

Rapport 500402010 W. Nieuwenhuizen

# Landschap in de natuurbalans 2007: Hoe staan de rijksdoelen voor het landschap er voor?

**Milieu en Natuur  
Planbureau**

MNP en RPB vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving



# Landschap in de natuurbalans 2007: Hoe staan de rijksdoelen voor het landschap er voor?



MNP en RPB vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving

## Landschap in de natuurbalans 2007: Hoe staan de rijksdoelen voor het landschap er voor?

© Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Bilthoven, 2008

PBL-publicatienummer 500402010

W. Nieuwenhuizen, W.P. Daamen, P.M. van Egmond, A.L. Gerritsen, P.H. Kersten,  
F.H. Kistenkas, G.B.M. Pedroli, J. Roos-Klein Lankhorst, M.B. Schöne en R.R.G. Schröder

### *Contact*

W. Nieuwenhuizen

RIM

Wim.Nieuwenhuizen@mnp.nl

### *Met medewerking van:*

J. Diederiks (PBL)

W. Boersma (PBL)

H.A. Gijsbertse (Alterra)

Dit onderzoek werd verricht ten behoeve van de Natuurbalans 2007 in het kader van het project N/500402.

U kunt de publicatie downloaden van de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl) of opvragen via [reports@mnp.nl](mailto:reports@mnp.nl) onder vermelding van het PBL-publicatienummer.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: 'Planbureau voor de Leefomgeving, de titel van de publicatie en het jaartal.'

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 303

3720 AH Bilthoven

T: 030 274 274 5

F: 030 274 4479

E: [info@pbl.nl](mailto:info@pbl.nl)

[www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)

## Abstract

### Landscape in the Nature Balance 2007

What is the state of the Government goals for landscape?

#### Green areas are being lost; unease about landscape quality

The area of Dutch countryside subject to little or no visual intrusion from buildings and infrastructure is dwindling. The province with the smallest remaining area of open green space is Zuid-Holland, where it exists mainly in small pockets. Civil society organisations and individual citizens are worried about increasing ‘clutter’ in the landscape. They have very different views on what amounts to ‘clutter’, but often point to large developments such as business estates, housing developments and greenhouse complexes.

The demand for new homes, commercial and industrial estates and infrastructure will remain high in the near future as the population size, economic activity and mobility continue to rise. In addition, the growing trend towards smaller household sizes is continuing. All these developments will in future lead to further loss of open countryside.

The number of wind turbines is increasing rapidly. In open landscapes they are visible at great distances up to 20 kilometer. There is national policy for the spatial planning of wind turbines.

Landscape quality is under pressure not only from encroaching buildings, fragmentation and clutter, but also from poor maintenance. Green landscape elements such as wooden banks, hedgerows and tree rows are under threat because they are poorly maintained or not maintained at all. In time, this will endanger regional landscape character.

#### Landscape protection via spatial planning a long way off

Since the adoption of the National Spatial Strategy, Dutch landscape policies have had two central objectives:

- secure the Government’s ambitions for the twenty National Landscapes;
- secure a basic level of landscape quality in the areas outside the National Landscapes.

The implementation of the policy for the National Landscapes is progressing according to the timetable agreed by central government and the provincial councils, but for a number of reasons it may still be a long time before the landscape is conserved and developed in line with these policy objectives. What are the reasons for this?

First of all, the National Spatial Strategy contains only very general definitions of the core qualities of the National Landscapes, and even the further elaborations by the provincial councils are not described in very concrete terms. This makes it difficult for local authorities to translate these core qualities into specific local plan policies and designations.

Second, the boundaries defined by the provinces offer the National Landscapes only limited protection against house building. Although a number of major regional housing sites have been kept outside the National Landscapes, this has led to situations in which more housing can be built in the region as a whole, and in the National Landscape itself, than before the designation of the National Landscape. This is because house building within the National Landscapes is permitted in order to meet the needs of local population growth, even though this had already

been catered for in the regional housing sites. In these cases, therefore, the designated areas are not protected against building. In fact, more new homes can be built in the National Landscapes than before their designation. Third, revision of local land use plans has in the past proved to be a time-consuming process that can take ten years or more.

It will also take a long time before the basic landscape quality outside the National Landscapes is realised. Initial indications suggest that small local authorities lack the expertise, enthusiasm and financial resources to get initiatives off the ground.

### **Legislation in a vacuum**

Given the vacuum between the National Spatial Strategy and translation of the policies and guidance it contains into local plans, the courts now review cases directly against the provisions of the National Spatial Strategy. In a number of cases the courts have ruled that plans to build in National Landscapes were in conflict with the National Spatial Strategy, either because building is only permitted to meet the needs of the local population, or because large commercial and industrial estates are prohibited, or because the plans are at variance with the designated core quality.

### **New Spatial Planning Act can protect landscapes; central and provincial government must take the initiative**

The introduction of the new Spatial Planning Act in 2008 will give central and provincial government the tools they need to achieve the goals of landscape policy. They will be able to attach conditions to plans to build in the National Landscapes, such as compensatory measures and limits to the scale of housing and commercial sites, via provincial by-laws or national orders in council (general administrative orders). The initiative for this lies strictly with central and provincial government. If they fail to make use of these provisions in the new act, local authorities will not have to take them into account when preparing local plans. Protection and development of the landscape can be considerably speeded up under the new Spatial Planning Act. There is already a backlog of plans for sites in the National Landscapes, most of them drawn up years ago, before the National Landscapes existed. Central government and the provincial councils can use the new planning act to bring these plans more into line with the core landscape qualities.

Keywords: Landscape, urban development, cluttering, landscape maintenance, wind turbines

## Rapport in het kort

### Landschap in de Natuurbalans 2007

Hoe staan de rijksdoelen voor het landschap er voor?

Uit een onderzoek naar het landschap voor de Natuurbalans 2007 blijkt dat het huidige landschapsbeleid tekortschiet. De bescherming van de twintig Nationale Landschappen in Nederland door ruimtelijk beleid is nog ver weg. Hierdoor blijven er unieke kenmerken van deze Nationale Landschappen verdwijnen. Zo neemt de openheid de komende jaren met 10% af als alle bouwplannen uitgevoerd worden. Daarnaast is er te weinig geld om het landschap te onderhouden, zowel binnen als buiten de Nationale Landschappen.

Trefwoorden: Landschap, verstedelijking, verrommeling, landschapsbeheer, windturbines





## Voorwoord

Voor u ligt het achtergrondrapport van hoofdstuk 4 ‘Landschap’ uit de Natuurbalans 2007. De Natuurbalans wordt gemaakt door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in samenwerking met de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) van Wageningen Universiteit en Researchcentrum (Wageningen UR).

De Natuurbalans verschijnt jaarlijks, sinds 1998. Deze rapportage beschrijft hoe natuur en landschap zich ‘buiten’ ontwikkelen. Maar het gaat niet alleen om signalering, ook kijkt de Natuurbalans naar de ontwikkelingen tegen het licht van het gevoerde natuur- en landschapsbeleid. De Natuurbalans geeft een compact overzicht van ontwikkelingen rond natuur- en landschap, voor meer diepgang en achtergronden over de bron van de gebruikte gegevens verwijst de Natuurbalans naar achtergrondrapporten als deze.

In dit achtergrondrapport is zoveel mogelijk de indeling van het hoofdstuk Landschap uit de Natuurbalans zelf aangehouden, zodat de koppeling tussen beide helder is. Voor het hoofdstuk over landschap is veel onderzoek gebruikt van Alterra en het Landbouw Economisch Instituut (LEI) (beide onderdeel van Wageningen UR), al dan niet specifiek voor deze Natuurbalans uitgevoerd. Vandaar het grote aantal auteurs dat heeft bijgedragen aan dit rapport. Wij willen alle anderen bedanken die hebben bijgedragen aan het landschapshoofdstuk in de Natuurbalans en dit rapport. Ook veel externe organisaties hebben informatie geleverd. In het bijzonder bedanken wij Landschapsbeheer Nederland en Landschap Overijssel voor het leveren van informatie.

De auteurs



# Inhoud

Samenvatting 13

- 1 Inleiding 17
  - 1.1 Aanleiding, doel en probleemstelling 17
  - 1.2 Leeswijzer 17
- 2 Ontwikkelingen in het Nederlandse landschap 19
  - 2.1 Versnippering van de groene ruimte 19
  - 2.2 Aandacht voor verrommeling 22
  - 2.3 Achterstallig onderhoud groene landschapselementen 24
  - 2.4 Ontwikkelingen rond windturbines 27
- 3 Beleid voor landschap 31
  - 3.1 Internationaal beleid 31
    - 3.1.1 Europese Landschapsconventie (ELC) 31
    - 3.1.2 Werelderfgoedverdrag 32
    - 3.1.3 UNESCO-werelderfgoed de Beemster: ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen 33
  - 3.2 Nationaal landschapsbeleid: Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland 34
  - 3.3 De rol van provincies en gemeenten 36
  - 3.4 Gebiedsgericht landschapbeleid bij de bureaus 37
    - 3.4.1 Contracten en plannen 37
    - 3.4.2 Vormen van bescherming 38
- 4 De basiskwaliteit van het landschap 39
  - 4.1 De basiskwaliteit van het landschap 39
  - 4.2 Onderhoud groene landschapselementen in de praktijk 40
    - 4.2.1 Financiering achterstallig onderhoud landschapselementen in Overijssel 41
  - 4.3 Locatiebeleid windturbines 43
- 5 Nationale Landschappen: stand van zaken 45
  - 5.1 Bescherming kernkwaliteiten Nationale Landschappen 45
  - 5.2 Rechterlijke uitspraken: toetsing kernkwaliteiten in de praktijk 47
    - 5.2.1 Groene Hart: openheid getoetst door de rechter 47
    - 5.2.2 Grootschalige ontwikkeling bedrijventerrein geblokkeerd 48
  - 5.3 Provinciale uitwerking begrenzing Nationale Landschappen 48
    - 5.3.1 Arnhem-Eemland 49
    - 5.3.2 De Graafschap 49
    - 5.3.3 Zuidwest-Zeeland 51
    - 5.3.4 Het Groene Woud 51
  - 5.4 Analyse uitvoeringsprogramma's 51
    - 5.4.1 Totale projectbegroting per Nationaal Landschap 53
    - 5.4.2 Projectkosten voor kernkwaliteiten 54
    - 5.4.3 Begrote kosten per aandachtsgebied 54
    - 5.4.4 Begrote projectkosten per type project 54

6	Perspectieven voor het Nederlandse landschap	57
6.1	Verstedelijkingsopgave in Nederland	57
6.2	Geplande bebouwing in Nationale Landschappen	57
6.3	Effect van geplande bebouwing op openheid in Nationale Landschappen	62
6.4	De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening	63
6.5	Kansen en bedreigingen van de Nieuwe Wro voor landschapsdoelen	64
6.6	Toekomstperspectief landbouw als drager Nationale Landschappen	65

Literatuur	69
------------	----

Bijlage 1	Overzicht provinciale organisaties voor landschapsbeheer	71
Bijlage 2	Ondertekenaars Europese Landschapsconventie	73
Bijlage 3	Selectiecriteria Nieuwe Kaart van Nederland	75
Bijlage 4	Geraadpleegde (buitenlandse) deskundigen	77

## Samenvatting

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) publiceert jaarlijks in de Natuurbalans een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen rond Natuur en Landschap in het licht van het gevoerde beleid.

De Natuurbalans 2007 is in september 2007 verschenen bij de 1e begroting van het kabinet Balkenende IV. Dit was hét moment voor het kabinet om de ambities uit het regeerakkoord te vertalen in beleidsprioriteiten en voor de Tweede kamer om daarop te reageren. De Natuurbalans 2007 ondersteunde die prioriteitsstelling door in het licht van beleidsdoelen en maatschappelijk draagvlak te beschrijven:

- hoe het er met natuur en landschap voor staat;
- welke maatregelen prioriteit verdienen.

Dit rapport is het achtergrondrapport bij het hoofdstuk landschap uit de Natuurbalans 2007. De Natuurbalans zelf geeft een compact overzicht. Dit rapport geeft meer diepgang, achtergronden en bronverwijzingen.

### **Groene ruimte neemt af, onrust over landschapskwaliteit**

Burgers en maatschappelijke organisaties storen zich aan de ‘verrommeling’ van het landschap. Maatschappelijke organisaties pleiten voor een mooier Nederland. Mensen interpreteren verrommeling verschillend, maar grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zijn een belangrijk aspect hiervan. In de media gaat het bijvoorbeeld vaak over grootschalige ontwikkelingen als bedrijventerreinen, woningbouw en glastuinbouw. Uit belevingsonderzoek blijkt dat burgers het landschap minder waarderen als er recentelijk is gebouwd.

Wanneer naar de cijfers wordt gekeken, blijkt dat de groene ruimte die niet beïnvloed wordt door bebouwing en infrastructuur afneemt in Nederland. Deze resterende groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland. De groene ruimte zal in de toekomst verder afnemen doordat woningbehoefte, bedrijvigheid en mobiliteit blijven groeien.

Een belangrijk onderdeel van de groene ruimte zijn de landschapselementen. Deze geven het streekeigen karakter aan het landschap. Zo wordt het veenweidegebied gekenmerkt door sloten, de stroomruggen langs de rivieren door boomgaarden en de cultuurlandschappen op het zand door houtwallen. Landschapselementen raken echter in verval door achterstallig onderhoud. Op termijn komt hiermee het streekeigen karakter van landschappen in gevaar.

Naast de oude landschapselementen verschijnen bovendien nieuwe elementen in het landschap, zoals windturbines. Het aantal windturbines is de afgelopen twintig jaar sterk gestegen van bijna geen in 1986 tot ongeveer 1.800 in 2006. Deze toename is vooral zichtbaar in de provincies Flevoland, Friesland en Noord-Holland. Het grootste deel van dit aantal windturbines staat op land. Het aantal windturbines zal de komende jaren blijven toenemen door de grote ambities voor duurzame energie. Behalve het aantal verandert ook de hoogte van de windturbines. De masthoogte van windturbines is tussen de eerste en de huidige generatie gegroeid van 22 meter tot maximaal 120 meter. De effecten van de toenemende hoogte van windturbines op de beleving van het landschap zijn nog onvoldoende bekend.

Er is geen landelijke plaatsingsbeleid dat ervoor zorgt dat er gebieden overblijven waar geen windturbines zichtbaar zijn. Het effect op de beleving is nog onvoldoende onderzocht, maar wel is duidelijk dat het effect sterk beïnvloed wordt door de locatie waarop ze geplaatst worden. Het locatiebeleid van het Rijk beperkt zich tot taakstellingen voor windenergiecapaciteit per provincie en een verzoek aan decentrale overheden om rekening te houden met landschappelijke waarden bij de locatiekeuze van windturbines.

### **Provincies en gemeenten cruciaal voor landschapsbeleid**

Om de ontwikkelingen in het landschap te sturen is zowel nationaal als internationaal beleid ontwikkeld dat zich richt op het landschap. De belangrijkste internationale beleidskaders voor landschap zijn het Werelderfgoedverdrag (UNESCO) en de Europese landschapsconventie. Voor het nationale niveau staan de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland centraal in landschapsbeleid. In dit beleid zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen waarvan het Rijk de bijzonder kwaliteiten erkent. Het Rijk heeft een groot deel van de concrete uitwerking van het landschapsbeleid gedelegeerd aan de provincies en gemeenten. Deze spelen hiermee een cruciale rol in de uitwerking en uitvoering van het nationale landschapsbeleid. Deze aansturing is anders dan in een aantal andere Europese landen, waar het nationale landschapsbeleid vaak wettelijke richtlijnen geeft voor de uitvoering.

### **Basiskwaliteit landschap: kennis en financiële instrumenten ontbreken**

Gemeenten en provincies hebben het initiatief als het erom gaat een basiskwaliteit landschap te realiseren buiten de Nationale Landschappen. Dit beleid is nog te kort van kracht om goed te kunnen evalueren, maar een aantal signalen is er wel. Provincies en gemeenten signaleren twee knelpunten. Het eerste is dat het bij kleine gemeenten vaak ontbreekt aan kennis en interesse. Die gemeenten zijn zo klein, dat de capaciteit ontbreekt om het Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit-beleid (LOK) zelf op te pakken of uit te besteden. Het tweede knelpunt is dat financiële instrumenten ontbreken om het beleid gestalte te geven, bijvoorbeeld om het achterstallig onderhoud van landschapselementen aan te pakken.

### **Bescherming landschap via ruimtelijke ordening nog ver weg**

In de Nota Ruimte zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. De ambities in de Nationale Landschappen zijn hoger dan voor de rest van Nederland. Dit beleid krijgt vorm door bewust te sturen op kernkwaliteiten (specifiek per gebied) en door de bebouwing te beperken (alleen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas: migratiesaldo nul). Het Rijk heeft de provincies gevraagd het beleid voor de nationale landschappen verder uit te werken.

De bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen is echter nog ver weg, ook al ligt het beleid op het afgesproken tijdschema. Hierdoor blijven bijzondere, kenmerken van deze Nationale Landschappen verdwijnen. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen. Ten eerste zijn de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte weinig concreet, ook nadat provincies deze nader hebben uitgewerkt. Voor gemeenten is het daarom moeilijk om deze kernkwaliteiten in bestemmingsplannen vast te leggen. Ten tweede beschermt de begrenzing zoals de provincies die hebben uitgewerkt het landschap maar beperkt tegen woningbouw.

Uit een nadere analyse van de door de provincies uitgewerkte begrenzingen blijkt er in een aantal gevallen inderdaad sprake van het mijden van grote kernen. Hiermee maken zij aan de rand van Nationale Landschappen grootschalige ontwikkelingen mogelijk en creëren volop

planologische ruimte voor woningbouw. Bij de uitwerking van de begrenzing zijn zowel huidige bebouwing als toekomstige uitbreidingslocaties buiten de begrenzing gehouden.

Het neveneffect van het weghouden van grotere kernen uit de begrenzing levert paradoxaal ook binnen het nationaal landschap meer ruimte op voor woningbouw. Door groeikernen buiten de begrenzing te houden ontstaat binnen begrenzing meer ruimte voor woningbouwuitbreidingen van kleine kernen. De begrenzing beschermt in deze gevallen dus niet tegen bebouwing.

Ten derde is de ervaring dat aanpassing van bestemmingsplannen tijd vergt, vaak meer dan tien jaar.

### **Geplande bebouwing in Nationale Landschappen relatief hoog**

Na de beschrijving van de huidige stand van zaken, rijst de vraag wat het toekomstperspectief is voor het Nederlandse landschap. Binnen de begrenzing van de Nationale Landschappen blijkt de geplande groei van bebouwing in een aantal gevallen relatief groter te zijn dan het landelijk gemiddelde. Dit is opvallend, omdat het bouwen in de Nationale Landschappen beperkt wordt door geen grootschalige ontwikkelingen toe te staan en alleen te bouwen voor de eigen bevolkingsgroei.

De uitvoering van de bouwplannen zal in een aantal Nationale Landschappen tot gevolg hebben dat de openheid met soms meer dan 10% afneemt, terwijl het beleid is om de openheid te behouden of te versterken.

### **Nieuwe Wro kan landschap beschermen, initiatief van provincies en Rijk vereist**

Op één juli 2008 is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van kracht geworden. Deze wet kan een belangrijke rol spelen in het landschapsbeleid. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening bepaalt voor een groot deel de perspectieven voor het landschapsbeleid. De nieuwe wet biedt mogelijkheden om landschapsdoelen uit de Nota Ruimte te realiseren. Als deze mogelijkheden niet benut worden, ontstaat er echter een situatie waarin gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen geen rekening hoeven te houden met deze doelen.

### **Toekomstperspectief landbouw: ruimtelijk beleid en groene diensten belangrijk**

De Nota Ruimte geeft de grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen een belangrijke rol als drager van het cultuurlandschap. Planologische bescherming en voldoende geld voor agrarisch landschapsbeheer zijn dan ook noodzakelijk voor het behoud van de Nationale Landschappen. Het toekomstperspectief van de landbouw als drager van de Nationale Landschappen is in veel landschapstypen afhankelijk van een combinatie van ruimtelijk beleid en beheervergoedingen.





# I Inleiding

## I.1 Aanleiding, doel en probleemstelling

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is wettelijk verplicht jaarlijks een Natuurbalans te publiceren met daarin een evaluatie van het natuur- en landschapsbeleid. De Natuurbalans van 2007 heeft geen speciaal thema, maar wil vooral aan de Tweede Kamer een overzicht geven van de belangrijkste ontwikkelingen rond Natuur en Landschap. Deze ontwikkelingen worden vervolgens in het licht gezet van het gevoerde beleid. Het natuur- en landschapsbeleid is dusdanig complex dat de Natuurbalans dit jaar extra aandacht heeft besteed aan een beschrijving van het belangrijkste beleid voor Natuur en Landschap. De Natuurbalans geeft alle informatie beknopt weer, zonder diep in te gaan op de achtergronden. Om die reden hoort bij de Natuurbalans een reeks achtergrondrapporten met onderbouwing. Dit achtergrondrapport geeft de onderbouwing voor hoofdstuk 4 'Landschap' uit de Natuurbalans van 2007.

Hoe staat het Nederlandse landschap ervoor en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen? En hoe verhouden de ontwikkelingen 'buiten' zich met het beleid dat wordt gevoerd? Dat zijn de vragen die centraal staan in het Natuurbalans-hoofdstuk over het Nederlandse landschap en daarmee ook in dit rapport.

## I.2 Leeswijzer

De druk op het Nederlandse landschap is groot doordat de verschillende vormen van grondgebruik strijden om een plek in de groene ruimte. Hoe staat deze groene ruimte ervoor en wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen? Deze vraag staat centraal in hoofdstuk 2.

Begrip van het landschapsbeleid is belangrijk voor het begrip van de beleidsevaluatie in dit rapport. Daarom wordt in hoofdstuk 3 een schets gegeven van zowel het nationale als het internationale beleid voor landschap. Het nationale beleid, beschreven in de Nota Ruimte, maakt onderscheid tussen het generieke landschapsbeleid en het specifieke beleid voor de Nationale Landschappen. Met het generieke beleid streeft het Rijk een basiskwaliteit na voor het landschap in heel Nederland. Voor het specifieke beleid zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen.

Het rapport vervolgt met een beleidsevaluatie van zowel de basiskwaliteit als de twintig Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte. In hoofdstuk 4 staat wat deze basiskwaliteit in de praktijk betekent. De twintig Nationale Landschappen zijn gebieden met landschapskwaliteiten die kenmerkend zijn voor Nederland of die uniek zijn in internationaal perspectief. De stand van zaken rond deze Nationale Landschappen komt in hoofdstuk 5 aan bod.

Nadat de huidige ontwikkelingen in relatie tot het beleid zijn geschetst, komt tot slot in hoofdstuk 6 aan de orde wat de komende jaren het perspectief is voor het landschap. Welke ontwikkelingen zijn te verwachten in het licht van verstedelijking en landbouw in Nationale Landschappen? Welke mogelijkheden bieden het beleid uit de Nota Ruimte en de nieuwe instrumenten voor het landschap zoals de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro)?



## 2 Ontwikkelingen in het Nederlandse landschap

De groene ruimte is versnipperd door een stedelijk netwerk dat bestaat uit woonwijken, bedrijventerreinen en infrastructuur. Deze versnippering verschilt sterk per provincie. Naast het daadwerkelijke grondbeslag dat op de groene ruimte gelegd is, is ook het stedelijke netwerk te zien vanuit die groene ruimte. Hierdoor wordt de resterende groene ruimte versnipperd. Deze ontwikkelingen in de groene ruimte en de reactie van maatschappelijke groeperingen en burgers hierop, worden beschreven in paragraaf 2.1 en 2.2.

De onderhoudstoestand van groene landschapselementen is onderwerp van paragraaf 2.3. De landschapselementen verschillen per landschapstype en geven het streekeigen karakter aan het landschap. Veel landschapselementen hebben hun oude (landbouwkundige) functie verloren. Hoe is de onderhoudstoestand van deze elementen, nu ze geen economische gebruiksfunctie meer hebben? Naast de oude landschapselementen verschijnen bovendien nieuwe elementen in het landschap. Als voorbeeld hiervan worden tot slot de windturbines behandeld in paragraaf 2.4. Hoe hebben deze zich ontwikkeld in aantal en hoe zijn ze verdeeld over Nederland?

