

03/23

LANDSCHAP IN ZUIDOOST FRIESLAND: HET BELANG VAN EEN GEZAMENLIJKE VISIE

Samenvatting

Planbureau Fryslân¹ voert jaarlijks onderzoek uit binnen één van de pijlers van de Regio Deal Zuidoost Friesland. Dit jaar is er onderzoek gedaan binnen de pijler 'Veerkrachtig landschap'. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van paneldata en interviews met betrokkenen.

Uit de paneldata blijkt dat inwoners van Zuidoost Friesland het landschap waarderen. Het landschap is gevarieerd, van de stedelijke kernen in Smallingerland en Heerenveen tot natuurgebied De Rottige Meente in Weststellingwerf. Er is relatief veel landbouwgrond in de regio en weinig binnenwater. Inwoners van de regio bezoeken de Friese natuur veelvuldig, waarbij ze bijvoorbeeld genieten van de rust of afspreken met vrienden en familie. Ze beoordelen het Friese landschap positief en voelen zich ermee verbonden. De grote uitdaging is om dat zo te houden.

Inwoners maken zich zorgen over de ontwikkeling in het landschap en vinden dat vooral natuurwaarden zoals biodiversiteit onder druk staan. In de Regiodealtekst wordt beschreven dat de regio bestand moet worden gemaakt tegen deze ontwikkelingen. De uitvoering van de projecten kan hieraan bijdragen door te zorgen voor een veerkrachtig landschap. De vraag is hoe het uitvoeren van de projecten leidt tot het vormen van een veerkrachtig landschap in Zuidoost Friesland. Om daar iets over te kunnen zeggen is het belangrijk om te bepalen wat met 'veerkrachtig landschap' wordt bedoeld.

Het begrip 'veerkrachtig landschap' is niet scherp genoeg gedefinieerd om richting te kunnen geven aan de uitvoering van beleid, en daarmee aan beleidsevaluatie. Het begrip landschap is breed en kan verschillende functies hebben: natuur, toerisme, woningbouw et cetera. De verschillende functies kunnen elkaar beconcurreren. Deze belangenstrijd wordt in de Regiodealtekst niet expliciet aan de orde gesteld. Daarmee wordt vermeden dat er duidelijke keuzes worden gemaakt. Ook het begrip veerkracht is voor betrokkenen bij de Regio Deal onduidelijk. Sommige betrokkenen bij de Regio Deal geven aan niet te kunnen formuleren wat met 'veerkracht' bedoeld wordt. Anderen kunnen dat wel, maar zij geven dusdanig afwijkende definities van het begrip dat er nauwelijks van een overkoepelende, richtinggevende ambitie kan worden gesproken. Er is dus geen gezamenlijke visie op het begrip veerkrachtig landschap. Als je wilt samenwerken is het aan te raden om vooraf een gezamenlijke visie te formuleren.

Doordat de gezamenlijke visie op veerkrachtig landschap ontbreekt is het lastig om binnen een project de neuzen dezelfde kant op te krijgen en is het lastig om te evalueren of de uitvoering van het programma de juiste kant op gaat. Daarmee is ook leren en mogelijkerewijs bijsturen (in eventueel toekomstig beleid) geen vanzelfsprekendheid. Het ontbreken van een gezamenlijke visie is niet geheel toevallig. Nog niet iedereen ziet de regio als een samenhangend geheel en de projecten bestonden voordat er een gezamenlijke ambitie was geformuleerd. Door het samenwerken in en aan de Regio Deal kan deze wel bijdragen aan het gezamenlijke verhaal van de regio.

OP BASIS VAN DIT ONDERZOEK KUNNEN

DE VOLGENDE AANBEVELINGEN WORDEN GEDAAN:

- Definieer vooraf een duidelijk streefbeeld, zodat:
 - logische keuzes kunnen worden gemaakt voor en binnen de projecten
 - evalueren en bijsturen gedurende de looptijd van de Regio Deal mogelijk is.
- Zie het streefbeeld niet als onveranderlijk, maar als uitgangspunt dat kan worden aangepast op basis van wat er tijdens de uitvoering wordt geleerd. Zo komt de uitvoering niet in het gedrang.
- Houd oog voor de bredere context waarin de Regio Deal plaatsvindt: Lelylijn, landbouwtransitie, terugdringen stikstofuitstoot et cetera.
- Werk aan een gezamenlijk verhaal en gevoel van saamhorigheid in de regio.

¹ Voorheen Fries Sociaal Planbureau



Introductie

Aanleiding

In 2020 sloot de regio Zuidoost Friesland een Regio Deal met het Rijk met als doel om de brede welvaart onder haar inwoners te versterken. Deze deal is in twee grote pijlers uiteengevallen: *vitale kernen* en *veerkrachtig landschap*.

Het Planbureau Fryslân (PF)² is gevraagd om deze Regio Deal te monitoren. Jaarlijks wordt een regionale brede welvaartsscan opgesteld, die aansluit bij de nationale brede welvaartsmonitor van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het PF geeft voor de regio betekenis aan de cijfers over brede welvaart. Daarnaast voert het PF jaarlijks een verdiepend onderzoek uit binnen één van de thema's van de Regio Deal. Deze publicatie behoort tot die laatste categorie en richt zich op de pijler *veerkrachtig landschap*.

Dit onderzoek

In de pijler *veerkrachtig landschap*, die in dit onderzoek centraal staat, vallen projecten die betrekking hebben op de gebiedsontwikkeling van de beekdalen, een robuust watersysteem en goede bodemgesteldheid, waterkwaliteit en biodiversiteit.

Dit onderzoek heeft als doel om de denkbeelden van verschillende actoren omtrent *veerkrachtig landschap* in beeld te brengen. Wat verstaan de verschillende betrokkenen onder een *veerkrachtig landschap*, welke doelen worden er gesteld in de Regio Deal en hoe relateren de projectdoelen daaraan?

Het onderzoek bestaat uit meerdere onderdelen die in deze publicatie verweven zijn tot één geheel. Zo brengen we het inwonerperspectief op landschap in beeld via het Panel Fryslân van het PF. In november/december 2022 is er een uitvraag geweest onder inwoners over natuur, landschap en biodiversiteit. Daarnaast hebben studenten van de masteropleiding Politics, Organizations and Learning Histories, in opdracht van het PF, betrokken bestuurders en ambtenaren geïnterviewd en bevraagd over de visie, verwachtingen en beelden bij de Regio Deal in het algemeen, en de pijler *veerkrachtig landschap* in het bijzonder. Het eindresultaat, een leergeschiedenis naar de Regio Deal Zuidoost Friesland, is als bron meegenomen in dit onderzoek. Tot slot hebben we groepsgesprekken georganiseerd met betrokkenen bij een drietal projecten binnen de pijler *veerkrachtig landschap*.

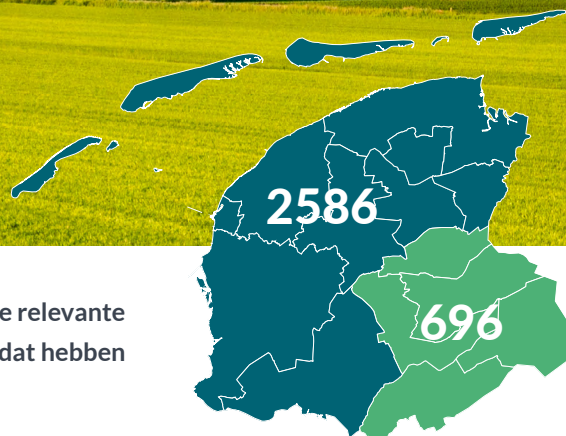
Criteria selectie van projecten

Om tot een selectie van de projecten te komen is het van belang dat projecten in verschillende soorten en maten vertegenwoordigd zijn. Om tot een zo representatief mogelijke selectie te komen zijn de volgende criteria gehanteerd: spreiding over de actielijnen binnen de pijler *veerkrachtig landschap*; spreiding over de regio; grootte van het project naar middelen; organisatie die projecttrekker is; en fase waarin het project zich bevindt. Langs deze meetlat zijn de volgende projecten geselecteerd: Integrale gebiedsaanpak Oostelijke Poort Friese Meren, Kanskaart Uitvoeringsprogramma landschap en natuur en Water voor natuur en landbouw (Oldelamer).

