

Vergaderjaar 2007–2008

31 253

Landschapontwikkeling

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 oktober 2007

In deze brief bericht ik u, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), over een aantal ontwikkelingen en voornemens op het beleidsveld landschap. Tevens doe ik de aankondiging dat het kabinet begin volgend jaar met een Agenda voor het Landschap zal komen.

Met deze brief geef ik een eerste uitwerking van het beleidsprogramma van het kabinet (actie 24) voor het onderdeel landschap, en geef ik tevens gehoor aan twee verzoeken van uw Kamer, namelijk het verzoek om een kabinetsreactie op het Deltaplan «Nederland weer mooi» (Tweede Kamer, 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 135) en een reactie op de motie-Slob c.s. (Tweede Kamer, 2006–2007, 31 070, nr. 12) met het verzoek voor een plan van aanpak tot uitvoering van het Deltaplan voor het Nederlandse Landschap. Voor de reactie van het kabinet op de motie-Duyvendak c.s. (Tweede Kamer 2006–2007, 29 435, nr. 195), verwijs ik graag naar de brief die de minister van VROM naar de Kamer zal sturen.

Waarde van het Nederlandse landschap

Het Nederlandse landschap wordt gewaardeerd om de ruimte, de openheid, rust en groen en om de cultuurhistorische waarde. Het maakt deel uit van de identiteit van veel Nederlanders. Het vormt één van de belangrijke waarden van ons land en speelt bijvoorbeeld in economische zin een rol bij het inkomend toerisme, in de recreatie en bij de vestigingsplaatskeuze van internationale bedrijven. Ook in cultureel en ruimtelijk opzicht is het landschap van grote waarde.

Een aantal organisaties heeft initiatieven genomen om meer aandacht voor het landschap te vragen. Zo hebben 34 organisaties zich verenigd in het Landschapsmanifest en heeft de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap een Deltaplan voor het landschap gelanceerd, waarin aangegeven wordt hoe het Nederlandse landschap mooier gemaakt kan worden.

Veel mensen maken zich namelijk zorgen over het verdwijnen van het traditionele Nederlandse cultuurlandschap. De diversiteit van karakteristieke landschappen neemt af, het landschap wordt steeds eenvormiger. Sinds 1900 is het aantal cultuurhistorische elementen in het landschap gehalveerd.

Tegelijkertijd wordt ook ervaren dat de toegankelijkheid van het Nederlandse landschap voor wandelaars en fietsers de afgelopen decennia is verminderd. Nieuwe ontwikkelingen in diverse sectoren voltrekken zich in het landschap ogenschijnlijk met te weinig regie en zonder zorg en liefde voor het landschap.

Het mooie Nederland verrommelt en wordt lelijker; zo wordt dit ervaren.

Dit gevoel sluit aan op een samenleving die op zoek is naar kwaliteit en identiteit, een trend waar ik in de beleidsagenda bij de LNV-begroting op ben ingegaan. De samenleving vraagt van de overheid om werk te maken van het verbeteren van de kwaliteit van het landschap. Landschap staat ook hoog in de rangorde die de bevolking toekent aan de maatschappelijke waarden van de landbouw en die tot uiting moeten gaan komen in het toekomstig gemeenschappelijk landbouwbeleid. U heeft onlangs een brief over de maatschappelijke consultatie over dit onderwerp van mij ontvangen (TK 2007–2008, 28 625, nr. 50).

Naarmate de Nederlandse bevolking en economie groeien, neemt niet alleen de behoefte aan ruimte voor economische functies toe, maar ook de behoefte aan ruimte voor rust en ontspanning. De recreatieve waarde van het landschap wordt steeds belangrijker. De belevingswaarde van het landschap is daarom een belangrijk uitgangspunt voor het beleid gericht op behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten, waaronder openheid.

Kabinetsinzet voor het landschap

Het kabinet staat voor een goed functionerend, duurzaam en mooi landschap. Een mooi landschap is een essentieel onderdeel van een duurzame leefomgeving en een vitaal platteland. In het Beleidsprogramma is aangegeven dat het kabinet zich inzet om de kwaliteit van het Nederlandse landschap te versterken en te zorgen voor meer en beter toegankelijke groene gebieden rondom steden. Het kabinet wil dat onder meer bereiken door:

- het uitvoeren van gebiedsgerichte voorstellen uit het Deltaplan «Nederland weer mooi» om cultuurhistorische landschapselementen te herstellen;
- het samen met de medeoverheden bundelen en saneren van ongewenste bedrijfsactiviteiten, waaronder verspreide glastuinbouw. Daarbij wordt de optie van een saneringsfonds verkend;
- het verbeteren van de toegankelijkheid van het platteland voor recreanten en stimulering van streekproducten;
- het ontwikkelen en uitvoeren van het stimuleringsprogramma ruimtelijke kwaliteit ter verbetering van de kwaliteit en ruimtelijke inpassing van herstructurering van bedrijventerreinen, uitleglocaties voor wonen en werken, rood voor groen, ruimte voor ruimte, sanering ongewenste bebouwing, klimaatbestendige inrichting en energievoorziening;
- het stimuleren van een actievere bijdrage van de landbouw aan het beheer van natuur, landschap en water en aan cultuurhistorie en recreatie. Ook op Europees niveau zal Nederland zich inzetten voor een landbouwbeleid dat de maatschappelijke waarden nog beter weerspiegelt.

Het kabinet staat niet alleen in deze ambities. Uit maatschappelijke initiatieven zoals het Deltaplan voor het Nederlandse landschap en het eerdergenoemde Landschapsmanifest blijkt dat niet alleen de zorgen gedeeld worden, maar dat er tevens oplossingsrichtingen worden aangedragen om te komen tot landschapsbehoud, -herstel en -ontwikkeling.

In het debat met uw Kamer over de regeringsverklaring heeft de minister-president opgemerkt dat het kabinet deze initiatieven voor het landschap zeer serieus neemt. De gezamenlijke inzet van de agrarische sector, private partners, terreinbeheerders en natuur- en milieuorganisaties is van groot belang. Duidelijk is dat een mooi landschap alleen kan (blijven) bestaan door intensieve samenwerking, van publieke én private partijen, van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven.

Om het doel van een goed functionerend, duurzaam en mooi landschap te bereiken moeten waardevolle landschappen worden behouden, verrommelde landschappen worden opgeknapt en landschappen waar grote veranderingen plaatsvinden met kwaliteit worden ontwikkeld. Ik vat dit samen als:

1. kwaliteit houden,
2. kwaliteit maken en
3. ontwikkelen met kwaliteit.

Ik zal op deze drie aspecten nader ingaan.

Huidig beleid voor het Nederlandse landschap

Het Nederlandse landschapsbeleid is opgenomen in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in het beleid voor twintig Nationale Landschappen enerzijds, en het generieke landschapsbeleid anderzijds. Over de stand van zaken van het generieke landschapsbeleid is uw Kamer eind vorig jaar geïnformeerd, door middel van de Uitvoeringsagenda Ruimte 2006 en de tussenstand kwaliteitsagenda landschap (Tweede Kamer, 2006–2007, 29 576, nr. 29).

Hoewel het kabinet zich terdege bewust is van de zorgen over de toestand van het landschap en over de snelheid van de veranderingen die zich hierin voordoen, is het van belang te beseffen dat er diverse inspanningen gaande zijn op landschapsgebied.

In het navolgende wordt hiervan kort een overzicht gegeven.

1. **Kwalitatief hoogwaardige landschappen mooi houden**
Belangrijkste activiteiten om mooi te houden wat nog mooi is, zijn het beleid voor de 20 Nationale Landschappen, het Belvederebeleid, het Rijksbufferzonebeleid, het zuinig ruimtegebruik en het ontwikkelde instrumentarium voor groen-blauwe diensten. Ook het EHS-beleid en het stelsel van Nationale Parken kunnen in deze categorie worden gezien. Het landbouwbeleid is er mede op gericht dat de boeren, de belangrijkste vormgevers en beheerders van het landschap, ook in de toekomst deze rol kunnen blijven vervullen.
2. **Verrommelde landschappen mooier maken**
Om kwalitatief hoogwaardigere landschappen te laten ontstaan, kan de uitvoering door provincies van gebiedsgerichte projecten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied worden aangemerkt, waarbij de kwaliteit van het landschap een expliciet aandachtspunt is bij veel van de investeringen in natuur, recreatie, landbouw, milieu en water in het landelijk gebied in de komende 7 jaren. Het stimuleringsprogramma ruimtelijke kwaliteit verkent hoe kwaliteit en ruimtelijke inpassing kunnen worden verbeterd. Ook de aanleg van 16 000 ha

groen- en recreatiegebieden in het kader van het Programma Groen en de Stad hoort hierbij.