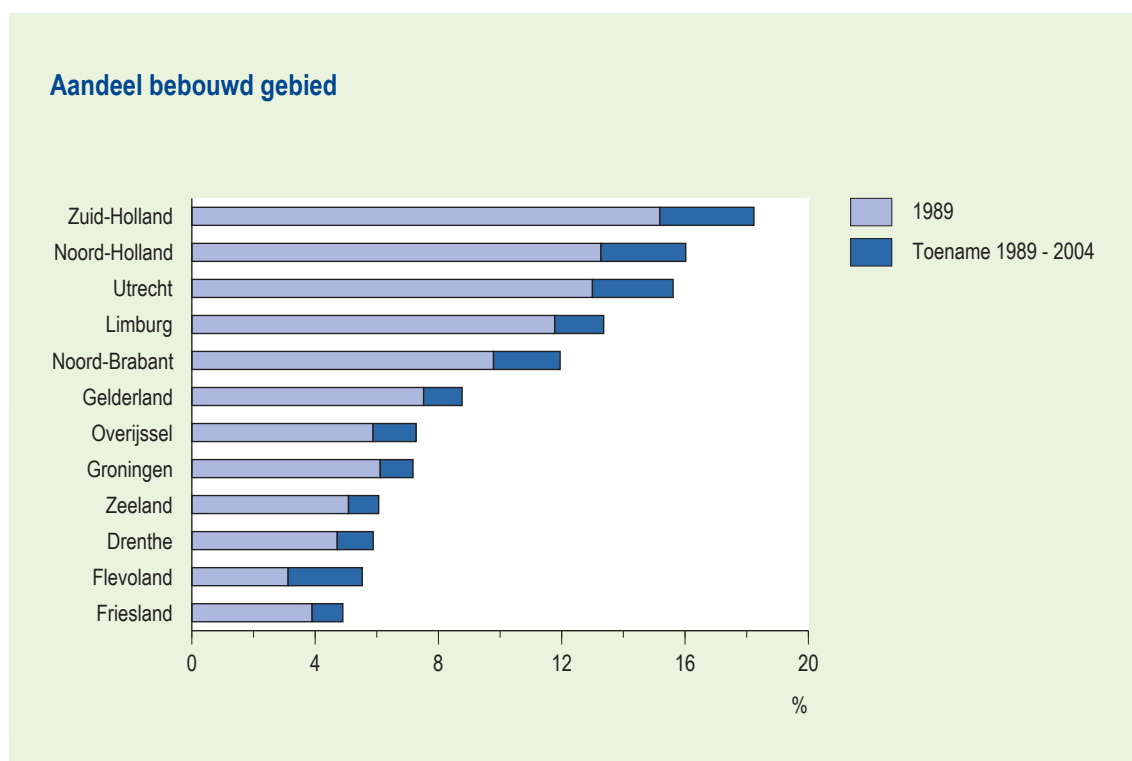
### 2.1 Versnippering van de groene ruimte

*De groene ruimte die niet beïnvloed wordt door bebouwing en infrastructuur, neemt af in Nederland. Deze resterende groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland.*

Het bebouwde gebied in Nederland is tussen 1989 en 2004 uitgebreid met meer dan 61.000 hectare. Deze groei van ruim 20% komt bij elkaar neer op een gebied zo groot als de Noordoostpolder. Het gaat hier om geconcentreerde uitbreidingen van woonwijken en bedrijventerreinen, inclusief voorzieningen als winkels en scholen. In Flevoland is het bebouwd gebied relatief het meest toegenomen, met meer dan 70%. Het percentage bebouwd gebied verschilt sterk per provincie: Zuid-Holland staat bovenaan met meer dan 18% en Friesland staat onderaan met ongeveer 5% bebouwd gebied.

Voor het bepalen van de verandering in bebouwing is gekozen voor het Bestand Bodemgebruik (BBG) van het CBS. Dit bestand is in 1989 gemaakt onder de naam 'CBS Bodemstatistiek'. In 1996 is het van naam veranderd in BBG. De meest recente en landsdekkende versie beschrijft de situatie in 2000 (Van Leeuwen, 2004). Voor de periode 2000-2004 is gebruikgemaakt van het Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland (LGN) (Hazeu, 2005). Dit is een landsdekkend bestand, gebaseerd op een combinatie van satellietgegevens en andere geodata. Het LGN5 beschrijft de situatie 2004. LGN5 kan voor bebouwing vergeleken worden met LGN4 via een apart monitoringsbestand. Zo ontstaat een kaart met de toename aan bebouwing tussen 1999 en 2004 (Hazeu, 2005). Een uitgebreide beschrijving van de methode is beschreven in Nieuwenhuizen en Roos-Klein Lankhorst, 2007.

Per provincie is uitgerekend hoeveel procent van het landoppervlak van de provincie bedekt wordt door bebouwd gebied in 1989 en hoe groot de toename is tot 2004 (zie Figuur 2.1). Grote wateren zijn uit de berekening weggelaten, kleinere wateren zoals meren zijn wel in de berekening meegenomen.



**Figuur 2.1 Niet alleen het percentage bebouwd gebied verschilt sterk per provincie, ook de relatieve groei in de periode 1989-2004 verschilt sterk.** (Bron: bewerking CBS-cijfers bodemstatistiek).

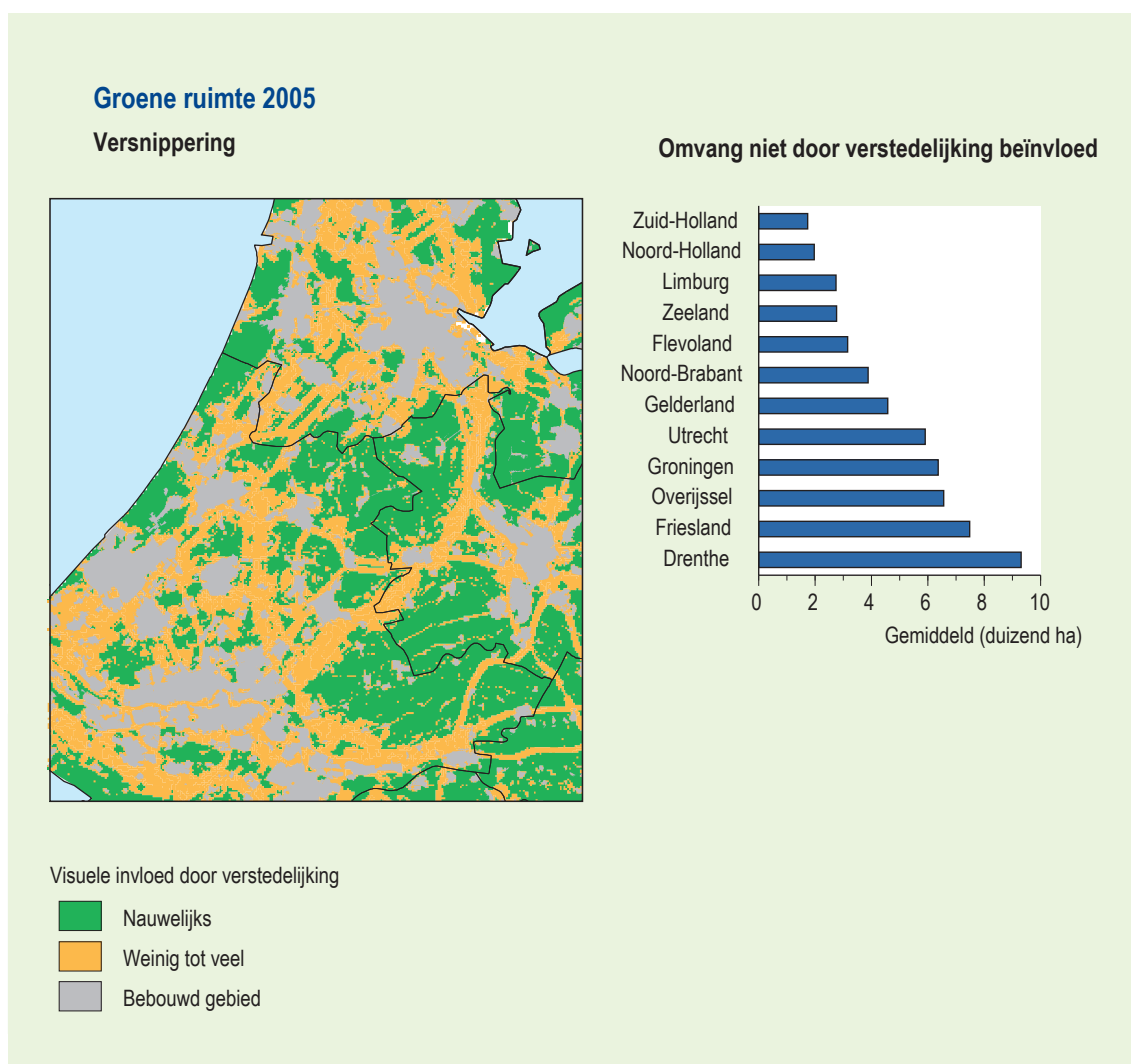
Gemiddeld wordt in Nederland ongeveer 25% van de ruimte matig tot veel visueel beïnvloed door stedelijke functies. De resterende groene ruimte is bovendien sterk versnipperd tot kleinere groene gebieden die omsloten worden door een stedelijk netwerk. In Zuid-Holland is de groene ruimte het meest versnipperd door stedelijke elementen als woonwijken, bedrijventerreinen, glastuinbouw, wegen en spoorlijnen, windturbines en hoogspanningsmasten (zie Figuur 2.2). Het laagst is de visuele invloed van de stedelijke elementen in de provincie Drenthe, met iets meer dan 10%.

Bovenstaande informatie over de visuele invloed van verstedelijking is voor het eerst voor de Natuurbalans van 2005 in beeld te gebracht. De gebruikte methode is uitgebreid beschreven in het achtergrondrapport voor landschap bij de Natuurbalans van 2005 (Dirkx et al., 2006). In de Natuurbalans van 2005 is de indicator 'visuele verstoring' genoemd. Omdat de visuele invloed van verstedelijking niet overal negatief hoeft te zijn (denk aan beschermde dorpsgezichten), is de term 'verstoring' vervangen door 'invloed'. De indicator visuele invloed is opgebouwd uit de volgende indicatoren:

- elementen aan de horizon: hoogbouw, hoogspanningsmasten en windturbines;
- stedelijkheid: bebouwing (geen verspreide bebouwing) en kassen;
- infrastructuur: snelwegen en spoorlijnen.

De indicatoren horizonvervuiling en stedelijkheid zijn afkomstig uit het BelevingsGIS (Roos-Klein Lankhorst et al., 2005). Het BelevingsGIS voorspelt op basis van landschapkenmerken de waardering van de gemiddelde Nederlander voor het landschap.

De klasse 'nauwelijks visuele invloed' is geldig voor gebieden die volgens het BelevingsGIS niet stedelijk zijn en waar geen visuele invloed van infrastructuur en geen horizonvervuiling



**Figuur 2.2 De gemiddelde omvang van de groene ruimte is het kleinst in Zuid-Holland. Het landschap is daar zeer versnipperd.**

aanwezig zijn. In gebieden met de klasse ‘weinig tot veel’ is ofwel horizonvervuiling aanwezig of is de zone door het BelevingsGIS als stedelijk aangemerkt door de aanwezige hoeveelheid (verspreide) bebouwing. Tot slot zijn gebieden die in het Bestand Bodemgebruik 2003 als bebouwd gebied zijn aangemerkt grijs gemaakt. De reden hiervoor is dat de kaart alleen bedoeld is voor de Groene Ruimte en geen informatiewaarde binnen het gebouwde gebied heeft. Voor een verdere beschrijving van de indicator visuele verstoring wordt verwezen naar het achtergrondrapport van de Natuurbalans 2005 (Dirkx et al., 2006a) en een artikel in het tijdschrift Landschap waarin de methode beschreven wordt (Dirkx et al., 2006b).

De vraag over de omvang van de gebieden die visueel beïnvloed worden door verstedelijking kan ook omgedraaid worden: hoe groot zijn de gebieden nog die niet visueel door verstedelijking beïnvloed worden? Deze omdraaiing geeft meer inzicht in eventuele regionale verschillen tussen de omvang van deze niet visueel beïnvloede ruimte. Voor de Natuurbalans 2007 is daarom een extra berekening gemaakt waarmee duidelijk wordt hoe groot de Groene Ruimte is waar geen invloed of nauwelijks visuele invloed van verstedelijking voorkomt (zie Figuur 2.2). Hiervoor is omvang van alle zones met de klasse ‘nauwelijks visuele invloed’ bepaald in hectare. Vervolgens is gekeken binnen welke provincie deze gebieden liggen en is een gemid-

delde bepaald. Zones kleiner dan 25 hectare zijn niet in de analyse meegenomen. De reden is dat uit een visuele analyse is gebleken dat deze kleine zones vaak door ruis in de gegevens veroorzaakt worden.

De bepaling van de omvang van gebieden die ‘nauwelijks visueel beïnvloed’ worden door verstedelijking is op de volgende wijze uitgevoerd.

- De grid-kaart met cellen van 250 meter is omgezet in een polygoonkaart (ArcGis 9.1: convert Grid tot Polygone).
- De polygoon met de klasse ‘nauwelijks’ zijn gecombineerd met de provinciegrenzen (via Union in ArcGis).
- Alle polygoon kleiner dan 25 hectare zijn verwijderd.
- Per provincies is de gemiddelde omvang van de polygoon met de klasse ‘nauwelijks’ bepaald.

## 2.2 Aandacht voor verrommeling

*Maatschappelijke organisaties en burgers storen zich aan de ‘verrommeling’ van het landschap. Maatschappelijke organisaties pleiten voor een mooier Nederland. Burgers waarderen het landschap minder als er recentelijk is gebouwd.*

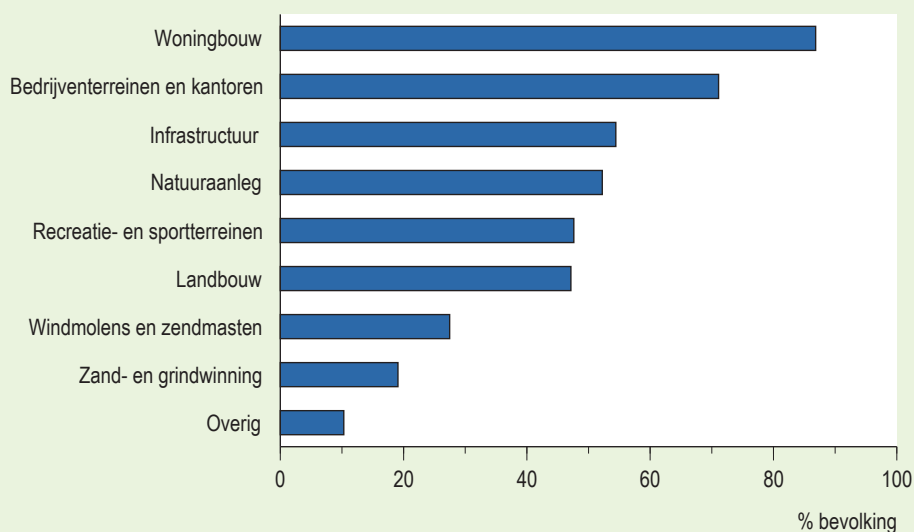
Mensen interpreteren verrommeling verschillend, maar grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen zijn een belangrijk aspect hiervan. In de media gaat het bijvoorbeeld vaak over grootschalige ontwikkelingen als bedrijventerreinen, woningbouw en glastuinbouw. Deze maatschappelijke aandacht heeft ertoe geleid dat het ministerie van VROM het Planbureau voor de Leefomgeving Milieu- en Natuurplanbureau (inmiddels samengegaan met het Ruimtelijk Planbureau tot het Planbureau voor de Leefomgeving) heeft gevraagd de wijze waarop de Nederlandse bevolking het landschap beleeft in de tijd te volgen; de zogenaamde belevingswaardemonitor (Crommentuijn et al., 2007).

Uit de belevingswaardemonitor blijkt welke veranderingen mensen in het buitengebied waarnemen en hoe ze vervolgens het betreffende landschap waarderen. De resultaten uit de belevingswaardemonitor bevestigen het beeld uit de inleiding. Meer dan 70% van de ondervraagden heeft veranderingen waargenomen in woningbouw en bedrijventerreinen. Deze mensen waarderen hun buitengebied lager dan de mensen die geen verandering hebben gezien. Mensen die aangeven dat in hun omgeving meer natuur is aangelegd of dat de landbouw is veranderd, geven een hoger rapportcijfer voor de aantrekkelijkheid van het landschap in hun buitengebied dan mensen die deze veranderingen niet hebben waargenomen (zie Figuur 2.3) (Crommentuijn et al., 2007). De verschillen in rapportcijfer lijken klein, maar zijn voor dit type onderzoek relatief groot.

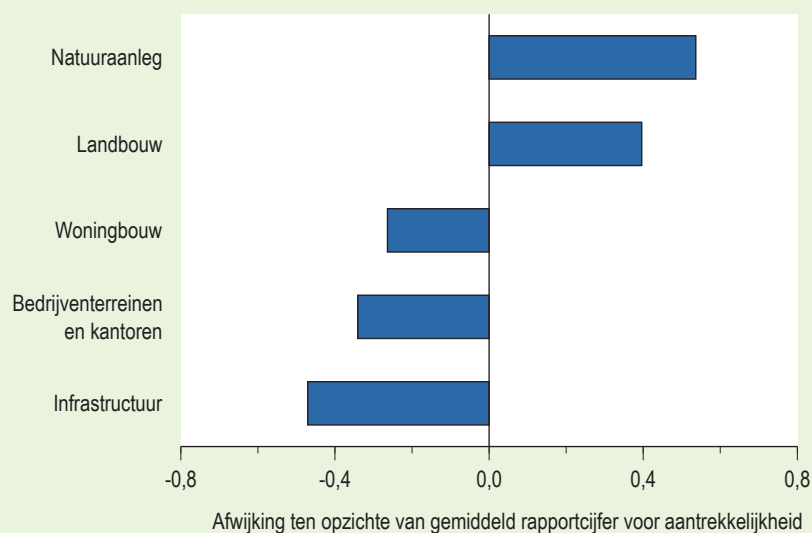
De geïnterviewden die verstedelijking waarnemen, vinden het landschap significant minder aantrekkelijk dan degene die dat niet hebben gezien (Figuur 2.3). Natuuraanleg en veranderingen in de landbouw blijken een significante positieve invloed op de waardering van het landschap te hebben.

Voor de waardering van veranderingen in de landbouw is opmerkelijk. In de enquête van Dijkstra et al. (1997) gaven de geïnterviewden aan dat vooral de landbouw verantwoordelijk was voor negatieve landschapsveranderingen. Ander onderzoek geeft ook aan dat tot het laatste decennium van de twintigste eeuw de schaalvergroting en intensivering in de landbouw de

### Waargenomen veranderingen buitengebied 1996 - 2006



### Aantrekkelijkheid landschap bij waargenomen verandering 2006



**Figuur 2.3** Mensen die veranderingen in bebouwing hebben gezien, waarden hun buitengebied lager. Meer dan 70% van de ondervraagden geeft aan dat ze veranderingen hebben gezien in de hoeveelheid woningbouw en bedrijventerreinen in hun buitengebied. (Bron: Crommentuijn et al., 2007)

belangrijkste drijvende krachten waren achter het verlies van landschappelijke kwaliteit. Na die tijd heeft vooral verstedelijking voor achteruitgang in landschappelijke kwaliteit gezorgd (Koomen et al., 2004). Ook in de beleving en waardering van het landschap is deze omslag zichtbaar. In 2006 leveren de veranderingen in de landbouw een positieve bijdrage aan de waardering van het landschap. Dit komt mogelijk doordat de laatste jaren de veranderingen in de landbouw meer gerelateerd zijn aan landschapsbeheer (Crommentuijn et al., 2007).

Verschillende maatschappelijke organisaties hebben het thema ‘verrommeling’ gesignaleerd en roepen de overheid en de burgers op om zich daartegen in te zetten. Veel initiatieven richten zich op grootschalige ontwikkelingen als bedrijventerreinen, woonwijken, infrastructuur en glastuinbouw. Voorbeelden zijn het Landschapsmanifest, waarin 33 maatschappelijke organisatie verenigd zijn (<http://www.landschapsmanifest.nl>), de actie Zuinig op Ruimte van Stichting Natuur en Milieu en de provinciale Milieufederaties (<http://www.zuinigopruimte.nl>) en het Deltaplan voor het Landschap van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (<http://www.nederlandscultuurlandschap.nl>). Maar ook uit de vastgoedsector komen initiatieven. Zo willen bijvoorbeeld ondernemers in de werkgroep ‘Laten wij Nederland mooier maken’ een discussie op gang brengen over ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland (<http://www.latenwenederland-mooiermaken.nl>).

In 2004 is een piek te zien in het aantal keren dat de term verrommeling voorkomt in dagbladen en vergaderstukken van Eerste en Tweede Kamer (zie Figuur 2.4). Deze piek is veroorzaakt door discussies rondom de Nota Ruimte. De Nota Ruimte en vervolgens de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) zorgen in 2006 en 2007 voor een verdere groei van de aandacht in zowel dagbladen als parlement. Dit kan worden afgeleid uit een analyse van het aantal malen dat de term ‘verrommeling’ voorkomt in dagbladen en Eerste en Tweede Kamerstukken. Als bron voor deze gegevens zijn Parlando, het parlementaire documentatiesysteem (Parlando, 2007) en LexisNexis een databank met teksten uit dagbladen en tijdschriften gebruikt (LexisNexis, 2007).

Het kabinet-Balkenende IV besteedt aandacht aan verrommeling bij de invulling van de pijler ‘duurzame leefomgeving’. Belangrijke spelers zijn onder andere de ministeries van VROM, LNV en OCenW. De minister van VROM heeft het onderwerp als een van haar zes speerpunten voorgesteld voor de komende vier jaar (VROM, 2007). Verrommeling tegengaan en de kwaliteit van het landschap vergroten zijn de kern van het speerpunt ‘Mooi Nederland’. Ook het ministerie van LNV heeft het thema opgepakt in de Kwaliteitsagenda Landschap, waarin handreikingen gegeven worden voor gemeenten en provincies om de kwaliteit van het landschap te verbeteren (LNV, 2007b). Het ministerie van OCenW heeft een project ‘Mooier Nederland’, dat met het architectuurbeleid en door modernisering van de monumentenzorg een culturele bijdrage aan een mooier Nederland wil leveren (OCenW, 2007).

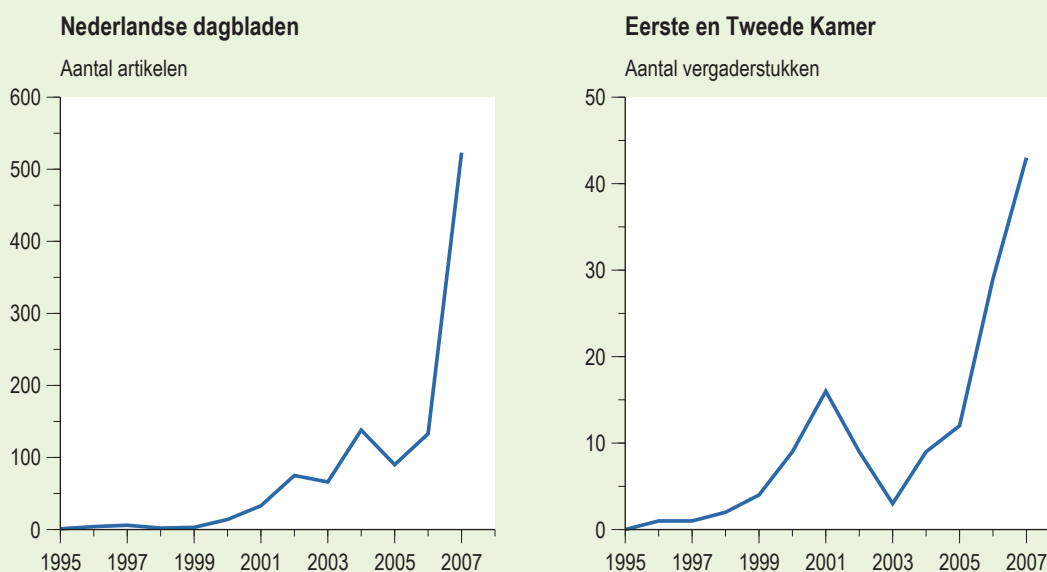
### 2.3 Achterstallig onderhoud groene landschapselementen

*Achterstallig onderhoud is een bedreiging voor groene landschapselementen. Op termijn komt hiermee het streekeigen karakter van landschappen in gevaar.*

Groene landschapselementen geven het streekeigen karakter aan het landschap. Zo wordt het veenweidegebied gekenmerkt door sloten, de stroomruggen langs de rivieren door boomgaarden en de cultuurlandschappen op het zand door houtwallen.



## Aandacht voor verrommeling



**Figuur 2.4** De toenemende aandacht voor het onderwerp verrommeling is ook af te lezen aan het aantal keren dat het woord 'verrommeling' genoemd wordt in de Nederlandse dagbladen en de vergaderstukken van Eerste en Tweede Kamer. (Bron: LexisNexis en Parlando t.m. 20 juli 2007)

De laatste decennia van de vorige eeuw zijn veel landschapselementen verdwenen door verstedelijking of ruilverkavelingen. Deze trend lijkt nu gekeerd te zijn tot een geringe afname (Koomen et al., 2006). Landschapselementen raken echter in verval door achterstallig onderhoud. In het verleden maakte onderhoud deel uit van de agrarische bedrijfsvoering. Houtwallen moesten het vee binnenhouden en werden dicht gehouden, knotbomen werden geknot voor het hout en poelen werden schoongehouden om het vee eruit te kunnen laten drinken. Veel landschapselementen hebben nu echter geen nut meer voor de agrariër en werken zelfs belemmerend (nauwe doorgangen, schaduwwerking). Onderhoud is dus niet vanzelfsprekend meer. Als landschapselementen echter niet worden onderhouden, verdwijnen ze na verloop van tijd.

Er is geen landelijk beeld over de omvang van het achterstallige onderhoud. Landschapsbeheerorganisaties (die een deel van het onderhoud hebben overgenomen) signaleren dit zowel bij particulieren als bij terreinbeherende organisaties. Terreinbeherende organisaties erkennen dat er achterstallig onderhoud van landschapselementen is op hun terreinen, maar geven tegelijkertijd aan dat de aandacht weer toeneemt en dat ze herstelplannen maken (MNP, 2007). Ook landschapsbeheer Nederland geeft aan dat er geen landelijke cijfers zijn over de staat van onderhoud. Wel wordt gewerkt aan een landelijk systeem waarin wordt vastgelegd hoeveel inspanning er op



**Door achterstallig onderhoud vallen 'gaten' in lijnvormige landschapselementen, waardoor deze langzaam uit het landschap verdwijnen. Dit is op de foto te zien aan de rode lijnen waar de begroeiing verdwenen is. (Foto: Landschap Overijssel)**

het gebied van landschapsonderhoud in de provincies gedaan wordt (mondelinge mededeling Landschapsbeheer Nederland).