² Destijds nog Fries Sociaal Planbureau

Verantwoording

In dit onderzoek zijn beelden en verwachtingen van verschillende relevante partijen in beeld gebracht. Hieronder leggen we kort uit hoe we dat hebben gedaan.



AANTAL RESPONDENTEN
PANEL FRYSLÂN

PANEL FRYSLÂN

Binnen dit onderzoek is Panel Fryslân ingezet om in kaart te brengen hoe inwoners van de regio Zuidoost Friesland denken over landschap en natuur in Fryslân.

Panel Fryslân bestaat uit een representatieve mix van mannen, vrouwen, jongeren (vanaf 18 jaar), ouderen en inwoners met verschillende opleidingsniveaus uit alle streken van de provincie Fryslân. Deze groep deelt haar ervaringen en geeft haar mening over wat er speelt in de provincie.

Vragenlijst: Natuur, landschap en biodiversiteit

Uitvraag: November/december 2022

Aantal respondenten:

Fryslân	2586
Zuidoost Friesland	696

Hoe Panel Fryslân precies werkt en welke onderzoeksmethode wij daarvoor gebruiken leest u op onze [website](#).

(GROEPS)INTERVIEWS

Naast het burgerperspectief komen in dit onderzoek de denkbeelden van personen en organisaties gelieerd aan de Regio Deal Zuidoost Friesland aan bod.

Hierbij hebben we gebruik gemaakt van semigestructureerde (groeps) interviews. De resultaten van de interviews zijn geanalyseerd aan de hand van de methode van 'gefundeerde theorie', in de Engelstalige literatuur beter bekend als *grounded theory*.

Aan de hand van deze methode ontdekken onderzoekers denkpatronen die in een groot deel van de interviews terugkomen. In een volgende stap van het onderzoek wordt de conceptuele verbinding tussen deze denkpatronen gelegd. Zo ontstaat een theorie die verklaart wat in de interviews wordt gezegd (Bryman 2016: 572-80). De theorie is gefundeerd in de interviews, maar wel tentatief. Zij is daarom getoetst op herkenbaarheid, relevantie en bruikbaarheid in twee bijeenkomsten met betrokkenen bij de Regio Deal Zuidoost Friesland.

Uitgangspunt: bijzonder landschap dat hoog wordt gewaardeerd

Wat is eigenlijk de uitgangssituatie waar de Regio Deal Zuidoost Friesland op ingrijpt? Hoe ziet het landschap in de regio eruit, en hoe wordt dat beleefd door de inwoners van het gebied? We beginnen deze rapportage door een aantal beelden en gegevens over Zuidoost Friesland op een rij te zetten. Het blijkt dat het landschap in Zuidoost Friesland een aantal bijzondere kenmerken heeft, en dat het door inwoners graag wordt bezocht en positief wordt gewaardeerd.

Variatie in het landschap

Het landschap kan meerdere functies ondersteunen, variërend van natuurgebieden en binnenwater tot cultuurhistorische elementen, wonen, infrastructuur en landbouw.

In de regio Zuidoost Friesland zijn al deze elementen aanwezig. De variatie in het landschap is door historicus Bert Looper treffend omschreven in zijn essay 'Zuidoost Fryslân: de herontdekking van een uniek gebied.' Zo wijst hij op de aanwezigheid van De Rottige Meente - "een natuurgebied van Europese allure" - en de rivieren De Tjonger, De Linde en De Boorne/Alddjip. Maar ook de oude dorpen op de zandgrond vlakbij Drenthe, grotere plaatsen "met stedelijke allure" en "de chique" van bijvoorbeeld Bakkeveen en Oranjewoud. De kernen worden met elkaar verbonden door compagnons- en dwarsvaarten die eeuwen geleden zijn aangelegd ten bate van de turfwinning. De regio heeft daarom ook een grote cultuurhistorische waarde (Looper, 6).

Reden genoeg voor Looper om te spreken van een "fascinerend gebied" waar men best trots op mag zijn (Looper, 6). Even verderop in deze rapportage zal duidelijk worden dat het landschap in Zuidoost Friesland ook door de eigen inwoners sterk wordt gewaardeerd.

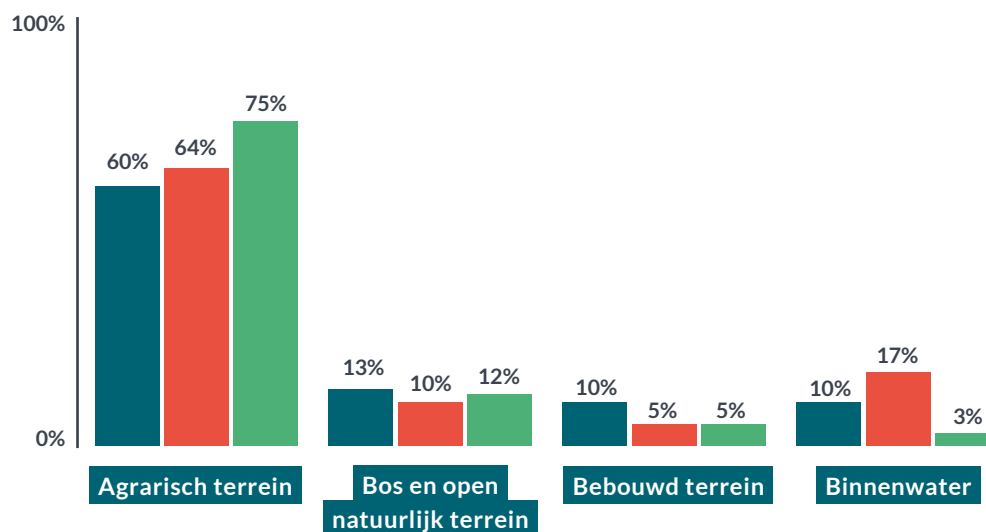
Meer agrarisch terrein in Zuidoost Friesland

In Zuidoost Friesland zijn dus meerdere landschapsfuncties vertegenwoordigd. Maar hoe zit het met de ruimtelijke verdeling van die functies?

In Zuidoost Friesland wordt driekwart van de totale oppervlakte gebruikt voor agrarisch terrein. Dat aandeel is groter dan provinciaal (64%) en landelijk (60%). Zuidoost Friesland is de regio met het grootste aandeel agrarisch terrein van de provincie.

Het aandeel binnenwater (3%) in Zuidoost Friesland is laag ten opzichte van Fryslân en Nederland. Er zijn relatief weinig meren, kanalen en rivieren in dit gebied te vinden. Het aandeel bebouwd terrein (5%) is even groot als provinciaal. Het grootste gedeelte hiervan bestaat uit woningen.

>> Bodemgebruik in percentage van totaal (exclusief buitenwater) in Nederland, Fryslân en Zuidoost Friesland, 2015





