kunnen handhaven³².

5.2. Toetsing aan de hand van het normenkader

In het normenkader zijn de volgende normen rondom de betrokkenheid van externe stake-holders gesteld. In deze paragraaf wordt getoetst in hoeverre aan deze normen wordt voldaan.

Opzet van het beleid	
Bijbehorende onderzoeksvraag	Norm
Onderzoeksvraag 10	Er is vastgelegd met welke partners het beleidsvoornemen gerealiseerd gaat worden en wat de rol is van de verschillende partners in het proces.
Onderzoeksvraag 15	Alle partijen die belanghebbende zijn bij de uitvoering van het landschapsbeleid, zijn hierbij betrokken.
Onderzoeksvraag 16	De belanghebbende partijen zijn betrokken conform de beginselen van strategisch omgevingsmanagement.

Uit analyse blijkt dat de betrokkenheid van externe stakeholders niet geheel aan het normenkader voldoet.

Externe partijen spelen een belangrijke rol in het landschapsbeleid van de gemeente door de grote afhankelijkheid die er van deze partijen bestaat (de gemeente is grotendeels afhankelijk van externe partijen bij het realiseren van initiatieven in relatie tot landschapsontwikkeling, omdat zij zelf over zeer beperkte middelen hiervoor beschikt). De maatregelen en de projecten die volgen uit het LOP (uitvoeringsprogramma) zijn dan ook grotendeels door of samen met deze externe partijen uitgevoerd. Hiervoor geldt echter dat niet specifiek beschreven staat wat de rolverdeling is tussen gemeente en externe partijen en wie welke middelen inbrengt. Het is dan ook lastig om hier als gemeente sturend in te zijn en zaken af te dwingen. Voor wat betreft partijen uit de samenleving, is de samenwerking sterk vrijblijvend.

³¹ Interview vertegenwoordiging wethouder, raad en externe stakeholders

³² Interview wethouder



Door de wijze waarop het beleid in de praktijk is uitgevoerd, wordt er vooral gefocust op het ondersteunen van initiatieven van derden; het is lastig te beoordelen of alle belanghebbende partijen betrokken zijn bij landschapsontwikkeling. Wel is bekend dat belanghebbende partijen (grondeigenaren) niet altijd geneigd zijn om mee te werken aan de instandhouding van het landschap. Dit heeft gevolgen voor het realiseren van het landschapsbeleid en daarmee voor de kwaliteit van het landschap. Zo kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat er lange tijd geen ontwikkeling in een landschap plaatsvindt, waardoor de kwaliteit van het landschap er op den duur op achteruitgaat.

De laatste norm waaraan getoetst wordt is 'belanghebbende partijen zijn betrokken conform de beginselen van strategisch omgevingsmanagement'. Strategisch omgevingsmanagement gaat uit van een proactieve interventiestrategie, gericht op de omgeving. Hierbij neemt de gemeente zelf gericht initiatief om veranderingen in het landschap te bewerkstelligen of zet zij acties uit om het landschap in stand te houden. Doordat de gemeente rondom landschap vooral reactief is, wordt niet voldaan aan de uitgangspunten van strategisch omgevingsmanagement. Wat wel centraal staat in de strategie van de gemeente, is het zoeken naar win-winsituaties op basis van gedeelde belangen. Indien hier sprake van is, is de gemeente geneigd om een rol te pakken: ondersteunen, faciliteren, co-creëren.



6. Conclusies en doorkijk naar onderzoeksfase 2

In dit hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek (tussenrapportage) gepresenteerd. Ook worden er mogelijke aandachtspunten geformuleerd voor fase 2 van het onderzoek, waarin gekeken wordt naar mogelijke handvatten voor de kaderstelling van de raad inzake het nieuwe omgevingsbeleid onder de Omgevingswet.

6.1. Hoofdconclusie

Kijkend naar de opzet van het landschapsontwikkelingsbeleid, worden randvoorwaarden gegeven waaraan projecten en initiatieven in het buitengebied moeten voldoen. Wat in het beleid in beperkte mate wordt aangegeven, zijn doelen, scope, planning en beoogde resultaten. Daarmee is het beleid onvoldoende richtinggevend. Het beleid biedt beperkt kaders voor wat de gemeente wil bereiken ten aanzien van landschapsontwikkeling. Dat bemoeilijkt het invullen van de controlerende rol door de raad.

Kijkend naar de uitvoering van het beleid, handelt de gemeente vooral reactief ten aanzien van ontwikkelingen en initiatieven van anderen. Door bezuinigingen zijn er beperkt financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering van het beleid. Net zoals de ambtelijke capaciteit voor landschapsbeleid beperkt is. Dit betekent dat de gemeente zelf weinig inzet op ontwikkelen (verbeteren en versterken van de landschapskwaliteit) en meer gericht is op conserveren (beschermen van de landschapskwaliteit).

Dit geheel leidt ertoe dat de resultaten van het beleid beperkt inzichtelijk zijn. Concrete initiatieven en projecten zijn inzichtelijk. De impact van het totaal aan initiatieven en ontwikkelingen op de landschapskwaliteit, is niet inzichtelijk. Betrokkenen geven aan dat door beperkte handhavinginzet de bescherming van de landschapskwaliteit bij initiatieven en ontwikkelingen in het gedrang komt.

6.2. Beleid en uitvoering

Conclusie **Bronckhorst voert een reactief beleid ten aanzien van landschapsontwikkeling. Landschapsontwikkeling is daarmee in sterke mate afhankelijk van de inzet en initiatieven van andere stakeholders.**

Momenteel worden de visies uit kaderdocumenten in veel gevallen niet concreet vertaald naar korte- of langetermijndoelen, prioriteiten en gewenste resultaten. Uit het beleid is niet te herleiden wat de gemeente voor bepaalde landschappen in korte tijd gerealiseerd wil hebben. Dit is mede te wijten aan het beperkte budget en fte voor landschapsontwikkeling, waardoor de gemeente vooral reactief en volgend beleid hanteert dat sterk anticipeert op de wensen en initiatieven van andere stakeholders, zoals andere overheden of externe partijen. Waar landschapsontwikkeling onder het huidige beleid plaatsvindt, gebeurt dat op initiatief van derden. Als die initiatieven er niet zijn, is er beperkte ontwikkeling (de gemeente zet bij functieverandering bij particuliere initiatieven en waar verevening wordt geëist wel in op aanleg natuur/landschap). Het is daarmee erg vrijblijvend. De huidige rolinvulling ten aanzien van landschapsontwikkeling sluit aan bij de keuzes die zijn gemaakt in het kader van 'verbindend werken'. De gemeente is nu vooral gericht op het mogelijk maken van initiatieven binnen kaders en op de instandhouding van het bestaande. De ambitie vanuit het LOP bood kansen voor een stevige doorvertaling en tevens een focus op ontwikkeling, maar dit heeft de gemeente - als gevolg van minder financiële middelen en een gering aantal beschikbare fte - niet ondernomen. Dit is vervolgens niet op een andere wijze opgepakt/geagendeerd. Hierdoor heeft



het LOP, in de ogen van diverse geïnterviewden, uiteindelijk niet altijd gezorgd voor een verbetering van de kwaliteit van het landschap. Kanttekening hierbij is dat de gemeente niet in alle gevallen bevoegd gezag is en dus geen directe invloed heeft op de kwaliteit van het landschap.

De beperkte focus op handhaving én de bestaande ruime kaders, vergroten de kans op verarming. De combinatie van ruime kaders en beperkte handhaving heeft als gevolg dat er aan de voorkant veel ontwikkelingen mogelijk zijn en dat er aan de achterkant beperkt gecontroleerd wordt op de consequenties voor het landschap.

Doorkijk naar onderzoeksfase 2: ga na of de huidige rol van de gemeente ten aanzien van landschapsontwikkeling en de daaruit volgende vrijblijvendheid van het landschapsbeleid nog wenselijk is onder de Omgevingswet.

De huidige werkwijze biedt perspectief voor het werken onder de Omgevingswet. De gemeente is erg extern gericht en het stellen van kaders waarbinnen initiatieven mogelijk zijn (ja maar-principe) wordt reeds toegepast (zoals bij het kwaliteitskader). De gemeente neemt rollen die passen bij het werken onder de Omgevingswet, zoals faciliteren, stimuleren en participeren, succesvol in. De keuze hiervoor komt nu echter vooral voort uit het gebrek aan middelen (weinig budget en fte voor landschapsontwikkeling) en is vrij impliciet. Er dient discussie plaats te vinden of dit daadwerkelijk de gewenste houding en rol van de gemeente is. Zo zouden voor bepaalde gebieden, waar geruime tijd geen ontwikkeling heeft plaatsgevonden of initiatieven van derden moeilijk van de grond komen, mogelijk hogere ambities, prioriteiten en beleidsdoelen gesteld kunnen worden, waarbij een meer leidende en actieve rol van de gemeente nodig is.

Doorkijk naar onderzoeksfase 2: onderzoek of er meer aandacht voor handhaving moet komen.

De combinatie van ruime kaders en beperkte handhaving heeft als gevolg dat er aan de voorkant veel ontwikkelingen mogelijk zijn en dat er aan de achterkant beperkt gecontroleerd wordt op de consequenties voor het landschap. Hierdoor kan verarming van het landschap plaatsvinden. Deze situatie is onder de Omgevingswet onwenselijk en vraagt om een keuze tussen beperkte kaders, en daarmee een uitgebreid vergunningstelsel, of (in de geest van de Omgevingswet) ruime kaders aan de voorkant en een sterke focus op toezicht en handhaving aan de achterkant.

Conclusie **Het aantal fte in combinatie met de huidige werkwijze resulteert in een hoge kwetsbaarheid.**

Op dit moment wordt landschapsontwikkeling uitgevoerd met 1,5 fte, waarbij de focus vooral ligt op samenwerking met andere stakeholders. De betreffende medewerkers bij de gemeente beschikken over een goed eigen netwerk van externe stakeholders, met wie zij nauw contact hebben. Er staan daarnaast weinig concrete en meetbare (korte- en langetermijn)doelen en prioriteiten op papier en de kaders zijn erg ruim. Daardoor hangt de uitvoering erg af van de individuele keuzes van medewerkers en van hun netwerk.

Dit maakt landschapsontwikkeling in Bronckhorst erg persoonsafhankelijk. Hierdoor is het wegvallen van medewerkers lastig op te vangen en zouden wisselingen kunnen leiden tot grote veranderingen in de uitvoering.

Doorkijk naar onderzoeksfase 2: overweeg om landschapsontwikkeling minder persoonsafhankelijk te maken.

Hoewel de vormgeving van het landschapsbeleid nu veel flexibiliteit biedt, heeft een sterke persoonsafhankelijkheid van de uitvoering van het beleid ook nadelen. Mogelijkheden om landschapsontwikkeling minder persoonsafhankelijk te maken, rekening houdend met de beperkte omvang van de gemeente, zijn het vernauwen van (bepaalde) kaders, het maken van sterkere beleidskeuzes, het vormen van meer concrete plannen en het stellen van prioriteiten. Hierdoor zijn het landschapsbeleid en de keuzes daarin meer expliciet en gedeeld.



6.3. De rol van de raad

Conclusie **De raad is weinig betrokken geweest bij landschapsontwikkeling in Bronckhorst. De raad heeft zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het landschapsontwikkelingsbeleid in beperkte mate proactief ingevuld.**

Hoewel de raad belangrijke kaderdocumenten heeft vastgesteld, is hij in beperkte mate betrokken geweest bij de kaderstelling die voorafgaand aan deze documenten heeft plaatsgevonden. De invulling van de controlerende taak van de raad geschiedt vooral aan de hand van de jaarrekeningen. Deze hebben geen aanleiding gegeven voor verdere acties vanuit de raad. Ook de evaluatie (en het niet aanbieden aan de raad hiervan) heeft er niet voor gezorgd dat de raad een andere invulling aan zijn kaderstellende en controlerende taak heeft gegeven. Monitoring en evaluatie zijn meer als doel dan als middel gezien. Hoewel beide hebben plaatsgevonden, zijn de uitkomsten niet aangegrepen om bij te sturen (door de raad), terwijl daar wel aanleiding toe was. Door verschillende raadsleden is erkend dat er in de afgelopen jaren weinig betrokkenheid vanuit de raad is geweest bij het landschapsbeleid. Doordat er weinig concrete en meetbare doelen en resultaten zijn geformuleerd, bemoeilijkt dit ook de sturing en monitoring hierop vanuit de raad.

Doorkijk naar onderzoeksfase 2: bepaal gezamenlijk als raad hoe prominent landschapsontwikkeling is en hoe je hier als raad op wilt sturen en controleren.

In het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wordt vermeld dat bij veel gemeenten in het huidige omgevingsbeleid het landschap vaak een sluitpost vormt. Er is dus ook in andere gemeenten weinig aandacht voor landschap. Om de grote ruimtelijke opgaven, die voortvloeien uit het Klimaatakkoord, de voortgaande verstedelijking en de heroriëntatie van landbouw met behoud van draagvlak te kunnen verwezenlijken, is volgens het rapport een 'landschapsinclusief' beleid nodig: een omgevingsbeleid dat ervoor zorgt dat landschapskwaliteit volwaardig meeweegt in de planning en de uitvoering van projecten. Landschap verdient daarbij een volwaardige plek in het omgevingsbeleid. Dat vraagt om ruimtelijk beleid waarbij het landschap expliciet en 'aan de voorkant' wordt meegenomen in de besluiten over ingrepen in de ruimte. Het momentum daarvoor is daar, met de totstandkoming van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), de herziening van het stelsel van Omgevingswetgeving en -regelgeving, en de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.



Er zijn meerdere mogelijkheden om hier als raad meer grip op te krijgen en daardoor de kaderstellende en controlerende rol beter in te kunnen vullen. Zo kan de raad striktere kaders inbrengen en duidelijke doelen en prioriteiten meegeven voor de ontwikkeling van het landschap in de komende jaren. Verder kunnen er indicatoren worden geformuleerd waarmee de raad de ontwikkelingen rondom het landschap kan monitoren. Wanneer er - naast indicatoren - behoefte is aan een meer zachte vorm van monitoring (bijvoorbeeld omdat niet alles goed kwantificeerbaar is), dan zou de raad kunnen opteren voor het vaker of gedetailleerder communiceren over de ontwikkelingen rondom landschapsontwikkeling.

Tot slot kan overwogen worden om een programma te koppelen aan landschapsontwikkeling. Dit instrument onder de Omgevingswet vraagt om een concrete invulling van het landschap als 'omgevingswaarde'; wat maakt het behouden of het ontwikkelen van het landschap waard en wat moet dit inhouden? Door hier concrete doelen aan te verbinden en hierop te monitoren (wat verplicht is onder de Omgevingswet), kan de raad hier meer grip op uitoefenen. Ook wordt het daardoor mogelijk om de kwaliteit van het landschap meetbaar te maken, waarmee voor- of achteruitgang van het landschap objectiever bepaald kan worden.



Deel 2, Lessen voor de Omgevingswet

Zoals benoemd in de inleiding van dit document, wordt in deel 2 antwoord gegeven op de vraag:

Welke lering kan daaruit (de evaluatie van landschapsontwikkeling) worden getrokken voor het komende traject van de Omgevingswet?

Hierbij zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Welke lessen voor het werken volgens de letter en de geest van de Omgevingswet volgen uit de evaluatie van het landschapsbeleid?
- Maken de lessen een bijstelling noodzakelijk van de implementatieplannen van de Omgevingswet of de wijze waarop deze uitvoering gaan krijgen? Zo ja, welke bijstelling is nodig?
- Wat is de rol van de raad bij het opvolgen van deze lessen?

Voor het beantwoorden van deze vragen wordt in hoofdstuk 7 ingegaan op de lessen die volgen vanuit landschapsbeleid, het eerste deel van dit onderzoek. In hoofdstuk 8 wordt vervolgens een beschrijving gegeven van de wijze waarop de implementatie van de Omgevingswet tot op heden plaatsvindt en welke bijstelling vanuit de lessen in hoofdstuk 7 wenselijk is. In hoofdstuk 9 staat de betrokkenheid van de raad centraal en worden, eveneens vanuit de lessen uit hoofdstuk 7, hiervoor aanbevelingen gegeven. In hoofdstuk 10 wordt een overzicht van de lessen en de daaraan gekoppelde conclusies en aanbevelingen gegeven.