Om meer inzicht te krijgen in de problemen is per e-mail een korte vragenlijst gestuurd naar de twaalf provinciale organisaties voor landschapsbeheer (zie Bijlage 1). Uit vijf provincies zijn reacties ontvangen; Noord-Holland, Zuid-Holland, Drenthe, Flevoland en Overijssel. Vier van de vijf bevestigen dat er sprake is van achterstallig onderhoud, maar dat cijfers voor de gehele provincie onvolledig zijn. Drenthe geeft aan helemaal geen inzicht te hebben in de onderhoudstoestand. Het landelijke beeld wordt hiermee wel bevestigd, al blijven er zeven provincies over die niet gereageerd hebben op de oproep gegevens te verstrekken.

Landschapsbeheer Flevoland geeft aan dat de toestand van groene landschapselementen slecht is. Van de erfbeplantingen is de onderhoudstoestand van tweederde slecht.

Bij de ontginning van de polder zijn veel singels langs waterwegen aangeplant. De schatting is dat tweederde van deze singels inmiddels is verdwenen. Van de overgebleven singels is de kwaliteit matig tot slecht (schriftelijke mededeling Landschapsbeheer Flevoland).

De alarmerende cijfers uit Flevoland verdienen extra aandacht, omdat de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) in Flevoland geen mogelijkheden biedt voor het onderhoud van landschapselementen doordat de pakketten door de provincie niet opengesteld zijn. Een aanvullende provinciale regeling bestaat niet in Flevoland. Wel heeft Landschapsbeheer Flevoland samen met de provincie en enkele gemeenten een erfbeplantingsproject opgezet. In de periode 2005-2008 worden er 425 erven aangepakt in de Noordoostpolder (25% van alle erven in deze

polder) en in de periode 2008-2011 worden er nog eens 400 aangepakt. Beide projecten zijn erop gericht een kwaliteitsimpuls voor erfbeplanting te realiseren (schriftelijke mededeling Landschapsbeheer Flevoland).

Uit ander onderzoek blijkt dat terreinbeherende organisaties erkennen dat er de laatste jaren te weinig aandacht is geweest voor het cultuurhistorische landschap. Zo geeft Staatsbosbeheer aan dat er soms sprake is van achterstallig onderhoud. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste is de vergoeding voor beheer ontoereikend en ten tweede is soms ook een keuze gemaakt voor groot-schalige natuur, waardoor cultuurhistorische houtwallen zullen verdwijnen (Van Duinhoven, 2004). Uit een interne studie van Natuurmonumenten blijkt dat het beheer van de landschapselementen niet altijd een hoge prioriteit heeft gehad. In circa 60% van de beheerseenheden van Natuurmonumenten hebben de landschapselementen een beheersachterstand. Deze achterstand is vooral zichtbaar bij singels en houtwallen. (Tooren et al., 2007). De aandacht voor landschap neemt echter toe en er worden voor de meeste gebieden herstelplannen gemaakt.

In sommige gebieden is Natuurmonumenten teruggekomen op de strategie voor meer natuurlijke ontwikkeling en werkt aan het herstel van het cultuurlandschap. Maar ook in grootschalige natuur worden wel landschapselementen onderhouden. Natuurmonumenten noemt het achterstallig onderhoud en het niet voldoen aan de pakketeisen als oorzaken voor het niet aanvragen van subsidie. Ze werkt momenteel aan een inhaalslag ten aanzien van de aanvragen (MNP, 2007).

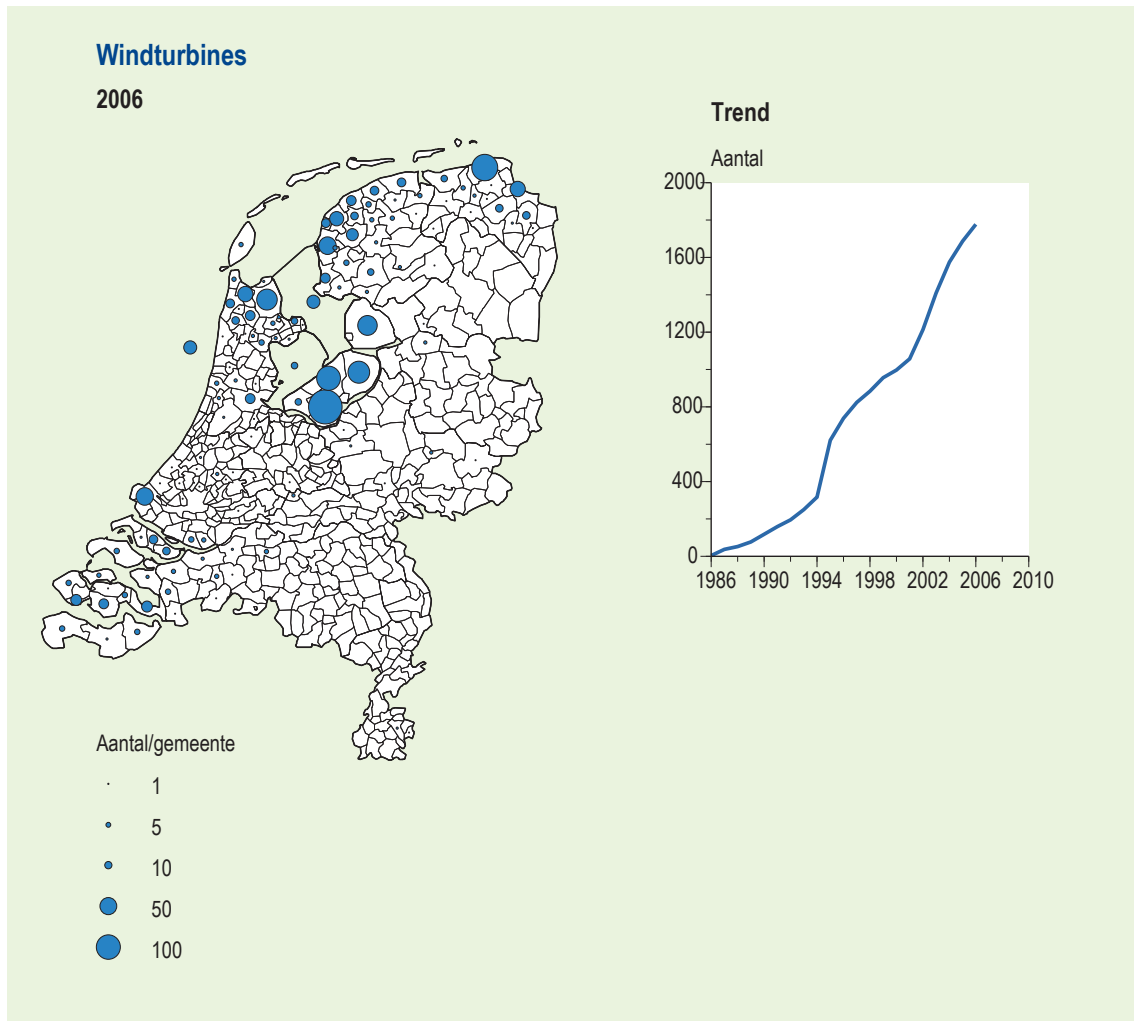
## 2.4 Ontwikkelingen rond windturbines

*De effecten van de toenemende hoogte van windturbines op de beleving van het landschap zijn onvoldoende bekend.*

Het aantal windturbines is de afgelopen twintig jaar sterk gestegen, van bijna geen enkele in 1986 tot ongeveer 1.800 in 2006 (Windservices Holland, 2007). Deze toename is vooral zichtbaar in de provincies Flevoland, Friesland en Noord-Holland (zie Figuur 2.5). Het grootste deel van de windturbines staat op land.

Behalve de sterke groei in het aantal windturbines is de nieuwste generatie windturbines ook een factor drie hoger dan de eerste generatie. Was de gemiddelde ashoogte in 1988 nog 22 meter, in 2006 was dit 70 meter (bewerking gegevens Windservices Holland). Op dit moment zijn er al windturbines op de markt met een ashoogte van 120 meter en een rotordiameter van 124 meter. Hiermee is een optimum bereikt, lager betekent minder wind door obstakels, maar hoger levert geen extra rendement op. In Duitsland draaien al enkele windturbines van dit formaat. Deze turbines leveren 5 á 6 megawatt, genoeg voor ongeveer 2500 huishoudens (Sijmons, 2007).

Hoewel er nog veel fundamentele vragen zijn over de beleving van windturbines, is duidelijk dat hoogte een belangrijke rol speelt. Dit blijkt uit een literatuurstudie die in 2007 is uitgevoerd door L. Schöne (Schöne, 2007). De meeste objecten in ons landschap zijn niet veel hoger dan een meter of 25. Alleen flats, hoogspanningsmasten en fabrieksschoorstenen zijn hoger. De windturbines die op dit moment in Nederland geplaatst worden hebben een masthoogte van 70 meter met een rotordiameter van 90 meter en leveren een vermogen van 2,5 Watt (Sijmons, 2007). De nieuwste generatie windturbines valt ruim boven de 'normaal' voorkomende hoogten in het landschap. Omgevingswetenschappers stellen dat windturbines die 100 meter of hoger zijn 'schaalverwarring' veroorzaken. Dit komt vooral doordat de waarnemer de afstand niet goed in



**Figuur 2.5** Tussen 1986 en 2006 is het aantal windturbines van bijna nul uitgegroeid tot ongeveer 1.800. Het grootste aantal is geplaatst in Flevoland, Friesland en Noord-Holland. (Bron: Wind Services Holland, 2006)

kan schatten, waardoor perspectivische vertekening ontstaat. Dit levert voor de waarnemer van windturbines snel een chaotisch beeld op (Schöne, 2007).

Door de sterke toename van het aantal windturbines gecombineerd met de toenemende hoogte is er veel maatschappelijke discussie rondom de plaatsing van windturbines. De visuele invloed van windturbines kan in open landschappen groot zijn. Op heldere dagen zijn ze zichtbaar tot een afstand van 26 twintig kilometer (Ruimtelijk Planbureau, 2008). De windturbines vallen minder op als er bebouwing of beplanting staat of wanneer het nevelig weer is. In open landschappen zijn windturbines opvallender aanwezig dan in meer besloten coulisselandschappen. Het is niet bekend bij welke afstand, helderheid en mate van openheid van het landschap een turbinepark zo weinig opvalt, dat dit geen effect heeft op de beleving van het landschap. Wel is duidelijk dat de locatie van windturbines en de onderlinge opstelling belangrijk is voor het landschappelijke effect (Schöne, 2007)



**In open landschappen zijn windturbines bij helder weer zichtbaar tot een afstand van 26 kilometer, zoals hier gezien vanuit het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland in de richting van Flevoland. (Foto: Hans Farjon)**



## 3 Beleid voor landschap

Om de ontwikkelingen in het landschap te sturen is zowel nationaal als internationaal beleid ontwikkeld dat zich richt op het landschap. Dit hoofdstuk schetst het belangrijkste beleid voor het landschap, zonder de pretentie te hebben volledig te zijn.

Het hoofdstuk begint met het internationale beleid voor het landschap in hoofdstuk 3.1. Hierbij wordt niet alleen het Europese maar ook het mondiale beleid van de UNESCO belicht. Het nationale beleid concentreert zich in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Beide komen aan bod in paragraaf 3.2. Paragraaf 3.3 geeft inzicht in de belangrijke rol die zowel provincies als gemeenten spelen in de uitwerking en uitvoering van het landschapsbeleid. Tot slot geeft paragraaf 3.4 een schets van de wijze waarop een aantal andere Europese landen invulling geven aan gebiedsgericht landschapsbeleid.

### 3.1 Internationaal beleid

*De belangrijkste internationale beleidskaders voor landschap zijn het Werelderfgoedverdrag en de Europese landschapsconventie.*

Er is een aantal internationale verdragen dat Nederland geratificeerd heeft die betrekking hebben op het thema landschap. Deze worden in deze paragraaf beschreven waarbij de vraag is in hoeverre deze verdragen het huidige Nederlandse landschapsbeleid beïnvloeden.

#### 3.1.1 Europese Landschapsconventie (ELC)

De ELC is het eerste Europese verdrag dat zich specifiek richt op het landschap. Het doel is om de betrokkenheid van de burgers bij het landschap te bevorderen en Europese overheden op nationaal en regionaal niveau te stimuleren goede condities te scheppen om het landschap te ontwikkelen en te beheren (Pedroli en Hazendonk, 2004). In 2000 werd in Florence de Europese Landschapsconventie (ELC) getekend op initiatief van de Raad van Europa; deze is vervolgens pas in 2005 door Nederland geratificeerd.

Ratificatie van de ELC leidt alleen tot een morele verplichting om een zorgvuldig landschapsbeleid te voeren. Dit komt doordat de Raad van Europa geen juridische bevoegdheid over de lidstaten heeft. De effectiviteit van de conventie wordt vooral bepaald door een actieve houding van het land dat de conventie geratificeerd heeft. Nederland voldeed al voor de ratificatie aan de voorwaarden van het verdrag (Pedroli en Hazendonk, 2004). Er is daarom geen aanvullend landschapsbeleid geformuleerd op basis van de ELC.

De ELC heeft wel tot gevolg gehad dat 34 maatschappelijke organisaties samen het 'Landschapsmanifest' hebben opgericht. In het manifest wordt verwezen naar het ELC:

*‘Met dit manifest onderschrijven en ondersteunen wij de Europese Landschapsconventie. Na ratificatie van deze conventie door de Nederlandse staat zullen wij, elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, actie ondernemen om het landschap hoger op de maatschappelijke en politieke agenda te krijgen en om de kwaliteit van het Nederlandse landschap te versterken.’* (www.landschapsmanifest.nl)

Bijlage 2 geeft een overzicht van de ondertekenaars van het landschapsmanifest.

### 3.1.2 Werelderfgoedverdrag

In 1972 is het Werelderfgoedverdrag van de UNESCO opgesteld. Dit verdrag heeft het doel om cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld, voor zover dat kan worden beschouwd als van ‘uitzonderlijke universele waarde’ te zijn, te identificeren en behouden voor de mensheid.

Nederland heeft lang gewacht met ratificatie van de overeenkomst. Pas in 1992 heeft Nederland haar stilzwijgend geratificeerd. Vanaf 1995 zijn in totaal zeven werelderfgoederen aangewezen, waarvan één op Curaçao:

- Voormalig eiland Schokland (1995)
- Stelling van Amsterdam (1996)
- Molencolplex in Kinderdijk (1997)
- ir. D.F. Woudagemaal bij Lemmer (1998)
- Droogmakerij De Beemster (1999)
- Rietveld-Schröderhuis in Utrecht (2000)
- Willemstad op Curaçao (1997).

Tot het Werelderfgoed behoort algemeen bekend en erkend erfgoed als de Chinese Muur, de Akropolis in Athene (Griekenland) en de Grand Canyon in de Verenigde Staten van Amerika. Minder bekend Werelderfgoed zijn onder meer de rotstekeningen in Tamgaly (Kazachstan), een deel van de regenwouden in Australië en traditionele Ashanti-bouwwerken in Ghana. Werelderfgoed wordt van zo grote universele waarde beschouwd dat het voor het nageslacht bewaard moet blijven. Volgende generaties moeten het in zo goed als ongewijzigde toestand kunnen zien (Stichting Platform Werelderfgoed Nederland, 2007).

Het verdrag uit 1972 beschrijft de gewenste bescherming als volgt:

#### *Article 4*

*Each State Party to this Convention recognizes that the duty of ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2 and situated on its territory, belongs primarily to that State. It will do all it can to this end, to the utmost of its own resources and, where appropriate, with any international assistance and co-operation, in particular, financial, artistic, scientific and technical, which it may be able to obtain.*

Het Rijk heeft de uitwerking van het beleid voor de werelderfgoederen vastgelegd in de Nota Ruimte. Dit is gedaan door de UNESCO-werelderfgoederen onderdeel te maken van de Ruimtelijke Hoofdstructuur. Dit betekent dat het Rijk resultaatverantwoordelijk is (vrom, 2006). De uitwerking van het ruimtelijke beleid voor de werelderfgoederen ligt bij de provincies en de gemeenten.



Het Rijk heeft geen specifieke beleidsinstrumenten geformuleerd om het UNESCO-verdrag uit te voeren. De erfgoederen moeten planologisch beschermd worden via de bestaande instrumenten, namelijk de Wet op de ruimtelijke ordening en de Monumentenwet. Het Rijk vraagt provincie en gemeenten om met de aanwijzingen van Werelderfgoederen rekening te houden in streek- en bestemmingsplannen. In een recente reactie op een advies van de Raad voor het Landelijk gebied uitgebracht over de actualisering van de Voorlopige Lijst van het Werelderfgoed in Nederland, geeft het kabinet nogmaals aan hoe de verantwoordelijkheden liggen:

*De verantwoordelijkheid voor de instandhouding van het werelderfgoed ligt primair bij de eigenaren en de beherende en regulerende lokale en regionale overheden. De medeverantwoordelijkheid van het Rijk ligt primair in de zorg voor een goed stelsel voor behoud van natuurlijk en cultureel erfgoed. (OCW, brief DCE/07/27533)*

Tot slot heeft het Rijk als visie dat de aanwijzing als werelderfgoed geen belemmering mag zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Dit blijkt vooral uit de discussie rond de nominatie van het Waddenzeegebied. De minister van LNV heeft de Waddenregio aangeboden een convenant te ondertekenen waarin wordt vastgelegd dat een nominatie als Werelderfgoed geen extra beperkende maatregelen met zich meebrengt (LNV, 2007a).

### **3.1.3 UNESCO-werelderfgoed de Beemster: ruimte voor ruimtelijke ontwikkelingen**

Als voorbeeld van beleid in de praktijk is in de Natuurbalans de gang van zaken rondom het Werelderfgoed de Beemster beschreven.

De Beemster is in 1998 voorgedragen voor de UNESCO-lijst door het toenmalige kabinet. In december 1999 heeft de UNESCO de Beemster op de werelderfgoedlijst gezet. De aanleiding voor de voordracht was de grote cultuurhistorische waarde (zie ook Figuur 3.1). Het ministerie van OCenW schrijft zelf in april 2007 op haar website:

*'De oorspronkelijke geometrische aanleg van de polder is tot op de dag van vandaag vrijwel onveranderd gebleven. Daarmee zijn de vroeg-17e-eeuwse opvattingen bewaard van hoe er binnen de geestelijke en maatschappelijke elite in de toen zo machtige Republiek der Verenigde Nederlanden werd gedacht over wat we nu stedenbouw, landschapsarchitectuur en ruimtelijke inrichting noemen.'* (<http://www.minocw.nl/actueel/persberichten/11283/Unesco-zet-de-Beemster-op-werelderfgoedlijst.html>).

De aanwijzing van de Beemster als UNESCO-werelderfgoed betekent niet dat er geen ruimtelijke ontwikkelingen meer mogelijk zijn. Wel waren er soms verschillende opvattingen bij gemeente, provincie en milieufederatie over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de Beemster. Een voorbeeld daarvan was het initiatief van een agrariër om een golfbaan aan te leggen. Door voorafgaand aan het ontwerp van de golfbaan een beeldkwaliteitsplan te maken dat rekening houdt met de kwaliteiten van de Beemster, is uiteindelijk zowel provincie als gemeente akkoord gegaan met het verlenen van een vergunning (mondelijke mededeling provincie Noord-Holland en gemeente Beemster). Ook het advies van de toenmalige Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) was positief, omdat de golfbaan de hoofdstructuur niet aantast (mondelijke mededeling RDMZ).



**Het Woudagemaal in Lemmer is een van de zes locaties die is aangewezen als werelderfgoed.** (Foto: Laurens Hitman)

In de gemeente is ook een discussie gaande over de uitbreiding van het bedrijventerrein in Middenbeemster. Het is nog de vraag of deze uitbreiding past in de ontwikkelingsvisie 'Des Beemsters' die gemaakt is in opdracht van de gemeente Beemster, de Provincie Noord-Holland en de Noordhollandse Milieufederatie. De beslissing is aan de In het streekplan komen nieuwe bedrijventerreinen namelijk niet voor in de Beemster (mondelijke mededeling gemeente Beemster).

In de Beemster ondervindt het bestuur een spanning tussen het combineren van de ambitie om cultuurhistorische en landschappelijke waarden met ruimte voor duurzame ontwikkeling van de regionale economie en het sociale leven. Daarom is door de gemeente het project Des Beemsters gestart, om meer structureel duidelijkheid te krijgen over toegestane ruimtelijke ontwikkelingen. Het project stelt een visie en richtlijnen op voor de manier waarop ruimtelijke ontwikkelingen ingepast kunnen worden in het Werelderfgoed De Beemster. (Venhuizen en Van Westrenen, 2005).

### **3.2 Nationaal landschapsbeleid: Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland**

*De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland staan centraal in het nationale landschapsbeleid. Hierin zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen waar het Rijk ambities heeft met het landschap.*

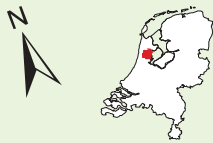
De Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland (AVP) staan centraal in het nationale landschapsbeleid. De kern van het landschapsbeleid is het uitgangspunt dat voor het gehele Nederlandse landschap een basiskwaliteit nagestreefd moet worden. Daarnaast zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen waar het behouden, duurzaam beheren en waar mogelijk versterken van

## Verkavelingsstructuur Beemster

Kopergravure 17e eeuw



Luchtfoto, 2006



0 1 2 4 km

**Figuur 3.1** De kenmerkende rationele verkavelingsstructuur van de Beemster is eeuwenoud en nog steeds herkenbaar. Links een kopergravure uit 1650, rechts de Beemster anno 2006. (Foto links: Waterlands Archief, Purmerend, foto rechts: AERODATA International Survey)

de landschapskwaliteit het uitgangspunt is. Het Rijk heeft van elk Nationaal Landschap drie kernkwaliteiten beschreven die kenmerkend zijn voor de landschappelijke kwaliteiten van het desbetreffende gebied. Het Rijk vraagt de provincies het beleid in de Nationale Landschappen uit te werken in uitvoeringsprogramma's per Nationaal Landschap en in streekplannen.

Buiten de Nationale Landschappen streeft het Rijk dus een basiskwaliteit na voor het landschap (VROM, 2006). Het Rijk vraagt hiervoor aan lagere overheden om expliciet aandacht te besteden aan landschappelijke kwaliteit en het ruimtelijke ontwerp. Dit beleid noemt het Rijk 'Landschap ontwikkelen met Kwaliteit' (LOK). Expliciet heeft het Rijk aan provincies en gemeenten gevraagd om bij ruimtelijke ontwikkelingen in het landschap de landschappelijke kwaliteit te laten toenemen. Provincies en gemeenten hebben dus het voortouw en het Rijk stimuleert en faciliteert door kennis op te bouwen en te verspreiden, door landschapskwaliteit te monitoren en door mee te denken bij het ontwikkelen van een visie (VROM, 2006 en LNV, 2004).



Openheid is een van de kernkwaliteiten die wel concreet is. (Foto: Hans Farjon)

### 3.3 De rol van provincies en gemeenten

*Provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitwerking en uitvoering van het nationale landschapsbeleid.*

Het mondiale, Europese en nationale landschapsbeleid is vooral kwalitatief geformuleerd, met uitzondering van een aantal kernkwaliteiten van Nationale Landschappen – zoals openheid – die wel concreet zijn. Iedereen die ruimtelijke plannen heeft, is verplicht rekening te houden met die landschappelijke waarden. Provincies en gemeenten zijn dit ook verplicht bij het goedkeuren van ruimtelijke plannen.

Provincies zijn verantwoordelijk om het beleid voor Nationale Landschappen uit te werken en uit te voeren (VROM, 2006). Dit gebeurt in streekplannen en in de uitvoeringsplannen voor Nationale Landschappen. De Rijksbudgetten voor de Nationale Landschappen zijn opgenomen in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Deze budgetten zijn bedoeld om de plannen tot 2013 uit te voeren. De streekplannen vormen het belangrijkste instrument van provincies. Hierin geven provincies landschappelijk waardevolle gebieden aan op de kaart. Huidige streekplannen moeten herzien worden om de aanwijzing van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte op te nemen.

Gemeenten geven in de bestemmingsplannen aan welke restricties en bestemmingen gelden voor bepaalde delen van het buitengebied, bijvoorbeeld of bepaalde ontwikkelingen (recreatie, woningbouw, enzovoort) wel of niet gewenst zijn. Daarnaast hebben gemeenten soms een landschapontwikkelingsplan. Dit is echter geen plan waaraan bijvoorbeeld bouwvergunningen getoetst worden (Gerritsen et al., 2005).

### 3.4 Gebiedsgericht landschapbeleid bij de burens

*Het nationale landschapsbeleid in andere Europese landen geeft vaak wettelijke richtlijnen aan de uitvoering.*

In welke opzichten verschilt het beleid voor Nationale Landschappen van het vergelijkbare landschapsbeleid in de ons omringende landen? Er is voor de Natuurbalans gekeken naar de landen/regio's Duitsland, Frankrijk en Vlaanderen. Hiervoor is aan een aantal deskundigen in deze landen een beschrijving gevraagd van de wijze waarop het gebiedsgerichte landschapsbeleid in hun land is vormgegeven. (zie Bijlage 4 voor de geraadpleegde deskundigen).