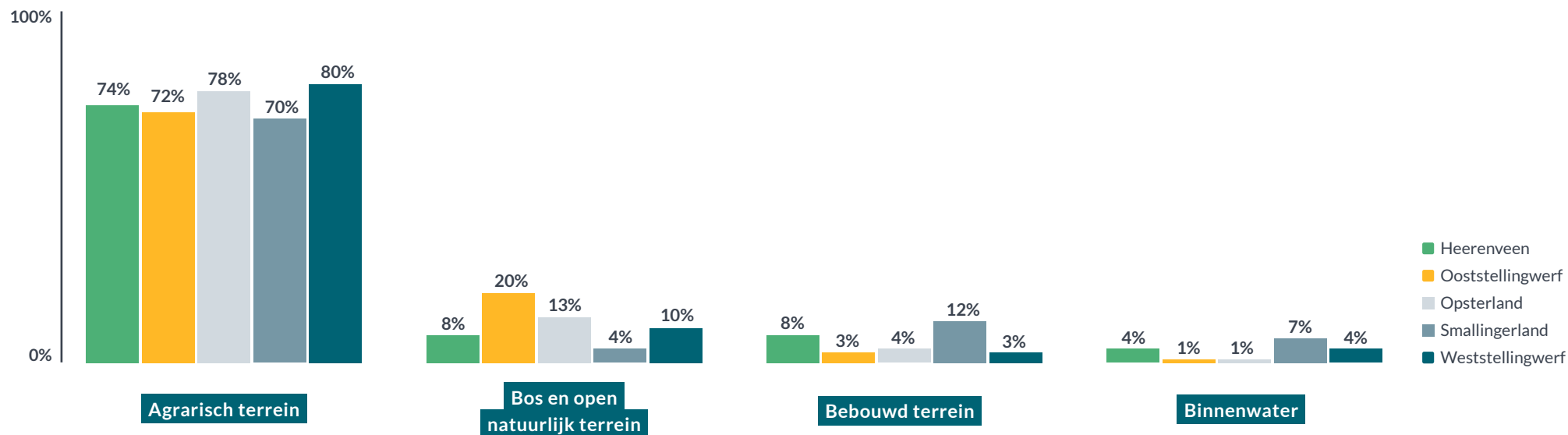
Meeste natuur in Ooststellingwerf

In Ooststellingwerf wordt 20 procent van de bodem gebruikt voor bos en open natuurlijk terrein. Dat aandeel is groter dan in de andere gemeenten van Zuidoost Friesland. Dit kan verklaard worden doordat een deel van de natuurgebieden Fochteloërveen en het Drents-Friese Wold in deze gemeente liggen.

In Weststellingwerf en Ooststellingwerf is drie procent van de bodem bebouwd. Dat aandeel is lager dan provinciaal (5%). Het grootste aandeel bebouwde omgeving hebben de meer stedelijke gemeenten Smallingerland (12%) en Heerenveen (8%).

In gemeenten Ooststellingwerf en Opsterland is relatief weinig binnenwater. Het hoogste aandeel binnenwater is in de gemeente Smallingerland, met 7 procent.

➤➤ Bodemgebruik in percentage van totaal (exclusief buitenwater) in Nederland, Fryslân en Zuidoost Friesland, 2015



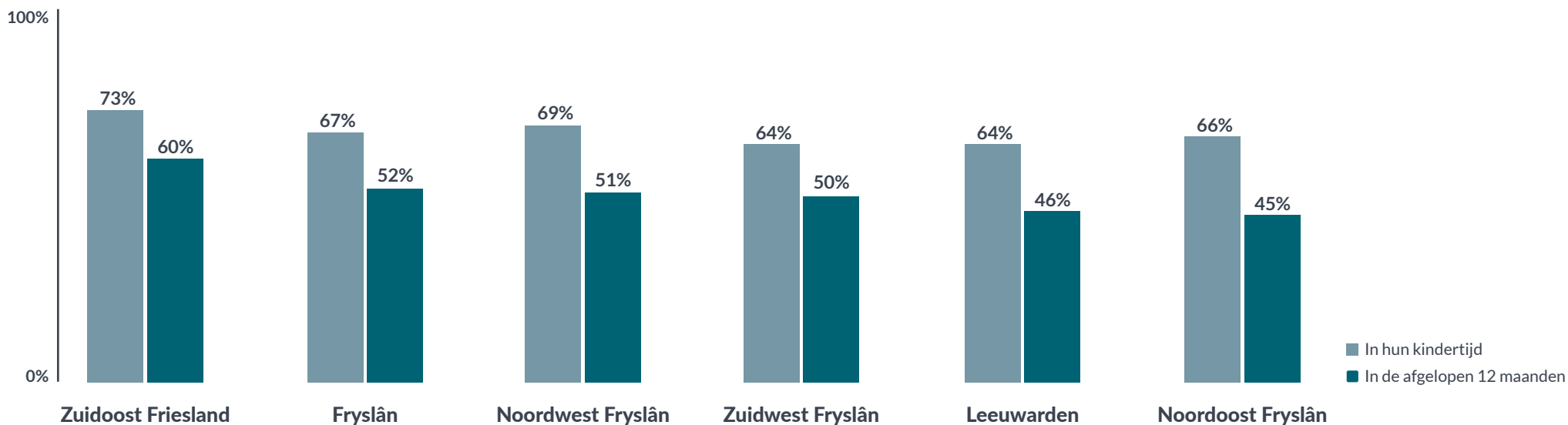


Meeste natuurliefhebbers in Zuidoost Friesland

In Zuidoost Friesland brengt 60 procent van de inwoners minimaal één keer per week een bezoek aan de natuur in de provincie. Daarmee scoort de regio hoger dan het provinciale gemiddelde en de andere regio's in Fryslân. Dit lijkt samen te hangen met hoe vaak inwoners als kind gemiddeld in de natuur kwamen. Bijna driekwart (73%) van de inwoners van Zuidoost Friesland kwam in hun kindertijd minimaal één keer per week in de natuur. Ook dat aandeel is het hoogst van alle regio's in Fryslân.

Een andere vraag die gesteld is aan de inwoners is hoe belangrijk of onbelangrijk de natuur in Fryslân voor hen is. In Zuidoost Friesland vindt 91 procent van de inwoners de natuur in Fryslân (heel) belangrijk. Andere regio's laten vergelijkbare percentages zien.

>> Aandeel inwoners in Fryslân (per regio) dat minimaal één keer per week een bezoek aan de natuur in Fryslân heeft gebracht in hun kindertijd en in de afgelopen 12 maanden, 2022





Hoge waardering voor het landschap

Inwoners van Zuidooost Friesland waarderen het Friese landschap met gemiddeld een 7,8. Dat is iets hoger dan het provinciale gemiddelde (7,6). Vergeleken met andere Friese regio's wordt alleen door inwoners van Noordoost Fryslân het landschap even hoog beoordeeld (FSP, 2022).

De verbondenheid met het landschap is in Zuidooost Friesland bovendien sterk. Gemiddeld geven inwoners van de regio voor die verbondenheid een 8,3. Het gemiddelde voor de provincie als geheel is 8,2 (FSP, 2022).

Kortom

Het landschap in Zuidooost Friesland kent enkele unieke kenmerken. Er is relatief veel landbouwgrond en weinig binnenwater. Het is gevarieerd, van de stedelijke kernen in Smallingerland en Heerenveen tot natuurgebied De Rottige Meente in Weststellingwerf. Inwoners van de regio bezoeken de Friese natuur veelvuldig, waarbij ze bijvoorbeeld genieten van de rust of afspreken met vrienden en familie. Inwoners van Zuidooost Friesland beoordelen het Friese landschap bovendien positief en voelen zich ermee verbonden.

In het kort kunnen we spreken van een gunstige Ausgangssituatie: projecten binnen de Regio Deal gaan aan de slag met een bijzonder landschap dat in de basis kan rekenen op een hoge waardering van de mensen die het bezoeken en benutten.

>> Belangrijkste functies van de natuur in Zuidooost Friesland, 2022

1

89%

Genieten van de stilte/rust/het uitzicht

2

70%

Bescherming/behoud van planten, dieren, vissen en insecten

3

43%

Het observeren/spotten/bestuderen van wilde vogels, planten, bomen en bloemen

4

28%

Een plek om te sporten of bewegen

5

18%

Een fijne plek om af te spreken met vrienden of familie

Bron: Panel Fryslân, PF

Gunstige Ausgangssituatie onder druk: focus Regio Deal goed gekozen

In het eerste deel van deze rapportage hebben wij de positieve kanten van het landschap in Zuidoost Friesland belicht. Echter ontkomen we er niet aan om bij die bevindingen ook enkele belangrijke kanttekeningen te plaatsen.

In de Regiodealtekst valt te lezen dat zich in Zuidoost Friesland een “uniek landschap” bevindt “waar inwoners trots op zijn en waar zij rust en ruimte ervaren” (Regio Deal Zuidoost Friesland 2020: 6). Deze bewering kan vanuit ons panelonderzoek worden onderbouwd, zoals hiervoor is gebleken.