7. Lessen vanuit landschapontwikkeling

In dit hoofdstuk worden de lessen uit de evaluatie van landschapontwikkeling, die raken aan de implementatie van de Omgevingswet, beschreven. Deze vloeien zowel expliciet als meer impliciet voort uit de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie (deel 1). Deze lessen hebben zowel betrekking op het werken in de letter van de wet (juridisch, instrumenteel, formeel) als de geest van de wet (cultuur, houding en gedrag, organisatorisch, informeel).

1. Als gevolg van de Omgevingswet zal Bronckhorst met nieuwe ruimtelijke instrumenten gaan werken, zoals de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Deze instrumenten dienen de komende jaren opgesteld te worden. Het opstellen van deze nieuwe instrumenten dient benut te worden om voor het ruimtelijk beleid ambities, prioriteiten en doelen te stellen. Dit geldt zeker voor landschap, waar wel abstracte kaders voor zijn maar waar concrete doelen ontbreken. Het bepalen van ambities, prioriteiten en doelen, vraagt ook een invulling van de rol die de gemeente hierbij wenst te spelen. Dit dient een expliciete keuze te zijn, anders dan bij landschap waar de volgende, weinig sturende en vooral faciliterende rol een logische (gezien beperkte middelen en capaciteit) maar wel een meer impliciete keuze is.
2. Voor landschapontwikkeling geldt dat Bronckhorst voor een deel afhankelijk van andere partijen is, omdat het niet altijd bevoegd gezag is. Dit hoeft echter niet te betekenen dat het geen invloed heeft en zich sterk reactief op moet stellen. Het opstellen van de Omgevingsvisie kan door de gemeente gebruikt worden om, op basis van ambities en prioriteiten, te bepalen wat het gaat ondernemen richting de betreffende partijen om haar belangen te borgen. Dit geldt voor landschapontwikkeling, maar ook voor de volle breedte van de fysieke leefomgeving.
3. Bij het bepalen van ambities, prioriteiten, doelen en de rol van de gemeente voor de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving (waaronder landschap), hoort ook een gesprek over de consequenties hiervan. Ambities en middelen en capaciteit dienen in een realistische verhouding tot elkaar te staan en de verwachtingen hierover moeten duidelijk zijn voor alle betrokkenen.
4. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid omgevingswaarden te benoemen en hieraan programma's te koppelen (door het College). Dit dient benut te worden om van de belangrijkste beleidsthema's (wellicht landschap) een omgevingswaarde te maken en hier middels een programma aan te werken. Dit maakt het makkelijker om een concrete invulling te geven aan een beleidsthema; wat is het waard om te behouden of ontwikkelen en wat moet dit inhouden? Door hier concrete doelen (concreter dan nu het geval bij landschap) aan te verbinden en hierop te monitoren (wat verplicht is onder de Omgevingswet), kan hier beter op gestuurd worden. Hiermee wordt het daarnaast, in het geval van landschapsbeleid, mogelijk om de kwaliteit van het landschap meetbaar te maken. Hierdoor kan de voor- of achteruitgang van het landschap objectiever bepaald worden.
5. Voor het thema landschap geldt dat (aan de voorkant) ruime kaders zijn gesteld voor ontwikkelingen in het landschap. Daarnaast blijkt handhaving (aan de achterkant) beperkt aandacht te krijgen. Dit is geen situatie waarmee op een goede wijze gestuurd kan worden op de kwaliteit van het landschap. Als in het kader van de Omgevingswet gekeken wordt naar deregulering en passende vergunningverlening, dient dit heroverwogen te worden. Dit geldt voor landschap en daarnaast voor de volle breedte van de fysieke leefomgeving.
6. Rondom het thema landschap werkt Bronckhorst voor een belangrijk deel al in de geest van de Omgevingswet. Gewerkt wordt op basis van aan de voorkant gestelde (ruime) kaders voor de initiatieven van derden, waarmee tevens het 'ja, mits' principe wordt gehanteerd (Kwaliteitskader Nationaal Landschap). Daarnaast wordt rondom landschapontwikkeling veel initiatief aan de samenleving gelaten en weet de gemeente goed wat er 'buiten' speelt en welke kansen zich voordoen. Dit zowel vanuit partijen in de



samenleving als partneroverheden. Tot slot werkt Bronckhorst gebieds- en opgavegericht doordat het per gebied differentieert en kernwaarden voor de verschillende typen landschap heeft opgesteld. Het is belangrijk deze ervaring met het werken in de geest van de Omgevingswet mee te nemen bij de implementatie.

7. De maatschappelijke betrokkenheid en de rol van de externe partijen is groot rondom het thema landschap. Hiervoor geldt echter dat niet specifiek beschreven staat wat de rolverdeling is tussen gemeente en externe partijen en wie (structureel) welke bijdrage levert en middelen inbrengt. Het is daarmee lastig om als gemeente sturend te zijn en zaken af te dwingen. Onder de Omgevingswet wordt participatie door de samenleving (nog) belangrijker. Bronckhorst dient dan duidelijk te weten wat het verwacht van externe partijen en wat het mogelijk wil maken. Het is dan ook van belang om kaders rondom participatie uit te werken.
8. De raad is in de afgelopen periode beperkt proactief, agenderend en sturend geweest ten aanzien van landschapsontwikkeling. Onder de Omgevingswet wordt deze rol in zijn algemeenheid wel van de raad gevraagd; proactief en vroegtijdig visie vormen en kaders stellen. Het is belangrijk dat de raad deze houding en het gedrag aanneemt en hier de vaardigheden voor ontwikkelt. Hier dient tijdens de implementatie van de Omgevingswet specifiek aandacht voor te zijn.
9. Om de raad bekend te maken met de nieuwe rol en gewenste vaardigheden, kan gestart worden met het spelen van een kaderstellende en actieve rol bij het bepalen van de ambities, prioriteiten, doelen en rol van de gemeente ten aanzien van landschapsontwikkeling (zie uitkomst 1). Belangrijk is dat het niet alleen informerend bij dit soort keuzes betrokken is (zoals bij de totstandkoming van de leidende documenten ten aanzien van het thema landschap), maar dat het actief meedenkt over het formuleren van kaders. Daarnaast dient de raad te bepalen hoe het beleid en uitvoering wil monitoren en hierop kan en wil sturen.

In de hoofdstukken 8 en 9 wordt beschreven in hoeverre Bronckhorst dit oppakt in de implementatie van de Omgevingswet en welke bijstelling dit eventueel vraagt.



8. De implementatie van de Omgevingswet in Bronckhorst

8.1. Huidige implementatie van de Omgevingswet

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de wijze waarop Bronckhorst tot op heden aan de slag is met de implementatie van de Omgevingswet. Dit om in de volgende paragraaf te komen tot lessen, volgend uit de evaluatie van landschapsontwikkeling. Hier is onder andere aandacht voor de ambities en doelen, de aanpak van de implementatie en de verschillende sporen.

Ambities en doelen

De gemeente Bronckhorst streeft met de Omgevingswet naar “een omgevingsbeleid waarin inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties optimaal in staat zijn initiatieven te nemen, waarin we als gemeente kunnen sturen op onze taken en maatschappelijke doelen en waarmee we de kwaliteit van onze prachtige leefomgeving kunnen borgen of verbeteren”³³. Deze ambitie is in 2019 in coproductie met de gemeenteraad opgesteld. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten (samengevat):

- We werken opgavegericht;
- We werken uitvoeringsgericht;
- We werken integraal rondom thema of gebied;
- We werken participatief;
- We werken dienstverlenend;
- We doen lokaal wat kan en regionaal wat moet;
- We gaan samen met bewoners, ondernemers en ketenpartners in de praktijk experimenteren.

Door de organisatie wordt geconstateerd dat dit weinig verrassende of spannende keuzes zijn en dat het niet alleen zal gelden voor de gemeente Bronckhorst, maar vrij generiek is³⁴. De meer concrete, inhoudelijke en specifiek voor Bronckhorst geldende keuzes, dienen nog gemaakt te worden. Dit zal de komende periode plaatsvinden³⁵. Daarnaast wordt zowel door de ambtelijke organisatie als door de betrokken wethouders gezien dat de gemeenteraad ambities rondom ‘loslaten’ en het optimaal faciliteren van initiatieven wel uitspreekt, maar daar beperkt verandering in wenst op het moment dat de consequenties hiervan duidelijk worden³⁶.