3. Nieuwe ontwikkelingen kwalitatief hoogwaardig vormgeven
Activiteiten om nieuwe ontwikkelingen zodanig te begeleiden dat er ook een mooier landschap ontstaat, zijn zeer divers. Onder andere hierop gericht zijn de werkzaamheden van het College van Rijksadviseurs, de inspanningen op het gebied van ontwerpateliers, de Handreiking Windmolens, de Handreiking Kwaliteitsagenda Landschap, de Visie Paard en Landschap, het Routeontwerp Snelwegen, de actie Ruimtelijk Ontwerpen met Water en andere acties en voorbeeldprojecten uit het Actieprogramma Ruimte en Cultuur.

Beleidskorten

Landschapsontwikkeling is een proces van jaren en de effecten van bovengenoemde beleidsinspanningen zullen dan ook pas op langere termijn duidelijk worden.

Toch is het kabinet van mening dat de huidige inspanningen op het gebied van landschap niet een afdoend antwoord zijn op de problemen. Die conclusie wordt gedeeld: de zorgen over het Nederlandse landschap zijn toegenomen, zoals ook blijkt uit de Natuurbalans 2007 en uit de motie Duyvendak c.s.

Per strategie geef ik beknopt aan wat de voorgenomen acties zijn om de beleidskorten aan te pakken. In de Agenda Landschap die ik in het voorjaar 2008 aan u toestuur zal ik hier uitgebreider op ingaan, mede in relatie tot de inzet van de intensiveringsmiddelen voor Landschap die vanaf 2009 beschikbaar zullen komen op de LNV-begroting.

1. Kwalitatief hoogwaardige landschappen mooi houden
Aangekondigd is de Structuurvisie Snelwegpanorama's, welke beoogt de ruimtelijke kwaliteit in de snelwegomgeving te verbeteren en de belangrijkste landschappelijke panorama's vanaf snelwegen te bewaren. In het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening kan op meerdere wijzen de planologische bescherming vorm worden gegeven. Hiervoor wordt verwezen naar de brief over dit onderwerp van de minister van VROM.
2. Verrommelde landschappen mooier maken
Uitvoering van het Deltaplan voor het landschap en van voorbeeldgebieden als uitvloeisel van de maatschappelijk kosten-baten analyse (MKBA) landschap past bij uitstek bij dit doel. In deze brief wordt hierop nader ingegaan.
3. Nieuwe ontwikkelingen kwalitatief hoogwaardig maken
Aangekondigd is in de «Kunst van Leven», waarin de hoofdlijnen van het cultuurbeleid van dit kabinet staan aangegeven, dat het kabinet in 2008 een integrale visie uitbrengt over de ontwerpqualität van Nederland, in de vorm van een Visie architectuur & ruimtelijk ontwerp, als opvolging van het Actieprogramma Ruimte en Cultuur.

Hierin komt de landschapsarchitectuur aan de orde. Voor meer maatwerk is de inzet van Kwaliteitsteams voorzien.

Reactie op het Deltaplan

Het Deltaplan «Nederland weer mooi» is opgesteld door de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, en wordt ondersteund door 34 maatschappelijke partijen, van natuur- en milieuorganisaties tot projectontwikkelaars en boerenorganisaties, die verenigd zijn in het Landschapsmanifest.

In het Deltaplan wordt het mooi(er) maken van Nederland concreet voorgesteld door de aanleg en het duurzame beheer van groene randen langs (een deel van) landbouwpercelen, de aanleg van nieuwe wandel- en fietspaden en door te investeren in bestaande cultuurhistorische elementen. Enkele essentiële elementen in het plan zijn de aandacht voor een streek-eigen invulling, de nadruk op duurzaam beheer, het werken met markt-conforme vergoedingen en de betrokkenheid van private partijen bij de financiering.

Ik zie dit Deltaplan als een goed initiatief, gericht op het opknappen en mooier maken van Nederland. Het sluit daarmee goed aan op het tweede deel van mijn inzet in het landschapsbeleid, naast kwaliteit houden ook kwaliteit maken. Ik onderschrijf het belang van landschap, cultuurhistorie en een groene en toegankelijke leefomgeving die hierin centraal staan. Dit is ook opgenomen in het beleidsprogramma van het kabinet (onder actie 24) en in de LNV beleidsagenda 2008.

Het Deltaplan is een aansprekend plan, dat duidelijk in een behoefte voorziet en grote maatschappelijke weerklank oproept. Het kabinet wil hier graag mee verder. De belangrijkste taak waar het kabinet samen met maatschappelijke partijen voor staat is om te verkennen op welke wijze hieraan uitvoering gegeven kan worden.