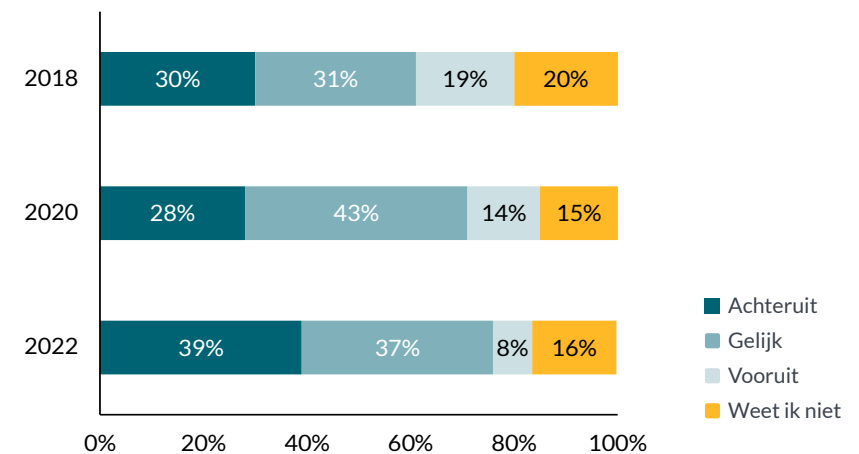
Hetzelfde geldt echter voor het voorbehoud dat direct op het voorgaande citaat volgt: het gaat in Zuidoost Friesland om een “landschap dat wel onder druk staat...”. In het volgende deel van dit rapport zal blijken dat inwoners van de regio zich inderdaad zorgen maken over onderwerpen die met het Friese landschap te maken hebben.

Zorgen over landschap groeien

Ruim een derde (39%) van de inwoners van Zuidoost Friesland vindt dat de kwaliteit van het landschap in de afgelopen vijf jaar achteruit is gegaan. Dat aandeel is groter dan in de metingen daarvoor. Ook is het aandeel dat vindt dat het landschap vooruit is gegaan in vier jaar tijd afgenomen van 19 procent naar 8 procent.

De zorgen in Zuidoost Friesland zijn iets kleiner dan het provinciale gemiddelde (42%). Vooral in regio Zuidwest Fryslân (49%) en Leeuwarden (44%) vindt een groot aandeel inwoners dat het Friese landschap achteruit is gegaan in de afgelopen vijf jaar.

➤➤ Ontwikkeling Friese landschap in de laatste 5 jaar volgens inwoners van Zuidoost Friesland, 2018-2022



Bron: Panel Fryslân, PF

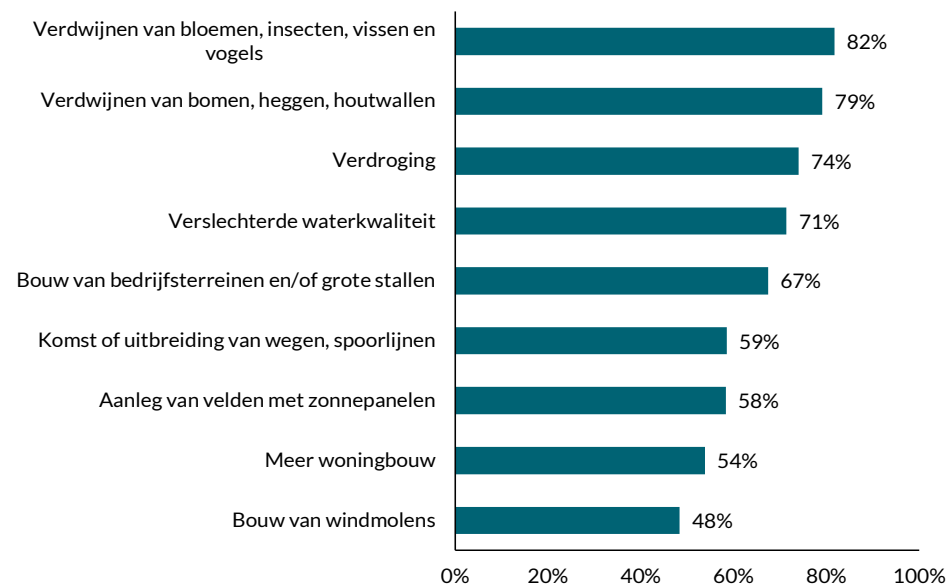


Meeste zorgen over verdwijnen van natuur

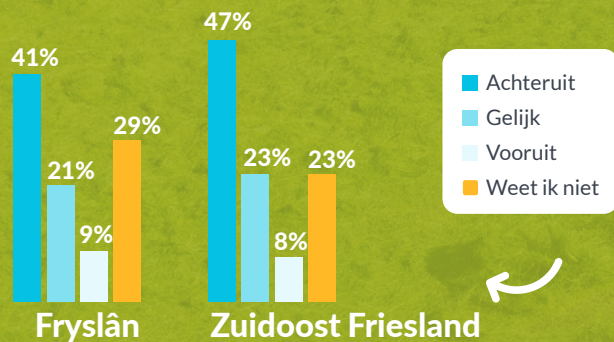
In Zuidoost Friesland maakt 82 procent van de inwoners zich (veel) zorgen over het verdwijnen van bloemen, insecten, vissen en vogels. Ook maakt het overgrote deel (79%) zich zorgen over het verdwijnen van bomen, heggen en houtwallen. Andere onderwerpen die veel zorgen oproepen zijn verdroging, verslechterde waterkwaliteit en de bouw van bedrijfsterreinen en/of grote stallen.

Ten opzichte van de provinciale cijfers zijn er geen grote verschillen. De top vijf van onderwerpen waar inwoners zich zorgen over maken is hetzelfde als in Fryslân. Wel maken inwoners van Zuidoost Friesland zich iets meer zorgen over verdroging (+5%) en de komst of uitbreiding van wegen en spoorlijnen (+6%). Dat laatste kan te maken hebben met de mogelijke komst van de Lelylijn, waarvan het beoogde traject door het landschap van Zuidoost Friesland loopt (FSP, 2022).

>> Aandeel inwoners van Zuidoost Friesland dat zich zorgen maakt over onderstaande ontwikkelingen in de natuur en het landschap van Fryslân, 2022



Bron: Panel Fryslân, PF



Aandeel inwoners dat vindt dat de biodiversiteit in Fryslân achteruit is gegaan, gelijk gebleven of vooruit is gegaan, 2022

Helft inwoners vindt dat biodiversiteit achteruit is gegaan

Bijna de helft (47%) van de inwoners van Zuidoost Friesland vindt dat de biodiversiteit achteruit is gegaan in de afgelopen vijf jaar. Dat aandeel is hoger dan het provinciale gemiddelde (41%). Acht procent van de inwoners vindt dat de biodiversiteit vooruit is gegaan. Biodiversiteit is de variatie in het aantal soorten planten, dieren en insecten. Hoe meer verschillende soorten er zijn in een gebied, hoe hoger de biodiversiteit. Het versterken van de biodiversiteit is één van de doelen van de Regio Deal Zuidoost Friesland voor een veerkrachtig landschap.

Weinig kennis over biodiversiteit onder inwoners

In Zuidoost Friesland weet bijna een kwart (23%) van de inwoners niet hoe de biodiversiteit zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld heeft. Voor veel inwoners is biodiversiteit mogelijk een moeilijk grijpbaar thema. Wel vindt het overgrote deel van de inwoners (79%) het beschermen en verbeteren van de biodiversiteit in Fryslân (heel) belangrijk. Inwoners vinden dat natuurbeschermingsorganisaties, de provincie en alle burgers het meest verantwoordelijk zijn om zich hiervoor in te zetten (FSP, 2022).

Kortom

Middels de pijler *Veerkrachtig landschap* stelt de Regio Deal Zuidoost Friesland zich ten doel om het volgende resultaat te verwezenlijken: "Inwoners, agrariërs, bedrijven en bezoekers koesteren het unieke landschap, zij genieten ervan rust, rijke natuur, cultuur(historie) en ruimte. Het veerkrachtige landschap is klimaat- en droogtebestendig. Het landschap is van wezenlijk belang voor het welzijn van de inwoners" (Regio Deal Zuidoost Friesland 2020: 12).