'Nationale Landschappen' in Nederland zijn beschermde gebieden met kenmerkende landschapskwaliteiten. De uitvoering is via richtinggevende uitspraken in de nationale ruimtelijke ordening gedelegeerd aan de provincies. 'Parcs Naturels Régionaux' in Frankrijk en 'National Parks' in Engeland zijn beschermde gebieden die worden bestuurd door gebiedsorganisaties, waarin lokale overheden een belangrijke rol spelen. 'Naturparke' in Duitsland en 'Regionale Landschappen' in Vlaanderen hebben geen beschermde status. Het zijn bijzondere en recreatief aantrekkelijke landschappen met ontwikkelingspotenties en een eigen gebiedsorganisatie. Overigens moeten de genoemde 'parken' niet verward worden met 'Nationale Parken' in Nederland, Duitsland en Frankrijk, die streng beschermde natuurgebieden zijn.

Bij een vergelijking van de 'beleidssystemen' is het meest opvallende punt dat in Engeland, Frankrijk en Vlaanderen via wetten en decreten gedetailleerde regels en richtlijnen zijn gesteld voor de gebiedsorganisatie en voor de landschapsplanning (verplichte planfiguren) van de betreffende gebieden. In Nederland hebben de provincies alle vrijheid wat dit betreft.

Vergelijkbare conclusies worden getrokken in het onderzoek 'Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk' (Janssen et al., 2007).

#### 3.4.1 Contracten en plannen

Met de richtlijnen voor een gebiedsorganisatie geven Frankrijk en Vlaanderen invulling aan de Europese Landschapsconventie (door Nederland in 2005 geratificeerd, zie paragraaf 3.1.1), waarbij de verdragspartijen zich verplichten tot een systematische landschapsplanning. Hierbij is expliciet sprake van het betrekken van de lokale bevolking en andere 'stakeholders' in het proces van landschapsplanning en gebiedsbeheer.

In Frankrijk wordt voor ieder Regionaal Natuurpark een 'charte' voor tien tot twaalf jaar opgesteld. Onder dat contract staat een serie handtekeningen van lokale en regionale autoriteiten (Région, Département en gemeenten) en soms de centrale overheid. Het boekwerk omvat voornemens die wij 'uitvoerings-' of 'beheers- en ontwikkelingsplan' zouden noemen. In dat plan worden de doelen en maatregelen opgesomd die in deze periode zullen worden aangepakt. Daar hoort ook een begroting bij waartoe de contractanten zich verplichten. De 'charte' is richtinggevend voor actieplannen en projecten.

Frankrijk is het enige land in Europa dat een speciale wet heeft voor de waardering en bescherming van landschappen. Hierin wordt onder meer het gebiedscontract voor een Regionaal Natuurpark beschreven, inclusief de plicht om het na 10 à 12 jaar te herzien, wat zelfs kan leiden tot opheffing. Het opstellen van zo'n contract komt in de praktijk neer op het mobiliseren

van draagvlak in het gebied bij gemeenten, lokale belangenorganisaties en burgers. Landschapsdeskundigen in Frankrijk geven aan dat het geregeld herzien van het gebiedscontract zorgt voor een effectieve landschapsplanning. Tegen het eind van de uitvoeringsperiode worden de acties geëvalueerd en ontstaat een politiek debat (tussen gemeenten, organisaties en het publiek) over het nut van het Regionaal Natuurpark en over de toekomst ervan. Zo blijft de landschapsplanning 'up to date', wordt gezorgd voor maatschappelijk draagvlak en een levendig politiek debat over landschap.

In Vlaanderen is een 'Regionaal Landschap' een organisatie. Het is een samenwerkingsverband met een rechtspersoon waarin zijn vertegenwoordigd: provincie en/of gemeenten en lokale organisaties van milieu, natuur, landbouw, toerisme en wildbeheer. Het werkingsgebied van een Regionaal Landschap is een 'typisch landschap met een grote gaafheid en samenhang' met positieve potenties. Het gaat hier niet om bescherming, maar om positieve acties gericht op bevordering van het streekeigen karakter en natuurlijke, landschappelijke en recreatieve kwaliteiten in brede zin. Bijzonder in de Vlaamse regels is de nadruk op verplichte sociale en communicatieve acties: een landschapskrant, vormingsactiviteiten en brede publieksevenementen.

### 3.4.2 Vormen van bescherming

Een 'ja mits'-regime voor kleinschalige, lokale ontwikkelingen wordt ook in beschermde landschapsgebieden in Frankrijk toegepast, vergelijkbaar met Nederland. Hier ligt de bevoegdheid tot toelating van grootschalige ontwikkelingen (zoals nieuwe woonwijken) via een 'nee tenzij'-regime op het regionale niveau. In de Duitse landschapsbeschermingsgebieden (*Landschaftsschutzgebiete*) geldt een 'nee, tenzij'-regime voor alle ingrepen, ook de kleinschalige lokale ontwikkelingen. Deze landschapszones zijn onafhankelijk van de Naturparke aangewezen. Een strikte bescherming van kleinschalige gebieden bestaat ook in Frankrijk, waar vele 'sites' direct door de nationale overheid zijn aangewezen. Een deel daarvan heeft expliciete landschapsdoelen, zoals behoud van een uitzonderlijk uitzicht of een cultuurhistorisch monument. Een strikte bescherming van kwetsbare landschappen hoeft dus niet gekoppeld te zijn aan grootschalige gebieden, maar kan ook geregeld worden via kleinschalige bestemmingen.

Overigens bestaat in Nederland de praktijk van strikt beschermde gebieden wel voor natuur ('reservaat') en cultuurhistorie ('beschermd stads- en dorpsgezicht'), maar niet voor andere landschapsdoelen, zoals identiteit en schoonheid. De instrumenten zijn er wel. De Monumentenwet geldt in principe ook voor cultuurlandschappen. Provincies kunnen gebieden als 'beschermd landschapsgezicht' aanwijzen op basis van de Natuurbeschermingswet.

Duitsland heeft met een aanpassing van de natuurbeschermingswet (2002) een brede opvatting van landschap ingevoerd: natuur ('natuurhuishouding' en natuurlijke rijkdom), cultuurhistorie, landschap (diversiteit, identiteit en schoonheid) en recreatieve betekenis. In deze beschermingsgebieden zijn alle handelingen verboden die het karakter van het gebied veranderen of de doelen van bescherming bedreigen. Deze nationale wet heeft het karakter van een kaderrichtlijn die past bij een beleid van decentralisatie. De juridische invulling van de bescherming en de bestemming van gebieden is verantwoordelijkheid van de deelstaten ('Länder').

## 4 De basiskwaliteit van het landschap

De Nota Ruimte beschrijft een basiskwaliteit voor de groene ruimte. Dit hoofdstuk gaat nader in op drie belangrijke aspecten om het beleid voor basiskwaliteit landschap in de groene ruimte te beoordelen. Eerst komt in paragraaf 4.1 aan de orde hoe het principe ‘Landschap ontwikkelen met kwaliteit’ (LOK) uit de Nota Ruimte doorwerkt. Vervolgens komt in 4.2 het beleid over het onderhoud van groene landschapselementen aan bod. Als voorbeeld wordt de provincie Overijssel gekozen. Tot slot besteedt paragraaf 4.3 aandacht aan de manier waarop Rijk en provincies omgaan met relatief nieuwe landschapselementen, zoals windturbines.

### 4.1 De basiskwaliteit van het landschap

*Gemeenten en provincies signaleren knelpunten bij de uitvoering van het beleid voor de basiskwaliteit van het landschap.*

Gemeenten en provincies hebben het initiatief als het erom gaat een basiskwaliteit landschap te realiseren buiten de Nationale Landschappen. Dit beleid is nog te kort van kracht om goed te kunnen evalueren, maar een aantal signalen is er wel. Provincies en gemeenten signaleren twee knelpunten. Het eerste is dat het bij kleine gemeenten vaak ontbreekt aan kennis en interesse. Die gemeenten zijn zo klein dat de capaciteit ontbreekt om het Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit-beleid (LOK) zelf op te pakken of uit te besteden. Het tweede knelpunt is dat financiële instrumenten ontbreken om het beleid gestalte te geven.

De verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het landschap ligt bij provincies en gemeenten. Voor ruimtelijke plannen is een van de doelen om te ‘ontwikkelen met kwaliteit’. Het Rijk heeft hierbij een stimulerende en faciliterende rol. Het Rijk toetst of de provincies in de streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit. Het Rijk stimuleert ‘ontwikkelen met kwaliteit’ door een ‘kwaliteitsagenda’ te publiceren als uitwerking van de kernkwaliteiten waarop kan worden gelet (VROM, 2006).

De kernkwaliteiten van het landschap hebben betrekking op:

- natuurlijke kwaliteit: bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- culturele kwaliteit: cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- gebruikskwaliteit: (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik, aanwezigheid toeristisch-recreatieve voorzieningen;
- belevingskwaliteit: ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.

Deze begrippen zijn nader uitgewerkt in de Nota Belvédère (cultuurhistorie), de Nota Landijs (geomorfologie) en de Flora- en Faunawet. Provincies houden hiermee rekening. Ter stimulering heeft het Rijk tevens een Rijksadviseur voor het landschap ingesteld, gelieerd aan de Rijksbouwmeester die een dergelijk adviseurschap al langer heeft, ook voor de stedelijke gebieden. Zo wordt de landschapsarchitectuur samengebracht met andere ontwerpdisciplines betreffende architectuur, stedenbouw en infrastructuur.

Uit onderzoek van de Raad voor het Landelijk gebied (RLG, 2005) en Gerritsen et al (2005), blijkt dat er op gemeentelijk niveau vaak weinig kennis en interesse bestaat om ruimtelijke

kwaliteit te realiseren. De Raad voor het Landelijk Gebied schrijft in 2005 dat de mate waarin kwaliteit in het ruimtelijk beleid is meegenomen varieert van zwak tot heel goed. Als oorzaken voor gemeenten met een zwakkere uitwerking wordt genoemd dat vooral de kleinere gemeenten niet goed toegerust zijn voor het voeren van een slagvaardig beleid voor het landelijk gebied – ze missen hiervoor gekwalificeerd personeel (RLG, 2005). Eenzelfde beeld wordt in 2005 beschreven door een onderzoek van Gerritsen, Kruit en Kuindersma (2005). Beide onderzoeken concluderen dat samenwerking met andere gemeenten een verbetering kan opleveren.

Het gebrek aan interesse voor ruimtelijke kwaliteit wordt door de RLG beschreven als een afweziging van belangen. De prioriteit van het gemeentelijk beleid ligt bijna altijd bij de bebouwde ruimte. Bouwen is een belangrijke opgave en levert geld op. Het landelijk gebied levert geen geld op en krijgt daarom vaak geen prioriteit (RLG, 2005).

De subsidie voor het opstellen van landschapsonwikkelingsplannen (LOP's) heeft geleid tot een toename in de (samenwerkende) gemeenten die een landschapsvisie opstelden. Recentere LOP's bevatten ook een uitvoeringsparagraaf. Vanaf 2002 is dit een verplicht onderdeel voor de gesubsidieerde landschapsonwikkelingsplannen (Besluit Ontwikkeling Landschappen, BOL, ministerie van LNV). Het blijkt moeilijk te zijn voor gemeenten om naast het opsommen van bestaande landschapskwaliteiten zelf tot een operationele visie te komen. Juist de uitvoeringsparagraaf van landschapsonwikkelingsplannen zijn vaak te beperkt uitgewerkt (Gerritsen et al., 2005).

Het principe van het LOK-beleid is vergelijkbaar met het Belvederebeleid voor cultuurhistorie dat in 1999 werd gestart (OCenW, 1998). Het Belvederebeleid beoogt net als het LOK-beleid om de kwaliteit van ruimtelijke ontwikkelingen te vergroten. Ook de instrumenten en verantwoordelijkheden zijn vergelijkbaar. Zowel het LOK- als Belvederebeleid is stimuleringsbeleid van het Rijk waarbij de uitvoering door gemeenten, waterschappen en andere publieke of private partijen moet gebeuren. Uit ervaringen met het Belvederebeleid komen twee aandachtspunten naar voren. Ten eerste bleek na vier jaar Belvederebeleid dat er nog steeds cultuurhistorische beleidsmedewerkers bij gemeenten waren die niet wisten wat Belvedere inhield (Groffen et al, 2003). Hieruit blijkt dat het niet vanzelfsprekend is dat een principe dat het Rijk uitwerkt, wordt overgenomen door andere bestuurslagen. Uit ervaringen met het Belvederebeleid blijkt verder dat beperkte financiële bijdragen aan initiatiefnemers een grote stimulerende werking kunnen hebben (mondelinge mededeling Projectbureau Belvedere). Deze bijdragen werken vooral als katalysator om wegwijs te raken in de subsidiemogelijkheden en verschaffen de middelen om plannen op te stellen of subsidie aan te vragen. Dit geld is niet aanwezig bij het LOK-beleid. Door deze omstandigheden is het dan ook niet eenvoudig om een basiskwaliteit buiten de Nationale Landschappen te ontwikkelen.

## 4.2 Onderhoud groene landschapselementen in de praktijk

*Er lijken te weinig middelen te zijn om het achterstallig onderhoud aan landschapselementen aan te pakken.*

Achterstallig onderhoud bedreigt de groene landschapselementen die kenmerkend zijn voor het landschap. Die elementen hebben namelijk deels hun functie verloren, vooral bij boeren (zie paragraaf 2.3). De overheid heeft geen specifieke doelen gesteld voor landschapsbeheer. Wel is er een aantal mogelijkheden om landschapsbeheer te financieren:





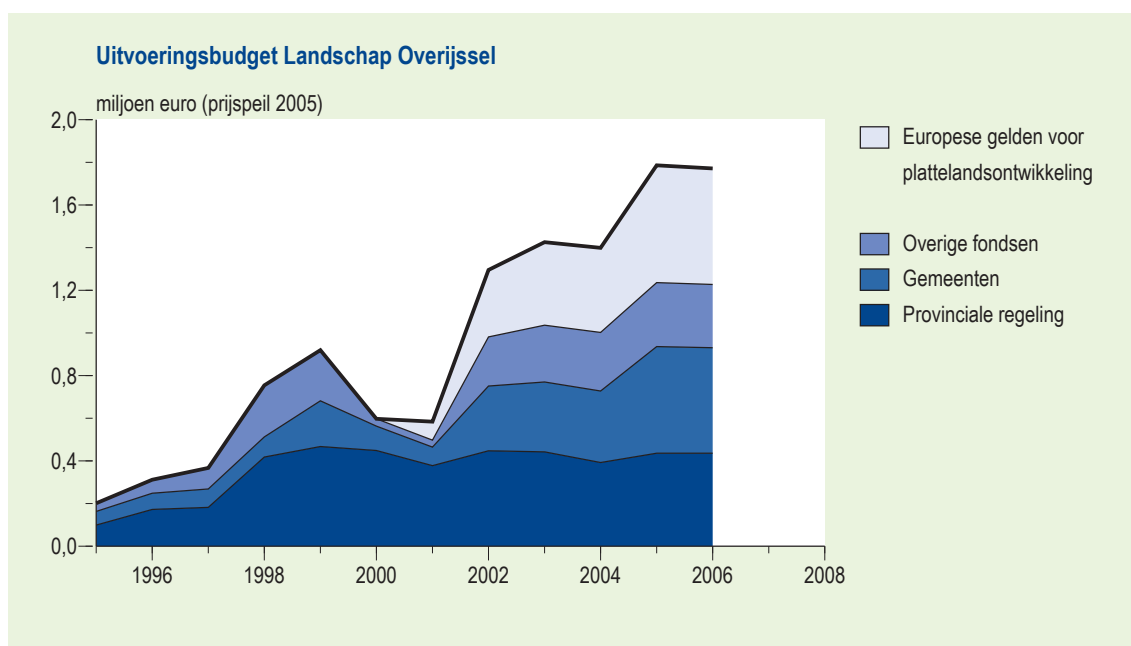
**Er is onvoldoende subsidie beschikbaar om het onderhoud van alle particuliere landschapselementen te bekostigen.** (Foto: Bert Beelen)

- subsidies voor landschapsbeheerorganisaties;
- subsidies voor landschapsbeheer door boeren en terreinbeherende organisaties via het Progamma Beheer;
- provinciale en gemeentelijk subsidieregelingen;
- beheer van landschapselementen op hun eigen grondgebied door lagere overheden als provincies, gemeenten en waterschappen.

Het is niet bekend hoe groot de benodigde inzet is om de landschapselementen voor heel Nederland te beheren. In de provincie Overijssel is in 2005 een eerste grove inschatting gemaakt voor het beheer van groene landschapselementen door particulieren. Daarbij werden de kosten voor achterstallig onderhoud geschat op circa vijftig miljoen euro (schriftelijke mededeling Landschap Overijssel). Daarnaast kost regulier beheer circa acht miljoen euro per jaar. De beschikbare middelen zijn hier maar een fractie van, ook al heeft de provincie Overijssel het budget de afgelopen jaren flink weten te vergroten (zie paragraaf 4.2.1). De provincies verschillen ook in de activiteiten waarvoor ze subsidie verstrekken. Sommige provincies vergoeden alleen achterstallig onderhoud, andere juist alleen regulier beheer.

#### **4.2.1 Financiering achterstallig onderhoud landschapselementen in Overijssel**

Omdat een landelijk beeld van achterstallig landschapsonderhoud niet voorhanden was, is voor de Natuurbalans gezocht naar een voorbeeld van een provincie. Uit gesprekken met Landschapbeheer Nederland bleek dat Landschap Overijssel over cijfers beschikt die aangeven hoe groot het achterstallig onderhoud is. Landschap Overijssel heeft vervolgens voor de Natuurbalans de gegevens geleverd die voor het onderstaande overzicht gebruikt zijn.



**Figuur 4.1** Door gebruik te maken van Europese gelden voor plattelandsontwikkeling is het totale beschikbare budget voor achterstallig landschapsonderhoud over een periode van elf jaar sterk gestegen. (Bron: Landschap Overijssel)

De provincie Overijssel en Landschap Overijssel hebben de kosten van het achterstallige landschapsonderhoud aan groene landschapselementen van particulieren in de provincie Overijssel geschat op circa vijftig miljoen euro. Het gaat daarbij om houtwallen, bomenrijen, erfbeplanting en solitaire bomen. Het budget dat Landschap Overijssel in 2006 ter beschikking had voor achterstallig onderhoud was ongeveer 1,8 miljoen euro. In relatie tot het totale achterstallig onderhoud van vijftig miljoen euro kan met dit budget de achterstand in beheer dus niet opgelost worden.

De basis voor het beschikbare budget zijn de bijdrages van gemeenten en provincies. Dit bedrag is bijna verdubbeld uit Europese gelden voor plattelandsontwikkeling. Tot slot is het bedrag aangevuld met gelden uit verschillende fondsen, zoals gelden van waterschappen, andere stichtingen, het vsb-fonds en de Nationale Postcodeloterij. Door deze aanpak is het beschikbare budget voor achterstallig landschapsbeheer toegenomen van 154.000 euro in 1995 tot bijna 1,8 miljoen euro in 2006 (zie Figuur 4.1).

Begin jaren negentig werd de subsidieregeling voor het opstellen van landschapsbeleidsplannen door het ministerie van LNV opgezet. Met deze regeling konden gemeenten geld krijgen voor het schrijven van een plan met een visie over het landschap in hun gemeente. In Overijssel zijn deze landschapsbeleidsplannen het begin geweest van de financieringsconstructie die eerder beschreven is. De provincie heeft bij de landschapsbeleidsplannen een subsidieverordening gevoegd, zodat de plannen ook konden worden uitgevoerd. Gemeenten hadden nu de financiële middelen om uitvoering te geven aan het landschapsonderhoud bij particuliere eigenaren. Op hun beurt voelden veel particuliere eigenaren zich gesteund in het oppakken van het achterstallig onderhoud van de landschapselementen. Naast het geld van gemeenten kwam eenzelfde bijdrage van de provincie vanuit de Regeling Onderhoud Landschapselementen Overijssel (ROLO) beschikbaar. Eind jaren negentig van de vorige eeuw is het budget van gemeenten en ROLO gekoppeld aan Rijksgeld in Noordoost-Twente en aan EU-geld van het plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) in de rest van Overijssel. De verhouding was 1 : 1 : 2 (gemeente : ROLO : POP/Rijk).

Bijvoorbeeld 40.000 euro + 40.000 euro + 80.000 euro = 160.000 euro. Elke euro van gemeente en provincie werd verviervoudigd. Zo ontstonden respectievelijk de projecten 'Landschapszorgsysteem Noordoost-Twente' en 'Landschap Plus', goed voor een omzet van meer dan 1 miljoen euro per jaar in heel Overijssel. In tien jaar tijd zijn alle gemeenten mee gaan doen met deze projecten. Per jaar worden er bij meer dan 500 particuliere eigenaren meer dan 1500 kleine landschapselementen opgeknapt. Dit geld is alleen beschikbaar voor achterstallig onderhoud; regulier onderhoud valt erbuiten.

Landschap Overijssel schat de kosten voor regulier onderhoud van landschapselementen in het bezit van particulieren op bijna acht miljoen euro per jaar. Hiervoor heeft Landschap Overijssel geen gelden beschikbaar. Particulieren die financiële steun willen voor het reguliere beheer zijn hierdoor aangewezen op de landschapspakketten uit het Programma Beheer. Provincie en Landschapsbeheer Overijssel zijn wel bezig een pakket voor Groene diensten te ontwikkelen, waaronder ook regulier landschapsonderhoud zal vallen.

### 4.3 Locatiebeleid windturbines

*Windturbines hebben een grote invloed op het landschap, maar er is geen landelijk plaatsingsbeleid dat ervoor zorgt dat er gebieden overblijven waar geen windturbines zichtbaar zijn.*

Windenergie is een belangrijke vorm van duurzame energie in Nederland. Windturbines hebben effect op het landschap, maar hoe groot dat effect is, wordt sterk beïnvloed door de locatie waarop ze geplaatst worden. Het locatiebeleid van het Rijk beperkt zich tot:

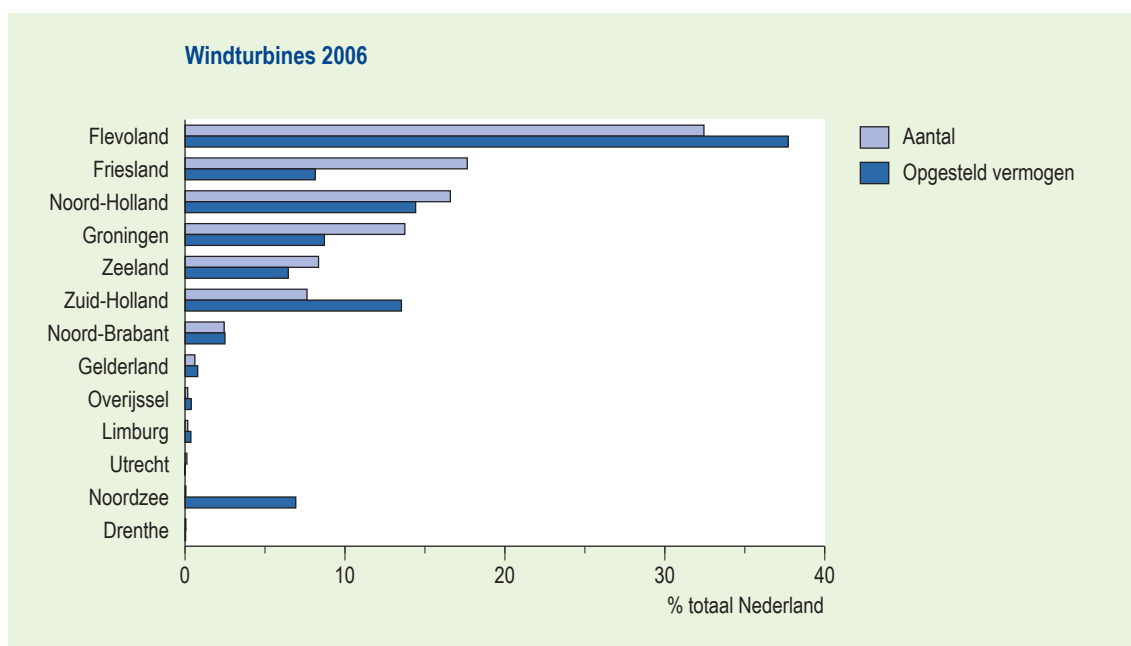
- taakstellingen voor windenergiecapaciteit per provincie (EZ, 2001);
- verzoek aan decentrale overheden om rekening te houden met landschappelijke waarden bij de locatiekeuze van windturbines (VROM, 2006).

Het landschap speelt een belangrijke rol in de afwegingen die provincies maken om te stimuleren dat windturbines wel of juist in mindere mate worden geplaatst. De provincie Flevoland met zijn open agrarische landschap en relatief veel wind heeft in het verleden de komst van windturbines aangemoedigd (Schöne, 2007). Het nieuwe beleid van de provincie is echter gericht op sanering van de bestaande situatie door op te schalen. Dat wil zeggen dat de provincie kiest voor meer vermogen met minder molens:

*Herstel van het oorspronkelijke open Flevolandse landschapsbeeld vereist concentratie van de windmolens op enkele plekken. Dit wordt bereikt met een substantiële afname van het aantal molens en concentratie van nieuwe windturbines. Het streven is dat in 2020 het aantal molens met 40% is afgenomen. (Provincie Flevoland, 2006)*

De provincie Drenthe echter staat van meet af aan huiverig tegenover de komst van windturbines om de inbreuk die ze maken op het landschap (Provincie Drenthe, 2006):

*Wij hechten aan het behouden en waar mogelijk versterken van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van Drenthe. De bijdrage van windenergie aan de energie-doelstellingen, vinden wij onvoldoende om de inbreuk op het landschap te rechtvaardigen. Vooralsnog achten wij ons in staat om ook zonder windenergie recht te doen aan beide kernthema's uit POP II, te weten het behoud van landschappelijke waarden en het op termijn realiseren van een duurzame energiehuishouding.*



**Figuur 4.2 Flevoland heeft het grootste vermogen aan windenergie.** (Bron: Wind Services Holland, 2006)

Het toch al geringe vermogen waartoe Drenthe zich heeft verplicht, kan volgens deze provincie gerealiseerd worden in één parkje met vijf turbines van 3 tot 5 MW. Andere initiatieven staat de provincie niet toe (Provincie Drenthe, 2006).