De implementatieaanpak

Bronckhorst vliegt de implementatie van de Omgevingswet aan met een programmatische aanpak. Dit omdat het een “complexe opgave is die vraagt om een heldere en doelgerichte organisatiestructuur die ruimte biedt voor de verschillende snelheden van de parallelle sporen en die de ambtelijke, bestuurlijke en politieke betrokkenheid gedurende het proces borgt”³⁷. Hierbij is een kernteam, bestaande uit de programmamanager en de opdrachtregisseurs van de drie sporen, verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Per spoor wordt

³³ Ambitiebepaling Omgevingswet Gemeente Bronckhorst

³⁴ Interviews

³⁵ Interviews

³⁶ Interviews

³⁷ Routekaart invoering Omgevingswet Gemeente Bronckhorst



gewerkt met een uitvoeringsteam. Een stuurgroep, die bestaat uit de portefeuillehouder, de ambtelijk opdrachtnemer en de programmamanager, stuurt op het invoeringsproces en de samenhang.

Binnen de implementatie is de Routekaart leidend voor de opgave. Deze bestaat uit 3 sporen:

- Strategie en omgevingsbeleid: In dit spoor wordt gericht op het verder ontwikkelen van het nieuwe samenhangend (planjuridisch) instrumentarium.
- Samenwerking: In dit spoor wordt bepaald op welke nieuwe manieren de gemeente met initiatiefnemers en ketenpartners wil samenwerken.
- ICT en organisatie: In dit spoor hebben is stapsgewijs uiteengezet op welke wijze de gemeente willen werken aan de organisatieontwikkeling en aan de voorbereiding en implementatie van de nieuwe digitale omgeving.

Inmiddels is de Routekaart herijkt en de programma organisatie daarmee ook wat aangepast.

Er zijn meer opdrachtregisseurs; voor iedere opdracht uit de herijkte routekaart is een opdrachtregisseur aangesteld. Het kernteam bestaat uit de programmamanager en opdrachtregisseurs.

Opstellen van nieuwe instrumenten

Bronckhorst streeft er naar eind 2020 een Omgevingsvisie opgesteld te hebben³⁸. Deze moet richting geven aan het omgevingsbeleid nieuwe stijl en alle bestaande beleidskaders omvatten en vervangen. Als input voor het opstellen van de visie is een inventarisatie gedaan van het huidige beleid ten aanzien van de fysieke leefomgeving. Enkele conclusies hieruit zijn dat de meeste stukken gericht zijn op de uitvoering, beleidsstukken veelal gaan over een 'microniveau' en het de vraag is in hoeverre beleid integraal is afgewogen.

Naast deze inventarisatie van het huidige beleid, is, op basis van het coalitieakkoord en een werksessie met de Raadswerkgroep Omgevingswet, invulling gegeven aan de 5 belangrijkste strategische opgaven van de gemeente Bronckhorst (waaronder landschap, zie kader)³⁹. Deze vormen een eerste formulering van de urgente en belangrijke vraagstukken, waarbij de huidige situatie, toekomstige wensbeelden, trends en ontwikkelingen en opgaven beschreven zijn. Op basis van deze strategische opgaven zal worden bepaald welke beleidskaders en -visies worden overgenomen in de Omgevingsvisie. Ambtelijk wordt aangegeven dat het wenselijk is dat hierin andere, meer heldere keuzes gemaakt moeten worden dan nu het geval is⁴⁰.

Landschappelijke kwaliteit en gebruik als strategische opgave

Landschap wordt gezien als een breed thema dat het geheel van de gebouwde en de onbebouwde omgeving omvat. "Het gaat niet alleen om behoud en versterken van kwaliteit van het groen, natuur en biodiversiteit, maar ook om bieden van ruimte voor vernieuwing en doorontwikkeling van identiteit en betekenis. Het omvat zowel erfgoed en historie, als nieuw gecreëerde landschappen, met herkenbare dorpen met elk een eigen profiel en verschijningsvorm." De opgave voor landschap betreft enerzijds het inspelen op veranderingen (o.a. landbouw, woningbouw, uitbreiding en vernieuwing van bedrijven, energieopwekking en klimaatadaptatie) en anderzijds het versterken en vernieuwen van het landschap. Vragen die hierbij beantwoord dienen te worden zijn (o.a.):

- Wat zijn de specifieke kenmerken van het Bronckhorster landschap en wat is de waarde en betekenis daarvan?
- Welk onderscheid valt te maken in kernen en gebieden?

³⁸ Startnotitie Omgevingsvisie

³⁹ Startnotitie Omgevingsvisie

⁴⁰ Interviews



- Hoe ziet de toekomst van de landbouw eruit? Wat is de ruimtelijke impact van de kringlooplandbouw en andere vormen van innovatie?
- Hoe kunnen we de biodiversiteit en de kwaliteit daarvan verbeteren?
- Welke kansen en mogelijkheden zien we voor Bronckhorst gelet op de ruimtelijke en demografische ontwikkelingen in nabije gebieden en steden?

Naast een beschrijving van inhoudelijke ambities en keuzes, beoogt de Omgevingsvisie van Bronckhorst ook inwoners uit te nodigen en te inspireren tot het ontplooiën van initiatieven, Hierbij is de rolverdeling en de verhouding tussen samenleving en gemeente helder⁴¹.

Naast de Omgevingsvisie, is Bronckhorst Programma's als instrument aan het verkennen. Het wordt gezien als een bruikbaar instrument en is vooral toepasbaar als de gemeente een initiërende en sturende rol heeft⁴². Beschreven wordt dat met Programma's aangegeven dient te worden hoe de doelen uit de Omgevingsvisie bereikt kunnen worden. De wens is om hiermee meer te kijken naar de effectiviteit van beleid, in plaats van naar wat logisch lijkt⁴³. Dit zal wellicht meer capaciteit vragen en daarmee FTE kosten en dit wordt als valkuil van het instrument gezien. Gestart zal worden met het ontwikkelen van één programma, zodat hier ervaring mee opgedaan kan worden⁴⁴.

Aan een Omgevingsplan 1.0 wordt parallel aan de Omgevingsvisie gewerkt⁴⁵. Dit op basis van bouwstenen (zoals het agrarische bouwblok, industrieterreinen inclusief flexibilisering en milieuregels en centrumfuncties). Hiermee dienen de 2 huidige bestemmingsplannen van de gemeente gebundeld te worden en samengevoegd met verordeningen en beleidsregels. Het Omgevingsplan 1.0 zal in 2021 vastgesteld worden.

Vergunningverlening en werkprocessen

Aan het aanpassen van werkprocessen, zodanig dat vergunningverlening per 2021 binnen 8 weken plaats kan vinden, wordt gewerkt in spoor 3; Organisatieontwikkeling en ICT⁴⁶. Dit betreft de gehele keten, inclusief toezicht en handhaving. Als uit de procesbeschrijvingen blijkt dat het nodig is, zullen werkprocessen aangepast worden. Voor wat betreft handhaving wordt geen mutatie van het aantal medewerkers verwacht in de periode tot 2024⁴⁷. Wel zal het handhavingsbeleid worden geactualiseerd.

Anders werken

Naast de instrumentele en juridische kant, is bij de implementatie van de Omgevingswet in Bronckhorst ook oog voor de geest van de wet; het anders werken. Dit komt zowel terug in spoor 2 (samenwerking) als in spoor 3 (organisatie en ICT)⁴⁸. De focus ligt hierbij op het omgaan met participatie door stakeholders en de bijbehorende communicatie, accounthouderschap, organisatie-inrichting en medewerkersprofielen. Voor wat betreft participatie wordt een aanpak opgesteld, die bestaat uit een toolbox/stappenplannen voor als de gemeente initiatiefnemer is en voor als derden initiatiefnemer zijn. Onder andere door middel van opleiding en training zullen medewerkers meegenomen worden in de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet van Bronckhorst vraagt.

⁴¹ Startnotitie Omgevingsvisie

⁴² Notitie Kerninstrumenten Omgevingswet

⁴³ Interviews

⁴⁴ Interviews

⁴⁵ Routekaart invoering Omgevingswet Gemeente Bronckhorst

⁴⁶ Routekaart invoering Omgevingswet Gemeente Bronckhorst

⁴⁷ Routekaart invoering Omgevingswet Gemeente Bronckhorst

⁴⁸ Routekaart invoering Omgevingswet Gemeente Bronckhorst



Met het Omgevingslab zal geprobeerd worden te leren in de praktijk en van hetgeen Bronckhorst al goed doet (in de geest van de Omgevingswet). Erkend wordt dat onder andere integraal werken en de interne afstemming die nodig is om extern te kunnen samenwerken, aspecten zijn die nog verder verbeterd dienen te worden⁴⁹.

8.2. Conclusies en aanbevelingen voor bijstelling

Er kan worden gesteld dat de Gemeente Bronckhorst op een goede wijze aan de slag is met de implementatie van de Omgevingswet. Er is sprake van een programmatische aanpak die op een logische en gestructureerde wijze invulling geeft aan de volle breedte van de Omgevingswet. Met hetgeen vooralsnog is ondernomen en de activiteiten die gepland staan, lijkt de voortgang voldoende om tijdig gereed te zijn voor de komst van de Omgevingswet. Veel voorkomende knelpunten bij andere organisaties, zoals een sterk projectmatige aanpak, een eenzijdige focus op de instrumentele kant, een onrealistische prioritering van de opgave en (te) weinig capaciteit en middelen voor de implementatie, lijken voor Bronckhorst niet of nauwelijks te spelen. Vanuit de evaluatie van landschapsontwikkeling kunnen dan ook 'slechts' enkele aandachtspunten worden meegegeven (gebaseerd op de lessen genoemd in hoofdstuk 7).

Het eerste aandachtspunt heeft betrekking op de ambities en de rol van de gemeente. Onderdeel van het opstellen van de Omgevingsvisie in Bronckhorst is een herijking van bestaande visies, kaders en doelen. Zoals genoemd, is dit in ieder geval voor landschapsontwikkeling noodzakelijk gezien de abstracte doelen en de (impliciete keuze voor de) weinig sturende rol van de gemeente. De ambities van Bronckhorst die opgesteld zijn met de raad zijn weliswaar generiek, maar geven wel mee dat opgave- en uitvoeringsgericht werken het uitgangspunt is. Dit vraagt (op onderdelen) een sturende en initiërende rol van de gemeente en het is de vraag in hoeverre Bronckhorst een dergelijke rol kan invullen. Dit gezien de keuzes als gevolg van 'Verbindend werken', de reactieve rol in landschapsontwikkeling en de constatering dat de gemeente weinig uitvoeringsgericht is (bijvoorbeeld het missen van een pool van projectleiders en het ontbreken van gebiedsprojecten)⁵⁰. **Het opstellen van de Omgevingsvisie vraagt dus sterke aandacht voor het vertalen van ambities naar realistische rollen voor de organisatie. Het is van belang dat zowel raad als college als organisatie een duidelijk beeld heeft van wat voor organisatie er nu staat en wat hierin wenselijk en realistisch is.**

In navolging van bovenstaande is het van belang dat een expliciet gesprek plaatsvindt tussen raad, college en organisatie over de consequenties (capaciteit en financiële middelen) van de rol die de gemeente wil nemen.

Indien een sturende en initiërende rol (op onderdelen) daadwerkelijk wenselijk is, horen hier de juiste middelen bij. Dit vraagt mogelijk een 'plus' op de keuzes die zijn gemaakt in het kader van 'Verbindend werken'. Het is zinvol dit gesprek in ieder geval te voeren rondom de gekozen 5 strategische opgaven.

Indien middelen en capaciteit niet (extra) geleverd kunnen worden, is het logischer niet te kiezen voor een initiërende rol. Bronckhorst kan dan echter nog wel een sturende rol nemen. Bij beleidsthema's die gericht zijn op behoud en bescherming, kan daarvoor het best gewerkt worden met beperkende beleidskaders. Bij beleidsthema's die gericht zijn op ontwikkeling, kunnen ruime kaders genomen worden die initiatieven van derden op dit gebied mogelijk maken.

Bronckhorst staat positief tegenover het inzetten van programma's. Dit biedt goede mogelijkheden om de prioritaire thema's van Bronckhorst concreet en meetbaar tot een effectieve uitvoering te brengen. Tegelijkertijd wordt gezien dat

⁴⁹ Interviews

⁵⁰ Interviews



een toename van het aantal FTE's als gevolg van het inzetten van programma's een valkuil is. Beseft moet echter worden dat als voor landschapsontwikkeling (of vergelijkbare thema's) een programma wordt opgesteld, een flinke slag gemaakt moet worden. Dit voor het concretiseren van doelen, het in beeld hebben van de nulsituatie, het initiëren van activiteiten, de wijze van monitoring en de handhaving. **Programma's zullen alleen effectief ingezet kunnen worden als deze slag door Bronckhorst gedaan kan worden.** Indien Bronckhorst deze slag niet kan/wil maken, is het dus niet zinvol te werken met deze programma's.

Een programma is dus een instrument dat gebruikt kan worden om landschapsontwikkeling concreter en meer meetbaar tot uitvoering te brengen. Als er voor wordt gekozen om geen programma aan dit thema te verbinden, is het alsnog van belang om een meer feitelijk inzicht te creëren voor wat betreft de staat van het landschap. Dit bestaat nu vooral uit beelden in plaats van feiten. Als er een meer objectief inzicht is van de staat van het landschap, maakt dit het mogelijk om de raad in positie te brengen. Ongeacht de uiteindelijk te kiezen rolopvatting, kan op basis daarvan het gesprek gevoerd worden met samenwerkingspartners.



9. De rol van de raad bij de implementatie

9.1. Huidige rol van de raad bij implementatie

Feitelijke betrokkenheid van de raad

De raad is sinds enkele jaren betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet in de Gemeente Bronckhorst. Door de vorige raad is uitgesproken dat een Raadswerkgroep Omgevingswet wenselijk is⁵¹. Deze Raadswerkgroep is in november 2018 door de raad ingesteld en deze heeft als doel: "de gemeenteraad, het college en de omgeving (samenleving: inwoners, bedrijven, overheden) te adviseren over de rol en ambities bij het invoeren van het omgevingsbeleid in de gemeente Bronckhorst". Beoogd effect hiervan is:

1. De gemeenteraad adviseren over:
 - o Welk omgevingsbeleid past bij de gemeente Bronckhorst? Wat gaat al goed en kan hetzelfde blijven, wat past bij de gemeente en inwoners en wat is een passend ambitieniveau?
 - o Processen & procedures en burgerparticipatie: De gemeenteraad adviseren over de rol van de gemeenteraad bij invoering en uitwerking van het beleid en de manier en het moment waarop de samenleving hierbij betrokken wordt. Welke rol is er voor de gemeenteraad bij de invoering en de uitwerking van het beleid?
 - o Samenhang tussen de instrumenten van de Omgevingswet: de invloed van de raad en de passende instrumenten.
2. Klankbord zijn voor het college ten aanzien van de organisatorische uitwerking en implementatie van de Omgevingswet en het bespreken van knelpunten.
3. Maakt uitwerking van de rollen van de gemeenteraad en de participatie van de samenleving in relatie tot de maatschappelijk opgaven (Balans in het buitengebied, Economie/Natuur/Landschap, Klimaat en Energie, Leefbaarheid en demografische ontwikkelingen).

De Raadswerkgroep heeft vervolgens (onder andere) bijgedragen aan de ambitiebepaling rondom de Omgevingswet. Deze 'Ambitiebepaling Invoering Omgevingswet' is in april 2019 door de Raad vastgesteld⁵². Op dat moment is de raad eveneens geïnformeerd over de door het college vastgestelde Routekaart Invoering Omgevingswet. De raad is hierbij toegezegd "maximaal betrokken te worden" bij de verdere opvolging van de routekaart. Dit gaat onder andere over de betrokkenheid bij pilots, waar de raad over geïnformeerd wordt en waar nodig voorstellen kan doen tot bijstelling van de ambities. Onder meer in oktober 2019 is de raadswerkgroep meegenomen in de stand van zaken rondom de routekaart⁵³. Hierbij zijn momenten van besluitvorming door de raad besproken en is gesproken over een rolverdeling tussen raad en raadswerkgroep. De raadswerkgroep heeft vooral een adviserende rol (bij de beleidsanalyse, de Startnotitie kerninstrumenten, inrichten van het Omgevingslab, startnotitie Omgevingsvisie, startnotitie Omgevingsprogramma's, startnotitie Omgevingsplan en stakeholderanalyse) en is daarnaast coproducteur van het Koersdocument strategische opgaven, de ambitiebepaling en de communicatie en participatiestrategie. De raad stelt de startnotitie Omgevingswet, Startnotitie Kerninstrumenten, Koersdocument strategische opgaven, ambitiebepaling en de communicatie en participatiestrategie vast. Het is daarnaast coproducteur van het Koersdocument strategische opgaven en de communicatie en participatiestrategie.

Daarnaast staan de komende tijd de eerste impactgesprekken gepland. Hierin wordt met het college en de gemeenteraad gesproken over de consequenties en impact van de invoering van de Omgevingswet⁵⁴. Dit

⁵¹ Raadsvoorstel Instellen Raadswerkgroep Omgevingswet: Z109201/Raad-00398

⁵² Raadsvoorstel Ambitiebepaling Invoering Omgevingswet: Z87868/Raad-00436

⁵³ Routekaart invoering Omgevingswet: Stand van zaken van de Routekaart

⁵⁴ Routekaart Invoering Omgevingswet Gemeente Bronckhorst



impactgesprek maakt onderdeel uit van de continue dialoog over ambitie, de rolverdeling en bijbehorende dilemma's, die in navolging van de ambitiebepaling gevoerd wordt met college en gemeenteraad.

Beleving door de raad

De meningen over de betrokkenheid tot nu, lopen uiteen binnen de raad. Dit varieert van tevredenheid over de lange en structurele betrokkenheid tot het zetten van vraagtekens bij de intensiteit en snelheid⁵⁵. Daarnaast wordt geconstateerd dat er een groot verschil in kennisniveau bestaat tussen de deelnemers aan de raads werkgroep en de raadsleden die hier niet in zitten (al worden die laatste veelal wel bijgepraat in hun eigen fractie). Hier bestaat wel een zorg over in de raad, aangezien de voltallige raad zal moeten besluiten over bijvoorbeeld de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Een groot deel van de raadsleden dat niet in de raads werkgroep zit, geeft aan de consequenties van de Omgevingswet en ook de eigen rol niet of nauwelijks te kennen. Bij de leden van de raads werkgroep is kennis hierover groter, maar ook zij geven aan de Omgevingswet een erg complexe opgave te vinden. Hierbij worden vooral participatie en deregulering genoemd als onderwerpen waar men de opgave en consequenties van keuzes moeilijk kan voorzien. Dit wordt beaamd door wethouders en ambtelijke organisatie, die zien dat de neiging bij de raad bestaat om zich uit te spreken voor loslaten en ruimere kaders, tot het moment dat het concreet wordt⁵⁶.

Een breed gedeelde wens van raad en raads werkgroep is om concreter aan de slag te gaan met inhoudelijke vraagstukken⁵⁷. Vraagstukken die specifiek zijn voor de Gemeente Bronckhorst, bijvoorbeeld in de vorm van een casus. Daarnaast wordt aangegeven dat men vaker gebruik wil maken van kennis en expertise van buiten (de eigen organisatie). Dit om meer onafhankelijk te kunnen oordelen over de aanpak en de stand van zaken. Tot slot bestaat er verschil van inzicht bij raadsleden over de rol van de raads werkgroep⁵⁸. Een aantal raads- en commissieleden pleit voor een geheel apoliteke werkgroep die zich vooral focust op het proces en daarnaast werkt aan het vergroten van kennis. Een ander deel vindt dat de raads werkgroep niet volledig apolitek kan zijn en niet voorbij kan gaan aan het maken van bepaalde inhoudelijke keuzes.

9.2. Conclusies en aanbevelingen voor bijstelling

Geconcludeerd kan worden dat zowel de raad als de raads werkgroep al enkele jaren worden betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet. Desondanks leeft bij veel raads- en commissieleden, zowel binnen als buiten de raads werkgroep, het gevoel dat ze de opgave van de Omgevingswet onvoldoende kunnen overzien en geen inzicht hebben in de consequenties van keuzes die ze moeten maken. Dit is een herkenbaar probleem, waar in het algemeen veel raadsleden tegenaan lopen. Aansluitend op de lessen uit hoofdstuk 7, wordt onderstaand een aantal aanbevelingen gedaan om de betrokkenheid van de raad te verbeteren en ze beter in hun rol te zetten.

Vooralsnog is het gesprek met de raads werkgroep en de raad vooral gegaan over ambitiebepaling, strategische opgaven, de routekaart en het proces van de implementatie. Dit is logisch, want dit zijn de eerste stappen die door de organisatie en het college genomen moeten worden in de implementatie. Dit zijn echter ook vooral strategische en abstracte vraagstukken, die de Omgevingswet complex en groot maken voor de raad. **Wissel sessies met de raad(swerkgroep) over deze onderwerpen, die absoluut nodig zijn, dan ook steeds af met sessies die raken aan de concrete rol van de raad en de concrete situatie van Bronckhorst.** Ga dus aan de slag met cases voor de raad; een (bestaand) vergunningsvraagstuk nu en in de nieuwe situatie, een (bestaand) participatievraagstuk nu en in de nieuwe situatie, het uitwerken van beleidskaders (ruim en beperkend) voor een bepaald thema tot regels.

⁵⁵ Interviews

⁵⁶ Interviews

⁵⁷ Interviews

⁵⁸ Interviews



Ook het instrument Programma is een mooie manier voor de raad om bekend te raken met het werken onder de Omgevingswet (van regelgericht naar doelgericht). **Betrek de raad dus actief bij het uitdenken van het programma waar Bronckhorst mee wil starten.** Hiervoor kan ook eerst geoefend worden door het uitwerken van een fictief programma voor een relevant beleidsthema. Hiermee krijgt de raad inzicht in wat het inhoudt om doelen te stellen, deze actief te monitoren en te sturen op doelniveau.

Uit de evaluatie van landschapsonwikkeling bleek dat de raad door de jaren beperkt een proactieve en kaderstellende rol heeft genomen. Dit is een rol die onder de Omgevingswet echter wel (extra) wordt gevraagd. Het is van belang dat raadsleden hiervoor de juiste vaardigheden aanleren. Niet alleen door hier vanuit het implementatieproces impliciet mee bezig te zijn, zoals in de huidige aanpak vooral het geval is, maar ook door middel van coaching en training. **Het heeft dus meerwaarde om in het proces met de raad expliciet aandacht te hebben voor de vaardigheden en houding en gedrag van het werken in de geest van de wet, door hier gericht op te trainen, coachen en oefenen.**

Tot slot, wordt geconstateerd dat er onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling tussen raad en raads werkgroep en de mate waarin deze laatste politiek mag zijn. Kijkend naar de opdracht die de raad aan de raads werkgroep mee heeft gegeven, komt deze er niet onderuit om politiek te zijn. Bij het adviseren over welk omgevingsbeleid bij de gemeente past en wat een passend ambitieniveau is, zullen politieke voorkeuren immers al snel een rol spelen. Dit zal dus het geval zijn op het moment dat de raads werkgroep betrokken is/was bij ambitiebepaling of de Omgevingsvisie en is niet te voorkomen. **Het is van belang bespreekbaar te maken dat de raads werkgroep op momenten dus politiek is en mag zijn.** Zo lang de raad het laatste woord heeft, zou het spijtig zijn om de inmiddels aanwezige kennis, energie en gevoelde urgentie binnen de raads werkgroep niet te benutten voor dit soort activiteiten. Het is dan wel noodzakelijk dat de raads werkgroep geen besluiten neemt. De raad is besluitvormend en daarmee bepalend.



10. Overzicht conclusies en aanbevelingen

Onderstaand volgt het overzicht met de lessen, vanuit de evaluatie naar landschapsontwikkeling (deel 1), voor de implementatie van de Omgevingswet en de rol van de raad (hoofdstuk 7). Dit gekoppeld aan de conclusies en aanbevelingen voor bijstelling (hoofdstuk 8 en 9). Dit schema kan tevens dienen als (losse) samenvatting voor deel 2 van dit onderzoek.

Les (H7, samengevat)	Conclusie en aanbeveling (H8 en 9, samengevat)
1. Het opstellen van de nieuwe instrumenten dient benut te worden om voor het ruimtelijk beleid ambities, prioriteiten en doelen te stellen. Dit geldt zeker voor landschap. Het bepalen van ambities, prioriteiten en doelen, vraagt ook een invulling van de rol die de gemeente hierbij wenst te spelen. Dit dient een expliciete keuze te zijn.	Het bepalen van ambities, prioriteiten en doelen komt op dit moment in voldoende mate terug in het implementatieprogramma en de daarin opgenomen sporen. Zaak is om bij de uitvoering van het implementatieprogramma scherp de consequenties van ambities, prioriteiten en doelen in beeld te brengen en op basis hiervan keuzes te maken.
2. Het opstellen van de Omgevingsvisie kan door de gemeente gebruikt worden om, op basis van ambities en prioriteiten, te bepalen wat het gaat ondernemen richting andere overheden om haar belangen te borgen. Dit geldt voor landschapsontwikkeling, maar ook voor de volle breedte van de fysieke leefomgeving.	Deze functie van de Omgevingsvisie wordt op dit moment onderkend, maar kan wel explicieter een plek krijgen in het implementatieprogramma, Zie conclusies/aanbeveling bij punt 3.
3. Bij het bepalen van ambities, prioriteiten, doelen en de rol van de gemeente voor de fysieke leefomgeving, hoort een gesprek over de consequenties hiervan. Ambities en middelen en capaciteit dienen in een realistische verhouding tot elkaar te staan en de verwachtingen hierover moeten duidelijk zijn voor alle betrokkenen.	Onderdeel van het opstellen van de Omgevingsvisie in Bronckhorst is een herijking van bestaande visies, kaders en doelen. De reeds opgestelde ambities van Bronckhorst zijn generiek, maar geven mee dat opgave- en uitvoeringsgericht werken het uitgangspunt is. Dit vraagt (op onderdelen) een sturende en initiërende rol van de gemeente en het is de vraag in hoeverre Bronckhorst een dergelijke rol kan invullen. Indien een sturende en initiërende rol (op onderdelen) daadwerkelijk wenselijk is, horen hier de juiste middelen bij. Dit vraagt een 'plus' op de keuzes die zijn gemaakt in het kader van 'Verbindend werken' en vergt extra capaciteit en middelen. Het is zinvol het gesprek hierover in ieder geval te voeren rondom de gekozen 5 strategische opgaven. Indien middelen en capaciteit niet (extra geleverd kunnen worden, is het logischer niet te kiezen voor een initiërende rol. Bronckhorst kan dan wel een sturende rol nemen.
4. Het benoemen van omgevingswaarden en het hieraan koppelen van een programma dient benut te worden voor de belangrijkste beleidsthema's. Door hier concrete doelen aan te verbinden en	Bronckhorst staat positief tegenover het inzetten van programma's. Tegelijkertijd wordt gezien dat het ter beschikking kunnen stellen van voldoende fte's ten behoeve van programma's een probleem kan opleveren.



<p>hierop te monitoren, kan hier beter op gestuurd worden. Hiermee wordt het voor landschapsbeleid mogelijk om de kwaliteit van het landschap meetbaar te maken.</p>	<p>Beseft moet worden dat als voor landschapsontwikkeling (of vergelijkbare thema's) een programma wordt opgesteld, een flinke slag gemaakt moet worden in capaciteit en middelen voor o.a. het concretiseren van doelen, het in beeld hebben van de nulsituatie, het initiëren van activiteiten, de wijze van monitoring en de handhaving. Programma's zullen alleen effectief ingezet kunnen worden als deze slag echt gemaakt kan worden. Als ervoor wordt gekozen om geen programma aan landschapsontwikkeling te verbinden, is het alsnog van belang om een meer feitelijk inzicht te creëren in de staat van het landschap. Dit maakt het mogelijk om de raad in positie te brengen en te kunnen volgen hoe de kwaliteit van het landschap zich ontwikkelt.</p>
<p>5. Als in het kader van de Omgevingswet gekeken wordt naar deregulering en passende vergunningverlening, dient de balans tussen ruime kaders aan de voorkant vs. aandacht voor handhaving heroverwogen te worden. Dit voor landschap en daarnaast voor de volle breedte van de fysieke leefomgeving.</p>	<p>Hier dient expliciet aandacht voor te bestaan bij het opstellen van de omgevingsvisie en het omgevingsplan, in combinatie met het (reeds voorgenomen) actualiseren van het handhavingsbeleid.</p>
<p>6. Het is belangrijk de ervaring met het werken in de geest van de Omgevingswet mee te nemen en te benutten bij de implementatie.</p>	<p>Hiervoor is al voldoende aandacht in het implementatieprogramma en de verschillende sporen.</p>
<p>7. Bronckhorst dient duidelijk te weten wat het verwacht van externe partijen en wat het mogelijk wil maken onder de Omgevingswet. Het is dan ook van belang om kaders rondom participatie uit te werken.</p>	<p>Hiervoor is al voldoende aandacht in het implementatieprogramma.</p>
<p>8. Het is belangrijk dat de raad een proactieve, kaderstellende houding aanneemt en hier de vaardigheden voor ontwikkelt. Hier dient tijdens de implementatie van de Omgevingswet specifiek aandacht voor te zijn.</p>	<p>In het proces met de raad dient meer expliciet aandacht te komen voor de vaardigheden en houding en gedrag nodig voor het werken in de geest van de wet. Dit kan door hier gericht op te trainen, coachen en oefenen. Ook het instrument Programma is een mooie manier voor de raad om bekend te raken met de manier van werken onder de Omgevingswet (van regelgericht naar doelgericht). Betrek de raad dus actief bij het uitdenken van het programma als daarvoor wordt gekozen.</p>
<p>9. De raad kan een kaderstellende en actieve rol hebben bij het bepalen van de ambities, prioriteiten, doelen en rol van de gemeente ten aanzien van landschapsontwikkeling. Belangrijk is dat het niet alleen informerend betrokken is, maar dat het actief meedenkt over het formuleren van kaders. Daarnaast dient de raad te bepalen hoe het beleid</p>	<p>Indien landschapsontwikkeling als programma wordt gekozen, dient de raad actief betrokken te worden bij het uitdenken van het programma. Dit naast de huidige betrokkenheid bij het bepalen van de ambities rondom landschap als strategische opgave. Hiermee krijgt de raad inzicht in wat het inhoudt om doelen te stellen, deze actief te monitoren en te sturen op doelniveau.</p>



en uitvoering wil monitoren en hierop kan en wil sturen.	
	<p>Overige conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de betrokkenheid van de Raad:</p> <ul style="list-style-type: none">- Het is van belang bespreekbaar te maken dat de raads werkgroep op momenten politiek is en mag zijn. Zo lang de raad het laatste woord heeft, is het goed om de inmiddels aanwezige kennis, energie en gevoelde urgentie binnen de raads werkgroep te benutten. Het is wel noodzakelijk dat de raads werkgroep geen besluiten neemt. De raad is besluitvormend en daarmee bepalend.- Wissel sessies met de raad (swerkgroep) over ambitiebepaling, strategische opgaven en de routekaart steeds af met sessies die raken aan de concrete rol van de raad en de concrete situatie van Bronckhorst. Ga aan de slag met cases voor de raad; een (bestaand) vergunningsvraagstuk nu en in de nieuwe situatie, een (bestaand) participatievraagstuk nu en in de nieuwe situatie, het uitwerken van beleidskaders (ruim en beperkend) voor een bepaald thema tot regels.



11. Bestuurlijke reactie

verzenddatum		Rekenkamercommissie Bronckhorst J. Schreur Elderinkweg 2 7255 KA HENGELO (GLD)
datum	15 april 2020	
uw brief van		
uw kenmerk		
ons kenmerk	Z117965/UIT20-124656	
onderwerp	Bestuurlijke reactie op rekenkamerrapport	

Geachte mevrouw Schreur,

Met belangstelling hebben wij het rapport 'Landschapsontwikkeling en implementatie Omgevingswet in Bronckhorst' van de Rekenkamercommissie gelezen. Wij herkennen de conclusies en nemen deze zeer ter harte naar de toekomst toe.

Het landschap van Bronckhorst is heel bepalend voor de identiteit van onze gemeente. Inwoners zijn trots op het coulissenlandschap bestaand uit verschillende landschapstypen waarbinnen de landbouwgronden en cultuurhistorische elementen liggen. Toeristen komen juist vanwege het kenmerkende landschap naar onze gemeente toe. De verarming van dit prachtige landschap willen we tegen gaan. Hieraan werken we vanuit het LOP en dit college geeft daar een extra impuls aan. We zien de komst van de Omgevingswet als een kans om dit de komende tijd voort te zetten.

Landschapsontwikkelingsplan

Zoals in het rapport te lezen is, geeft het landschapsontwikkelingsplan (LOP) vooral kaders. Hiermee richt de gemeente zich enerzijds op het ondersteunen van initiatieven van andere stakeholders ten aanzien van plattelandsontwikkeling, anderzijds biedt het LOP landschappelijke kaders voor nieuwe ontwikkelingen in het buitengebied. De verschillende deelprojecten geven meer de doelen en concrete resultaten aan die bij het overkoepelende beleid worden gemist en deze leiden tot mooie resultaten. Met een relatief klein budget weet de gemeente veel te bereiken door veel verschillende partijen te betrekken.

Hieronder een aantal voorbeelden daarvan:

- 'Dorp en rand', een doorlopend project waar binnen veel initiatieven uit de samenleving worden ondersteund en gefaciliteerd, zoals de aanleg van kerkepaden en wandelroutes, bloemrijke bermen en akkerranden en oral history projecten.
- Baakse Beek/Veengoot: de ontwikkeling van het landgoederenproces in dit gebied waarin de gemeente samen met het waterschap participeert
- De gemeente heeft deelgenomen aan de Entente Florale
- en is in 2018 zelfs gekozen tot wandelgemeente van het jaar.
- Met de provincie heeft de gemeente een subsidie-contract voor het aanleggen van landschapselementen bij particuliere eigenaren.



In oktober 2019 heeft de raad van de Gemeente Bronckhorst het plan "Samen voor Biodiversiteit" vastgesteld, voortkomend uit het coalitieakkoord. De doelstellingen uit dit plan worden uiteraard meegenomen in alle plannen voor het landschap. Daarnaast rollen er uit het Biodiversiteitsplan ook projecten waar particulieren mee aan de slag kunnen om het landschap te versterken, en waar we als gemeente zelf op inzetten, zoals meer verschravingsbeheer van wegbermen en bestrijding van de eikenprocessierups door het uitdelen en ophangen van nestkastjes aan gemeentelijke bomen.

Bovenstaande laat zien dat het landschap altijd de aandacht heeft van de gemeente. Daarbij heeft de samenwerking met andere partijen en de samenleving bovendien tot meerwaarde geleid. Er wordt in toenemende mate een actievare meer initiërende rol van de gemeente gevraagd.

Landschap in ontwikkeling

Landschap is een van de onderwerpen waarop deze coalitie elkaar vindt, daarom hebben we dit opgenomen als één van de dragende elementen van de opgaven binnen de omgevingsvisie. Het feit dat de raad de rekenkamercommissie om onderzoek heeft gevraagd naar het landschapsontwikkelingsplan is voor ons een bevestiging dat de gemeente (weer) een meer proactieve houding ten opzichte van het landschap moet gaan aannemen.

Wat gaat de raad hiervan merken?

- Als één van de dragende elementen in de omgevingsvisie is landschap een van de belangrijkste onderwerpen waar we aan gaan werken. In het omgevingsplan zullen voorwaardelijke verplichtingen opgenomen worden, zodat we de verbetering en bescherming van het landschap beter kunnen waarborgen.
- We willen de uitvoeringsgerichtheid van het LOP versterken. We gaan werken met een programmatische aanpak, die voor partners meer duidelijkheid schept over onze inzet en de samenwerking die wij hierbij nastreven. Op deze wijze kunnen we ook de raad beter betrekken bij de voorgenomen activiteiten en kunnen we beter verantwoording afleggen.
- Er komen dit jaar twee medewerkers natuur, landschap en beheer in dienst. Met het invullen van deze functies willen we de werkzaamheden meer structureel borgen in de organisatie en minder persoonsgebonden maken. Ook is het thema in 2018 bij een manager belegd en is er door het huidige college een bestuurlijk portefeuillehouder Natuur en Landschap gecreëerd.
- Sinds eind 2018 is er een halve fte beschikbaar gekomen voor een groene Boa. Deze Boa is beschikbaar voor allerlei toezicht in relatie tot landschapsbeheer, illegale kap, herplant en verevening. Dit jaar wordt er ook gestart met handhaving op oneigenlijk grondgebruik van bermen in de kernen.
- We zoeken de samenwerking met Lochem en Zutphen weer nadrukkelijk op binnen het Nationaal Landschap de Graafschap.
- We nemen de aanbeveling uit het rapport ter harte om te komen tot meer smart doelstellingen ten aanzien van ons landschapsbeleid en zullen de raad over de voortgang proactief informeren.

We denken dat bovengenoemde maatregelen ervoor zorgen dat alle inwoners van Bronckhorst en alle toeristen/recreanten volop kunnen (blijven) genieten, nu en in de toekomst, van de schitterende diversiteit aan landschappen die onze gemeente rijk is.



Burgemeester en wethouders van Bronckhorst
de secretaris, de burgemeester,

B.J. Drewes

M. Besselink



12. Nawoord

Nawoord van de rekenkamercommissie

In de bestuurlijke reactie schrijft het college dat de conclusies die op basis van het eerste deel van het onderzoek zijn getrokken, en die de input zijn voor het tweede deel van het onderzoek, te herkennen.

In het vervolg van de bestuurlijke reactie geeft het college aan dat zij invulling gaat geven, of al geeft, aan de aanbevelingen van het onderzoek.

De rekenkamercommissie is verheugd dat het college zo voortvarend met de aanbevelingen aan de slag gaat. Bij de inhoudelijke invulling die het college aan de aanbevelingen geeft wil de rekenkamercommissie twee kanttekeningen plaatsen, niet als kritiek, maar als aandachtspunten bij de uitwerking.

Het eerste aandachtspunt is dat de aanbevelingen zich richten op een breder terrein dan het landschapsbeleid maar zich ook richten op de invoering van de Omgevingswet.

Het tweede aandachtspunt heeft betrekking op de aanbevelingen uit het onderzoek om de raad actiever te betrekken bij de kaderstelling. Dat in de bestuurlijke reactie niet is aangegeven hoe het college deze aanbeveling oppakt, komt mogelijk voort uit het gegeven dat in het duale stelsel het primaat voor kaderstelling bij de raad ligt. Desalniettemin wil de rekenkamercommissie benadrukken dat het proces om tot een goede kaderstelling te komen alleen slaagt als raad, college en ambtelijk apparaat zich daar gezamenlijk voor inspannen.

Arend Kloosterman
Lex van Drooge
Barbara Ulfman



Bijlage 1. Overzicht gesproken personen

Fase 1

Ambtenaren bij interview en startgesprek

Ellen Hanzes	clustermanager
Eva Hillen	strategisch adviseur
Peter van der Meulen	beleidsmedewerker
Peter Roerdink	beleidsmedewerker
Willy Toonk	landschapscoördinator
Martijn van Kooij	programmamanager
Hettie van den Brink	clustermanager

Externe betrokkenen

Wilfried Berendsen	Agrarische natuurvereniging 't Onderholt
Harry Sesink	Vereniging Steenderens Landschap
Marja Hartman (telefonisch)	LTO
Bart Hiddinga	Levend landschap Vierakker

Wethouder

Paul Hofman	wethouder Natuur en Landschap
-------------	-------------------------------

Raadsleden

Yoeri Klein Braskamp	raadslid GBB
Herman van Rooijen	fractievoorzitter GL
Dick Ebbers	fractievoorzitter CU/SGP
Perry van Lochem	fractievoorzitter VVD
Arno Spekschoor	raadslid CDA
Harm Jan Evers	raadslid CDA
Jan Engels	fractievoorzitter D66
Luuk Preijde	fractievoorzitter PvdA

Fase 2

Ambtenaren

Welmoed Gouwenberg	clustermanager
Otto Willemsen	programmamanager Omgevingswet
Marnix Meijer	beleidsadviseur fysieke leefomgeving
Martin Jolink	beleidsmedewerker RO

Wethouders

Paul Hofman	wethouder Natuur en Landschap
Willem Buunk	wethouder Omgevingsvisie & implementatie Omgevingswet



Raadsleden

Wilko Pelgrom

Bengt Stegeman

Willeke Reesink

Jan Engels

Robbert van Velsen

Perry van Lochem

Thea Lusink

Geert Jan Oosterhuis

Herman van Rooijen

Ellen van Reesch

René Bruns

Michel Coenen

Luuk Preijde

Dick Ebbers

fractie voorzitter CDA

raadslid CDA

raadslid D66

fractie voorzitter D66

raadslid GBB

fractie voorzitter VVD

raadslid VVD

raadslid VVD

fractie voorzitter GroenLinks

raadslid GroenLinks

raadslid GroenLinks

raadslid GroenLinks

fractie voorzitter PvdA

fractie voorzitter CU/SGP

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.