Gezien wat we in de eerste delen van dit rapport hebben geschreven is deze ambitie goed gekozen. Inwoners van Zuidoost Friesland komen vaak in de natuur en plannen daar betekenisvolle activiteiten. Daarmee lijkt het landschap inderdaad 'van wezenlijk belang voor het welzijn van de inwoners'. De grote uitdaging is om dat zo te houden. Inwoners maken zich immers zorgen over ontwikkelingen die met het landschap te maken hebben, en vinden dat vooral natuurwaarden zoals biodiversiteit onder druk staan.

Er lijkt dus urgentie te zijn om met het landschap in de regio aan de slag te gaan. De pijler *Veerkrachtig landschap* met bijbehorende doelen en ambities is dan ook een programma met op het eerste gezicht meerwaarde voor de regio, in ieder geval wanneer we dat beschouwen vanuit burgerperspectief.

Daarbij moet ook de bredere context benoemd worden. Ontwikkelingen als het terugdringen van stikstofuitstoot, de mogelijke landbouwtransitie, het Nationaal Programma Landelijk Gebied en de eventuele komst van de Lelylijn zullen of kunnen een groot effect hebben op het landschap van Zuidoost Friesland. Ook vanuit deze invalshoek is expliciete aandacht voor het landschap, vanuit bijvoorbeeld de Regio Deal, gewenst.

Het landschap speelt een belangrijke rol in het leven van inwoners van de regio, staat door diverse ontwikkelingen onder druk en moet tegen die perverse invloeden bestand worden gemaakt, zo betoogt de Regiodealtekst. Beoogd resultaat van deze activiteiten is dan een *veerkrachtig landschap*. Hoe staat het met de uitvoering van het programma en de projecten die daarbinnen vallen? Dat is de vraag die in de rest van dit rapport centraal staat.



‘Landschap’ is te breed

De vraag hoe het gaat met de uitvoering van de pijler veerkrachtig landschap beantwoorden wij in principe door te bekijken hoe de (beoogde) resultaten en voortgang van de projecten binnen de pijler bijdragen aan de ambities van het programma als geheel (PBL, 2021; PBL, 2022). Kortom: hoe leidt het uitvoeren van de projecten tot het vormen van een veerkrachtig landschap in Zuidoost Friesland?

Om daar iets over te kunnen zeggen is het echter onontbeerlijk om te bepalen wat met ‘veerkrachtig landschap’ wordt bedoeld. Immers: om te beoordelen of tussenresultaten (projecten) gaan leiden tot het behalen van een einddoel, moet dat einddoel worden gedefinieerd.

In de volgende twee delen van dit rapport zal echter blijken dat deze definitie niet dusdanig scherp kan worden geformuleerd dat een volwaardige evaluatie van de pijler *veerkrachtig landschap* mogelijk is. De gevolgen van die constatering bespreken we in de laatste twee delen van het rapport.

De verschillende functies van landschap

Uit gesprekken met belanghebbenden en projectbetrokkenen blijkt dat men ‘landschap’ een abstract begrip vindt dat nadere invulling behoeft. Immers, (vrijwel) alles dat zich in de fysieke ruimte bevindt valt onder landschap, van natuur en landbouw tot bebouwing en infrastructuur. Het ‘bevorderen van landschap’ wordt zodoende een betekenisarme doelstelling die weinig richting geeft, want wat wordt daar dan precies mee bedoeld? De volgende citaten illustreren dit punt:

“Landbouw is óók natuur. Probleem is: iedereen heeft een andere visie op landschap. Wat bedoelen mensen met landschap? Bomen? Wilde dieren? Dit moeten we eerst uitvinden, want dan heb je draagvlak.”

“Als je naar buiten gaat en je kijkt om je heen dan is alles landschap. Als je in de stad om je heen kijkt dan is het landschap wat beperkt, met vooral gevels. Maar buiten de bebouwde kom kan het gewoon agrarische cultuurgrond zijn. Of een boswal of een houtwal. Of natuur zoals we het normaal natuur noemen. Dus volgens mij is alles landschap, maar alles is een ander type landschap.”

De noodzaak om keuzes te maken

In de Regiodealtekst komt het brede karakter van het begrip ‘landschap’ duidelijk terug:

Omschrijving pijler veerkrachtig landschap

“Een veerkrachtig landschap wordt verantwoord benut en niet uitgeput:

- is divers, beleefbaar en toegankelijk: unieke kwaliteiten en de cultuurhistorie worden versterkt;
 - kent een goede bodemgesteldheid, is waterrijk en heeft een sterke biodiversiteit;
 - biedt ruimte aan toerisme en recreatie;
 - er is sprake van balans met duurzame landbouw en (lokale) energieproductie en ruimte voor functiecombinaties;
 - draagt bij aan oplossingen voor klimaat- en wateropgaven;
 - draagt bij aan het welzijn van onze inwoners en de vitaliteit van de kernen.”
- (Regio Deal Zuidoost Friesland 2020: 13)



Doel van de pijler veerkrachtig landschap is dus het bevorderen van verschillende functies die het landschap kan hebben. Hiermee wordt echter onvoldoende onderkend dat verschillende mogelijke invullingen van het landschap met elkaar in strijd kunnen zijn. Tegen deze belangenstrijd loopt men in sommige gevallen aan bij de uitvoering van projecten binnen de Regio Deal, zoals uit de interviews blijkt:

“Ondertussen maken verschillende partijen zich er druk over ... Zoals recreatieve partijen, watersport. ... Er zijn ook partijen die zeggen, als jullie één boom kappen, dan gaan wij procederen tot aan de Raad van State. Je hebt mensen die heel mooi willen wonen en er een grote villa neer willen zetten. Mensen die aan het historisch karakter denken vinden [dat] vreselijk.”

Uit dit citaat blijkt, kortom, een belangenstrijd tussen enerzijds recreatie en natuur en anderzijds wonen en cultuurhistorische waarde. Allen zijn mogelijke wijzen waarop het landschap kan worden gebruikt. Maar ze zijn niet per se tegelijkertijd en op dezelfde plek te realiseren.

Wanneer binnen de Regio Deal concurrentie optreedt tussen de verschillende functies van landschap is op basis van de Regiodealtekst niet te zeggen waar de prioriteit zou moeten liggen. Tot in hoeverre mag bijvoorbeeld recreatie ten koste gaan van natuurlijke waarden, of andersom? Of woningbouw ten koste van cultuurhistorische waarde? Om dit soort vragen te beantwoorden is het maken van scherpe keuzes nodig. Wat wil de regio écht bereiken wanneer men het heeft over het bevorderen van landschap? Waar gaat het in de kern om?³

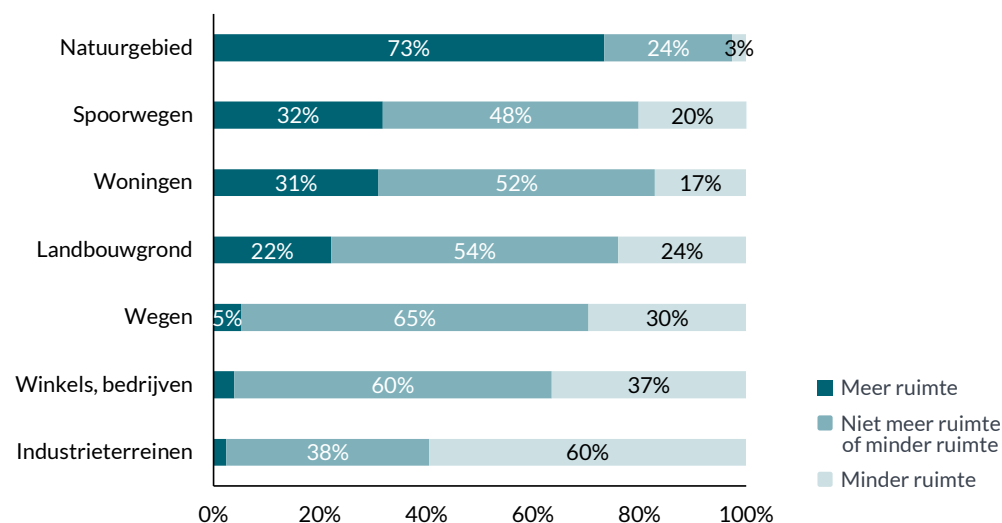
Er is ook aan de inwoners van Zuidoost Friesland gevraagd of zij bepaalde onderdelen van het landschap meer, evenveel of minder ruimte zouden willen geven ten opzichte van nu. Van de inwoners van Zuidoost Friesland geeft 73 procent aan meer natuurgebied te willen.⁴ Tegelijkertijd is maar 24 procent van de inwoners voor het verminderen van het aandeel landbouwgrond. Wanneer we in herinnering roepen dat volgens officiële definities landbouwgrond driekwart van de fysieke ruimte in Zuidoost Friesland beslaat, dan wordt duidelijk dat het zowel vergroten van de oppervlakte van natuurgebieden als het in stand houden van landbouwgrond niet persé mogelijk is. Of het moet al zo zijn dat deze twee categorieën meer gaan overlappen, door bijvoorbeeld bestaande landbouwgrond te definiëren als natuur of andersom de landbouw natuurinclusiever te maken. In alle gevallen moeten er scherpe keuzes worden gemaakt over wat wordt verstaan onder natuur, hoe het landschap in de regio er (in de toekomst) uit zou moeten zien, en welke functie daarin prioriteit heeft.