De provincie Friesland, ten slotte, heeft eisen gesteld aan de hoogte van windturbines. In het 'Streekplan Windstreek 2000' wordt een maximumhoogte van 60 meter gesteld voor 'voorkeurlocaties' en 45 meter voor overige locaties (Provincie Friesland, 2000). Hierdoor hebben de windmolens een relatief laag vermogen en zijn er meer windturbines geplaatst. In deze provincie staan dan ook veel meer windturbines dan in Zuid-Holland, terwijl in Zuid-Holland het opgestelde vermogen groter is (zie Figuur 4.2). De provincie heeft recent haar eigen beleid laten evalueren. In deze evaluatie wordt de conclusie getrokken dat de beperking van de hoogte met name voor parken met meer dan één windturbine niet goed werkt, omdat deze niet aansluit bij de nieuwe generatie windturbines (Provincie Friesland, 2007). Desondanks wil het college van Gedeputeerde Staten het huidige beleid handhaven (Provincie Friesland Persbericht, 2007).

De nationale taakstelling voor windenergie van 1500 MW is in 2007 gehaald. De taakstellingen per provincie zijn in 2001 door middel van een convenant vastgelegd (EZ, 2001). Verschillende provincies hebben hun aandeel (nog) niet gehaald, maar vooral Flevoland, Noord-Holland en Zuid-Holland hebben dit gecompenseerd, zodat de landelijke doelstelling in 2007 al is gerealiseerd. Deze provincies hebben juist veel méér vermogen geplaatst dan in het convenant was afgesproken (Milieu- en Natuurcompendium, 2007). In 2007 is in opdracht van VROM een onderzoek gestart naar een landschappelijke visie op concentratiegebieden en vides van grote windturbines, redenerend vanuit kwaliteiten van het landschap.

## 5 Nationale Landschappen: stand van zaken

In de Nota Ruimte zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. De ambities in de Nationale Landschappen zijn hoger dan voor de rest van Nederland. Dit beleid krijgt vorm door bewust te sturen op kernkwaliteiten (specifiek per gebied) en door de bebouwing te beperken (alleen voor de natuurlijke bevolkingsaanwas: migratiesaldo nul). Het Rijk heeft de provincies gevraagd het beleid voor de Nationale Landschappen verder uit te werken. Dit hoofdstuk beschrijft de stand van zaken rondom deze provinciale uitwerking.

Paragraaf 5.1 gaat in op de stand van zaken rondom de uitwerking van de kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen door de provincies. Het beleid rond de kernkwaliteiten heeft al tot rechtelijke uitspraken geleid. In paragraaf 5.2 worden twee voorbeelden gegeven. De provincies hebben de globale begrenzing van de Nationale Landschappen uitgewerkt, paragraaf 5.3 gaat hier verder op in. Per Nationaal Landschap zijn door de provincies uitvoeringsprogramma's gemaakt. De projecten die in deze uitvoeringsprogramma's beschreven staan worden belicht in paragraaf 5.4.

### 5.1 Bescherming kernkwaliteiten Nationale Landschappen

*De bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen is nog ver weg, ook al ligt het beleid op het afgesproken tijdschema.*

De bescherming van de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen verloopt volgens het tijdschema dat Rijk en provincies hebben afgesproken. Desondanks is de bescherming van de kernkwaliteiten om een aantal redenen nog ver weg.

Het Rijk stelt zich resultaatverantwoordelijk voor de ontwikkelingen in deze Nationale Landschappen, omdat ze deel uitmaken van de Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) (VROM, 2006). De provincies en gemeenten spelen een belangrijke rol in de uitvoering. Het Rijk heeft aan de provincies gevraagd de kernkwaliteiten uit te werken. In de Nota Ruimte zijn per Nationaal Landschap drie kernkwaliteiten beschreven als landschappelijke kwaliteiten van het desbetreffende gebied. De kernkwaliteiten in de Nota Ruimte variëren van globale beschrijvingen als 'grote mate van kleinschaligheid' of 'groen karakter' tot meer aanwijsbare kernkwaliteiten zoals 'kreekrestanten'. De provincies moeten de grove begrenzing van de Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte nader uitwerken. Gemeenten moeten er uiteindelijk voor zorgen dat er alleen gebouwd wordt voor de groei van de eigen bevolking en dat er geen grootschalige ontwikkelingen plaatsvinden. Tot slot moeten de kernkwaliteiten in bestemmingsplannen beschermd worden.

Voor de Natuurbalans zijn de uitwerkingen van de kernkwaliteiten in de uitvoeringsprogramma's vergeleken. Hieruit blijkt dat deze uitwerking sterk verschilt per provincie en per kernkwaliteit. Vooral voor kernkwaliteiten als 'kleinschalige openheid' of 'groen karakter' is onduidelijk wat ze concreet betekenen. Dit betekent dat het ook lastig is om die globale kernkwaliteiten aan te wijzen in het landschap en te beschermen in streek- of bestemmingsplannen.

Een andere reden dat de bescherming nog niet is geregeld, is dat de meeste provincies hun streekplannen nog niet hebben aangepast. Sommige provincies bereiden een structuurvisie voor



**In het Nationaal Landschap Laag Holland is de middeleeuwse strokenverkaveling als kernkwaliteit benoemd. Hoe deze kernkwaliteit eruit ziet is hier in het Jisperveld goed te zien. (Foto: De Jong Luchtfotografie)**

in het kader van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Kuiper, 2007). Die structuurvisie komt vanaf 2008 in de plaats van het streekplan. In Noord-Holland hebben Provinciale Staten wel een streekplanherziening goedgekeurd. De kernkwaliteiten zijn hierin alleen omschreven in steekwoorden als ‘veenpakketten’ (Provincie Noord-Holland, 2007). De vraag is of deze steekwoorden voldoende helderheid bieden om nieuwe bestemmingsplannen te sturen.

De laatste reden is dat er jaren overheen gaan voordat een bestemmingsplan is herzien. In de Nationale Landschappen worden vergunningaanvragen nu nog beoordeeld op bestemmingsplannen die dateren van de periode voordat de Nationale Landschappen werden vastgesteld.

De VROM-Inspectie constateert dat een op de drie gemeenten onvoldoende scoort ten aanzien van het actualiseren van bestemmingsplannen (VROM-Inspectie, 2006).

Dit probleem wordt meer in detail beschreven in een onderzoek van de VROM-Inspectie naar de ouderdom van geldende bestemmingsplannen in het Nationaal Landschap het Groene Hart. Ruim de helft van de bestemmingsplannen van het buitengebied daar is ouder dan tien jaar, en 10% is zelfs ouder dan twintig jaar (VROM-Inspectie, 2006). Dit betekent dat deze bestemmingsplannen nog gebaseerd zijn op de Derde Nota Ruimtelijke Ordening uit 1977. Dit geeft te denken over de snelheid waarmee de huidige doelen uit de Nota Ruimte voor de Nationale Landschappen zullen doorwerken in de bestemmingsplannen.

Tot slot is het de vraag of het beleid rond de kernkwaliteiten goed gehandhaafd zal worden door gemeenten. De VROM-Inspectie constateert dat een op de twee gemeenten niet of nauwelijks voldoet aan de eisen die gesteld worden aan het toezicht en de handhaving op voorschriften volgens de bestemmingsplannen. De VROM-Inspectie ziet hiervan als mogelijke gevolgen verrommeling en verstening van het buitengebied (VROM-Inspectie, 2006).

## 5.2 Rechterlijke uitspraken: toetsing kernkwaliteiten in de praktijk

*Op basis van de doelen van de Nota Ruimte worden rechtszaken gevoerd tegen bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen.*

De Nota Ruimte is nog maar kort van kracht, maar er is al een aantal signalen hoe omgegaan wordt met de kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen in de vorm van rechtszaken. In deze paragraaf worden een aantal opvallende voorbeelden genoemd. Dit sluit aan bij paragraaf 6.4 waar een mogelijke verdere juridisering van het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt beschreven.

De problemen om kernkwaliteiten van Nationale Landschappen te beschermen in de bestemmingsplannen heeft de rechter er niet van weerhouden om deze reden bouwplannen aan te houden of stop te zetten. Ook heeft de rechter bouwplannen aangehouden omdat niet duidelijk is of deze woningbouw wel nodig is om te voorzien in de groei van de eigen bevolking.

### 5.2.1 Groene Hart: openheid getoetst door de rechter

Een bestuursrechter heeft een uitspraak gedaan over een ontheffing die de provincie Zuid-Holland heeft verleend (in een artikel 19-procedure) om 74 gebouwde recreatiewoningen te legaliseren. De recreatiewoningen zijn gebouwd op een terrein waar stacaravans stonden. De provincie heeft de ontheffing verstrekt, maar bewoners in de omgeving en een belangenvereniging hebben hier bezwaar tegen gemaakt. De rechter heeft de ontheffing vernietigd, omdat de recreatiewoningen in strijd zouden zijn met de kernkwaliteit ‘openheid’ uit de Nota Ruimte (uitspraak Rechtbank 's-Gravenhage 2006, LJN nummer AZ11171).

De rechter redeneert dat het ‘ja, mits’- regime van de Nota Ruimte inhoudt dat ‘ruimtelijke ontwikkelingen in dit gebied mogelijk zijn op voorwaarde dat deze kernkwaliteiten worden versterkt of op zijn minst behouden blijven’. Omdat de recreatiewoningen strijdig zijn met de doelen uit de Nota Ruimte, concludeert de rechter dat ze niet bijdragen aan de openheid en het veenweidenkarakter van het gebied te behouden of te versterken.

In hoger beroep bij de Raad van State is het besluit van de bestuursrechter echter vernietigd. De Raad van State oordeelde dat de gemeente juridisch niet gebonden is aan het Rijksbeleid uit de Nota Ruimte. In de Tweede Kamer werd hierop de Motie van Gent (Tweede Kamer, 31 200 XIV-54) ingediend, waarin gevraagd werd om juridisch bindende instrumenten in te zetten voor het landschapsbeleid. De cruciale passage uit de uitspraak van de Raad van State is:

*De rechtbank heeft aan het vorenstaande evenwel ten onrechte de conclusie verbonden dat de ruimtelijke onderbouw niet voldoet aan de eisen die daaraan worden gesteld. De strijd die in zoverre met de Nota bestaat, hoeft niet tot dat oordeel te leiden. De kernkwaliteiten van het Hollands-Utrechts veenweidegebied zijn in de Nota, evenals de andere daarin opgenomen beslissingen, niet als concrete beleidsbeslissing als bedoeld in artikel 2a, eerste lid, van de WRO aangewezen. Buiten zodanige beslissingen is het college niet gebonden aan Rijksbeleid, maar dient het daarmee slechts rekening te houden. De Nota brengt dit zelf ook tot uitdrukking door te vermelden dat de daarin gemarkeerde beslissingen door de Rijksoverheid tot uitgangspunt worden genomen en aan provincies en gemeenten wordt gevraagd in hun beleid rekening daarmee te houden. (Raad van State, 2007, LJ nummer BB1740)*



**Deze recreatiewoningen tasten volgens de rechter de openheid van het Groene Hart aan.**

(Foto: Laurens Hitman)

### **5.2.2 Grootschalige ontwikkeling bedrijventerrein geblokkeerd**

De gemeente Sluis wil in het Nationaal Landschap Zuidwest-Zeeland een bedrijventerrein uitbreiden. De provincie ging akkoord, hoewel de planologische commissie van de provincie in haar advies sprak over: ‘een uitbreiding van massieve omvang die ver van de bestaande bebouwing ligt en relatief ver de open polder insteekt’.

De Raad van State heeft een deel van het bedrijventerrein afgekeurd, ook hier op basis van het ‘ja, mits’-regime van de Nota Ruimte. Nationale landschappen bieden ruimte aan de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, aldus de Nota Ruimte. De Raad van State vond het geplande bedrijventerrein te grootschalig in verhouding tot de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap (Raad van State, voorlopige voorziening 2006, LJ nummer AY7572 en uiteindelijk besluit 2007: LJ nummer: BB4351).

### **5.3 Provinciale uitwerking begrenzing Nationale Landschappen**

*De exacte begrenzing van de Nationale Landschappen door provincies biedt slechts beperkt bescherming tegen woningbouw, doordat veel stedelijke kernen en potentiële uitbreidingslocaties buiten de begrenzing zijn gehouden.*

De provincies hebben van het Rijk de opdracht gekregen om de begrenzing van de twintig Nationale Landschappen uit te werken (vrom, 2006). Voor de Natuurbalans is deze provinciale uitwerking bekeken. De exacte begrenzing van de Nationale Landschappen heeft grote invloed op het aantal woningen dat gebouwd mag worden in een provincie. Binnen Nationale Landschappen geldt het principe ‘migratiesaldo nul’ voor het hele Nationale Landschap: er



mag alleen voor de groei van de eigen bevolking gebouwd worden. De woningbouw in grotere kernen heeft echter vaak een bovenlokale functie. Door deze kernen (inclusief geplande woonwijken) buiten de Nationale Landschappen te houden telt de woningbouw daar niet mee voor het migratiesaldo nul, zodat in het Nationale Landschap meer gebouwd kan worden.

Er is nog een reden voor provincies om grotere kernen buiten de begrenzing van de Nationale Landschappen te houden. Deze reden ligt in het ander uitgangspunt van de Nationale Landschappen over de maatvoering en schaal van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. De Nota Ruimte stelt dat grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructurele projecten niet zijn toegestaan binnen de grenzen van Nationale Landschappen (VROM, 2006).

Uit een nadere analyse van de door de provincies uitgewerkte begrenzingen blijkt er in een aantal gevallen inderdaad sprake van het mijden van grote kernen. Hiermee maken zij aan de rand van Nationale Landschappen grootschalige ontwikkelingen mogelijk en creëren volop planologische ruimte voor woningbouw (zie Figuur 5.1). Bij de uitwerking van de begrenzing zijn zowel huidige bebouwing als toekomstige uitbreidingslocaties buiten de begrenzing gehouden.

Het neveneffect van het weghouden van grotere kernen uit de begrenzing levert paradoxaal ook binnen het Nationaal Landschap meer ruimte op voor woningbouw. Dit komt doordat het ‘migratiesaldo’ over het Nationaal Landschap als geheel wordt berekend. Grote (groei)kernen binnen de grenzen kunnen zo de totale groei ‘verbruiken’ waardoor de groei geconcentreerd wordt bij de grote kernen en de kleine kernen relatief weinig uit kunnen breiden. Door nu de groeikernen buiten de begrenzing te houden kunnen de kleinere kernen binnen de begrenzing zelf de ruimte voor groei voor woningbouw gebruiken. Hieronder worden een aantal voorbeelden gegeven waarin grote kernen uit de begrenzing gehouden zijn.

### 5.3.1 Arkemheen-Eemland

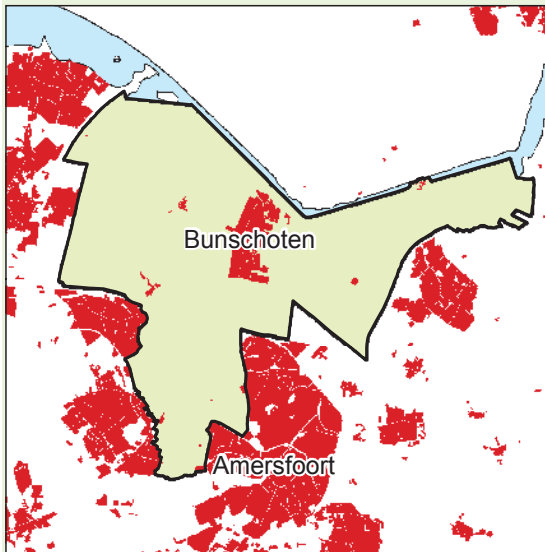
Amersfoort heeft een uitbreiding van de wijk Vathorst gepland. De stad Amersfoort is echter buiten de begrenzing van het Nationaal Landschap Arkemheen Eemland gehouden. Hierdoor ontstaat ruimte voor de uitbreiding van bebouwing in andere gemeenten. Concreet zou deze ruimte ‘opgebruikt’ worden door een geplande uitbreiding van het dorp Bunschoten met zestienhonderd woningen. Als Vathorst binnen de begrenzing was gelegd, was er geen of nauwelijks ruimte voor woningbouw in Bunschoten geweest. Door de keuze voor deze begrenzing wordt het Nationale Landschap bijna in tweeën gesplitst. Of de bouwplannen bij Bunschoten en Vathorst doorgaan is nog niet zeker. De Raad van State heeft in het geval van Bunschoten geoordeeld dat niet voldoende onderbouwd is hoeveel extra woningen er nodig zijn voor de groei van de eigen bevolking.

### 5.3.2 De Graafschap

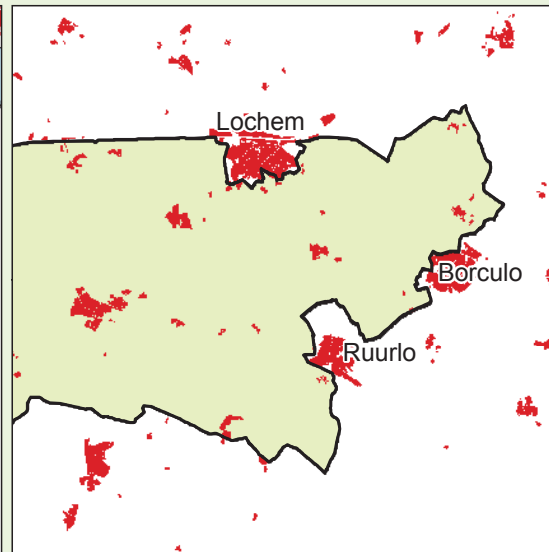
In het Nationaal Landschap de Graafschap is ruim om de kern van Ruurlo heen begrensd. In de uitwerking van het Gelderse streekplan wordt aangegeven waarom bepaalde kernen uit de begrenzing gehouden zijn:

## Begrenzing Nationale Landschappen en groeiruinste steden

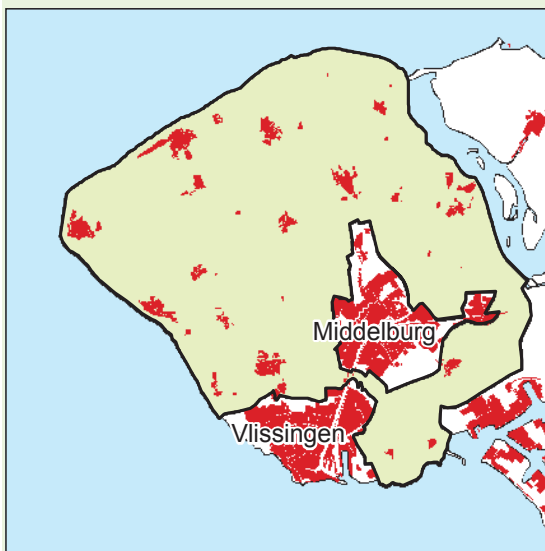
### Arkemheen - Eemland



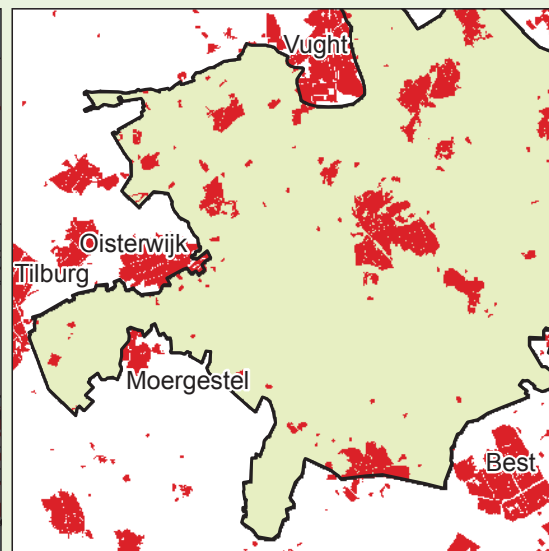
### Graafschap



### Zuidwest - Zeeland



### Het Groene Woud



- Bebouwd gebied 2003
- Begrenzing Nationaal Landschap



**Figuur 5.1** Door toekomstige uitbreidingslocaties voor woningbouw buiten de begrenzing voor Nationale Landschappen te houden, wordt meer groeiruinste binnen de begrenzing gerealiseerd. (Begrenzings maart 2007; CBS, 2003)

*Kernen zijn in principe onderdeel van het Nationaal Landschap, tenzij zij behoren tot een stedelijk netwerk of regionaal centrum; dan zijn deze kernen niet opgenomen, en zijn ook de zoekzones voor verstedelijking om die kernen niet in een NL opgenomen. Op die manier wordt voorkomen dat er een positief migratiesaldo in het NL zou kunnen ontstaan. (Provincie Gelderland, 2007)*

### 5.3.3 Zuidwest-Zeeland

De provincie Zeeland heeft ervoor gekozen om rond Vlissingen en Middelburg ruimte te houden voor al dan niet geplande toekomstige ontwikkelingen. Dit wordt in het Omgevingsplan als volgt beschreven:

*In het deelgebied Walcheren is het bestaand stedelijk gebied en de reeds bekende uitbreidingen buiten de begrenzing gehouden om te kunnen voldoen aan de woningbouwtaakstelling voor het stadsgewest. (Provincie Zeeland, 2006)*

### 5.3.4 Het Groene Woud

De provincie heeft in 2006 al een voorstel voor de begrenzing van Nationaal Landschap het Groene Woud gedaan (ontwerpbesluit Gedeputeerde Staten, 27 juni 2006, archiefnummer 1219264). Hier is veel onbebouwde ruimte rondom bebouwde kommen buiten de begrenzing gehouden. Voorbeelden zijn Tilburg en Oisterwijk, maar ook ten noorden van Best gaat de begrenzing ruim om de huidige grens van de bebouwing heen (zie Figuur 5.1). Uit de bestuurlijke stukken van de provincie wordt niet duidelijk op welke gronden deze ruime begrenzing genomen is.

## 5.4 Analyse uitvoeringsprogramma's

*De wijze waarop projecten in de uitvoeringsprogramma's Nationale Landschappen gefinancierd worden, verschilt zo sterk dat het onderling vergelijken van provincies moeilijk is.*

De uitvoeringsprogramma's van de Nationale Landschappen worden op verschillende wijzen financieel onderbouwd en bevatten geen kwantitatieve probleembeschrijving. Hierdoor is het niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre de voorgestelde investering bijdraagt aan de doelen die het Rijk voor de Nationale Landschappen heeft gesteld. Dat is de conclusie van een vergelijking van de projectenlijsten uit negentien uitvoeringsprogramma's voor de Natuurbalans 2006.

Het Rijk heeft de provincies gevraagd om voor elk Nationaal Landschap een uitvoeringsprogramma te schrijven. In de integrale programma's moet specifiek aandacht besteed worden aan grondgebonden landbouw, natuur, toerisme en recreatie (VROM, 2006).

Voor veel Rijksdoelen voor het landelijk gebied heeft het Rijk meetbare indicatoren opgesteld. Deze prestatie-indicatoren zijn vastgelegd in de bestuursconvenanten van het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG). Voor de Nationale Landschappen staat als prestatie-indicator dat de provincies één uitvoeringsprogramma moeten opleveren. Concreet betekent dit dat er geen kwantitatief meetbare prestatie-indicatoren zijn vastgesteld voor de Nationale Landschappen in de bestuursconvenanten.

De uitvoeringsprogramma's zijn de enige documenten waarop beoordeeld kan worden hoe de provincies de Rijksdoelen voor de Nationale Landschappen hebben uitgewerkt. Voor de Natuurbalans 2006 zijn daarom de negentien beschikbare uitvoeringsprogramma's van dat moment geanalyseerd. (stand van zaken maart 2007). Alleen van Nationaal Landschap de Hoeksche Waard was nog geen uitvoeringsprogramma beschikbaar. De negentien programma's waren op dat moment al door het ministerie van LNV per brief goedgekeurd met een enkel voorbehoud (mondelijke mededeling ministerie van LNV).

Geprobeerd is om via de projectenlijsten uit de Uitvoeringsprogramma's inzicht te krijgen in hoeverre de Rijksdoelen gehaald zullen worden door realisatie van de projecten uit de uitvoeringsprogramma's. Om dit oordeel te kunnen geven is gezocht naar een kwantitatieve probleemanalyse en de voorgestelde investeringen op de verschillende thema's als kernkwaliteiten en recreatie. Een kwantitatieve probleemanalyse ontbreekt echter in alle uitvoeringsprogramma's. Zo is in geen enkel programma aangegeven wat de kosten zullen zijn voor behoud en ontwikkeling van de vastgestelde kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte. Naast het ontbreken van een kwantitatieve probleemanalyse, bleek dat de uitvoeringsprogramma's per provincie zeer verschillend gefinancierd worden. Sommige provincies beperken zich tot het budget dat het Rijk in de ILG-convenanten beschikbaar heeft gesteld, terwijl andere alle investeringen in natuur en landschap uit verschillende financieringsbronnen opsommen in de uitvoeringsprogramma's. De provincie Groningen is een voorbeeld van de eerste, Noord-Brabant van de laatstgenoemde aanpak.