Een concrete invulling van het Plan van Aanpak voor de uitvoering van het Deltaplan voor het Landschap zal worden opgenomen in de Agenda Landschap.

– Het maatschappelijk rendement van het investeren in landschap

Dit voorjaar is in opdracht van het ministerie van LNV een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd, die u op 24 april jl. is aangeboden (Kamerstukken 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 98). Hierin is door-gerekend wat investeringen in landschap opleveren voor de samenleving.

In mijn brief aan u van 30 mei jl. (LNV0700263) heb ik aangegeven dat deze MKBA is op te vatten als een doorrekening van de ideeën van het deltaplan «Nederland weer mooi». Ik heb het Centraal Planbureau (CPB) vervolgens gevraagd zijn reactie te geven op dit rapport. In zijn reactie, gedateerd 6 augustus 2007, geeft het CPB aan de studie methodisch juist uitgevoerd te vinden. Er is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie, echter de empirische onderbouwing van deze beschikbare informatie acht het CPB onvoldoende om de hoofdconclusie, namelijk dat investeren in landschap loont, met voldoende stelligheid te kunnen onderschrijven en hierop beleid te baseren. Wel acht het CPB het aannemelijk dat investeringen in landschap bij kunnen dragen aan maatschappelijke welvaart. Het CPB beveelt aan, als mogelijk experiment, in een gebied te beginnen met investeren in landschap, langs de lijnen zoals door-gerekend in de MKBA.

Mede op grond van dit advies wil ik in enkele voorbeeldgebieden op korte termijn een experiment uitvoeren. Verderop in deze brief geef ik aan wat de bedoeling is van deze gebieden en wat de rijksinzet zal zijn. In de Agenda Landschap zullen deze gebieden worden aangewezen. Op basis van de ervaringen in deze voorbeeldgebieden, zal het kabinet een besluit nemen over de verdere aanpak en een opschaling van de inzet.

Daarnaast en in samenhang hiermee wil ik een denktank in het leven roepen die mij gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de financieringsvraagstukken die de uitvoering van het Deltaplan voor het landschap oproepen. Ik heb hierover tijdens het wetgevingsoverleg natuur, van 15 oktober jl., een toezegging gedaan.

Over de samenstelling en de taakopdracht zal ik uw Kamer in een later stadium informeren.

In het navolgende ga ik in op het financieringsvraagstuk van investeren in landschap.

- Het financieringsvraagstuk van investeren in landschap

Zoals gezegd raken ook maatschappelijke partijen steeds meer drongen van het positieve effect van investeringen in een mooi landschap, en staan hier positief tegenover. Een volgende stap is om te toetsen of investeringen ook daadwerkelijk van de grond zijn te krijgen.

Een groot deel van de baten bij investeren in landschap ontstaan pas als er geïnvesteerd wordt in netwerken van voorzieningen. De baten slaan bij veel partijen, gespreid in de tijd en na meerdere jaren, neer, de kosten moeten (in de huidige gangbare praktijk) veelal door anderen dan de baathebbers worden gedragen.

Hoe kan de samenleving het zodanig organiseren dat de maatschappelijke meerwaarde van investeren in landschap daadwerkelijk gerealiseerd wordt, en dat de investeringen in landschap mede worden gedragen door de baathebbers? Dat is de uitdaging waarvoor we staan in dit land als het gaat om investeren in het mooier maken van Nederland. En waarmee ik de komende jaren resultaat wil boeken.

Ik heb hier de afgelopen maanden een aantal gesprekken over gevoerd met maatschappelijke organisaties en financiële instellingen en heb hierbij veel enthousiasme ontmoet om op innovatieve en creatieve manieren aan de slag te gaan. Zonder uitzondering waren partijen bereid hieraan mee te werken.

- De selectie van gebiedsgerichte voorbeeldprojecten

Het kabinet wil in enkele voorbeeldgebieden verkennen wat de mogelijkheden zijn met nieuwe financieringsconstructies, die erop gericht zijn baathebbers van een mooier landschap met de kostendragers te verbinden. Hiermee zullen ook de baten van landschap duidelijker worden.