³ Zie over het maken van scherpe keuzes binnen brede welvaartsbeleid ook: (PBL 2021a).

⁴ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat inwoners hun eigen definitie van natuurgebied kunnen hebben. Met een open vraag is aan de inwoners gevraagd wat hun definitie is van natuur. Daarin geeft een deel van de inwoners aan dat zij weiland óók als natuur zien.



>> Aandeel inwoners van Zuidoost Friesland dat zich zorgen maakt over onderstaande ontwikkelingen in de natuur en het landschap van Fryslân, 2022



Bron: Panel Fryslân, PF

Een visie die aan bovengenoemde dilemma's tegemoet komt wordt door sommige geïnterviewden gemist. Zo zei een projectleider:

“Vanuit de Regio Deal zijn we blijkbaar met landschap bezig. Wat ik nooit gehad heb is een gezamenlijke visie op het landschap. Vanuit het proces Regio Deal vind ik dat wel verrassend. We hebben geen gemeenschappelijke visie op het landschap van waaruit we dat aanliegen.”

Kortom

We concluderen dat het bevorderen van landschap een doelstelling is die niet veel richting geeft aan de uitvoering van beleid, en daarmee aan beleidsevaluatie. Het landschap bevorderen is niet vanzelfsprekend: het landschap kan verschillende functies hebben, die elkaar in sommige gevallen beconcurreren. Deze belangenstrijd wordt in de Regiodealtekst niet expliciet aan de orde gesteld.

Daarmee wordt vermeden dat er duidelijke keuzes worden gemaakt. Welke landschapsfunctie krijgt prioriteit, en in welke mate mag die ten koste gaan van andere functies die het landschap kan hebben? Voor verschillende belanghebbenden die relevant zijn voor de Regio Deal – met name projectgroepleden – is het antwoord op die vraag onduidelijk. In het restant van dit rapport zal duidelijk worden welke gevolgen dit gegeven heeft op zowel project- als regiodealniveau.



‘Veerkracht’ functioneert niet als adequate afbakening

Daarbij mogen we echter niet over het hoofd zien dat er binnen de Regio Deal wel degelijk een poging tot afbakening van de ambitie is gedaan. Doel is immers niet om landschap te bevorderen, maar om veerkrachtig landschap te bevorderen. In het volgende deel van dit rapport bespreken we of de toevoeging van ‘veerkracht’ behulpzaam is voor het concreter maken van de lange termijn ambitie van de Regio Deal Zuidoost Friesland. Reacties op de term kunnen grofweg in twee categorieën worden verdeeld.

Onbekendheid met de betekenis van het begrip ‘veerkracht’

Ten eerste kunnen we een groep belanghebbenden onderscheiden voor wie het onduidelijk is wat ‘veerkracht’ (in de context van de Regio Deal) betekent. De volgende citaten zijn kenmerkend voor deze groep:

“Een projectleider: “Het is namelijk verrassend hoe snel een meer eruitziet alsof het altijd al zo is, maar of dat een goede definitie is van veerkrachtig dat weet ik niet, want dat woord kom ik nu eigenlijk bij het onderzoek als eerste tegen als uitgangspunt.”

Een andere belanghebbende:
“Het woordje ‘veerkrachtig’ vind ik wel een lastige, wat je daar onder verstaat.”

Het moge duidelijk zijn dat de toevoeging van ‘veerkracht’ op deze wijze niet functioneert als adequate afbakening van het concept ‘landschap’. Immers hebben betrokkenen niet helder voor de geest wat met ‘veerkracht’ wordt bedoeld, en zodoende kunnen zij een veerkrachtig landschap niet onderscheiden van een niet-veerkrachtig landschap. Daarmee geeft ook de samentrekking ‘veerkrachtig landschap’ geen richting aan de uitvoering van beleid.

Uiteenlopende definities van ‘veerkracht’

Naast de groep betrokkenen die aangeeft niet goed betekenis te kunnen geven aan ‘veerkracht’ hebben we in de interviews nog een tweede reactie op dat begrip gezien. Hier gaat het om mensen die ieder afzonderlijk juist wel een definitie of in ieder geval omschrijving geven van wat een veerkrachtig landschap is. Beide onderstaande citaten komen van personen die betrokken zijn bij projecten uit de Regio Deal:

“Het landschap is krachtig genoeg van zichzelf. *Resilient*: vanuit diepe ellende opbloeien en weer tot wasdom komen van het landschap in Zuidoost Friesland.”

“Niet teveel natte- en droogteschade. Die optimalisatie zoek je eigenlijk. Dat is denk ik veerkrachtig landschap.”



De in de interviews gegeven omschrijvingen kunnen we leggen naast de definitie uit de Regiodealtekst. Die luidt: “Een veerkrachtig landschap wordt verantwoord benut en niet uitgeput” (Regio Deal Zuidoost Friesland 2020: 13). Deze gaat duidelijk over de benutting van het landschap, over het gedrag van mensen en organisaties. Zolang het landschap niet door externe actoren wordt uitgeput is het volgens deze definitie veerkrachtig.

De eerste omschrijving van ‘veerkracht’ die we uit de interviews halen staat daar diametraal tegenover. Die gaat over het landschap zelf dat in staat is externe klappen op te vangen, en dus niet over de externe invloeden op het landschap. Volgens deze definitie is het landschap veerkrachtig als het in staat is zichzelf te herstellen, ongeacht wat anderen ermee doen.

De laatste definitie, die gaat over ‘niet teveel natte- en droogteschade’, is veel smaller dan die in de Regiodealtekst wordt gegeven. Die laatste gaat immers over het landschap in het algemeen, de eerste ‘slechts’ over het mitigeren van de gevolgen van teveel of te weinig neerslag.

Concluderend: binnen de Regio Deal Zuidoost Friesland bestaat een aantal zeer uiteenlopende beelden over wat met ‘veerkracht’ wordt bedoeld, die soms ook nog lijnrecht tegenover elkaar staan. Wat met name opvalt is dat de in projecten gehanteerde definities niet verenigbaar zijn met de officiële Regiodealtekst.

Kortom

Het landschap bevorderen is een ambitie die niet veel richting geeft aan de uitvoering van beleid. De poging binnen de Regio Deal Zuidoost Friesland om het begrip ‘landschap’ concreter te maken door het toevoegen van het woord ‘veerkracht’ helpt niet per se. Sommige betrokkenen bij de Regio Deal geven aan niet te kunnen formuleren wat met ‘veerkracht’ bedoeld wordt. Anderen kunnen dat wel, maar zij geven dusdanig afwijkende definities van het begrip dat er nauwelijks van een overkoepelende, richtinggevende ambitie kan worden gesproken.

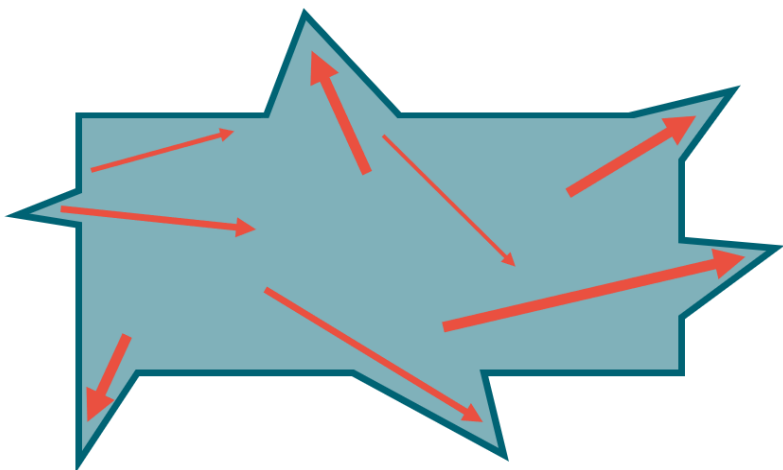
Waarom is het ontbreken van een dergelijke visie mogelijk problematisch? Op die vraag gaan we in het volgende hoofdstuk verder in.

Gevolgen op projectniveau: belangenstrijd

Hiervoor hebben wij geconstateerd dat 'veerkrachtig landschap' door de meeste belanghebbenden niet wordt gezien als heldere en concrete visie. Waarom is het van belang om dat te weten? Eén antwoord op die vraag is te vinden in de interviews die wij hebben gehouden met projectbetrokkenen uit de pijler veerkrachtig landschap.

Door meerdere projectmedewerkers is aangegeven dat het lastig is om binnen hun projecten "de neuzen dezelfde kant op te krijgen", met als gevolg dat de uitvoering vertraging oploopt. De samenwerking is in die gevallen juist moeizaam omdat het begrip 'landschap' verschillende invullingen kan krijgen met daarmee gepaard gaand een belangenstrijd. Zo is binnen één project sprake van frictie tussen een groepering die vooral de waarde van de natuur verdedigt en één die met name het recreatieve belang vooropstelt, met als gevolg stagnatie en vertraging van het project. Waarschijnlijk is door de gang van zaken ook aanpassing van de oorspronkelijke plannen nodig.

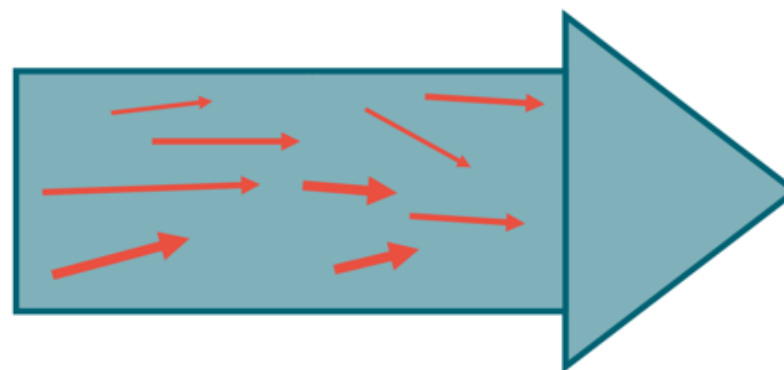
>> Illustratie van de uitvoering van projecten waarin niet 'alle neuzen dezelfde kant op' staan



Bron: Senge 2006, p. 218, bewerking door het PF.

Een andere projectleider stelt juist dat er een goede samenwerking bestaat tussen de verschillende betrokken partijen. Maar hier bevestigt de uitzondering de regel. In dit specifieke geval is door de projectleider namelijk zeer veel aandacht besteed aan het scheppen van een gemeenschappelijk beeld van wat het project op zou moeten leveren. Iedere partij heeft daarin haar inbreng kunnen leveren en haar belangen kunnen verdedigen. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoering van het project relatief vlotjes verloopt.

>> Illustratie van de uitvoering van projecten waarin een gedeeld beeld van de gewenste uitkomst bestaat



Bron: Senge 2006, p. 218, bewerking door het PF.

Hoewel dit ontegenzeggelijk een positieve ontwikkeling is, kleeft er ook een risico aan. Immers, gezien het abstracte karakter van 'veerkrachtig landschap' werd dit project gedwongen om op eigen wijze invulling te geven aan dat begrip. Maar hoe strookt die invulling met wat de Regio Deal als geheel beoogt te bereiken? En met de andere projecten binnen het programma? Er is op dit moment geen helder kader dat helpt om daar uitspraken over te doen.

Gevolgen op regiodealniveau: evaluatie bemoeilijkt

Daarmee komen we meteen op het tweede antwoord op de vraag: waarom is het belangrijk om te weten dat 'veerkrachtig landschap' als weinig concrete visie wordt gezien? Omdat daardoor niet alleen een kader ontbreekt om projecten in een bredere context te plaatsen; er is ook geen maatstaf om de Regio Deal als geheel te beoordelen.

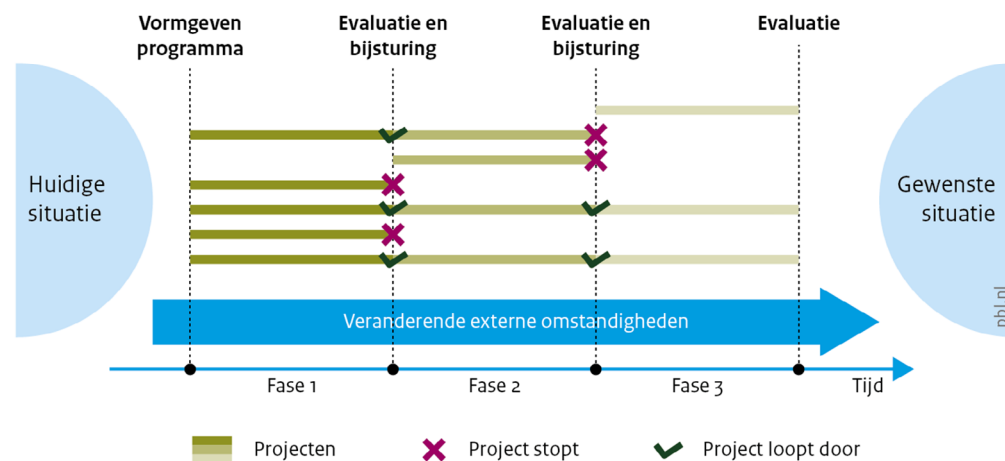
De Regio Deal wil een bijdrage leveren aan het bewerkstelligen van een veerkrachtig landschap in Zuidoost Friesland. Maar als niet bekend is wat precies met 'veerkrachtig landschap' wordt bedoeld, hoe kunnen we in de toekomst dan weten of de Regio Deal in haar opzet is geslaagd?

En, misschien nog belangrijker, wat kunnen we dan in het hier en nu zeggen over of de uitvoering van de Regio Deal de gewenste richting op beweegt?

In het kader van het regiodealprogramma van de Rijksoverheid heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) geconstateerd dat Regio Deals vallen onder de noemer complex beleid. Dat wil zeggen dat in dat beleid verschillende domeinen met daaraan verbonden overheidssectoren en organisaties samenkomen. Met complexiteit komt onzekerheid over of de juiste doelen zijn gesteld en de meest geschikte aanpak is gekozen. Tussentijds leren van de uitvoering van beleid is dan ook gewenst. Zodoende kan eventueel bijgestuurd worden, bijvoorbeeld door nieuwe projecten te starten als blijkt dat de originele projecten niet voldoende effect hebben (PBL 2020; PBL 2021b; PBL 2022; zie afbeelding hiernaast).

De Regio Deal Zuidoost Friesland is op de algemene conclusie van het PBL geen uitzondering. Echter, omdat het streefbeeld van de pijler veerkrachtig landschap niet helder is gedefinieerd, is het lastig om te evalueren of de uitvoering van het programma de juiste kant op gaat. En daarmee is ook leren en mogelijk bijsturen (in eventueel toekomstig beleid) geen vanzelfsprekendheid (PBL 2020: 16-7).

Lerend en adaptief beleid



Bron: PBL

Zuidoost Friesland: steeds meer een regio?



Dat een concrete visie op veerkrachtig landschap ontbreekt in Zuidoost Friesland lijkt niet geheel en al toeval te zijn, zo blijkt uit de interviews.

Hoewel Bert Looper heeft betoogd dat Zuidoost Friesland wel degelijk als samenhangende regio met een gezamenlijke geschiedenis kan worden gezien (Looper 2019), wordt dit nog niet altijd zo beleefd:

“In Zuidoost Friesland zien we worsteling met identiteit, van oudsher is er geen samenhang tussen de gemeentes. De Stellingwerven zijn gericht op Drenthe, Smallingerland op de Noardlike Fryske Wâlden, Opsterland zit er tussenin en Heerenveen is een samenraapsel van gemeentes.”

Meerdere geïnterviewden leggen de link tussen het schijnbare gebrek aan regionale identiteit en de ontstaansgeschiedenis van de Regio Deal. Bijvoorbeeld:

“De volgorde waarin de regiodeal tot stand is gekomen, is niet ideaal. De projecten waren er al, en toen ging men op zoek naar een gemeenschappelijke deler en zijn er twee pijlers boven geplaatst. Het zou ‘zuiverder’ zijn als je begint bij het vaststellen van de ambities (samen met de mienskip) en daar dan projecten bij bedenkt, in plaats van andersom. Maar, gezien het verleden van een moeizame samenwerking, is het niet gek dat het op deze manier gelopen is.”

Degeïnterviewde die hierboven wordt geciteerd is relatief kritisch op de totstandkoming van de Regio Deal, anderen zien daar ook de voordelen van in. Zo kunnen op deze manier projecten worden uitgevoerd die op zichzelf wel waardevol zijn, maar zonder regiodealgelden niet door waren gegaan:

“Er waren bepaalde maatregelen geformuleerd die niet allemaal uitgevoerd konden worden. Door de Regio Deal kan dit project uitgevoerd worden. Anders had het in beperkte mate uitgevoerd moeten worden, of helemaal niet.”

Ook zorgde deze gang van zaken ervoor dat men relatief snel tot resultaat kon en kan komen, zonder eindeloos te soebatten over abstractere zaken als visie. Tegelijkertijd geven meerdere geïnterviewden aan dat zij ervaren dat door het essay van Looper, maar met name door de Regio Deal zelf, er steeds meer regionale identiteit en samenwerking ontstaat:

“De regionale samenwerking smaakt naar meer, ook als de Regio Deal stopt.”

“Laatste jaren worden stappen gezet om identiteit te creëren, zoals met de Regio Deal.”

“De regio-team overleggen gaan over meer dan de Regio Deal. Het is een platform/netwerk voor samenwerking. Mensen kunnen elkaar makkelijker vinden.”

Wellicht kunnen we dus concluderen dat Zuidoost Friesland juist door de Regio Deal een versnelde regiiovormende ontwikkeling doormaakt.

Daarmee ontstaat ook de kans om nu wél tot een sterk gezamenlijk verhaal te komen. Dat is ook nodig, zo blijkt uit dit onderzoek. Er is urgentie om iets met het landschap in Zuidoost Friesland te doen. Om te zorgen voor een landschap dat ‘van wezenlijk belang is voor het welzijn voor inwoners’ van de regio, is het goed om te bepalen hoe dat landschap er dan concreet uitziet. Dat geeft richting aan de activiteiten die in het kader van landschapsbeleid worden opgezet, en voor de evaluatie van die activiteiten (zowel intern als extern).

Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek zijn de denkbeelden van verschillende actoren omtrent veerkrachtig landschap in beeld gebracht op basis van paneldata en interviews. Daarbij is ook gekeken naar hoe deze denkbeelden relateren aan de doelen van de Regio Deal en drie projecten die lopen binnen de pijler veerkrachtig landschap.

Uit de paneldata blijkt dat inwoners van Zuidoost Friesland het gevarieerde landschap waarderen en zich ermee verbonden voelen. De uitdaging is om dat zo te houden. Inwoners maken zich namelijk zorgen over de ontwikkelingen in het landschap. In de Regiodealtekst wordt gesproken over het bestand maken van de regio tegen deze ontwikkelingen. De projecten dragen hier dan aan bij door een veerkrachtig landschap te realiseren. Een duidelijke visie op wat een veerkrachtig landschap inhoudt ontbreekt echter.

Landschap wordt gezien als een breed begrip waar verscheidene aspecten onder vallen. In de Regiodealtekst wordt de belangenstrijd die tussen deze verschillende aspecten kan ontstaan niet aan de orde gesteld, laat staan hoe hier mee om te gaan. Ook het begrip veerkrachtig is voor betrokkenen bij de Regio Deal onduidelijk. Doordat een gezamenlijke visie op veerkrachtig landschap ontbreekt is het lastig om binnen de projecten bij te sturen en om te evalueren of de uitvoering van het programma de juiste kant opgaat.

Het ontbreken van een gezamenlijke visie op veerkrachtig landschap kan komen doordat de projecten al bestonden voordat een gezamenlijke ambitie was geformuleerd en nog niet alle betrokkenen de regio als een samenhangend geheel zien. Er wordt door betrokkenen aangegeven dat de regio deal wel kan bijdragen aan het gezamenlijke verhaal van Zuidoost Friesland en dat de plus die de Regio Deal geeft op bestaande projecten erg wordt gewaardeerd.

OP BASIS VAN DIT ONDERZOEK KUNNEN

DE VOLGENDE AANBEVELINGEN WORDEN GEDAAN:

- Definieer vooraf een duidelijk streefbeeld, zodat:
 - logische keuzes kunnen worden gemaakt voor en binnen de projecten
 - evalueren en bijsturen gedurende de looptijd van de Regio Deal mogelijk is.
- Zie het streefbeeld niet als onveranderlijk, maar als uitgangspunt dat kan worden aangepast op basis van wat er tijdens de uitvoering wordt geleerd. Zo komt de uitvoering niet in het gedrang.
- Houd oog voor de bredere context waarin de Regio Deal plaatsvindt: Lelylijn, landbouwtransitie, terugdringen stikstofuitstoot et cetera.
- Werk aan een gezamenlijk verhaal en gevoel van saamhorigheid in de regio.



Literatuurlijst

Bryman, A. (2016). Social research methods, 5e editie.

FSP (2021). Onderzoeksverantwoording: steekproef en werving van een representatief internetpanel, versie 3.0.

Geraadpleegd via: <https://www.planbureau Fryslan.nl/wp-content/uploads/2022/06/FSP-2022-Panel-verantwoording-DEF.pdf>.

Looper, B. (2019). Zuidoost Fryslân: de herontdekking van een uniek gebied.

Geraadpleegd via: <https://www.regiodealzuidoostfriesland.nl/wp-content/uploads/2020/07/De-herontdekking-van-een-uniek-gebied.pdf>.

PBL (2020). Verkennen waar wat werkt.

Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-verkennen-waar-wat-werkt-4131.pdf>.

PBL (2021a). Brede welvaart bevorderen: breed beschouwen en keuzes maken.

Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-brede-welvaart-bevorderen-breed-beschouwen-en-keuzes-maken-4644.pdf>.

PBL (2021b). Zicht op het effect van de Regio Deals op de brede welvaart.

Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-zicht-op-het-effect-van-regio-deals-op-de-brede-welvaart-4649.pdf>.

PBL (2022). Ruimte geven aan adaptief en lerend beleid: lessen uit de beleidspraktijk van de Regio Deals.

Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-ruimte-geven-aan-adaptief-en-lerend-brede-welvaartsbeleid-4895.pdf>.

Regio Deal Zuidoost Friesland (2020). Dealktekst.

Geraadpleegd via: <https://www.regiodealzuidoostfriesland.nl/wp-content/uploads/2020/07/Regio-Deal-Zuidoost-Friesland.pdf>.

Senge, P. (2006). The fifth discipline: the art & practice of the learning organization, 2e herziene editie.

Meer weten over dit onderzoek?
Neem contact op met Arlette Bickel,
abickel@planbureau Fryslan.nl

Auteurs: Ymko Braaksma, Sibilla Hoekstra,
Mirre van der Meer

Met dank aan allen die mee hebben gewerkt
aan interviews en groepsgesprekken.



Planbureau Fryslân
Doelestraat 8a
8911 DX Leeuwarden
(058) 234 85 00
info@planbureau Fryslan.nl
www.planbureau Fryslan.nl