Bovenstaande maakt dat harde uitspraken over de mate waarin de projecten bijdragen aan ontwikkeling en behoud van de kernkwaliteiten niet gegeven kunnen worden. De vraag of het ILG-budget voor de Nationale Landschappen optimaal wordt benut, is daarom niet te beantwoorden.

Desondanks kan een globaal voorlopig beeld richtinggevend zijn bij verder onderzoek naar de activiteiten en initiatieven in de Nationale Landschappen.

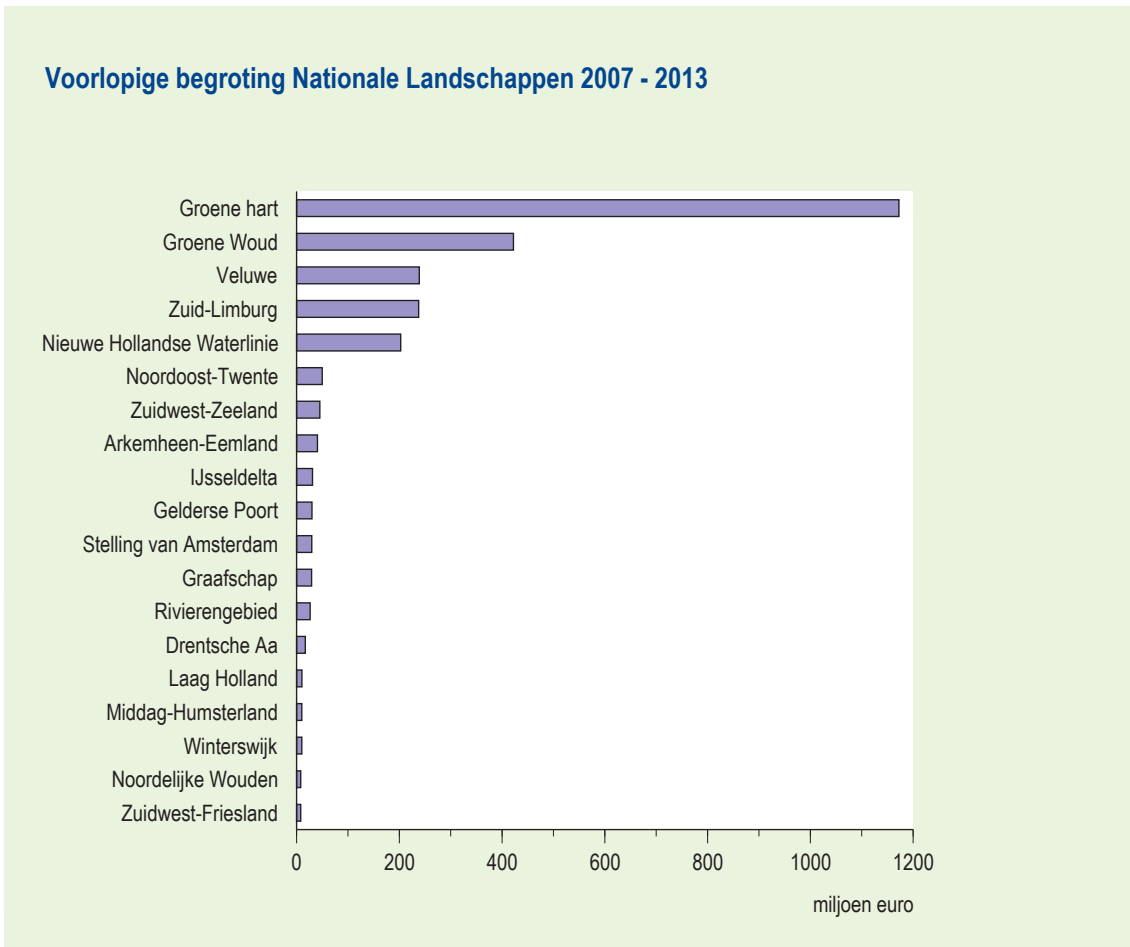
Alle projecten, genoemd in de voorlopige projectenlijsten van de Nationale Landschappen zijn gecategoriseerd naar drie assen in tabel 5.1:

As 1: het project heeft betrekking op een kernkwaliteit genoemd in de Nota Ruimte, een andere kernkwaliteit genoemd in het Uitvoeringsprogramma (uitbreiding) of niet (geen Kernkwaliteit).

As 2: aandachtsgebied.

As 3: type project.

As 1	As 2	As 3
Geen kernkwaliteit	Landbouw	Coördinatie procesbegeleiding
Uitbreiding KK NR	Woonwijken	Stimulering voorlichting
Kernkwaliteit NR	Overig niet-agrarisch Bedrijven	Planvorming vooronderzoek
	Infrastructuur	Onderhoud/restauratie
	Natuur	Aanleg/uitvoering
	Recreatie	
	Archeologie	
	Geografie	
	Bouwkunst	
	Element landschap	



**Figuur 5.2** De begrotingen per Nationaal Landschap lopen sterk uiteen.

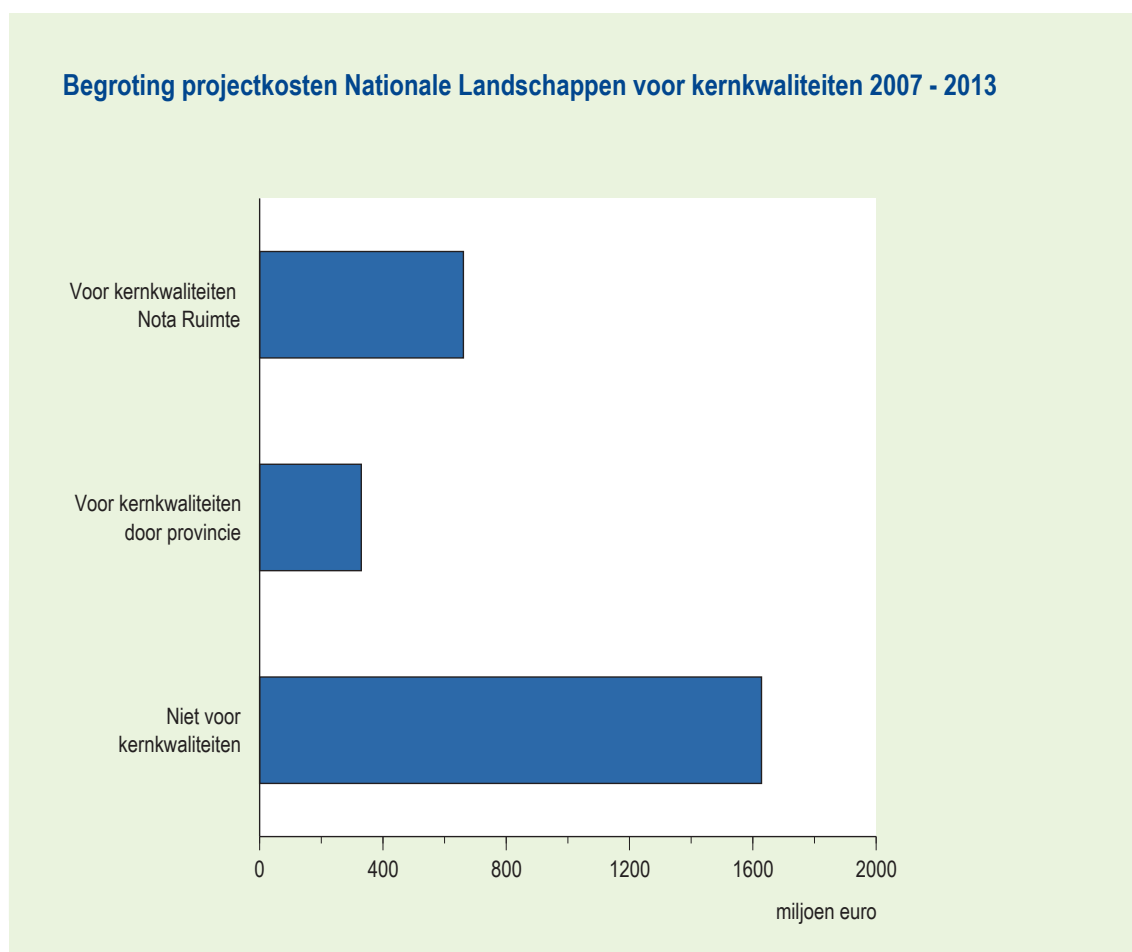
In totaal zijn 1.214 projecten genoemd in de Uitvoeringsprogramma's, met een totale begroting van 2.619 miljoen euro voor de periode 2007-2013. In navolgende figuren wordt een globaal overzicht gegeven van de bevindingen.

#### 5.4.1 Totale projectbegroting per Nationaal Landschap

In Figuur 5.2 zijn de totale begrotingskosten uit de uitvoeringprogramma's weergegeven. Uit deze figuur komt een driedeling van de nationale landschappen naar voren:

1. Het Groene Hart heeft een zeer hoge begroting als gevolg van additionele financieringsbronnen (Rijksprogramma bijvoorbeeld).
2. De tweede groep heeft een totale voorlopige begroting van circa 200-400 miljoen euro. Ook hier vooral andere financieringsbronnen dan het ILG ( Groene Woud, Veluwe, Heuvelland en Nieuwe Hollandse Waterlinie).
3. De derde groep zijn die Nationale Landschappen waar naast het ILG-budget in beperkte mate andere financieringsbronnen of geen extra financieringsbronnen worden benut.

De Stelling van Amsterdam en Noord-Hollands Midden hebben een relatief lage totale begroting als in aanmerking wordt genomen dat ook hier een Rijksprogramma van kracht is. Noord-Hollands Midden geeft zelf aan dat in het Uitvoeringsprogramma niet alle projecten staan die binnen het Nationaal Landschap worden uitgevoerd.



**Figuur 5.3** Circa 60% van de projectkosten gaat niet naar de kernkwaliteiten zoals die in de Nota Ruimte zijn geformuleerd.

#### 5.4.2 Projectkosten voor kernkwaliteiten

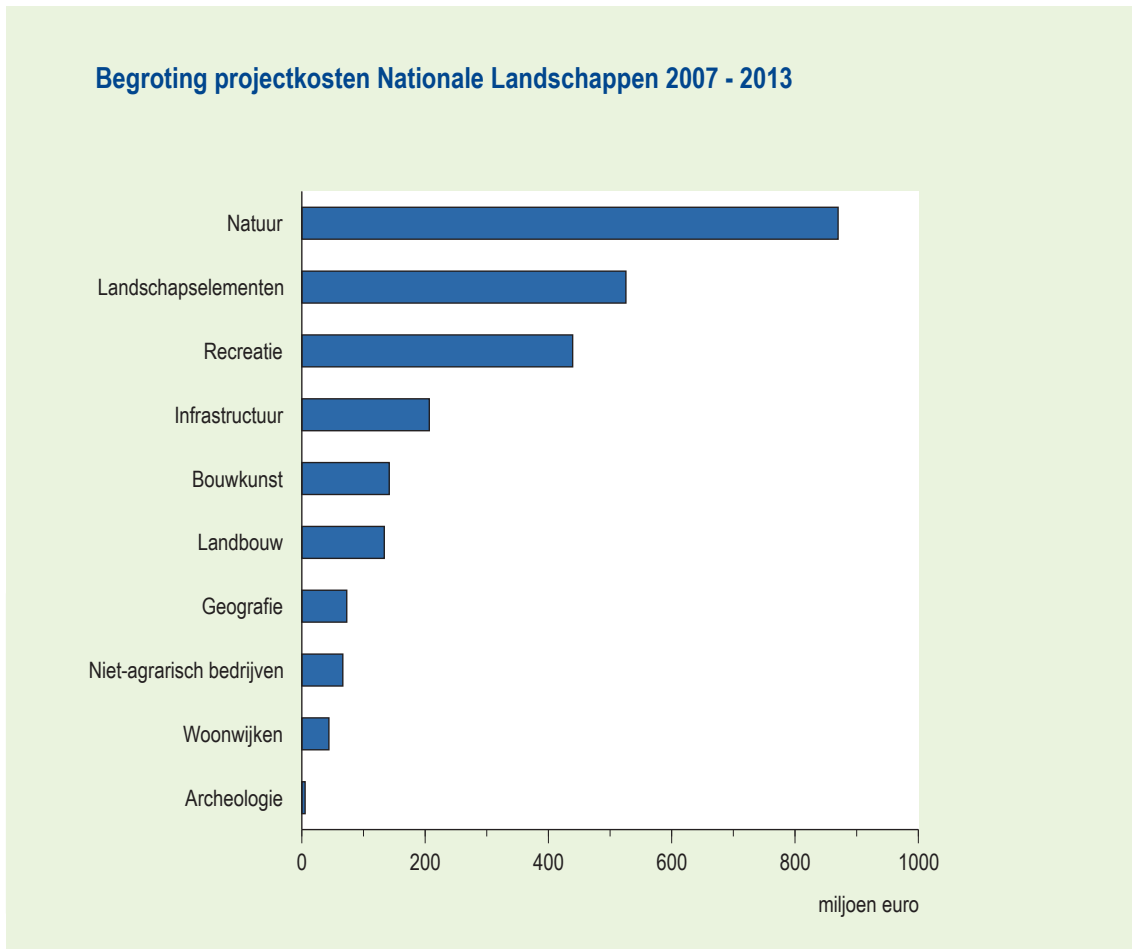
Voor elk project is ingeschat of het betrekking heeft op een kernkwaliteit genoemd in de Nota Ruimte ('Kernkwaliteit NR'). Zoniet, dan kan het een andere kernkwaliteit zijn die de provincie zelf heeft toegevoegd ('Uitbreiding KKNR') genoemd in het Uitvoeringsprogramma (uitbreiding) of niet ('geen Kernkwaliteit'). Figuur 5.3 geeft de kostenverdeling over deze drie groepen. Minder dan 60% van alle projectkosten zijn direct aan kernkwaliteiten toe te wijzen, zoals die in de Nota Ruimte geformuleerd zijn.

#### 5.4.3 Begrote kosten per aandachtsgebied

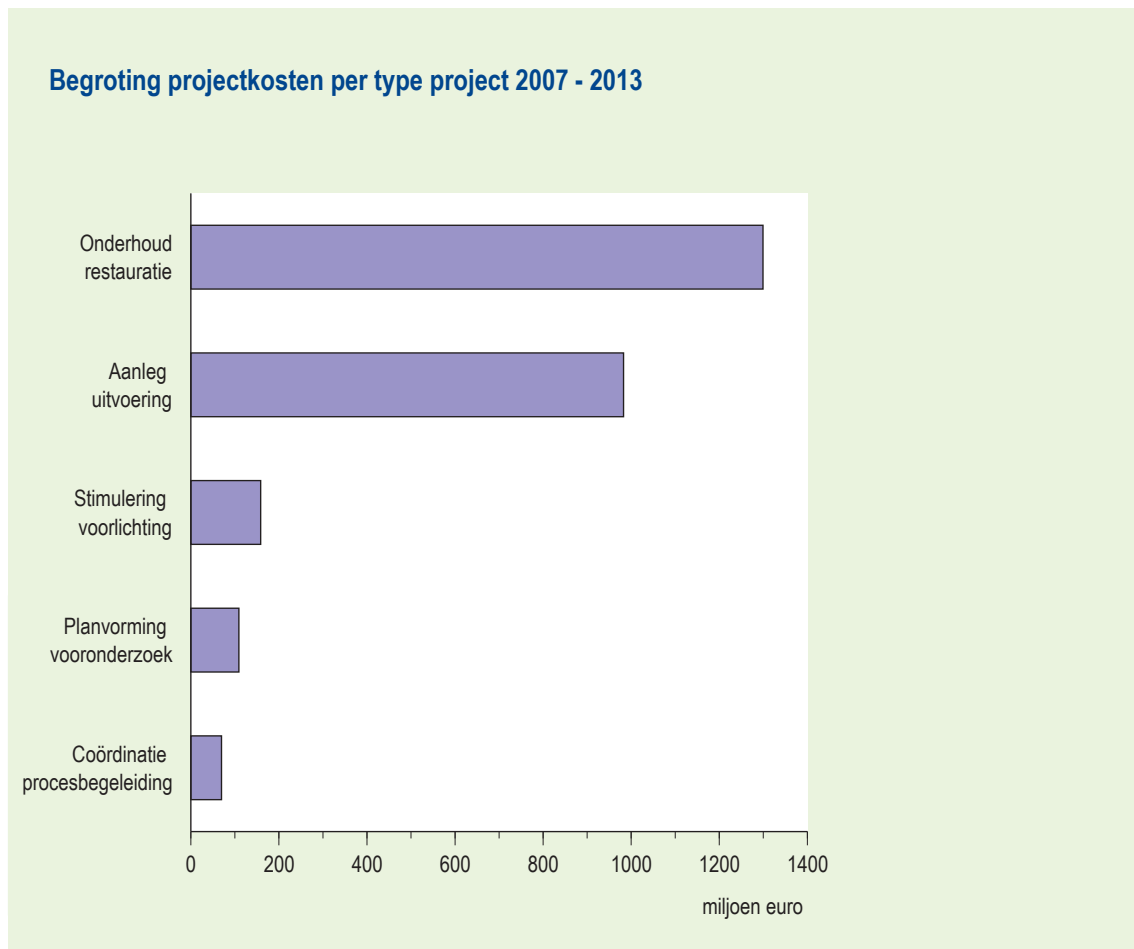
Projecten zijn ook ingedeeld in aandachtsgebieden om meer inzicht te krijgen in de verdeling van de projectkosten. Opvallend is dat de categorie 'natuur' het hoogste scoort. Vervolgens wordt het meeste geld uitgetrokken voor de elementen in het landschap. Maar ook voor recreatie wordt een groot deel van het geld gereserveerd (zie Figuur 5.4).

#### 5.4.4 Begrote projectkosten per type project

Het grootste deel van de projectbudgetten gaat op aan onderhoud en restauratie, gevolgd door aanleg en onderhoud (zie Figuur 5.5).



**Figuur 5.4** Het grootste deel van de projectkosten wordt aan natuur besteed, direct gevolgd door 'element landschap'.



**Figuur 5.5** Het grootste aandeel van de projectkosten gaat naar onderhoud en restauratie, gevolgd door aanleg en uitvoering.



## 6 Perspectieven voor het Nederlandse landschap

Na de beschrijving van de huidige stand van zaken in de vorige hoofdstukken, rijst de vraag wat het toekomstperspectief is voor het Nederlandse landschap. In dit hoofdstuk wordt daarom een aantal belangrijke thema's belicht die cruciaal zijn voor de richting waarin het Nederlandse landschap zich ontwikkelt in relatie tot de doelen uit de Nota Ruimte. Stedelijke druk heeft overall een grote invloed op het landschap. Deze druk is niet overall hetzelfde evenmin als het landschap. Ruimtelijke keuzes maken is daarom belangrijk, zie paragraaf 6.1. Door in paragraaf 6.2 te kijken naar gemeentelijke plannen in de Nationale Landschappen wordt zicht gegeven in de verwachte groei. Dezelfde bouwplannen worden ook belicht tegen de kernkwaliteit openheid van een groot aantal Nationale Landschappen in paragraaf 6.3.

Halverwege 2008 wordt de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van kracht. Deze wet kan een belangrijke rol spelen in het landschapsbeleid. De paragrafen 6.4 en 6.5 beschrijven de kansen en bedreigingen van deze nieuwe Wro.

Tot slot besteedt paragraaf 6.6 aandacht aan de toekomst van de grondgebonden landbouw als drager van het landschap. Vooral binnen de (kleinschalige) Nationale Landschappen is de vraag wat het perspectief is voor de landbouw en daarmee ook voor het landschap.

### 6.1 Verstedelijkingsopgave in Nederland

Uit de maatschappelijke onrust rondom verrommeling (zie paragraaf 2.2) blijkt hoe belangrijk het is om bij de verstedelijkingsopgave bewust te kiezen waar wel en waar niet wordt gebouwd. Op locaties waar wel gebouwd wordt, is de kwaliteit erg belangrijk, zoals ook blijkt uit het feit dat mensen de huidige generatie bedrijventerreinen laag waarderen. De nieuwe Wro biedt zowel het Rijk als de provincies instrumenten om een ruimtelijk beleid te voeren waarbij regionale afwegingen en keuzes gemaakt kunnen worden, zodat niet overall grootschalige ontwikkelingen plaatsvinden.

Hoewel op dit moment de bevolking nog groeit, zijn er regionaal al wel signalen van krimp zichtbaar (CBS Statline, mei 2007). Onder andere door de verdere 'verdunding' van huishoudens (minder inwoners per woning) zal de groei van ruimte die nodig is voor woningen de komende jaren nog doorzetten. Maar ook als die groei afneemt, bestaat het gevaar dat gemeenten onderling blijven concurreren om toch te kunnen blijven groeien. Hier is een belangrijke rol weggelegd voor de provincies, die immers door de Nota Ruimte de regie hebben gekregen voor regionale afwegingen. Om ruimtelijke keuzes te maken, kunnen de provincies vanaf medio 2008 gebruikmaken van nieuwe instrumenten in de nieuwe Wro.

### 6.2 Geplande bebouwing in Nationale Landschappen

*In een aantal Nationale Landschappen is de geplande groei van bebouwing relatief groter dan het landelijk gemiddelde.*

Voor de Natuurbalans is een analyse gemaakt van de bouwplannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland voor wonen en werken. Hieruit blijkt dat de bebouwing in een aantal Nationale Land-



**Bouwplannen in het buitengebied zorgen voor maatschappelijke onrust.** (Foto Laurens Hitman)

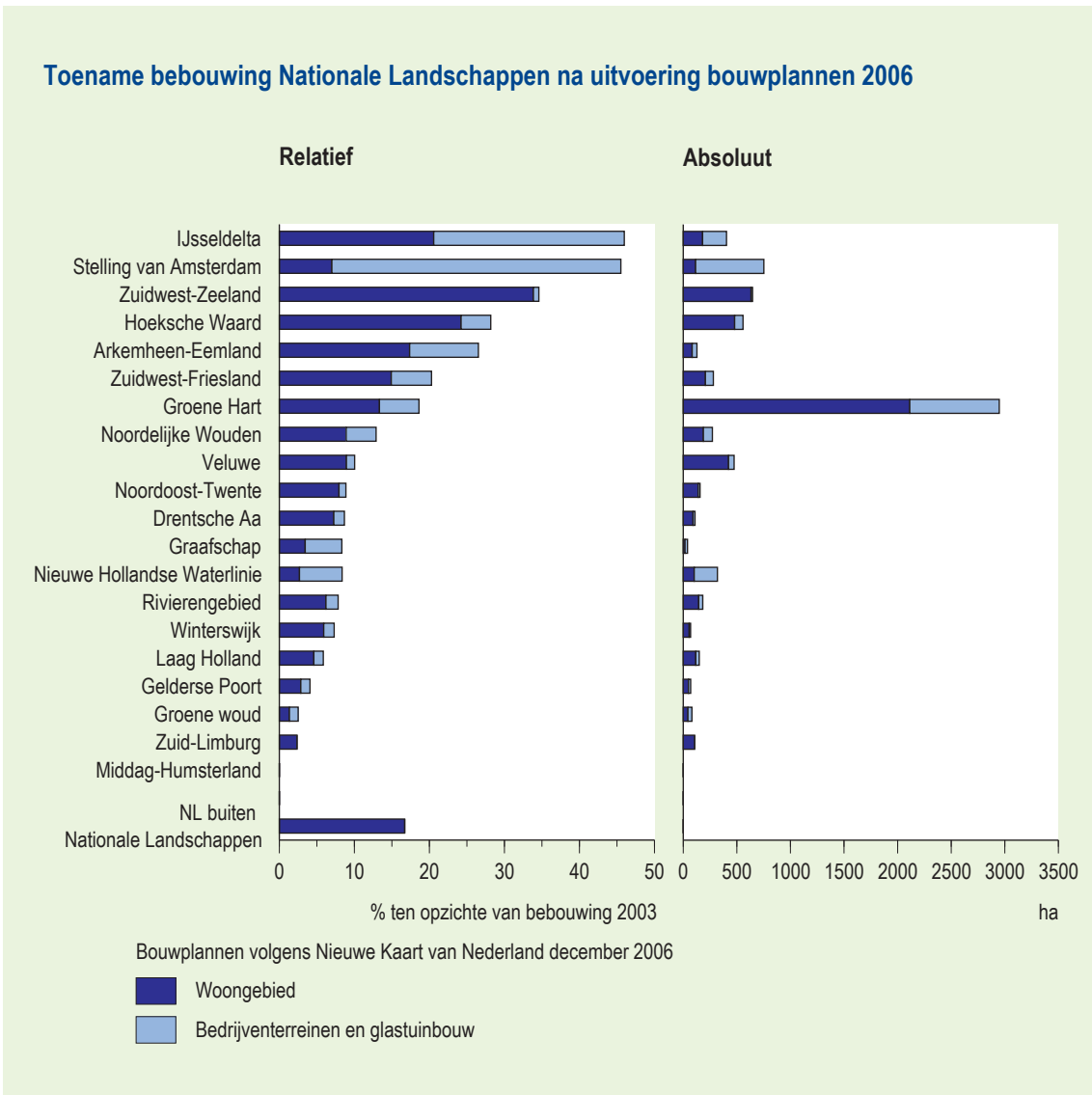
schappen gemiddeld meer toeneemt dan in de rest van Nederland. Dit is opmerkelijk omdat er voor de Nationale Landschappen een zogenaamd ‘migratiesaldo nul’-regime van kracht is.