Gedacht wordt aan 3 tot 5 gebieden van niet te kleine of te grote omvang (minimaal enkele honderden tot duizenden ha's), waar wonen, werken en recreëren belangrijke functies zijn, waar vanuit het gebied concrete plannen en ideeën voorhanden zijn voor vormgeving van en investeringen in landschap en het duurzame beheer ervan, waar meerdere eigenaren en belangen gezamenlijk de verknoping van kosten en baten vorm kunnen geven, waar de betrokkenheid van de burgers bij het landschap een belangrijke rol gaat spelen, waar marktpartijen en andere private bronnen een belangrijk aandeel in de financiering kunnen hebben en waar een realistisch perspectief voor zowel de aanleg als het beheer van landschapselementen voor de langere termijn te verwachten is.

Voorwaarden om in aanmerking te komen als voorbeeldgebied zijn voorts dat het landschap over 3 jaar zichtbaar in kwaliteit is verbeterd en in 10 jaar duurzaam verbeterd en beheerd is en dat het om een samenhangend netwerk van landschapselementen en andere landschappelijke investeringen gaat. Om dit te kunnen vaststellen zal een robuuste set kwaliteitscriteria worden vastgelegd. Het gaat bij het realiseren van de kwaliteitsverbetering in de voorbeeldgebieden zowel om de randen van percelen als om de recreatieve toegankelijkheid en om het behoud van cultuurhistorische waarden.

Organisaties uit gebieden die als voorbeeldgebied in aanmerking willen komen, vraag ik hun plannen voor 1 januari 2008 in te dienen bij de minister van LNV. De beoordeling en selectie zal dan binnen 2 maanden plaatshebben, zodat in maart 2008 in de gebieden gestart kan worden.

Vanuit het Rijk zullen binnen de bestaande budgettaire meerjaren kaders middelen beschikbaar worden gesteld om het proces te faciliteren, zal onderzoekscapaciteit ingezet kunnen worden en zal ook, indien nodig en mogelijk, in beleidsmatige zin ruimte worden geboden. De rijksbijdrage voor deze voorbeeldgebieden is vooralsnog niet gericht op investeringen in aanleg en beheer. Voor zover gebieden gelegen zijn in de Ruimtelijke Hoofdstructuur (zoals Nationale Landschappen) zullen er ook uit dien hoofde middelen beschikbaar kunnen zijn, waaronder voor de uitvoering. De provincies spelen bij de selectie en uitvoering van de voorbeeldgebieden een belangrijke rol. Het kabinet verzoekt de provincies beschikbare middelen voor landschap (onder meer in het ILG) met voorrang in de voorbeeldgebieden beschikbaar te stellen.

Het opstellen van een Agenda Landschap

Het kabinet streeft er naar begin volgend jaar een Agenda Landschap aan uw Kamer aan te bieden.

Doel hiervan is de kwaliteit van het Nederlandse landschap te verhogen.

In de Agenda zal aan de orde komen:

- De visie van het kabinet op landschap en landschapsbeleid;
- De strategie voor de komende kabinetsperiode;
- De lopende en nieuwe acties op het gebied van landschap;
- De wijze van financiering.

In de Agenda Landschap zal ook worden aangegeven wat de raakvlakken en verbindingen zijn met de beleidsontwikkeling op het gebied van water, van biodiversiteit, van CO₂/klimaatbeleid, van infrastructuur en van grondexploitatie.

Het gaat hier om het benutten van de mogelijkheden tot wederzijdse versterking van de opgaven. Zo kan meer ruimte scheppen voor water, ook stad en land mooier, rijker en natuurlijker maken. Daarbij kan de synergie van functiecombinaties bijvoorbeeld leiden tot vergroting van draagvlak. Ook de integrale aanpak van de wateropgave rond de grote rivieren, meren en kust en van waterkwaliteitsvraagstukken in combinatie met versterking van landschappelijke kwaliteiten is een voorbeeld van mogelijke grote meerwaarde. Ten aanzien van de biodiversiteit zal er een relatie worden gelegd met het Beleidsprogramma Biodiversiteit Nationaal.

In Kunst en Leven is aangekondigd dat het kabinet in 2008 komt met een integrale visie op de ontwerp kwaliteit van Nederland als opvolger van de architectuurnota's en het Actieprogramma Ruimte en Cultuur. Deze visie krijgt gestalte in samenwerking tussen diverse departementen en er zal ook gezorgd worden voor een goede samenhang en afstemming met de Agenda Landschap.

Ik reken het tot mijn verantwoordelijkheid om nieuwe impulsen te geven aan het landschapsbeleid in Nederland. Daarbij is samenhang met de beleidsinzet van andere leden van het kabinet van groot belang. Met de Agenda Landschap zal deze samenhang worden versterkt.

De minister van Landbouw, natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg