

# Landschap beschermen en ontwikkelen

Evaluatie en beleidsopties

Briefadvies



PBL-publicatienummer 500156001/2008

# Landschap beschermen en ontwikkelen

Evaluatie en beleidsopties

## **Landschap beschermen en ontwikkelen**

Evaluatie en beleidsopties

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

PBL-publicatienummer 500156001/2008

### *Coördinatie en eindredactie*

Rienk Kuiper (projectleider), Petra van Egmond, Simone de Groot, Hans Farjon, Harm van den Heiligenberg, Wim Nieuwenhuizen, Daniëlle Snellen (allen PBL), Joep Dirx (WOT Natuur en Milieu)

### *Redactie figuren*

Marianne Abels, Carol Bartels, Jos Diederiks, Allard Warrink (allen PBL)

### *Fotografie*

Rienk Kuiper

### *Tekstredactie*

Taalcentrum VU, Nienke Noorman (PBL)

### *Vormgeving en opmaak*

Uitgeverij RIVM

### *Contact*

Rienk Kuiper: [rienk.kuiper@pbl.nl](mailto:rienk.kuiper@pbl.nl)

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)

# Inhoud

Samenvatting 5

1 Inleiding 7

2 Landschapsdoelen nog niet binnen bereik 9

3 Waarom worden de doelen niet bereikt worden 13

4 Beleidsopties 17

5 Conclusie en beschouwing Agenda Landschap 25

Literatuur 27



## Samenvatting

Voor u ligt de publicatie *Landschap beschermen en ontwikkelen: evaluatie en beleidsopties*, een beknopte studie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) naar het landschapsbeleid in Nederland. Het PBL brengt deze notitie uit naar aanleiding van de Kamerbehandeling van de Agenda Landschap.

In dit rapport constateert het PBL dat de beleidsdoelen van het Rijk ten aanzien van het landschap nauwelijks binnen bereik liggen. Zowel op het gebied van de algemene landschapskwaliteit, van de Nationale Landschappen als ook de balans tussen rood en groen rond de steden is de kans om binnen de gestelde termijnen de gewenste doelen te bereiken zeer beperkt. Dit moeizame bereiken van beleidsdoelen heeft diverse oorzaken.

- Landschap heeft, ondanks grote maatschappelijke belangstelling, een zwakke positie ten opzichte van andere beleidsterreinen. Het is een collectief goed, zonder duidelijk aanwijsbare probleem eigenaar, waarvoor de vrije markt niet werkt om de gewenste bescherming of ontwikkeling tot stand te brengen.
- Het landschapsbeleid is te zacht en te vaag. Stimuleringsmaatregelen en beleidsintenties leggen het af tegen het juridisch kader en het financieel instrumentarium van veel rode functies en het beleid wordt vaak relatief snel weer aangepast.
- Handhaving van het beleid moet plaatsvinden op lokaal niveau (eerstelijns handhaving), alwaar het vaak ontbreekt aan prioriteit, capaciteit en kennis.
- De beleidsdoelen zijn veel ambitieuzer dan het bijbehorend financieel instrumentarium. Zowel voor regulier landschapsbeheer als voor het behoud en ontwikkeling van de Nationale Landschappen zijn er aanzienlijke tekorten die niet door de markt worden ondervangen.

De notitie geeft ook een aantal beleidsopties om tot een sterker landschapsbeleid te komen.

In het kort gaat het om de volgende zaken:

- De Wro biedt uitstekende mogelijkheden om een effectief planologisch beschermingsregime op te stellen. Generiek beleid volstaat echter niet, differentiatie is noodzakelijk. Geef aan wat er waar precies beschermd moet worden, onder wiens verantwoordelijkheid en onder welke randvoorwaarden en houd gedurende langere tijd vast aan dit beleid.
- Nieuwe ontwikkelingen zijn vaak nodig en gewenst. Dit hoeft de landschapsdoelen niet altijd te schaden maar kan ook bijdragen aan nieuwe landschapsvorming. De SER ladder biedt goede mogelijkheden om de locatiekeuze zorgvuldig te geleiden. Vormgeving kan op diverse manieren een kwaliteitsimpuls krijgen.
- Handhaving van Rijks- of provinciale belangen blijft een zwak punt. Blijvende mogelijkheden voor Rijk of provincie om te kunnen sturen in de handhaving op lokaal niveau lijken gewenst.
- Er zijn extra publieke middelen nodig om de landschapsdoelen te realiseren. Financiering uit de markt biedt onvoldoende soelaas en ook de vermaatschappelijking van landbouwsubsidies is op de kortere termijn nog geen optie. Bovenplanse verevening is binnen de Wro momenteel geen optie. Fiscale faciliteiten zijn dat wel. Een eenvoudiger, effectiever en meer continuïteit biedend stelsel voor landschapsbeheer zal deelname voor particuliere partijen aantrekkelijker maken.

Het PBL heeft deze bevindingen naast de nieuwe Agenda Landschap gelegd. De Agenda Landschap is primair *agenderend*. Concrete maatregelen om de zwakke positie van landschapsbeleid, de tekortkomingen van het beleid, het gebrek aan handhaving en het tekort

aan financiële middelen aan te pakken worden niet benoemd. De Agenda is daarmee vooral een handzaam overzicht van lopende en voorgenomen acties op het terrein van landschapsbeleid en een tussenstap in de verbetering van het landschapsbeleid. Het PBL hoopt dat deze notitie een bijdrage kan zijn aan de volgende stap in dit proces.



# I Inleiding

Het Nederlandse landschap is uniek in zijn diversiteit. Het mag zich bovendien verheugen in een grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Zo maakt een groot aantal organisaties, variërend van de in de NEPROM verenigde projectontwikkelaars tot natuur- en milieu-organisaties, zich zorgen over de ‘verrommeling’ van het landschap. Een groot aantal maatschappelijke organisaties en overheden sloot in het najaar van 2008 het Akkoord van Apeldoorn om de toekomst van het cultuurlandschap veilig te stellen (zie kader). Eerder al, in 2005, bracht de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap het Deltaplan voor het Landschap uit, waarin ze onder andere pleitte voor de aanleg van nieuwe landschapselementen. In reactie op de motie Slob in de Tweede Kamer, waarin werd gevraagd om een plan van aanpak naar aanleiding van dit Deltaplan Landschap, heeft de minister van LNV een Agenda Landschap aangekondigd. Daarnaast heeft zij een Taskforce Financiering Landschap ingesteld om te onderzoeken hoe het behoud en de ontwikkeling van het landschap op de lange termijn gefinancierd kunnen worden.

Ondanks de grote maatschappelijke belangstelling en beleidsinspanningen blijven vooralsnog de meeste landschapsdoelen van het Rijk, zoals bescherming van landschapskwaliteit en ontwikkelen met behoud van de balans tussen rood en groen, buiten bereik. Hoe komt dat? In deze notitie geeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan in hoeverre de doelen van het landschapsbeleid binnen bereik liggen, hoe de achterblijvende resultaten verklaard kunnen worden, en met welke beleidsopties de doelen wel binnen bereik kunnen komen. In de concluderende paragraaf worden deze bevindingen naast de nieuwe Agenda Landschap gelegd.

Het PBL concludeert dat het beleid onvoldoende concreet is, dat continuïteit en handhaving ervan ontbreken, en dat Rijk en provincies te weinig financiële middelen inzetten om de beoogde doelen te bereiken. Met de Agenda Landschap heeft het Rijk weliswaar enkele van deze oorzaken al onderkend, maar de uiteindelijke besluitvorming over het landschapsbeleid moet nog plaatsvinden.

## Akkoord van Apeldoorn

Een groot aantal overheden en belangenorganisaties heeft op 27 september 2008 het Akkoord van Apeldoorn getekend. In dit akkoord onderschrijven zij dat, om de toekomst van het cultuurlandschap veilig te stellen, er enerzijds een krachtig ruimtelijk beleid nodig is en anderzijds moet worden geïnvesteerd in kwaliteit. Een krachtig ruimtelijk beleid moet tegengaan dat gebieden verrommelen en dat steden en dorpen zich ongebreideld uitbreiden. Investeren in kwaliteit betekent op sommige plaatsen waardevolle

cultuurlandschappen beschermen en versterken, en op andere plaatsen juist nieuw landschap ontwikkelen. Het betekent ook het landschap toegankelijker maken en de belevingswaarde ervan vergroten, extra investeren in aanleg en beheer, en de uitvoering en het beheer krachtiger organiseren.

(Landschapsmanifest 2008)



Het Nederlandse landschap is uniek in zijn diversiteit

## 2 Landschapsdoelen nog niet binnen bereik

Het Rijk heeft zijn landschapsdoelen in de Nota Ruimte (Min.vROM et al. 2006) onderverdeeld in drie beleidsvelden: 1) basiskwaliteit voor het hele Nederlandse landschap, 2) specifiek beleid voor Nationale Landschappen en 3) ontwikkeling van groene recreatiegebieden rond de grote steden (de rood-groenbalans).