Migratiesaldo nul is het beleid waarmee door het Rijk een grens wordt gesteld aan de groei van woningbouw in de Nationale Landschappen. De Nota Ruimte geeft de volgende definitie van migratiesaldo nul:

*Zoveel woningen te laten bouwen als overeenkomt met hun natuurlijke bevolkingsaanwas, gedefinieerd als het aantal woningen dat nodig is wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld. (VROM, 2006)*

Actuele cijfers over de hoeveelheid woningen die bijgebouwd mogen worden, waren voor de Natuurbalans 2006 niet beschikbaar. Hierdoor was het niet mogelijk om een analyse van het migratiesaldo nul te geven. Om toch een inschatting te kunnen maken van de effecten van groei in woningbouw en bedrijventerreinen is gekeken naar de relatieve groei als gevolg van bouwplannen zoals die in de Nieuwe Kaart van Nederland zijn beschreven.

De groei van woningbouw, bedrijventerreinen en glastuinbouw is uitgerekend als procentuele groei van het aantal bestaande hectares bebouwing binnen de twintig Nationale Landschappen. Als maat voor de groei zijn de plannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland gebruikt (NIROV, 2006). De groei is vervolgens vergeleken met de gemiddelde groei in de rest van Nederland om te bepalen of de relatieve groei binnen Nationale Landschappen lager is dan in de rest van Nederland. Deze lagere groei kan verwacht worden op grond van het migratiesaldo nul-beleid plus het beleid om geen grootschalige ontwikkelingen als bovenregionale bedrijventerreinen mogelijk te maken in Nationale Landschappen.



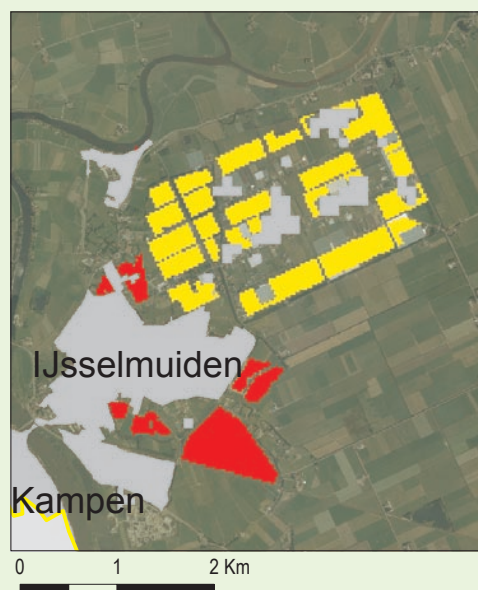
**Figuur 6.1 De relatieve groei van bebouwing is in een aantal Nationale Landschappen hoger dan buiten de Nationale Landschappen.** (Gemeentelijke plannen Nieuwe Kaart van Nederland, 2006, begrenzing Nationale Landschappen, maart 2007)

Uit de Nieuwe kaart van Nederland zijn selecties van gemeentelijke plannen gemaakt. Voor woningbouw is het bestand voor gemeentelijke plannen voor wonen gebruikt en voor de functie ‘werken’ is het bestand met gemeentelijke plannen voor werken als basis genomen.

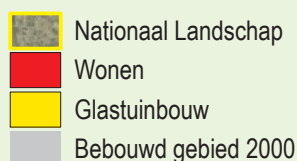
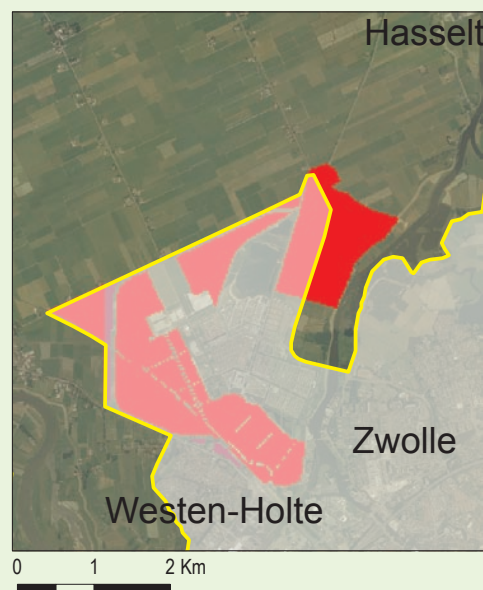
Voor wonen zijn ook ‘zoekgebieden’ meegenomen, dit kan een overschatting betekenen, omdat zoekgebieden vaak ruimer op de kaart worden ingetekend. Zoekgebieden voor werken zijn, ten onrechte, niet in de analyse meegenomen. Daarom is achteraf bepaald om hoeveel hectare zoekgebied voor werken het gaat in de Nationale Landschappen om te bezien hoe groot de invloed op Figuur 6.1 is geweest van het weglaten van zoekgebieden voor bedrijventerreinen. Uit deze analyse achteraf blijkt het in totaal om 225 hectare zoekgebied te gaan, waarvan ongeveer 100 hectare voor rekening van het Groene Hart komt. Procentueel komt dat neer op 0,4% van het totale areaal ‘werken’ dat in 2003 aanwezig was. Dit betekent dat het totaalbeeld overeind blijft. Figuur 6.1 is daarom niet opnieuw gemaakt met zoekgebieden voor werken erbij. Een meer uitgebreide beschrijving van de gemaakt selecties is vinden in Bijlage 3.

## Bouwplannen Nationaal Landschap IJsseldelta 2006

### IJsselmuiden



### Zwolle



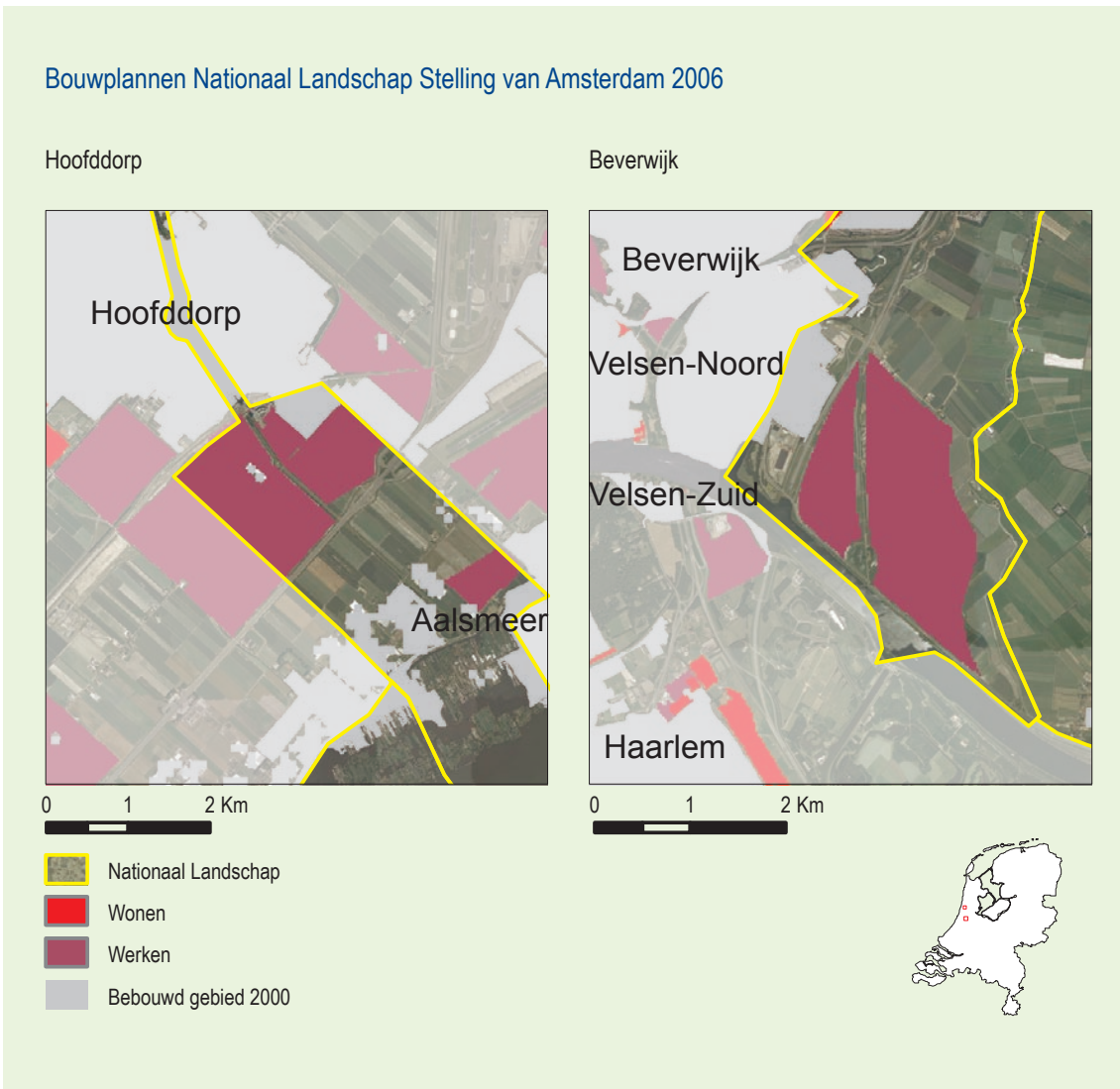
**Figuur 6.2** De relatief hoge groei in het Nationaal Landschap IJsseldelta wordt deels veroorzaakt door de groei van de glastuinbouw in de Koekoekspolder (paars) en de uitbreidingen van IJsselmuiden en Zwolle (rood). (NIROV, 2006 en luchtfoto door Eurosense, 2006)

De plannen uit de Nieuwe Kaart zijn gecorrigeerd voor de situatie 2003. Dit betekent dat alle bebouwing die nog in de Nieuwe Kaart stond, maar die in 2003 al gerealiseerd was, is weggelaten. Hiervoor is het Bestand Bodemgebruik 2003 van het CBS gebruikt, waarbij de overlap tussen bebouwing het het Bestand Bodemgebruik met plannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland verwijderd is.

Voor de begrenzing van de Nationale Landschappen is de stand van zaken in maart 2007 genomen. Dit betekent dat een aantal grenzen al door provincies waren uitgewerkt en goedgekeurd en dat voor sommige Nationale Landschappen de globale grenzen uit de Nota Ruimte gebruikt zijn.

De analyse van de plannen geeft per Nationaal Landschap het beeld van de geplande relatieve groei (Figuur 6.1). Hieruit blijkt dat de geplande bebouwing in een groot aantal Nationale Landschappen relatief hoger is dan de landelijke groei.

De plannen zijn voor een groot deel gemaakt voor de komst van de Nota Ruimte en houden dus nog geen rekening met de kernkwaliteiten uit deze nota. Op het moment dat de plannen omgezet

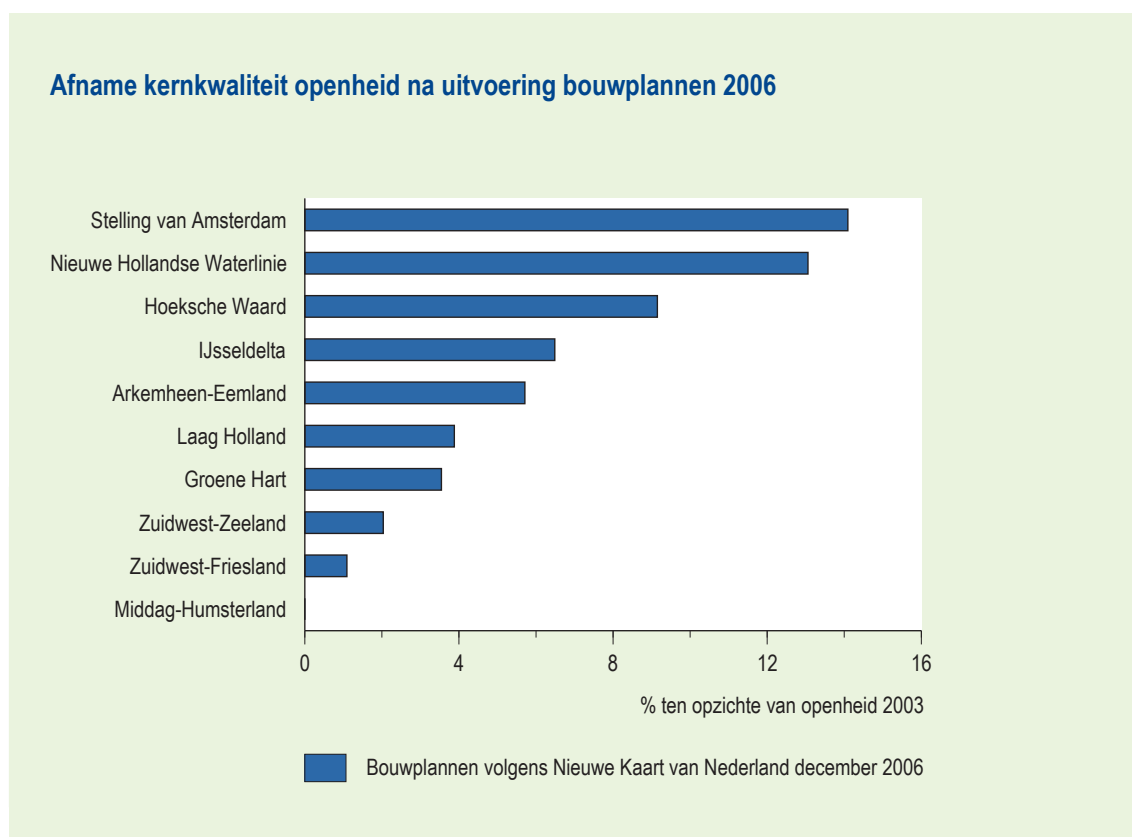


**Figuur 6.3** De grote groei in het Nationaal Landschap ‘de Stelling van Amsterdam’ (groene arcering) wordt met name veroorzaakt door diverse plannen voor bedrijventerreinen (paars), waarvan die bij Hoofddorp en Beverwijk het grootste zijn). (Nieuwe Kaart van Nederland, december 2006 en luchtfoto Eurosense, 2006)

worden in nieuwe bestemmingsplannen, moeten ze echter wel getoetst worden aan bijvoorbeeld de kernkwaliteiten en aan het principe van migratiesaldo nul. Dan kan een herziening van de plannen noodzakelijk blijken.

Opvallend in Figuur 6.1 is de relatief grote groei in het Nationaal Landschap IJsseldelta. Deze groei heeft meerdere oorzaken. Ten eerste de uitbreiding van de glastuinbouw in de Koekoekspolder, de uitbreiding van IJsselmuiden en tot slot de groei van Zwolle. Nationaal Landschap ‘de Stelling van Amsterdam’ scoort zowel in relatief als in absoluut opzicht hoog als het gaat om geplande bebouwing (zie figuur 6.1).

Deze groei wordt veroorzaakt door uitbreidingen van Hoofddorp, Aalsmeer en Beverwijk. (zie Figuur 6.3).



**Figuur 6.4** In de Nationale Landschappen met de kernkwaliteit ‘openheid’ vermindert de openheid als de gemeentelijke plannen worden uitgevoerd. (Bron: gemeentelijke plannen uit Nieuwe Kaart van Nederland, 2006)

### 6.3 Effect van geplande bebouwing op openheid in Nationale Landschappen

*In de Nationale Landschappen met openheid als kenmerk neemt de openheid door bouwplannen soms met meer dan 10% af.*

In elf Nationale Landschappen is de openheid van het landschap als kernkwaliteit beschreven. Uit een analyse van gemeentelijke plannen van de Nieuwe Kaart van Nederland blijkt dat deze plannen in een groot aantal gevallen de openheid verminderen. Het opvallendst zijn de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie; hier vermindert de openheid met meer dan 10% (zie Figuur 6.4).

De kernkwaliteit openheid is in de analyse gedefinieerd als gebieden waar binnen een straal van 1,5 kilometer gemiddeld minder dan 1% opgaande begroeiing en minder dan 1% bebouwing voorkomt. De berekening is uitgevoerd met het model KELK (Roos-Klein Lankhorst et al., 2004) op basis van het voorkomen van opgaande begroeiing en bebouwing in de digitale topografische kaart schaal 1:10.000 (versie 2006). Deze openheid is vergeleken met een berekening van de openheid waarbij alle plannen voor wonen en werken uit de Nieuwe Kaart van Nederland uitgevoerd worden (zie paragraaf 6.2 voor meer informatie over de gebruikte selectie). De hoeveelheid beplanting is constant gehouden. Nationaal Landschap Noordelijke Wouden stond in de Natuurbalans ten onrecht in de figuur, in dit Nationaal Landschap is openheid namelijk geen kernkwaliteit.

## 6.4 De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening

*De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening bepaalt voor een groot deel de perspectieven voor het landschapsbeleid.*

In het landschapsbeleid in de toekomst kan de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) een belangrijke rol spelen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de achtergronden van deze nieuwe wet. De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) stamt uit 1965. Doordat deze wet al zo oud is, zijn er veel wijzigingen aangebracht, waardoor de wet onoverzichtelijk en ingewikkeld is geworden. De Tweede Kamer besloot daarom om de wet in zijn geheel te herzien. Inmiddels is de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) door de Tweede en Eerste Kamer goedgekeurd en per 1 juli 2008 van kracht.

In bestuurlijk Nederland is veel discussie over de mogelijke uitwerking van de nieuwe Wro. Dit komt vooral doordat er veel instrumenten komen waarvan niet duidelijk of en hoe ze door de verschillende overheidslagen ingezet zullen worden. De Rijksoverheid krijgt bijvoorbeeld de mogelijkheid om zelf bestemmingsplannen op te stellen. Omgekeerd krijgen gemeenten meer mogelijkheden als Rijk en provincie niet duidelijk pro-actief aangeven wat hun wensen voor de ruimtelijke inrichting van gebieden zijn.

Een ander deel van de discussie richt zich op de vrees dat er een juridisering zou kunnen optreden. Juridisering kan optreden wanneer protesterende burgers gaan uitproberen waar de nieuwe grenzen van het recht nu gaan liggen (Kersten, 2005).

De nieuwe Wro biedt Rijk, provincies en gemeenten een nieuwe set instrumenten voor de uitvoering. Van de oude planhiërarchische trits van Planologische Kernbeslissing (PKB) van het Rijk, streekplannen van de provincie en bestemmingsplannen van de gemeente uit de oude WRO, blijft in de nieuwe Wro in essentie alleen het bestemmingsplan staan (Kistenkas, 2007). Zowel op Rijksniveau als op provinciaal niveau zien we in plaats van respectievelijk PKB's en streekplannen een vijftal nieuwe instrumenten:

- Inpassingsplan;
- AMvB/provinciale ruimtelijke verordening;
- Aanwijzing;
- Structuurvisie;
- Projectbesluit.

Ook voor de gemeente komen er een aantal nieuwe instrumenten, namelijk (Kistenkas, 2007):

- Beheersverordening;
- Structuurvisie;
- Projectbesluit.

In vergelijking met zijn voorganger, biedt de nieuwe wet aan Rijk en provincies een veel breder scala aan instrumenten. In de oude WRO stond goed bestuurlijk overleg centraal, met aan het einde van een bestemmingsplantraject de behandeling in de Provinciale Planologische Commissie (PPC), gevolgd door goedkeuring door de provincie. Het geven van een aanwijzing aan een gemeente was een theoretische optie, die in de bestuurlijke praktijk zeer moeilijk lag en vrijwel niet voorkwam. De nieuwe wet biedt Rijk en provincies een veel breder spectrum: van bestuurlijk overleg voorafgaand aan het gemeentelijk bestemmingsplantraject, via het geven van algemene of meer specifieke verordeningen – Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) door

het Rijk of Provinciale Ruimtelijke Verordeningen –, projectbesluiten, pro-actieve aanwijzingen en reactieve aanwijzingen tot een inpassingsplan (bestemmingsplan door Rijk of provincie) (Kuiper, 2007).

## 6.5 Kansen en bedreigingen van de Nieuwe Wro voor landschapsdoelen

*De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt mogelijkheden om landschapsdoelen uit de Nota Ruimte te realiseren. Als deze mogelijkheden niet benut worden, ontstaat er echter een situatie waarin gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen geen rekening hoeven te houden met deze doelen.*

De mogelijkheden om de landschapsdoelen uit de Nota Ruimte te realiseren, zijn in paragraaf 4.3 en 4.4 geschetst. Bij alle aspecten daarvan komt naar voren dat de overheden er niet altijd in geslaagd zijn om de kwaliteit van het landschap te behouden of te ontwikkelen (denk bijvoorbeeld aan verrommeling en achterstallig landschapsbeheer). Met de komst van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) krijgen het Rijk en de provincies echter instrumenten in handen om de doelen van het landschapsbeleid meer juridisch dwingend vorm te geven.

Hoewel de nieuwe Wro veel mogelijkheden biedt om de landschapsdoelstellingen te halen, is er ook een potentieel gevaar. Als het Rijk en de provincies niet gebruikmaken van de nieuwe instrumenten, dan is er alleen stimuleringsbeleid voor gemeenten en hoeven zij het landschapsbeleid niet in hun bestemmingsplannen op te nemen. De gemeenten bepalen dan in hoeverre het landschap beschermd is. De provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen komt te vervallen, maar in plaats daarvan is er wel een toetsingsmoment voor de provincie in de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure (de reactieve aanwijzing). Daarnaast krijgt de provincie een bevoegdheid om vooraf randvoorwaarden of kwalitatieve eisen te stellen waaraan bestemmingsplannen moeten voldoen (de proactieve aanwijzing). Beide aanwijzingen zijn bindend (Kistenkas, 2007).

De rol van de provincie verandert met de nieuwe Wro van passieve toezichthouder (door goedkeuring van bestemmingsplan) tot actieve deelnemer aan de ruimtelijke ordening (Kistenkas, 2007). Bestemmingsplannen worden niet meer provinciaal goedgekeurd en provinciaal ruimtelijk beleid werkt niet meer automatisch door, zoals nu met het streekplan het geval is. De structuurvisie is de opvolger van het streekplan. In tegenstelling tot het streekplan, echter, hoeft een gemeente het geschetste beleid in de structuurvisie niet over te nemen. Om (delen van ) de structuurvisie wel bindend te maken, kan de provincie gebruikmaken van andere instrumenten uit de nieuwe Wro, zoals een aanwijzing of een provinciale verordening. Deze laatste kan bijvoorbeeld algemene regels bevatten over de inhoud van bestemmingsplannen (Van Buuren, 2005). Dit betekent dat van de provincie een actievere houding verwacht wordt als het gaat om gemeentelijke bestemmingsplannen.

Kenmerkend voor de instrumenten uit de nieuwe Wro is dat ze om een proactieve houding vragen. Rijk en provincie moeten vooraf hun belangen beschrijven en met de Wro-instrumenten vastleggen. Het beleid van het Rijk werkt namelijk niet meer ‘automatisch’ door via provincies naar gemeenten. Zo vervalt ook de toetsing van bestemmingsplannen door provincies. Dit betekent dat als Rijk en provincie hun belangen niet vooraf aangeven, ze aangewezen zijn op reactief ingrijpen. De bestuurlijke praktijk uit het verleden doet vermoeden dat dit middel niet snel ingezet zal worden (Kuiper, 2007).



De nieuwe Wro biedt de mogelijkheid om het ‘ja, mits’-regime van de Nationale Landschappen (zoals mitigerende en compenserende maatregelen, omvang woningbouw- en bedrijvenlocaties) uit te werken in een provinciale planologische verordening. De keuze is echter aan de provincie. Als een provincie nalaat om een dergelijk instrument voor het ‘ja, mits’-regime in te zetten, hoeft een gemeente in het bestemmingsplan geen rekening te houden met de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen.

Het generieke landschapsbeleid buiten de Nationale Landschappen zou opgenomen kunnen worden in een provinciale planologische verordening met regels om landschappelijke kwaliteit te ontwikkelen. Dit zou een einde kunnen maken aan het gebrek aan juridische hardheid van het generieke landschapsbeleid en het cultuurhistorische Belvederebeleid (Kistenkas, 2006).

De nieuwe Wro vergt vanwege zijn proactieve filosofie een grote bestuurlijke cultuurverandering. Deze is nog volop gaande, maar de inzichten van rijk en provincies lijken steeds meer naar elkaar toe te groeien. Echter; ook al is er nu een groeiende bestuurlijke bereidheid bij rijk en provincies om de proactieve instrumenten uit de Wro in te zetten, dan nog zullen die instrumenten niet vanaf de beoogde invoering van de Wro op 1 juli 2008 gereed zijn. Rijk en provincie lopen dan de kans dat gemeenten bestemmingsplannen opstellen die indruisen tegen rijks- en provinciale belangen. Totdat AmvB's, respectievelijk provinciale verordeningen gereed zijn, kunnen dergelijke strijdige bestemmingsplannen alleen worden bijgestuurd door een reactieve aanwijzing. Als gemeenten zich hiertegen mochten verzetten, is het aan de rechter om uit te maken of rijk en provincies de reactieve aanwijzing gedurende deze transitieperiode breder mogen inzetten. De minister van VROM is van oordeel dat zij voor nationale belangen met de aankondiging van een AmvB Ruimte in de ‘Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid’ voldoende basis heeft voor de inzet van reactieve aanwijzingen. Niet alle provincies hebben al een vergelijkbare basis gelegd. Dat maakt in deze provincies de kans kleiner dat de rechter de inzet van reactieve aanwijzingen geoorloofd acht (Kuiper, 2008 en Kamphorst et al, 2008).

## 6.6 Toekomstperspectief landbouw als drager Nationale Landschappen

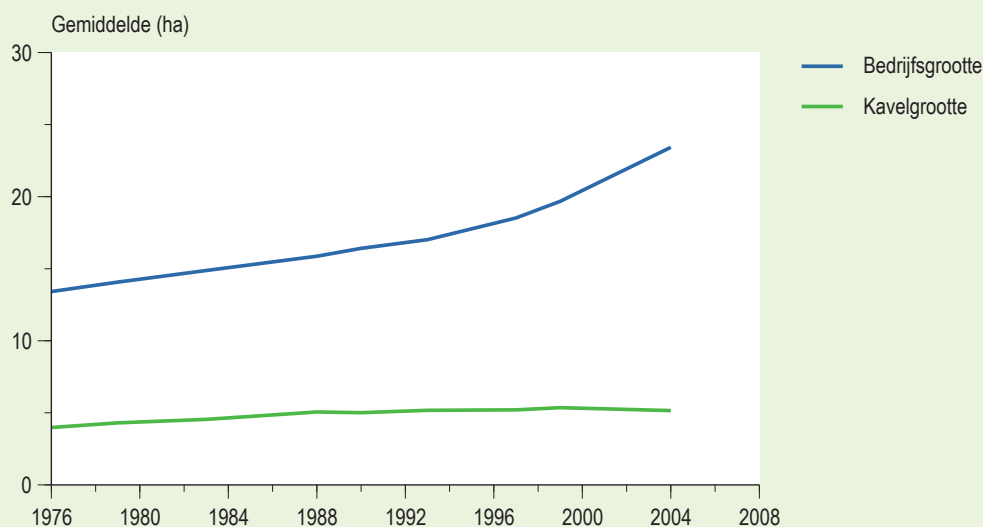
*De Nota Ruimte geeft de grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen een belangrijke rol als drager van het cultuurlandschap. Planologische bescherming en voldoende geld voor agrarisch landschapsbeheer zijn dan ook noodzakelijk voor het behoud van de Nationale Landschappen.*

In de Nota Ruimte vraagt het Rijk specifiek aandacht voor de positie van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap in Nationale Landschappen:

*‘De grondgebonden landbouw is een belangrijke drager van het cultuurlandschap. Om die betekenis te kunnen handhaven is een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw in de nationale landschappen gewenst.’ (VROM, 2006)*

In de Nederlandse context verdwijnt landbouwgrond niet ‘vanzelf’, maar alleen door verstedelijking, aanleg van infrastructuur of natuurontwikkeling. De mate waarin ruimtelijk beleid aanstuurt op behoud van de grondgebonden landbouw is dus bepalend voor het perspectief van de grondgebonden landbouw.

### Bedrijfs- en kavelgrootte landbouw Nationale landschappen 1976 - 2004



**Figuur 6.5** Ontwikkeling bedrijfs- en kavelgrootte. (Bron: Vader en Leneman, 2006)

De Nota Ruimte geeft aan dat de grondgebonden landbouw in de Nationale Landschappen zich moet kunnen ontwikkelen binnen de randvoorwaarden die de kernkwaliteiten stellen. Dat vraagt om een mix van randvoorwaarden stellen en stimuleren. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) biedt Rijk en provincies kansen om de Nationale Landschappen beter te beschermen via een Algemene Maatregel van Bestuur en provinciale ruimtelijke verordeningen. Voor stimuleren is geld nodig. Hoewel op termijn de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) perspectief kan bieden voor Europese subsidies, is ook dan aanvullende nationale financiering vereist (Kuiper en De Regt, 2007 en Van den Heiligenberg et al., 2007).

In de Nationale Landschappen kunnen hoge grondwaterstanden, kleine percelen of reliëf een efficiënte agrarische productie bemoeilijken. Tegelijkertijd bieden deze landschappelijke waarden perspectieven voor verbrede landbouw. De handicaps in de Nationale Landschappen moeten afgezet worden tegen de doorgaande trend van schaalvergroting in de landbouw, waarbij de bedrijfsvoering steeds verder gerationaliseerd wordt. De drijvende kracht achter die schaalvergroting is de druk op de prijzen. Bedrijven moeten kosteneffectiever gaan produceren en een van de middelen daartoe is schaalvergroting. Het cultuurlandschap wordt zo gedragen door steeds minder, maar wel grotere bedrijven (Dirkx, 2007).

Leidt een nog verdere schaalvergroting van bedrijven nu ook tot grotere kavels en percelen en daarmee tot het verdwijnen van perceelsrandbeplanting en kenmerkende verkavelingspatronen? Tot begin jaren negentig van de vorige eeuw nam de gemiddelde kavelgrootte toe, van 4,0 ha in 1976 tot 5,0 ha in 1990. Sindsdien stabiliseert de kavelgrootte zich (5,2 ha in 2004). De schaalvergroting van de afgelopen tien jaar vindt zijn weerslag dus niet in een toename van de kavelgrootte. Het effect op het landschap van de schaalvergroting via verkaveling vanaf 1990 is geringer dan in de periode voor 1990 (zie Figuur 6.5). Ook ruilverkavelingen kunnen leiden tot veranderingen in de omvang van de kavels: bedrijven worden verplaatst, sloten en wegen worden verlegd, natuur krijgt meer ruimte.

Binnen kavels kunnen verschillende percelen voorkomen. (Dat de kavelgrootte zich stabiliseert, wil overigens niet automatisch zeggen dat ook de perceelsgrootte – relevant voor behoud perceelsrandbeplanting – niet verder toeneemt.)

Lijnvormige cultuurhistorische relictten zijn in Laag-Nederland, en met name het veenweidegebied, beter bewaard gebleven dan in Hoog-Nederland (Koomen et al., 2006).

De trend van afname van cultuurhistorische lijnvormige elementen is in Hoog- en Laag-Nederland vergelijkbaar: een sterke afname tot aan 1980 en stabilisatie tot aan 1996. Vanaf 1996 wordt de afname weer sterker.

De structuurveranderingen in de landbouw hebben de laatste tien jaar onder grote (economische) druk plaatsgevonden (mestwetgeving en veranderend landbouwbeleid). De inrichting van gebieden heeft deze ontwikkelingen niet kunnen volgen. Vooral melkveebedrijven hebben behoefte aan een grote huiskavel, mede om beweiding (efficiënt) mogelijk te maken. De kostprijs van een melkveebedrijf met een kwart van de grond op gemiddeld 5 km afstand van huis ligt 2 tot 3 euro per 100 kg hoger dan op een bedrijf met alle grond bij huis. Hierdoor kan in bepaalde gebieden een inrichtingsvraagstuk ontstaan. Verwacht kan worden dat de komende jaren het vraagstuk actueel wordt hoe grootschalige landbouw bedreven kan worden met respect voor en instandhouding van het karakteristieke (kleinschalige) landschap (Vader en Leneman, 2006).

Een combinatie van ruimtelijk beleid en beheervergoedingen kan een bijdrage leveren aan een vorm van landbouw die hand in hand gaat met het in stand houden en beheren van kernkwaliteiten. Vooral in Nationale Landschappen onder grote verstedelijkingsdruk is een strikt ruimtelijke orderingsbeleid dan ook de meest robuuste manier om de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen te beschermen tegen verstedelijking. Het ruimtelijk beleid bepaalt namelijk of er grondgebonden landbouw blijft. Om de kernkwaliteiten te beschermen kan het ruimtelijk beleid daarnaast randvoorwaarden formuleren voor de grondgebonden landbouw.

Rijk en provincie kunnen de rol van de grondgebonden landbouw als beheerder van het cultuurlandschap sterk vergroten door meer agrarisch landschapsbeheer in Nationale Landschappen te vergoeden dan ze nu doen via Programma Beheer en provinciale regelingen. Boeren kunnen beloond worden voor het beheer van kernkwaliteiten door agrarisch landschapsbeheer te vergoeden. De catalogus groene en blauwe diensten bevat een lijst met diensten die de Europese Commissie al heeft goedgekeurd (IPO en ministerie van LNV, 2007). Voor iedere activiteit is een bijbehorende maximumvergoeding opgenomen. Provincies kunnen deze pakketten afstemmen op de specifieke problematiek in bepaalde gebieden. In de vergoeding gaat het om zowel de werkelijke kosten als eventuele inkomstenderving (IPO en ministerie van LNV, 2007). Er zijn weinig potenties om groene diensten te financieren buiten de overheid om (Leneman et al., 2006). Vooralsnog zullen het Rijk en de provincies voornamelijk verantwoordelijk zijn voor de financiering van groene diensten.

Gemiddeld over heel Nederland wordt maar 2,5% van de landschapselementen beheerd met subsidie uit het Programma Beheer of door Staatsbosbeheer. Als het Rijk de grondgebonden landbouw een rol wil laten blijven spelen als beheerder van het cultuurlandschap en de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen verder wil ontwikkelen, dan is aanvullende financiering door Rijk en provincies nodig. Hoewel op termijn de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) perspectief kan bieden voor Europese subsidies, is ook dan nationale



**Walcheren: kleinschaligheid door wegbeplanting en verbrede landbouw. De landbouw speelt in de Nationale Landschappen een belangrijke rol bij het beheer van de kernkwaliteiten, maar ook beplanting buiten agrarische percelen speelt een belangrijke rol bij kernkwaliteiten als kleinschaligheid en groen karakter.** (Foto: Rienk Kuiper)

(mede)financiering vereist. De wijze waarop deze hervorming zal plaatsvinden is echter nog ongewis en er zullen nog enige jaren mee gemoeid zijn voordat het zover is. Ten slotte speelt de bereidheid van agrariërs tot agrarisch landschapsbeheer een grote rol; het aantrekkelijke marktperspectief voor de grondgebonden landbouw kan hierop van invloed zijn (Kuiper en De Regt, 2007).

Bij de mid-term review van het GLB van 2003 is namelijk besloten de landbouwsubsidies te ontkoppelen van de productie. De lidstaten hebben een zekere mate van vrijheid gekregen in de manier waarop zij dit beleid vorm gaan geven. Nederland heeft ervoor gekozen om sinds 2006 bedrijfstoelagen uit te keren op basis van de historische rechten van ondernemers. De verdeling van GLB-gelden ligt in grote lijn echter vast tot aan 2013. De voorbereiding van de herziening van de verdeling en de omvang van de GLB-gelden start ongeveer in 2008 (Van den Heiligenberg et al., 2007).

# Literatuur

- Crommentuyn, L.E.M., J.M.J. Farjon, C. den Dekker en N. van der Wulp (2007). Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006: Nulmeting landschap en groen in en om de stad, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven..
- Buuren, P.J.J. (2005). De (on)mogelijkheden van provinciale planologische verordeningen. *Bouwrecht* 42: 476-481.
- CBS (2003) Bestand Bodemgebruik, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg.
- CBS (2007) Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg, [www.statline.nl](http://www.statline.nl).
- Dijkstra, H, J.F. Coetier, M.A. van der Haar, A.J.M. Koomen en W.L.C. Salden (1997). Veranderend cultuurlandschap. Signalering van landschapsveranderingen van 1900 tot 1990 voor de Natuurverkenning 1997. Rapport, DLO-Staring Centrum, Wageningen.
- Dirkx, G.H.P., H. Agricola en J. Roos-Klein Lankhorst (2006a). Landschap in Natuurbalans 2005: Signalen over landschapsdynamiek en ruimtegebruik en verkenning van de opgave voor het Nationale Landschappenbeleid, Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Dirkx, G.H.P. en Roos-Klein Lankhorst (2006b). Verstedelijking en de kwaliteit van het landschap; de visuele verstoring gemeten. *Landschap* 23: 56-61.
- Dirkx, G.H.P. (2007). Landbouw in Nationale Landschappen; Drager van het cultuurlandschap? *Landschap* 2: 89-98.
- Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch en A.L. Gerritsen (2007). De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening: Casuïstiek Natuurbalans 2007. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, rapport, Wageningen.
- Duinhoven, G. van, en H. Weersink (2004). Een onverwacht floristisch eldorado. *Vakblad Natuur Bos Landschap*, 1 (5): 7-9.
- EZ (2001). Bestuursvereenkomst landelijke ontwikkeling windenergie (BLOW). Ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- Gerritsen, A.L., J. Kruit en W. Kuindersma (2005) Ontwikkelen met kwaliteit : een verkenning van evaluatiecriteria. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Werkdocument, Wageningen.
- Hazeu, G.W. (2005). Landelijk Grondgebruiksbestand Nederland (LGN5): Vervaardiging, nauwkeurigheid en gebruik. Alterra, Wageningen.
- Heiligenberg, H.A.R.M. van den, J. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink en H. van Zeijts (2007). Opties voor Europese landbouwsubsidies. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- IPO en ministerie van LNV (2007). Nederlandse Catalogus Groenblauwe diensten 2007. Interprovinciaal Overleg & Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- Janssen, J., N. Pieterse en L. van den Broek (2007). Nationale Landschappen: Beleidsdilemma's in de praktijk. Ruimtelijke Planbureau, Den Haag.
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas, P.H. Kersten (2008). Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur?: Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kersten, P. (2005). Een Nota Ruimte met nieuwe vergezichten, maar kijk ook eens de andere kant op. *Boundary of Space en Wageningen UR*, Wageningen.
- Kistenkas, F.H., Juridische hardheid en cultuurhistorisch beleid (2006). *Openbaar Bestuur* 16 (6/7): 19-21.
- Kistenkas, F.H. (2007). Landschap en natuur onder de nieuwe Wro. *Landschap* 24 (30): 137-145.
- Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, D.J. Brus, L.J. Keunen, G.J. Maas, T.N.M. van der Maat, & T.J. Weijsschedé (2004). Steekproef landschap: actuele veranderingen in het Nederlandse landschap. Alterra, Wageningen.
- Koomen, A.J.M., G.J. Maas en T.J. Weijsschedé (2006). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen: Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- Kuiper, R. (2007). Perspectieven nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening: Als bestuurders willen kan er veel. *Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine* 25 (5): 34-36.
- Kuiper, R. en W.J. de Regt (2007). Landbouw in de Nationale Landschappen: Perspectief grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap.. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Kuiper, R. (2008). Rijksdoelen lopen risico met nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening: Borging natuur en landschap onzeker in transitieperiode. Milieu- en Natuurplanbureau, webpublicatie [www.mnp.nl](http://www.mnp.nl), Bilthoven.
- Leeuwen, N. van (2004). Bestand BodemGebruik en Top10Vector geharmoniseerd. *Geo-Info* (5): 218-222.
- Leneman, H., M.A.H.J. van Bavel, M.J. Bogaardt, S.T. Goddijn en T.A. Vogelzang (2006). Ontwikkelingsgericht financiering zoeken: Achtergronden bij de ontwikkeling van een stappenplan voor de financiering van projecten in Nationale Landschappen. Rapport Landbouw Economisch Instituut, Den Haag.
- LexisNexis (2007). LexisNexis Academic NL, [academic.lexisnexis.nl/wageningen](http://academic.lexisnexis.nl/wageningen).
- LNV (2004) Agenda voor een Vitaal Platteland. Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2007a). Dit is LNV. Introductiedossier Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Den Haag.
- LNV (2007b). Kwaliteitsagenda Landschap: een tussenstand. Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer, kenmerk DP. 2006/1040, 21 november 2007, Ministerie van Landbouw, Den Haag.
- Milieu- en Natuurcompendium (2007). [www.milieuennatuurcompendium.nl/indicatoren/nlo386-Windvermogen-in-Nederland.html?i=6-38](http://www.milieuennatuurcompendium.nl/indicatoren/nlo386-Windvermogen-in-Nederland.html?i=6-38).
- MNP (2007). Ecologische evaluatie regelingen voor natuurbeheer Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000-2006. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.
- Nieuwenhuizen, W. en J. Roos-Klein Lankhorst (2007). Landschap in de Natuurbalans 2006. Landschap in verandering tussen 1990 en 2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006, werkdocument WOT Natuur- en Milieu, Wageningen.
- NIROV (2006). De Nieuwe Kaart van Nederland, [www.nieuwekaart.nl](http://www.nieuwekaart.nl).
- OCenW (1998). Nota Belvedere: beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag.
- OCenW (2007). Kunst van leven: Hoofdlijnen cultuurbeleid. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag.
- Parlando (2007). [Parlando.sdu.nl](http://Parlando.sdu.nl).
- Pedroli, G.B.M. en N.F.C. Hazendonk (2004). De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse landschapsbeleid. Alterra-rapport 930, Wageningen.
- Provincie Drenthe (2006). Energie Drenthe: Nota energiebeleid 2006-2010. Provincie Drenthe, Assen.
- Provincie Gelderland (2007). Streekplanuitwerking Nationale Landschappen. Provincie Gelderland, Arnhem.
- Provincie Noord-Brabant (2006). Uitvoeringsprogramma 2007 t/m 2013: Nationaal Landschap Het Groene Woud. Provincie Noord-Brabant, Den Bosch.
- Gedeputeerde Staten Provincie Noord-Brabant (2006). Ontwerpbesluit Gedeputeerde Staten, 27 juni 2006, archiefnummer 1219264.
- Provincie Flevoland (2006). Omgevingsplan Flevoland. Provincie Flevoland, Lelystad.
- Provincie Friesland (2000). Streekplan Windstreek 2000. Provincie Friesland, Leeuwarden.
- Provincie Friesland (2007). Evaluatie Windstreek 2000. Provincie Friesland, Leeuwarden.
- Provincie Friesland Persbericht (2007). Geen nieuw beleid voor windenergie. Persbericht provincie Friesland, 14 november 2007, Leeuwarden.
- Provincie Groningen (2006). Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Middag-Humsterland 2007-2013; basisdocument. Provincie Groningen, Groningen.

- Provincie Noord-Holland (2006) Streekplanherziening: Begrenzing nationaal landschap Laag Holland, van het streekplan Noord-Holland Zuid en het ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord. Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Provincie Zeeland (2006). Omgevingsplan Zeeland 2006-2012. Provincie Zeeland, Middelburg.
- RLG (2005). Tijd voor kwaliteit; Advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland, Raad Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Raad van State (2007). Afdeling bestuursrechtspraak, LJ nummer: BB1740.
- Raad van State (2007). Afdeling bestuursrechtspraak, LJ nummer: BB4351.
- Roos-Klein Lankhorst, J., S. de Vries, A.E. Buijs, A.E. van den Berg, M.H.I. Bloemmen en C. Schuiling (2005). BelevingsGIS versie 2 : waardering van het Nederlandse landschap door de bevolking op kaart. Alterra, Wageningen.
- Groffen, B. en P. Lamberigts (2003). Beleidsmonitor Belvedere 2003: Beleidsevaluatie Hoofdrapport. Royal Haskoning, Nijmegen.
- Rechtbank 's-Gravenhage (2007). sector bestuursrecht, eerste afdeling, meervoudige kamer, LJN-nummer: LJ nummer: AZ1171.
- Ruimtelijk Planbureau (2008). Briefadvies over de Landelijke Uitwerking Windmolens. Kenmerk RPB200800096-7-51, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.
- Schöne, M.B. (2007). Windturbines in het landschap. Buro Schöne, Assen.
- Sijmons, D. (2007). Windturbines in het Nederlandse landschap. Atelier Rijksbouwmeester, Den Haag.
- Stichting Platform Werelderfgoed Nederland (200&). www.werelderfgoed.nl.
- Tooren, B. van, N. van der Ploeg en P. Dirks (2007) Evaluatie landschapselementen 2007: Een evaluatie van het beheer van landschapselementen bij Natuurmonumenten. Rapport Natuurmonumenten, 's-Graveland.
- Tweede Kamer (2007). Motie van Gent, Tweede Kamer, nummer 31 200 XIV-54.
- Vader, J. en H. Leneman (2006). Draggers landelijk gebied: Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006. Rapport Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Venhuizen, H. en F. van Westrenen (2005). De Beemsters: een ontwikkelingsvisie voor de Beemster op basis van eigen kwaliteiten. Bureau Venhuizen, Rotterdam.
- VROM (2006). Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling, deel 4: tekst na parlementaire instemming. Ministerie van VROM, Den Haag.
- VROM (2007). Brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer, kenmerk 30 800 XI-88, 26 maart 2007, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM-Inspectie (2006). Landelijke Rapportage VROM-brede Gemeenteonderzoeken 2006, VROM Inspectie, Haarlem.
- Windservices Holland (2007). home.planet.nl/~windsh.
- WOt Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.

## Bijlage I Overzicht provinciale organisaties voor landschapsbeheer

Landschapsbeheer Groningen  
Landschapsbeheer Friesland  
Landschapsbeheer Drenthe  
Landschap Overijssel  
Stichting Landschapsbeheer Gelderland  
Landschapsbeheer Flevoland  
Landschapsbeheer Utrecht  
Landschap Noord-Holland  
Landschapsbeheer Zuid-Holland  
Stichting Landschapsbeheer Zeeland  
Coördinatiepunt Landschapsbeheer Noord-Brabant  
Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL)





## Bijlage 2 Ondertekenaars Europese Landschapsconventie

**Partijen die het Landschapsmanifest onderschrijven:**

Stichting Landschapsbeheer Nederland  
Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied, SBNL  
Federatie Particulier Grondbezit, FPG  
Staatsbosbeheer  
Stichting Natuur en Milieu  
Vereniging Natuurmonumenten  
Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen, NEPROM  
AM Grond en Wonen  
Federatie Welstand  
De Landschappen  
IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieu-educatie  
Natuurlijk Platteland Nederland, NPN  
Stichting Nederlands Cultuurlandschap  
Nederlandse Vereniging van Tuin- en Landschapsarchitectuur, NVTL  
Platform Landschap en Cultuurhistorie  
LTO Nederland  
Koninklijke Nederlandsche Heidemaatschappij, KNHM  
Arcadis  
Stichting wAarde  
Unie van Bosgroepen  
Platform Biologica  
Vogelbescherming Nederland  
Centrum voor Landbouw en Milieu, CLM  
Stichting Lange Afstand Wandelpaden, SLAW  
Stichting Veldwerk Nederland, SVN  
Vlinderstichting  
Vereniging van Recreatieondernemers Nederland, RECRON  
Prof. dr. G. de Snoo, hoogleraar Agrarisch natuurbeheer, Universiteit Wageningen



## Bijlage 3 Selectiecriteria Nieuwe Kaart van Nederland

**Versie:** Nieuwe Kaart van Nederland, december 2006

**Type:** shapefiles

**Selecties voor 'wonen':** (uit: gemeenten\_wonen\_polygon.shp)

**Aanduiding =** 'functievlak' OF 'functievlak/functielijn' OF 'zoekgebied'

**Bestemming =** bedrijfs-, dienstwoning  
 bijzondere woonvormen  
 erf/tuin bij wonen  
 gemeenschappelijk wonen  
 landgoederen  
 voorzieningen  
 wonen  
 wonen: gestapeld  
 wonen: niet gestapeld  
 woonschipligplaats  
 woonwagenstandplaats

**Selectie voor 'werken':** (uit gemeenten\_werken\_polygon.shp)

**Aanduiding =** 'functievlak' OF 'functievlak/functielijn'

**Bestemming =** bedrijfs-, dienstwoning  
 bijzondere woonvormen  
 dienstverlening  
 glastuinbouw & niet-grondgebonden landbouw  
 kantoorfunctie  
 niet zijnde dienstverlening  
 persoonlijke/overige dienstverlening  
 werken  
 wonen  
 wonen: gestapeld  
 zakelijke dienstverlening



## Bijlage 4 Geraadpleegde (buitenlandse) deskundigen

Voor een vergelijking van het landschapbeleid in Nederland, Vlaanderen, Duitsland, Engeland en Frankrijk zijn de volgende deskundigen geraadpleegd:

Marc Antrop, Universiteit Gent (B)

Geert de Blust, Instituut Natuur- en Bosonderzoek van de Vlaamse Gemeenschap

Piet Quataert, Regionaal Landschap Meetjesland (B)

Graham.Fairclough, English Heritage (UK)

Christopher Smith, Natural England (UK)

Hans Joachim Berg, Kreis Wesel, Naturpark Hohe Mark (D)

Ilke Marschall, Universität Potsdam (D)

Jean-François Seguin, Bureau des Paysages, Ministère de l'écologie et du développement durable (F)

Pierre Zimmermann, Parc Naturel Regional Vosges Nord (F)

Rob Jongman, Alterra

Arjan Koomen, Alterra



Literatuur 69

Bijlage 1	Overzicht provinciale organisaties voor landschapsbeheer	71
Bijlage 2	Ondertekenaars Europese Landschapsconventie	73
Bijlage 3	Selectiecriteria Nieuwe Kaart van Nederland	75
Bijlage 4	Geraadpleegde (buitenlandse) deskundigen	77

## Huidig landschapsbeleid schiet tekort

De Natuurbalans is een jaarlijkse rapportage van het Planbureau voor de Leefomgeving (voorheen Milieu- en Natuurplanbureau). Dit rapport is het achtergrondrapport bij het hoofdstuk Landschap uit de Natuurbalans 2007.

De Natuurbalans 2007 kwam uit bij de eerste begroting van het kabinet Balkenende IV. Daarom beschreef de balans hoe het ervoor staat met natuur en landschap en welke maatregelen prioriteit verdienen in het licht van beleidsdoelen en maatschappelijk draagvlak.

Uit het onderzoek blijkt dat het huidige landschapsbeleid tekortschiet. De bescherming van de twintig Nationale Landschappen in Nederland door ruimtelijk beleid is nog ver weg. Hierdoor blijven er unieke kenmerken van deze Nationale Landschappen verdwijnen. Zo neemt de openheid de komende jaren met 10% af als alle bouwplannen uitgevoerd worden. Daarnaast is er te weinig geld om het landschap te onderhouden, zowel binnen als buiten de Nationale Landschappen.