Voor deze doelen heeft het PBL de trend in beeld gebracht, en de kans om de doelen te bereiken. Tabel 1 laat zien dat met het huidige beleid de meeste landschapsdoelen waarschijnlijk niet worden gehaald. Met extra beleidsinzet kunnen enkele doelen wel binnen bereik komen, zoals de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen. Voor andere doelen, zoals de waardering voor landschap en groen, blijft ook met aanvullend maatregelen de kans klein dat ze worden gehaald.

De Nota Ruimte bevat geen aparte doelen voor ‘ontwikkelen met kwaliteit’. Wel voert het rijk een stimuleringsbeleid. Zo is een rijksadviseur voor het landschap ingesteld, gelieerd aan de Rijksbouwmeester die een dergelijk adviseursschap al langer had voor de stedelijke gebieden.



**De Nota Ruimte streeft een basiskwaliteit na voor het hele Nederlandse landschap. Bereikbare en toegankelijke recreatiemogelijkheden zijn onderdeel van de basiskwaliteit.**

### Algemene landschapskwaliteit

Aardkundige en cultuurhistorische landschapselementen staan onder druk van verstedelijking en ontwikkelingen in de landbouw (glastuinbouw, intensieve teelten, schaalvergroting).

Aardkundige waarden zijn bijvoorbeeld het reliëf van oeverwallen en kreekruggen.

Cultuurhistorische elementen zijn bijvoorbeeld oude slootpatronen en houtwallen. Deze vormen de ‘natuurlijke en culturele kernkwaliteiten’ van het landschap zoals de Nota Ruimte



**Figuur 1** Veel lijnvormige landschapselementen zijn de laatste eeuw verdwenen, de percelen zijn sterk vergroot, zoals bij Lochem. Bron: Rienks et al. (2008)




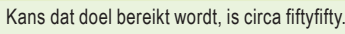

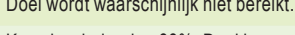

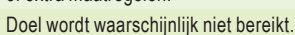
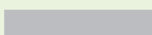
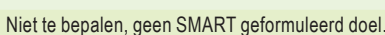
die noemt. De meeste van deze kwaliteiten zijn al voor 1990 verloren gegaan, onder andere door grootschalige ruilverkavelingen. Vanaf 1990 zijn deze kwaliteiten vooral afgenomen door verstedelijking (Koomen et al. 2004, Koomen et al. 2007). Maar landbouwkundige ontwikkelingen zoals de toename van glastuinbouw, intensieve teelten en de schaalvergroting blijven de kwaliteiten ook onder druk zetten. Openheid van het landschap, in veel gebieden beschouwd als een kernkwaliteit, staat onder druk van schaalvergroting in de landbouw, verstedelijking en natuurontwikkeling (Daalhuizen et al. 2008).

Om de landschapsdoelen te realiseren, wordt in de Nota Ruimte gepleit voor bundeling van verstedelijking en van intensieve landbouw. De uitvoering van deze bundeling loopt in lijn met de gestelde doelen. Zo zijn nieuwe woningen vooral gebouwd in gebieden rondom de grotere steden: de bundelingsgebieden. Van alle woningen die er tussen 2000 en 2006 zijn bijgekomen, ligt 55% in een bundelingsgebied. Dat is een fractie hoger dan het bundelingspercentage van de totale woningvoorraad. Daarnaast is meer dan 40% van de nieuwbouwwoningen in bestaand bebouwd gebied gerealiseerd.

Het Rijksbeleid is niet alleen gericht op de feitelijke situatie in het landschap, maar bevat ook belevingsdoelstellingen. Zo is het beleid gericht op een aanzienlijke verhoging van de waardering van het landschap (Min. LNV 2007, artikel 24). Om deze waardering in beeld te brengen heeft het PBL belevingsonderzoek uitgevoerd. De kans om dat doel te halen is klein omdat de huidige waardering al redelijk hoog is (gemiddeld rapportcijfer 7,3 (Crommentuijn et al. 2007)). Overigens is dit doel in de Agenda Landschap naar beneden bijgesteld (LNV 2008).

Het landschap wordt bepaald door een samenspel van natuurlijke en menselijke factoren en die ontwikkelingen staan niet stil. Hoewel mensen de noodzaak van veranderingen wel inzien met het oog op de gebruikskwaliteit voor functies als wonen, werken en recreëren, worden veranderingen die het landschap aantasten meestal niet wenselijk geacht, tenzij ze ook een groen karakter dragen (Steenbekkers et al. 2008). Uit onderzoek naar verrommeling is gebleken dat vooral de visuele verstoring door grote bedrijfsgebouwen (inclusief kassen en grote stallen) en infrastructuur de belevingswaarde van het landschap negatief beïnvloedt (Crommentuijn et al. 2007). Het is niet aannemelijk dat de bestaande ervaren verstoring in de toekomst aanzienlijk wordt verminderd en nieuwe ontwikkelingen zullen mogelijk ook als storend worden ervaren. In

Tabel 1 Kans dat de landschapsdoelen uit de Nota Ruimte gerealiseerd worden

|   | Trend<br>1990 – 2006                   | Trend<br>2002 – 2006   | Kans om doel tijdig<br>te bereiken  |
|---|--|--|---|
| <b>Algemene landschapskwaliteit</b>   |  |  |   |
| Visuele verstoring landschapsbeleving   |  |  |   |
| Natuurlijke en culturele kernkwaliteiten <sup>1</sup>   |  |  |   |
| Bundeling wonen, werken en intensieve landbouw  |  |  |   |
| Gebruikswaarde <sup>2</sup>   |  |  |   |
| Waardering van het landschap  |  |  |   |
| <b>Nationale Landschappen</b>   |  |  |   |
| Kernkwaliteiten Nationale Landschappen  |  |  |   |
| Migratiesaldo nul   |  |  |   |
| Vrije snelweguitzichten <sup>3</sup>  |  |  |   |
| Waardering Nationale Landschappen   |  |  |   |
| <b>Rood-groenbalans stedelijke netwerken</b>  |  |  |   |
| Recreatieve gebruikswaarde groen om de stad   |  |  |   |
| Waardering groen om de stad   |  |  |   |
| Bouwen in rijksbufferzones  |  |  |   |
| Realisatie recreatie om de stad   |  |  |   |
| <b>Legenda</b>  |  |  |   |
| <b>Kolommen 'Trend'</b>   |  | <b>Kolom 'Kans om doel tijdig te bereiken'</b>                                       |   |
|                          | Verbetering                            |  | Doel wordt waarschijnlijk bereikt.<br>Kans is meer dan 66%.   |
|                          | Stabiel, geen substantiële verandering |  | Kans dat doel bereikt wordt, is circa fiftyfifty.   |
|                          |  |  | Doel wordt waarschijnlijk niet bereikt.<br>Kans is minder dan 33%. Doel kan wel bereikt worden met meer tijd en/of extra maatregelen. |
|                          | Verslechtering                         |  | Doel wordt waarschijnlijk niet bereikt.<br>Kans is minder dan 33%.  |
|                          | Niet te bepalen                        |  | Niet te bepalen, geen SMART geformuleerd doel.  |
| 1 De beoordelingsmethode voor culturele vernieuwing en architectonische vernieuwing is nog in ontwikkeling. |  |  |   |
| 2 De indicator nog niet operationeel.   |  |  |   |
| 3 De indicator nog niet operationeel voor de specifieke panorama's uit de Structuurvisie.                   |  |  |   |
| Bron: Bollen et al. (2003), PBL (2008), Ritsema Van Eck & Farjon (2008)                                     |  |  |   |

de Agenda Landschap is de streefwaarde voor verhoging van de landschapswaardering al naar beneden bijgesteld.

### Nationale Landschappen

Doelstelling van beleid is behoud en ontwikkeling van kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen. Deze Nationale Landschappen omvatten zowel Nederlandse landschappen die uniek zijn in de wereld, zoals de veenweidegebieden, als ook landschappen die om andere redenen (met name cultuurhistorische of natuurlijke waarde) bescherming verdienen. Bekende kwaliteiten die in meerdere Nationale Landschappen voorkomen zijn openheid, groen karakter, kenmerkende verkavelingspatronen en kleinschaligheid. De Nota Ruimte heeft, per Nationaal

Landschap, de kernkwaliteiten globaal benoemd en aan de provincies gevraagd om deze nader uit te werken. Dat proces is nog volop gaande. Hoe de bescherming van de kernkwaliteiten onder de nieuwe Wro geregeld zal worden, is vooralsnog onduidelijk. Met name de kernkwaliteit openheid staat in een deel van de landschappen onder druk omdat deze kwaliteit niet zo goed combineert met verstedelijking en bepaalde ontwikkelingen binnen de landbouw (Ritsema Van Eck & Farjon 2008).

De beleidsdoelstelling om de waardering van het landschap te verhogen geldt ook voor de Nationale Landschappen. Het landschap van de Nationale Landschappen wordt gemiddeld aantrekkelijker gevonden dan het landschap daarbuiten. Deze landschappen zijn met name geselecteerd op natuurlijke en cultuurhistorische waarden, wat deze hoge waardering mede verklaart. Vooral Nationale Landschappen met een besloten karakter worden hoger gewaardeerd dan het landschap daarbuiten (Crommentuijn et al. 2007). Ook hier geldt dat de kans om het doel te halen is klein omdat de huidige waardering al redelijk hoog is.

### **Rood-groenbalans**

Randstedelingen zijn minder tevreden over het groen rondom de stad, dan andere stedelingen. De recreatieve vraag is groter dan het aanbod van specifieke groene recreatiegebieden en het recreatieve opvangvermogen van het cultuurlandschap. Dat laatste ligt zowel aan de kwaliteit van het landschap, als aan de recreatieve ontsluiting. Uit een vergelijking van de vijftig grootste gemeenten in Nederland (de G50) blijkt dat er in de vier grote steden onvoldoende wandel- en fietsmogelijkheden zijn binnen vijf kilometer van de woning. Ook in de andere gemeenten in het westen van het land is een tekort aan wandel- en fietsmogelijkheden. In de Randstad komt dit vooral doordat er rond de grote steden geen grote bosgebieden zijn (gebieden met een grote recreatieve opvangcapaciteit) (Ritsema Van Eck & Farjon 2008).

De rijksoverheid is er met haar bufferzonebeleid in het algemeen goed in geslaagd om verstedelijking tegen te houden en groen in de omgeving te behouden. In een aantal bufferzones is het aantal woningen echter wel toegenomen, en voor de toekomst zijn er woningbouwplannen voor tienduizend nieuwe woningen. In sommige gebieden staat het bufferzonebeleid dus sterk onder druk.

Om groen en rood meer in balans te brengen is het Rijksbeleid gericht op een toename van het recreatieve grondgebruik in Nationale Landschappen. Dit was in de periode 2000-2003 slechts bij een enkel Nationaal Landschap duidelijk zichtbaar. De verwerving van grond voor recreatiegebieden om de stad ligt op schema. De inrichting ervan blijft echter achter.

### 3 Waarom worden de doelen niet bereikt worden

Het lukt nog niet om alle maatschappelijke en politieke aandacht voor het landschap om te zetten in een effectieve bescherming en kwalitatief hoogstaande ontwikkeling van het landschap, en een bijbehorend investeringsprogramma. De doelen van het Nederlandse landschapsbeleid liggen dus grotendeels buiten bereik. Deze paragraaf geeft een overzicht van de belangrijkste oorzaken.

#### **Zwakke positie landschap bij hoge ruimtedruk**

De positie van het landschap is in het ruimtelijk beleid niet erg sterk. Hiervoor zijn globaal twee oorzaken. Ten eerste mag het landschap zich dan wel verheugen in een grote maatschappelijke belangstelling, maar de opvattingen over wat landschap is en welke waarden en doelen ermee verbonden zijn, lopen sterk uiteen. Burgers, boeren, projectontwikkelaars, natuurbeschermers, cultuurhistorici, landschapsarchitecten en gemeentebestuurders hebben elk hun ideeën, vanuit hun eigen invalshoek. Verschillende partijen streven daarmee ook verschillende doelen na in het landschap, die niet altijd verenigbaar zijn.

Dan zijn keuzes nodig. Voor de Nationale Landschappen en de Rijksbufferzones heeft het Rijk die keuzes – op hoofdlijnen – gemaakt in de Nota Ruimte. In deze gebieden ligt het accent op behoud van landschappelijke waarden. Beslissingen over de uitwerking van deze waarden en het bijbehorende beschermingsregime moeten echter nog grotendeels worden gemaakt. Buiten de Nationale Landschappen laat het Rijk het aan provincies en gemeente over om keuzes te maken.

Ten tweede is de druk op de ruimte groot, omdat burgers en bedrijven steeds meer ruimte nodig hebben voor wonen, werken en infrastructuur. Deze stedelijke functies hebben vaak duidelijke probleemeigenaren met bijbehorende financiering. Landschap is echter een collectief goed en heeft geen specifieke probleemeigenaar. Ondanks de waarde van het landschap voor Nederland als toeristisch-recreatief product (Breman et al. te verschijnen) en voor het internationale vestigingsklimaat als onderdeel van een aantrekkelijk leefklimaat (alhoewel over het precieze belang geen consensus bestaat (Luttik et al. te verschijnen)), betalen landschapsconsumenten en ondernemers geen prijs voor het genot van het landschap. Producenten, bijvoorbeeld boeren, die zo werken dat landschapsaantasting wordt voorkomen, krijgen geen hogere prijs voor hun melk of andere landbouwproducten. De vrije markt werkt niet voor collectieve goederen en deze vragen daarom om overheidsingrijpen (Van Ierland et al. 1994, Van Ierland 2008).

#### **Beleid is te zacht, te weinig concreet en het ontbreekt aan continuïteit**

In vergelijking met het beleid voor nieuwe woon- en werklocaties en infrastructuur, is het landschapsbeleid veel minder hard. Dit zachte beleid gaat gepaard met beleidsinstrumenten als beleidsintenties en stimuleringsmaatregelen, en niet met harde normen, grenzen en bijbehorend juridisch en financieel instrumentarium.

Verder is in het landschapsbeleid vaak niet duidelijk wat er precies moet worden ontwikkeld of beschermd en wiens belang en verantwoordelijkheid dat is. Een voorbeeld vormen de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen, die de provincies nog steeds niet concreet genoeg hebben gemaakt om ontwikkelingen aan te kunnen toetsen (Kuiper & De Regt 2007; Janssen et al. 2007). Wanneer het in concrete gebieden dus aankomt op een afweging van doelen



**Als de overheid zorgvuldig wil omgaan met de ruimte, dan moet het beschermingsbeleid voldoende concreet zijn.**

en belangen zullen harde en concrete doelen/afspraken (bijvoorbeeld Europese of wettelijke verplichtingen of dwingende afspraken of normen) vrijwel altijd de overhand krijgen boven zachte afspraken.

Ten slotte speelt gebrek aan continuïteit een rol in het matige succes van het landschapsbeleid. De steeds wisselende keuzes in het beleid hebben geleid tot geringe doorwerking van het beleid bij andere overheden (Koomen & Weijschedé 2002, Koomen & Weijschedé 2003, Janssen et al. 2007). Dit geldt zowel voor planologisch beleid (steeds weer nieuwe gebiedscategorieën en begrenzings) als voor financiële regelingen. Het ontbreken van langetermijnzekerheid voor boer of landeigenaar, in combinatie met administratieve lasten en concurrentie van wereldmarktprijzen, maakt deze regelingen niet aantrekkelijk (MNP 2005).

De Rijksbufferzones laten zien dat landschapsbeleid wel degelijk succesvol kan zijn. Het Rijk voert dit beleid al sinds eind jaren vijftig en het bestaat uit een combinatie van sturing op streek- en bestemmingsplannen en aankoop van gronden voor recreatie, natuur en blijvende landbouw. De bufferzones zijn aantoonbaar minder verstedelijkt dan het gebied daarbuiten. Onderzoek naar het bufferzonebeleid laat zien dat op de plaatsen waar dit beleid succesvol is geweest, de ingeslagen koers langdurig is vastgehouden (Bervaes 2001). Stabiel beleid kan ook tot meer draagvlak leiden. Dat blijkt in de Rijksbufferzone Midden-Delfland. Zowel provincie, gemeente als omwonenden zetten zich in om de bufferzone open te houden. De gemeente hier voert de taken op het gebied van ruimtelijke ordening worden vrijwel alle adequaat uit. Dat komt mede doordat de gemeente de landschappelijke waarden onderkent. Opvallend ten opzichte van



veel andere gemeenten is de actieve wijze waarop de handhaving plaatsvindt (VROM-Inspectie 2007a).

### Gebrekkige handhaving

Over het algemeen laat de handhaving van het ruimtelijk beleid door gemeenten echter sterk te wensen over (VROM-Inspectie 2007a). In de spaarzame gevallen waar het wel wordt gehandhaafd, blijkt het wel degelijk beschermend te kunnen werken (MNP 2005, VROM-Inspectie 2007b). Vooral bij kleine gemeenten schiet de handhaving tekort, door onvoldoende prioriteit, capaciteit en kennis (Raad voor het Landelijk Gebied 2005, Gerritsen et al. 2005, Nieuwenhuizen et al. 2008, Commissie Herziening Handhaving VROM-regelgeving 2008). Landschap telt als criterium weinig mee als er een locatie gekozen moeten worden voor

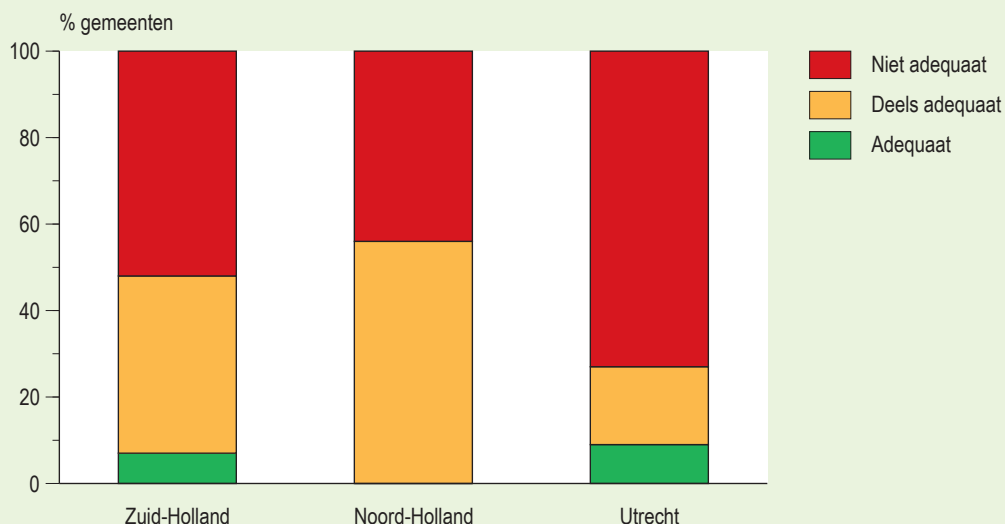
#### Actualiteit en handhaving bestemmingsplannen in Groene Hart onvoldoende

Rijk en provincies stimuleren gemeenten al vele jaren om hun bestemmingsplannen te actualiseren. Van al het landelijk gebied in Nederland heeft het Groene Hart de afgelopen decennia zonder twijfel de meeste aandacht gekregen van Rijk en provincies. Maar ook hier is slechts 40% van het aantal bestemmingsplannen actueel, waarmee naar schatting 50 tot 70% van de oppervlakte van het Groene Hart met actuele plannen is belegd. Gemeenten herzien bestemmingsplannen pas na twintig tot dertig jaar, terwijl de wettelijke termijn hiervoor tien jaar is.

Ook is er nog een groot handhavingstekort. Gemiddeld genomen handhaaft 44% van de gemeenten hun bestemmingsplannen 'deels adequaat' tot 'adequaat'. Slechts 15% van de plannen

beschikt over een handhavingsparagraaf. Gemeenten beschikken meestal niet over een uitvoeringsprogramma en hebben in hun werkprogramma's nauwelijks tijd ingeruimd om bestemmingsplannen te handhaven. De handhavingstaken worden bij ruim de helft van de gemeenten in het Groene Hart nog niet voldoende uitgevoerd. Als er een handhavingsbeleid en/of uitvoeringsprogramma is, biedt dit overigens nog geen garanties dat de handhaving in de praktijk adequaat is, en ook het omgekeerde geldt. Gemeenten met een handhavingsbeleid en/of uitvoeringsprogramma handhaven soms niet gestructureerd of eenduidig, terwijl gemeenten zonder beleid en/of programma dit soms wel goed doen. (VROM, 2006)

#### Beoordeling handhavingspraktijk 2006



**Figuur 2 Meerderheid van Groene-Hartgemeenten handhaaft bestemmingsplannen niet adequaat** Bron: VROM (2006)

verstedelijking, en gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt relatief vaak gebrekkig gehandhaafd. Zowel onder de oude WRO als onder de nieuwe Wro is de hele eerstelijns handhaving in handen van de gemeenten. Het Rijk controleert via ‘tweedelijns handhaving’ of gemeenten deze taak naar behoren uitvoeren. In de praktijk komt het er tot dusver grotendeels op neer dat maatschappelijke organisaties zich (vrijwillig) inzetten om toezicht te houden in het veld.

### Financiering is ontoereikend

Behoud en bescherming van natuurlijke en culturele kernkwaliteiten van het Nederlandse cultuurlandschap vraagt beheer van landschapselementen, met name de opgaande beplantingen. Deze kunnen verdwijnen als gevolg van verstedelijking of schaalvergroting in de landbouw, maar ook door achterstallig onderhoud. Vooral in de Noordelijke Wouden, Oost-Nederland, de Gelderse Vallei, het Rivierengebied en Zuid-Limburg komen relatief veel lijnvormige beplantingen voor op agrarische bedrijven.

Ongeveer de helft van de opgaande beplantingen is in beheer bij verschillende overheden en de reguliere beheerskosten ervan komen helemaal ten laste van publieke middelen. De andere helft van de beheerskosten komt voor rekening van agrarische bedrijven, niet-gouvernementele beheersorganisaties en particulieren. De huidige rijksbegroting biedt slechts ruimte om een tiende van de reguliere beheerskosten te financieren van niet-overheden (32 miljoen euro per jaar exclusief; zie kader Raming van beheerskosten; De Jong et al. te verschijnen).

Ook het behouden en ontwikkelen van de Nationale Landschappen kost geld. Deze kosten zijn al eerder in beeld gebracht. De Raad voor het Landelijk Gebied (2005), het Milieu- en Natuurplanbureau (2005) en de Dienst Landelijk Gebied (2006) hebben op basis van een analyse en extrapolatie van provinciale uitvoeringsprogramma's de investeringsbehoefte voor Nationale Landschappen voor de periode 2007-2020 vastgesteld op 225 tot 240 miljoen euro per jaar of 3,2 tot 3,4 miljard euro in totaal. Ten opzichte van de beschikbare middelen zou dit een extra investering vergen van 185 tot 200 miljoen euro per jaar.

#### Raming van beheerskosten

Het PBL heeft de reguliere beheerskosten van de huidige opgaande beplantingen laten onderzoeken (De Jong et al. te verschijnen). Deze worden (met een grote bandbreedte) geraamd op 64 miljoen euro per jaar, waarvan 32 miljoen euro door niet-overheden. De reguliere beheerskosten voor lijnvormige beplantingen zijn gemiddeld 755 euro per strekkende kilometer. Voor houtwallen, elzenhagen en knotbomen liggen de kosten hoger en voor bomenrijen lager.

Deze kosten zijn exclusief een aantal kosten:

- enkele landschapselementen die ontbreken in het gebruikte databestand;
- een vergoeding aan particuliere grondeigenaren voor opbrengstderving;
- een onderschatting van de beheerskosten in het huidige kostennormenboek;
- een vergoeding aan particuliere grondeigenaren voor als de grond fysieke handicaps opwerpt;

- een vergoeding aan particuliere grondeigenaren voor de inpassing van de beheerskosten in de landbouwbedrijfsvoering;
- een bonus om deelname te stimuleren;
- een vergoeding aan particuliere grondeigenaren om achterstallig onderhoud eenmalig weg te werken;
- de hogere beheerslasten van de veelal arbeidsintensievere landschapselementen nadat achterstallig onderhoud is weggewerkt (beheerslasten doorgesloten bomenrij zijn lager dan van herstelde houtwal).

Deze bijkomende kosten kunnen net zo hoog liggen als de reguliere beheerskosten die hier zijn geraamd. Er zijn verschillende ramingen in omloop. Door definitieverschillen kunnen deze flink uiteenlopen, maar bij correctie daarop liggen ze allemaal in dezelfde orde van grootte.

## 4 Beleidsopties

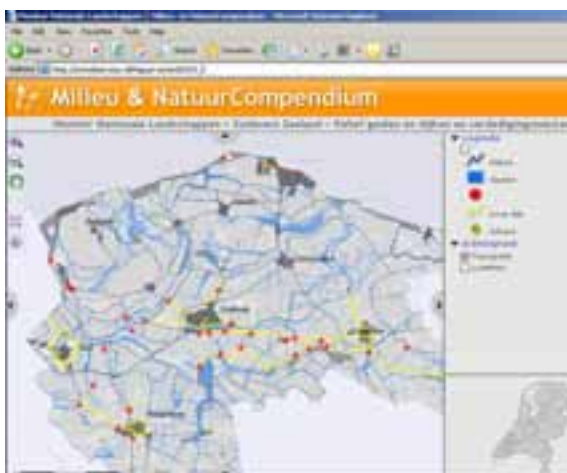
In de voorgaande paragrafen is geconstateerd dat de Rijksdoelen voor het landschap vooralsnog niet gehaald worden en dat de kans daarop ook in de toekomst veelal klein is. Verder is aangegeven welke oorzaken hier mede aan ten grondslag liggen. Deze paragraaf biedt een overzicht van wat de overheid kan doen om het landschapsbeleid effectiever te maken.

### Beschermen met effectief planologisch regime

Wanneer het Rijk de keuze maakt om bepaalde landschapswaarden te beschermen, zoals in de Nationale Landschappen en de Rijksbufferzones, dan vraagt dit om consistentie, helderheid en continuïteit van beleid (Bervaes et al. 2001, Kuiper & De Regt 2007, Janssen et al. 2007). Het moet volstrekt helder zijn wat er beschermd moet worden, wiens belang dat is (bijvoorbeeld nationaal belang), hoe de verantwoordelijkheden liggen en welke richtlijnen er gelden. Dit is tot nu toe onvoldoende het geval. Een voorbeeld hiervan is dat in de huidige beschrijving van de Nationale Landschappen niet duidelijk is wat nu precies het nationale belang is dat bescherming vraagt en onder welke voorwaarden ontwikkeling wel of niet kan plaatsvinden (Janssen et al. 2007). De Nota Ruimte vraagt de provincies de globaal beschreven kernkwaliteiten concreet te maken. Dat is tot op heden niet gebeurd. Er bestaan geen heldere afspraken tussen Rijk en provincies op welke termijn dat wel het geval zou moeten zijn.

Ook moet het beleid worden afgestemd op de specifieke opgave in een bepaald gebied en de context waarbinnen deze opgave gerealiseerd moet worden. Is er bijvoorbeeld sprake van een over- of onderdrukregio. In dit licht is het de vraag of het Rijk kan volstaan met generiek beleid. Dit is vaak weinig effectief in het bieden van bescherming waar dit werkelijk wenselijk is. Effectieve beleidscategorieën en beschermingsregimes staan juist differentiatie toe. ‘Nee, tenzij’ en ‘ja, mits’ zijn van beperkte waarde wanneer niet is uitgewerkt wanneer er sprake is van nee of ja en van tenzij of mits. Om een voorbeeld te geven: de Nota Ruimte duidt binnen het de Nationaal Landschap Groene Hart wel ‘transformatiezones’ aan met een milder beschermingsregime, maar geeft niet aan waar de landschappelijk meest waardevolle gebieden liggen waar een meer stringent regime zou moeten heersen. Ook op provinciaal niveau ontbreekt dat.

Ook op een lager schaalniveau kan een meer gedifferentieerde benadering gewenst zijn. Zo kunnen bestemmingsplannen bescherming bieden aan landschapselementen als houtwallen. De schaalvergroting in de landbouw gaat echter door, terwijl de handhaving van bestemmingsplannen te wensen over laat, en niet altijd voldoende geld beschikbaar wordt



**Informatie over de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen is beschikbaar. Hiermee kunnen overheden een concreet beschermingsbeleid opzetten.**

### Beschermen op hoofdlijnen, flexibele invulling

2000



2020



|                                | 2000 | 2020 |
|--------------------------------|------|------|
| Aantal bedrijven               | 5    | 1    |
| Aantal burgers                 | 19   | 23   |
| Oppervlakte landbouw (ha)      | 120  | 114  |
| Oppervlakte bos en natuur (ha) | 3    | 9    |
| Lengte houtwallen (km)         | 4,7  | 5,8  |
| Aantal gebruikspcelen          | 33   | 12   |

**Figuur 3** Ontwikkeling van een goed beschermde robuuste groenstructuur, waarbinnen schaalvergroten landbouw uit de voeten kan (voorbeeldgebied bij Lochem) Bron: Rienks et al., 2008

gesteld voor agrarisch landschapsbeheer. Een optie is dan om belangrijke en onvervangbare elementen echt goed te beschermen, en de boer binnen dit ‘casco’ ruimte te laten voor schaalvergroten. Het verdwijnen van elementen op de ene plaats, kan hij dan compenseren met aanplant op de andere plaats. Op die manier ontstaat een ander landschap, maar neemt het aantal elementen niet verder af.

Ten slotte dient het beleid over een langere termijn te worden toegepast. De nieuwe Wro biedt uitermate effectieve instrumenten om landschap te beschermen, waaronder de AMvB en de Provinciale Verordening. De crux is het op een juiste manier inzetten daarvan (Kuiper 2008). Rijk en provincies zouden bijvoorbeeld kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen kunnen concretiseren en afspraken maken over de manier waarop die kwaliteiten gewaarborgd worden.

### Ontwikkelingen zorgvuldig afwegen en vormgeven

Overheden kunnen proberen de druk op het landschap te verminderen door, voor ze nieuwe woon- en werklocaties gaan ontwikkelen, zorgvuldig af te wegen of deze ontwikkelingen daadwerkelijk nodig en/of gewenst zijn en zo ja, op welke plek ze het beste kunnen worden gerealiseerd. Hiervoor kunnen ze de SER-ladder gebruiken – waarvan nu is vastgelegd dat deze gebruikt moet worden bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Uiteraard spelen bij

deze afwegingen naast belangen van het landschap, ook economische, sociale en ruimtelijke belangen een rol.

Wanneer is besloten een plan op een bepaalde locatie uit te voeren, kan meer aandacht worden besteed aan de kwaliteit van het ontwerp en de uitvoering ervan. Hiermee kan aantasting van het landschap worden beperkt en nieuwe landschapskwaliteit tot stand komen.

De inzet van landschapsdeskundigen kan de kwaliteit van ontwerp en uitvoering verbeteren. Als de rijksoverheid zelf opdrachtgever is van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals bij rijksinfrastructuur en de reconstructie, zou ze ontwerp- en materiedeskundigen kunnen inhuren die oog hebben voor de kwaliteiten van het landschap. Het College van Rijksadviseurs pleit er daarbij voor om deze grote ruimtelijke ingrepen ook nadrukkelijk te benoemen als een culturele opgave (College van Rijksadviseurs 2006). Ook andere partijen kunnen bij hun projecten kwaliteits-teams of de Rijksbouwmeester inzetten. Hiermee zijn reeds goede ervaringen opgedaan. De Visie Architectuur en Ruimtelijk Ontwerp (Min. ocw et al. 2008) initieert ook diverse acties op dit terrein. De keuze om landschapsdeskundigen in te schakelen is echter nog vrijblijvend van aard; het is belangrijk dat deze landschapsinbreng niet alleen in de planvormingsfase aanwezig is, maar ook wordt gewaarborgd in de uitvoeringsfase.

De komende jaren zou de aandacht voor het ontwerp en de uitvoering van projecten een rol kunnen gaan spelen in een groot aantal gebieden die door verstedelijking grootschalig van functie zal veranderen, denk aan Almere, Haarlemmermeer en het tussengebied Den Haag-Rotterdam, en op langere termijn wellicht de Bollenstreek, de Gelderse Vallei en West-Brabant (MNP 2007). Ook bij infrastructuurprojecten, landbouwherstructureringsprojecten (zoals de reconstructie van de zandgebieden), en bij kleinschaligere ontwikkelingen, kunnen landschapsdeskundigen een bijdrage leveren aan het veranderende landschap.

Niet alleen het inhuren van ontwerpers en andere deskundigen, ook welstandscommissies kunnen de kwaliteit van planvorming in het buitengebied vergroten. Binnen bestaand bebouwd gebied zijn deze welstandscommissies al een bekend gegeven. Het welstandstoezicht is recent sterk gedecentraliseerd en gedereguleerd. Gemeenten kunnen nu zelf besluiten of ze een welstandsbeleid willen en of ze dit in handen leggen van een stadsbouwmeester in plaats van een welstandscommissie. De laatste tijd is er sprake van een ‘verbreding’ van welstandszorg, waarbij er een relatie tot de beleidsterreinen ruimtelijke ordening en landschapsbeheer wordt gezocht. Welstandscommissies en -organisaties kunnen zo uitgroeien tot adviescommissies voor de ruimtelijke kwaliteit, die ook geraadpleegd worden bij ontwikkelingen in het buitengebied (Federatie Welstand, [www.fw.nl](http://www.fw.nl)). Het College van Rijksadviseurs heeft in dit verband onderzoek bepleit naar het inzetten van welstand op een hoger schaalniveau. Het college constateert in dat verband dat de kwaliteitsaandacht voor woongebieden in schril contrast staat tot de aandacht voor infrastructuur, bedrijventerreinen, water en landschap (College van Rijksadviseurs 2006).

### **Gedegen handhaven met borging van Rijks- en provinciale belangen**

Onder zowel de oude als de nieuwe Wro is de handhaving in het veld helemaal in handen van de gemeenten. Wel heeft de minister van VROM met de nieuwe Wro een vorderingsbevoegdheid gekregen. Zij kan in de plaats van de gemeente treden om te handhaven. Ook kan de provincie een gemeente om handhaving verzoeken, als daar een provinciaal belang bij is gediend. Het Rijk moet via tweedelijns handhaving controleren of gemeenten deze taak naar behoren uitvoeren. In de praktijk gebeurt het toezicht in het veld tot dusver grotendeels door maatschappelijke organisaties en vrijwilligers.

De Commissie Herziening Handhavingstelsel vrom-regelgeving ('Commissie Mans' 2008) heeft aanbevolen om vijftientig regionale omgevingsdiensten op te richten. Elke provincie en gemeente zou verplicht moeten deelnemen aan deze dienst. Daarbij houden de decentrale overheden hun formele handhavingsbevoegdheden, maar moeten ze bij de uitoefening daarvan gebruik maken van de omgevingsdienst. Dat houdt in dat ze ook gemotiveerd moeten kunnen afwijken van het voorstel van deze dienst. De minister van vrom zou, eventueel samen met andere ministers, prioriteiten moeten kunnen stellen. Daarnaast zou er een landelijke handhavingsorganisatie moeten zijn voor weinig voorkomende specifieke taken, die centraal moeten gebeuren, of om zware milieucriminaliteit op te sporen en te vervolgen. Ruimtelijke ordening noemt de Commissie daarbij niet. Dat zou betekenen dat het toezicht van de vrom-Inspectie op de handhaving door gemeenten verdwijnt. De Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ('Commissie Oosting' 2007) stelt voor het interbestuurlijk toezicht sterk te versoberen. De minister van vrom of provincies zouden alleen via de minister van Binnenlandse Zaken kunnen ingrijpen op de gang van zaken bij gemeenten. Het Kabinet wil deze adviezen grotendeels overnemen (Min. BZK 2008, Min. vrom 2008). Bij de Eerste Kamer stuitte het verplichte karakter van de omgevingsdiensten op weerstand.

Het is de vraag of deze nieuwe aanpak voldoende perspectief biedt om rijks- en provinciale belangen te handhaven. Het is mogelijk dat gemeenten belangen van het Rijk en/of de provincies die ze wellicht zelfs tegen hun zin hebben moeten opnemen in hun bestemmingsplannen, niet adequaat zullen handhaven. Ook wanneer de omgevingsdiensten zijn ingesteld, kunnen gemeenten nog gemotiveerd afwijken van het advies van de dienst. Daarom verdient het aanbeveling dat er, wanneer er sprake is van in AMvB of Provinciale Verordening geborgde belangen, Rijk of provincie via een eenvoudige voorziening de gemeente kunnen aanzetten tot handhaving, dan wel zelf deze tot handhaving over kunnen gaan.

Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn heel relevant voor de handhaving van rijksbelangen en provinciale belangen. In de praktijk spelen ook natuur- en milieuorganisaties een grote rol in de handhaving van het omgevingsbeleid. De Raad van State heeft onlangs echter enkele uitspraken gedaan waarbij beroep door dergelijke organisaties niet ontvankelijk werd verklaard. Deze ontwikkeling lijkt tot gevolg hebben dat Rijk en provincies zich veel actiever moeten gaan opstellen als ze hun belangen echt gehandhaafd willen zien.

### **Financiering uit de markt (rood-voor-groen) biedt onvoldoende soelaas**

Als het Rijk een financiering van landschapselementen nu en op langere termijn van belang vindt, dan moet het Rijk duidelijk aangeven wat het van wie verwacht. Bij financiering uit de markt kan dat bijvoorbeeld door marktpartijen te verplichten bij de uitvoering van ruimtelijke projecten een bijdrage te geven voor groen en landschap. Een dergelijke vorm van 'bovenplanse' verevening zou de financiering van landschap direct koppelen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Op dit moment biedt de nieuwe Wro hiervoor onvoldoende mogelijkheden. Als wordt overwogen de wet aan te passen, moet rekening worden gehouden met de volgende zaken: wetgevingstrajecten zijn tijdrovend, de uitkomst is onzeker en financiering uit de markt biedt ook dan slechts een beperkt perspectief.

Het Rijk verwachtte dat private partijen zouden gaan investeren in landschapskwaliteit, maar tot nu toe heeft de 'rood-voor-groenconstructie' nog niet veel opgeleverd. Hoewel de woningmarkt dankzij hoge prijzen in de afgelopen vijftien jaar volop ruimte had kunnen bieden om in de



**Een duurzaam agrarisch en particulier landschapsbeheer kost meer geld dan het rijk en provincies beschikbaar stellen. Als het Rijk en provincies hun landschapsdoelen ook al op de kortere termijn willen realiseren, dan is het inzetten van publieke middelen de enige optie.**

woonomgeving te investeren, zijn er nauwelijks rood-voor-groenmiddelen geïnvesteerd in bos- en recreatiegebieden of in aanleg en onderhoud van landschapselementen.

Wat er in groen wordt geïnvesteerd, gebeurt in de wijk zelf: de zogenoemde ‘binnenplanse’ of lokale verevening. In 2005 was daarvoor circa 3% beschikbaar van de vrij-op-naamprijs van de gemiddelde Vindex-nieuwbouwwoning, een bedrag van ruim 3.500 euro per woning (MNP 2005). Deze gemiddelde bijdrage vanuit nieuwbouwwoningen zou in de periode 2007-2020 twee tot drie keer zo hoog moeten worden, als de overheid bijvoorbeeld het Deltaplan Landschap op deze wijze geheel uit de markt zou willen financieren. Een dergelijke verhoging van de woningprijs zal niet vanzelf vanuit de markt plaatsvinden, en het is ook sterk de vraag of daartoe wel de ruimte is. De praktijk laat immers zien dat gemeenten vanuit nieuwe woningbouw ook andere publieke voorzieningen zoals infrastructuur, waterbeheer en sociale woningbouw willen betalen.

Ook bouwt het Rijk de subsidies voor aanleg van infrastructuur en waterbeheer bij grote bouwlocaties af, wat een nog groter beroep betekent op de grondexploitatie. Bovendien blijkt de bijdrage voor groen uit woningbouw vooral te worden gedragen door het hoge marktsegment, en is de financieringsruimte dus afhankelijk van de conjunctuur van dit segment. De laatste jaren staan juist daar de prijzen onder druk.

Tot slot is het de vraag of het redelijk is om een dergelijke bijdrage over alle woningen om te slaan. Bij differentiatie in de bijdrage, bijvoorbeeld tussen woningen binnen bestaand stedelijk gebied en die daarbuiten, kunnen de bedragen per woning op de groenere locaties snel hoger worden.

Als het Rijk een duurzame financiering van landschapselementen van belang vindt, dan moet het Rijk duidelijk aangeven wat het van wie verwacht. Bij financiering uit de markt kan dat bijvoorbeeld door marktpartijen te verplichten bij de uitvoering van ruimtelijke projecten een bijdrage te geven voor groen en landschap. Een dergelijke vorm van bovenplanse verevening zou de financiering van landschap direct koppelen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Op dit moment biedt de nieuwe Wro hiervoor onvoldoende perspectief (OECD 2008). Ook een landschapscompensatieplicht is een optie, zoals die in Nordrhein-Westfalen (Wurzel & Koropp 2007). Wetgevingstrajecten zijn echter tijdrovend, de uitkomst is onzeker en financiering uit de markt biedt ook dan slechts een beperkt perspectief.

**Extra publieke bronnen nodig om landschap duurzaam te financieren**

### Benodigde financiering voor Deltaplan Landschap

De Tweede Kamer heeft het Kabinet verzocht om een Plan van Uitvoering van het Deltaplan Landschap. Dit plan is een initiatief van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. 200.000 kilometer nieuwe landschapselementen krijgen een kwaliteitsimpuls, en voorzien in 50.000 kilometer nieuwe toeristische routes. Als het Kabinet dit plan zou willen uitvoeren, dan vraagt dat aanzienlijke investeringen (zie tabel 2). De aanleg van nieuwe landschapselementen volgens het Deltaplan

in geheel Nederland zou 2 miljard euro kosten, en jaarlijkse beheerslasten van 175 miljoen euro met zich meebrengen. Als het Deltaplan alleen in de Nationale Landschappen zou worden uitgevoerd, zou dit 500 miljoen euro respectievelijk 43 miljoen euro kosten. Het is echter zeer de vraag of het Rijk kiest voor implementatie van het deltaplan. In de Agenda Landschap is dit niet als beleidsintentie opgenomen.

**Tabel 2 Benodigde investeringen en beheersbudgetten wanneer uitvoering Deltaplan Landschap tot beleid zou worden verheven**

|  | Beheer bestaande elementen (miljoen €/jaar) | Aanleg nieuwe elementen volgens Deltaplan Landschap (miljoen €) | Beheer nieuwe elementen volgens Deltaplan Landschap (miljoen €/jaar) |
|--|---|---|--|
| Nationale Landschappen binnen stedelijke netwerken met een recreatietekort | 2   | 100   | 9  |
| Overige stedelijke netwerken met een recreatief tekort                     | 2   | 100   | 9  |
| Overige Nationale Landschappen met open karakter                           | 4   | 200   | 17   |
| Overige Nationale Landschappen met groen karakter                          | 12  | 200   | 17   |
| Overig Nederland   | 44  | 1.400   | 123  |
| <b>Nederland totaal</b>  | <b>64</b>                                   | <b>2.000</b>  | <b>175</b>   |

Bron: GIS-analyse door PBL van oppervlakte agrarisch gebied binnen gebiedscategorieën, normkosten Van Raffe & De Jong 2008

Als het Rijk op de kortere termijn landschapsdoelen wil realiseren, zal dit gefinancierd moeten worden uit de publieke middelen. De praktijk wijst immers uit dat financiering uit de markt vooralsnog niet voldoende tot stand komt. Er zijn verschillende opties voor financiering door overheden. Het Rijk zou duidelijk kunnen aangeven welke bijdrage het nu en op termijn zelf levert en welke bijdrage het van andere overheden verwacht. Ook al zou het Rijk zelf geen aanvullende bijdrage overwegen, dan nog kan duidelijkheid daarover provincies en gemeenten overreden om eigen financiering beschikbaar te stellen.

Fiscale faciliteiten vormen een andere optie om landschap aanvullend te financieren vanuit publieke middelen. Voordeel hiervan is dat zowel de administratieve lasten als de uitvoeringskosten laag zijn. Beheersvergoedingen zouden bijvoorbeeld vrijgesteld kunnen worden van inkomstenbelasting. Op de aanleg van landschapselementen en paden zou een investeringsaftrek van toepassing kunnen worden verklaard (Raad voor het Landelijk Gebied 2005).

### Vermaatschappelijking van EU-landbouwsubsidies

De hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie kan op termijn geld opleveren voor agrarisch landschapsbeheer. Het is echter nog onzeker waar deze hervorming toe leidt, dus deze Europese bron kan pas perspectief bieden over enkele jaren, namelijk na 2013.

Landbouwbedrijven op vergelijkbaar bodemtype binnen en buiten de Nationale Landschappen blijken nauwelijks van elkaar te verschillen in bedrijfsomvang en inkomen (Verburg et al., te verschijnen). Ook andere onderzoekers komen tot deze conclusie (Van der Bijl et al. 2008). Bij het beschikbaar stellen van subsidies is dus onderscheid nodig naar de fysieke omstandigheden





**Op termijn kan een hervormd Europese landbouwbeleid gaan bijdragen aan agrarisch landschapsbeheer. Als Nederland het landschapsbeheer op korte termijn wil veilig stellen, is geld van Nederlandse overheden nodig.**

van de individuele bedrijven. Alleen de ligging binnen een gebiedscategorie als Nationale Landschappen kan subsidie onvoldoende rechtvaardigen.

#### **Een eenvoudig, effectief en continuïteit biedend stelsel voor landschapsbeheer**

Uit een evaluatie van het Programma Beheer bleek dat er een spanningsveld is tussen de ingewikkelde pakketvoorschriften van dat programma en de wens om deze voorschriften te vereenvoudigen en maatwerk te leveren. Pogingen tot vereenvoudiging leidden tot vele pakketaanpassingen, die deelname aan de landschapspakketten door particuliere grondeigenaren juist weer frustreren (MNP 2007). De provincies werken aan een nieuw beheersstelsel voor (agrarisch) natuurbeheer dat eenvoudig, effectief, maar ook goed inpasbaar en aantrekkelijk voor deelname moet zijn.

Het huidige Programma Beheer biedt slechts financiële zekerheid voor een periode van zeven jaar. Op veel beleidsvelden (zoals veiligheid hoog water, bedrijfsterreinen en ook landschap) is de laatste tijd door adviescommissies fondsvorming bepleit. In de provincie Overijssel heeft regionale fondsvorming voor landschapsbeheer al vorm gekregen in de praktijk. Waar fondsvorming op nationaal niveau niet haalbaar is, kan aansluiting bij de systematiek van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) wellicht perspectief bieden.



## 5 Conclusie en beschouwing Agenda Landschap

Het landschapsbeleid van de overheid blijkt vooralsnog weinig effectief. Op de drie beleidsvelden die in de Nota Ruimte worden onderscheiden, namelijk basiskwaliteit voor het hele Nederlandse landschap, specifiek beleid voor Nationale Landschappen en de ontwikkeling van groene recreatiegebieden rond de grote steden (de rood-groen-balans), blijken de beleidsdoelen met het huidige beleid veelal buiten bereik te blijven.

De problemen bij het halen van doelen laten zien dat het niet lukt om alle positieve maatschappelijke en politieke aandacht voor het landschap om te zetten in een effectieve bescherming en een investeringsprogramma. De positie van het landschapsbeleid is blijkbaar niet erg sterk. Dit heeft diverse oorzaken:

- het landschapsbeleid heeft een zwakke positie bij een hoge ruimtedruk;
- de beleidsinstrumenten van landschapsbeleid zijn veel zachter dan die voor verstedelijkings- of infrastructuurbeleid
- het is vaak onduidelijk welke landschapskwaliteiten precies beschermd moeten worden;
- de handhaving van bestemmingsplannen is vaak gebrekkig;
- de financiering van landschapsbeheer en aanleg van nieuwe landschapselementen is onvoldoende.

Ofwel, de uitgesproken beleidsintenties gaan niet vergezeld van een grondige uitwerking en effectieve beleidsinstrumenten.

Inmiddels zijn de Agenda Landschap (Min. LNV & VROM 2008) en het advies van de Taskforce Financiering Landschap (2008) verschenen. Hoe gaat de Agenda Landschap nu om met de hiervoor genoemde problemen in het landschapsbeleid en hoe verhoudt zich dat tot onze analyse van het probleem en de geopperde oplossingen?

- Zwakke positie landschap en ruimtedruk
  - De agenda gaat niet expliciet in op de positie en kracht van het landschapsbeleid. De agenda noemt wel expliciet de ruimtedruk, en de noodzaak van bundeling van verstedelijking om het landschap open te houden.
  - De agenda bevat als aangescherpt doel van rijksbeleid dat de verhouding van woningbouw binnen en buiten bestaand stedelijk gebied gelijk blijft. Dit kan bijdragen aan het verlagen van de ruimtedruk. Het kabinet heeft echter relevante subsidies voor binnenstedelijke ontwikkeling verlaagd. Dit doel blijft daarom hoogstwaarschijnlijk buiten bereik.
- Gebrek aan duidelijkheid
  - De agenda signaleert een stapeling van beleid, waardoor vaak niet duidelijk is welk doel prioriteit heeft. De Agenda brengt daarmee het gebrek aan heldere ruimtelijke keuzes op rijksniveau terug tot de ‘stapeling van groen beleid’. De tegenstrijdigheden tussen groen en rood beleid blijven echter buiten beschouwing. Voorts stelt de Agenda dat het Rijk kaders moet stellen, en dat het Rijk zijn verantwoordelijkheid – ‘centraal wat moet’ – beter zal moeten beschrijven. De Nota Ruimte is hiervoor het vertrekpunt, maar moet op sommige punten concreter worden, bijvoorbeeld door de kernkwaliteiten voor de Nationale Landschappen beter uit te werken.
  - De agenda maakt sommige bestaande beleidsdoelen concreter, maar verduidelijkt andere doelen niet. Zo ontbreken heldere afspraken tussen Rijk en provincies over wat precies de kernkwaliteiten zijn van de Nationale Landschappen. Er is dus op de korte termijn weinig zicht op meer concreet planologisch beleid.

- Tekortschietende handhaving
  - De agenda besteedt geen aandacht aan de handhavingsproblemen.
- Tekort aan financiering
  - De agenda noemt het een probleem dat de baten van investeringen in landschap niet altijd terecht komen bij degenen die de kosten maken. Daarom moet de huidige financierings-systematiek dringend veranderen. De agenda kondigt aan nieuwe financieringsconstructies te gaan verkennen. De agenda geeft verder aan dat er een diffuus beeld bestaat van de financieringsbehoeften voor het landschap, en vraagt de provincies deze behoeften in beeld te brengen.
  - Mede door het ontbreken van een beeld van deze behoeften bij het Rijk heeft de Taskforce Landschap geen toegespitst advies kunnen uitbrengen over financieringsconstructies. Dit betekent dat de besluitvorming over eventuele aanvullende financiering door het Rijk weer voor enige tijd is uitgesteld.

De Agenda Landschap is dus een tussenstap in de beleidsvorming voor het landschap. Het is niet het door de Tweede Kamer gevraagde 'plan van aanpak voor uitvoering van het Deltaplan voor het Nederlandse landschap'. De Agenda is wel een handzaam overzicht van lopende en voorgenomen acties van het Rijk op landschapsgebied. Voor het landschap wezenlijke beslissingen zullen pas volgend jaar worden genomen (na afloop van nader onderzoek en in de ruimtelijke investeringsagenda van het Kabinet), of zijn niet geagendeerd (handhaving). Daarmee biedt de Agenda dus geen concreet zicht op daadwerkelijke verbeteringen op het gebied van effectievere inzet van planologische instrumenten of aanvullende financiering.

Als het Rijk bescherming van waardevolle landschappen, zorgvuldige ontwikkeling van nieuwe landschappelijke kwaliteiten en een duurzame financiering van landschapselementen daadwerkelijk van belang vindt, dan moet het Rijk duidelijk aangeven wat het zelf doet en wat het van derden verwacht. Zo moet er duidelijkheid komen over de te beschermen landschapswaarden, over de proceseisen voor zorgvuldig omgaan met ruimte, en over het bereiken van hoge kwaliteit bij nieuwe ontwikkelingen en de handhaving daarvan. En verder over manieren en financiële middelen om bestaande landschapselementen te beheren en nieuwe landschapselementen aan te leggen.

Met de opties voor aanscherping van het beleid in deze notitie hoopt het PBL te kunnen bijdragen aan een het proces van politiek-bestuurlijke afweging over het landschapsbeleid. De beleidsopties richten zich op een zorgvuldige omgang met de ruimte, het bieden van duidelijkheid over te beschermen landschapskwaliteiten, een betere handhaving, en manieren om geld voor landschap uit de markt en vanuit de overheden beschikbaar te krijgen. Voorwaarde voor verbetering is uiteraard dat de intenties van het landschapsbeleid daadwerkelijk draagvlak hebben bij de betrokken departementen en andere overheden.

## Literatuur

- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal (2001). Rijksbufferzones, Verleden, heden en toekomst. Alterra, rapport 360. Wageningen.
- Bijl, G. van der, G. Kuneman & R. Schrijver (2008). Hinder, gebiedscategorieën en GLB-toeslagen, Quick Scan. RLG, LEI, CLM. Den Haag.
- Bollen, M.J.S., J. Ritsema van Eck, J.M.J. Farjon (2008). Planmonitor Nota Ruimte, de mogelijkheden op een rij. Milieu- en Natuurplanbureau, Rapportnr. 500073003. Bilthoven.
- Breman, B.C., J. Luttkik & J. Vreke (te verschijnen). De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap – een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en buitenlands toerisme. Alterra, Wageningen.
- College van Rijksadviseurs (2006). Visie architectuurbeleid 2008+. Atelier Rijksbouwmeester. Den Haag.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting (2007) Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen. Den Haag.
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans) (2008). De tijd is rijp. Den Haag.
- Crommentuijn, L.E.M., J.M.J. Farjon, C. den Dekker & N. van der Wulp (2007).
- Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; nulmeting landschap en groen in en om de stad. Rapportnr. 500073001. Milieu- en Natuurplanbureau. Bilthoven.
- Daalhuizen, F., F. van Dam, M. Piek & N. Sorel (2008). Plattelandsontwikkeling en de gevolgen voor het landschap. Planbureau voor de Leefomgeving, NAI Uitgevers. Den Haag/ Rotterdam.
- Dienst Landelijk Gebied (2006). Kwaliteit is kostbaar. Advies financieringsbehoefte landschap. Utrecht.
- Farjon, H. & A. Koomen (te verschijnen), Uitwerking kernkwaliteiten voor monitoring Nationale Landschappen. Planbureau voor de Leefomgeving/ Alterra. Bilthoven/ Wageningen.
- Federatie Welstand (2008). www.fw.nl
- Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma (2005) Ontwikkelen met kwaliteit : een verkenning van evaluatiecriteria. Werkdocument Wettelijke Onderzoekstaken Natuur- en Milieu. Wageningen.
- Ierland, E.C. van, W.J.M. Heijman, E.P. Kroese & E.A. Oskam (1994). Grondslagen van de macro-economie. Stenfert Kroese. Houten.
- Ierland, E.C. van (2008). Het Nederlandse landschap in economisch perspectief. In: Bouma, J. (red) et al. (2008). De toekomst van het Nederlandse landschap, Wetenschappelijke bijdragen aan de toekomstige landschapskwaliteit. KNAW. Amsterdam.
- Janssen, J., N. Pieterse & L. van den Broek (2008). Nationale Landschappen, Beleidsdilemma's in de praktijk. Ruimtelijk Planbureau. Den Haag.
- Jong, A. de, J. van Os & R.A. Smidt (te verschijnen). Beheer en kosten van landschapselementen, Alterra, Wageningen.
- Koomen, A.J.M. & T.J. Weijsschedé (2002). Evaluatie landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2002, De betekenis van SGR2 voor de bescherming van landschappen en de stand van zaken in de WCLgebieden. Belvedere/Unesco-gebieden en bij de Proeftuinen. Natuurplanbureau, Werkdocument 2002/10. Wageningen
- Koomen, A.J.M. & T.J. Weijsschedé (2003). Landschap en landschapsbeleid voor de Natuurbalans 2003. Natuurplanbureau, Werkdocument 2003/22. Wageningen
- 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. Rapport 1049. Alterra, Wageningen.
- Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijsschedé (2007). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen, Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. WOT-rapport 34, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kuiper, R. & W.J. de Regt (2007). Landbouw in de nationale landschappen, Perspectieven grondgebonden landbouw als drager van het cultuurlandschap. MNP rapport 500074004/2007. Bilthoven.
- Kuiper, R. (2008). Borging landschap onzeker in transitieperiode, Rijksdoelen lopen risico met nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening., Recreatie & Toerisme 18(2008)3: 26-28
- Landschapsmanifest (2008). 'Akkoord van Apeldoorn' bezegelt grote maatschappelijke steun voor Nederlands landschap. Persbericht 27 september 2008.
- Luttkik, J., B.C. Breman, F.J.P. van den Bosch & J. Vreke (te verschijnen) Het landschap als blinde vlek, Een verkenning naar de link tussen ruimtelijke factoren en het vestigingsgedrag van internationale bedrijven. WOT Natuur & Milieu. Wageningen.
- Milieu en Natuurplanbureau (2005). Natuurbalans 2006. Bilthoven.
- Milieu- en Natuurplanbureau (2007). Nederland Later, Tweede Duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland. Bilthoven.
- Ministerie van BZK (2008). Kabinetsreactie op het rapport Van specifiek naar generiek. Den Haag.
- Min. LNV (2007). Vaststelling begroting Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (XIV) voor het jaar 2007. TK 2006-2007, 30800 XIV A. Den Haag. Ministeries van LNV & VROM (2008). Agenda Landschap, Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen. Den Haag.
- Ministeries van OCW, VROM, LNV & V&W (2008). Een cultuur van ontwerpen, Visie architectuur en ruimtelijk ontwerp. Den Haag.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W & EZ (2006). Nota Ruimte, Deel 4; tekst na parlementaire instemming. Den Haag.

- Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk en W.J. de Regt (2008). De uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- OECD (2008). Rural Policy reviews, Netherlands. Paris.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2008). Natuurbalans 2008. Bilthoven.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2005). Nationale Landschappen, vaste koers en lange adem. RLG 05/1. Amersfoort.
- Raffe, J.K. van en J.J. de Jong (2008) Normkostenboek bos natuur en landschap. Alterra. Wageningen.
- Rienks, W. et al. (2008). Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap. Alterra-rapport 1642. Wageningen.
- Ritsema van Eck, J. & H. Farjon (2008). Monitor Nota Ruimte, de eerste vervolgmeting. NAI Uitgevers, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau. Rotterdam/ Bilthoven/ Den Haag.
- Steenbekkers, A., C. Simon, L. Vermeij & W.J. Spreeuwerts (2008). Het platteland van alle Nederlanders, Hoe Nederlanders het platteland zien en gebruiken. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag.
- Taskforce Financiering Landschap (2008) Landschap verdient beter! Den Haag.
- Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel & J. van Dijk (te verschijnen). Helpt boeren de Nationale Landschappen? Een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op de kernkwaliteiten. Wettelijke onderzoekstaken Natuur en Milieu, rapport xx. Wageningen
- Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2005). Deltaplan voor het cultuurlandschap. Beek-Ubbergen.
- VROM-Inspectie (2007a). Vervolgonderzoek naar de kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart. Haarlem.
- VROM-Inspectie (2007b). Onderzoek VROM regelgeving gemeente Midden-Delfland. Rotterdam.
- Wurzel, A. & K. Koropp (2007). 30 Jahre Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, Bilanz und Ausblick. Ergebnisse der gleichnamigen Fachtagung am 27. Oktober 2006 im Bundesamt für Naturschutz in Bonn. Schriftenreihe Deutschen Rates für Landespflege, Heft 80. Bonn.

