

Definitief rapport

# Beleidsvaluatie nationale landschappen

Het succes van de nationale landschappen: tussenstand 'ja, mits'

Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, IPO  
12 juli 2010



Barbarossastraat 35  
Postbus 151  
6500 AD Nijmegen  
+31 (0)24 328 4284 TELEFOON  
+31 (0)24 360 9566 FAX  
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-MAIL  
www.royalhaskoningsmc.com INTERNET  
Arnhem 09122561 KVK  
ABN AMRO 489234321 BANK

**TITEL** Beleidsevaluatie nationale landschappen  
**IN OPDRACHT VAN** Ministerie van VROM, ministerie van LNV, IPO

**DATUM** 12 juli 2010  
**STATUS** Definitief rapport  
**NUMMER** 9V5135.B0/R0001/901292/Nijm

**AUTEUR(S)** Bert Groffen, Marius Bakx, Maike de Lange, Heleen Tiessen, Sander de Vuyst  
**VRIJGEGEVEN DOOR** Pascal Lamberigts  
**DATUM** 12 juli 2010

**PARAAF** .....



## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	3
1. Inleiding.....	17
1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie .....	17
1.2 Opzet en aanpak van de evaluatie .....	18
1.3 Leeswijzer .....	22
2. Reconstructie van het beleid.....	23
2.1 Nationale landschappen in historisch perspectief .....	24
2.2 Het beleid voor de nationale landschappen .....	29
2.2.1 Beleid voor de nationale landschappen in het kort.....	29
2.2.2 Het beleid voor de nationale landschappen nader beschouwd .....	33
2.3 Slot.....	38
3. Uitvoering beleid nationale landschappen in planologisch spoor .....	41
3.1 Doorwerking vanuit het rijk .....	43
3.2 Doorwerking in provinciale plannen en verordening .....	51
3.2.1 Inleiding .....	51
3.2.2 Provinciale plannen en verordeningen .....	51
3.2.3 Doorwerking provinciaal beleid en regels: van 'papier' naar 'handelen' .....	65
3.2.4 Slot: conclusies doorwerking in provinciale plannen en verordeningen.....	70
3.3 Doorwerking in gemeentelijke plannen .....	74
3.4 Slot.....	83
4. Uitvoering beleid nationale landschappen in programmatisch spoor .....	89
4.1 Dwarsdoorsnede uitvoeringsprogramma's .....	90
4.2 Financiering .....	98
4.3 Samenwerking en organisatie .....	106
4.4 Maatschappelijke relevantie en betrokkenheid (draagvlak).....	112
4.5 Nationale Snelwegpanorama's .....	115
4.6 Uitvoering.....	115
4.7 Slot.....	117
5. Effectmonitoring .....	123
5.1 Zicht op beleidseffecten .....	124
5.2 Beeld effecten.....	128
5.3 Slot.....	138
6. Conclusies en aanbevelingen .....	139
6.1 Over de doeltreffendheid van het beleid voor de nationale landschappen .....	139
6.2 Over de efficiency van het beleid voor de nationale landschappen .....	145
6.3 Synthese en samenvatting conclusies.....	153
6.4 Aanbevelingen .....	154
Bijlage 1: nationale landschappen in structuurvisies en verordeningen .....	161
Bijlage 2: nationale snelwegpanorama's in structuurvisies en verordeningen .....	185



## Samenvatting

### 1. Hoofdconclusie

In de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland 2009 is aangekondigd dat in 2010 een beleidsevaluatie zal plaatsvinden van het beleid voor de nationale landschappen.

In de beleidsevaluatie nationale landschappen staat de vraag centraal of dat beleid, ruim vier jaar na inwerkingtreding van de Nota Ruimte, doeltreffend en efficiënt is. Op basis van de reconstructie van het beleid ('overwegingen en keuzes anno 2006'), een analyse van de werking van het planologisch spoor en het programmatisch spoor ('uitvoering 2006-2010') en het beeld van de beleidseffecten ('effecten anno 2010'), komt deze evaluatie tot de volgende hoofdconclusie:

#### Het succes van de nationale landschappen: tussenstand 'ja, mits'

In deze hoofdconclusie liggen diverse overwegingen besloten:

- Allereerst benadrukken we met de **'tussenstand'** de status van de evaluatie als tussenbalans. Niet meer en niet minder. Het beleid is formeel vier jaar in werking. De uitvoering is op weg, Maar voor 'beleid voor het landschap' is vier jaar een relatief korte tijd. De evaluatie is daarom niet zozeer bedoeld als 'eindbalans', maar vooral om te komen tot aanbevelingen voor verbetering;
- Vervolgens benadrukken we met een **'ja'** dat in vier jaar veel in gang is gezet. Dat geldt voor het planologisch spoor, als het gaat om de (door)werking van het beleid in de provinciale en gemeentelijke plannen. En dat geldt ook voor het programmatisch spoor, als het gaat om de uitvoering in de gebieden. Memorend aan de aanvankelijke sceptische ontvangst van de nationale landschappen als nieuwe beleidscategorie, is een positieve duiding van de resultaten-tot-nu toe op zijn plaats. Ter illustratie:
  - o Nationaal landschap als beleidsconcept bevordert bewustzijn van gebiedswaarden en is aanjager voor nieuwe gebiedsallianties, samenwerking, betrokkenheid, draagvlak, trots en energie;
  - o Nationaal landschap als 'titel' wordt gewaardeerd, geeft status en draagt bij aan bekendheid en uitstraling;
  - o De uitvoering via het programmatisch spoor is in gang gezet, de uitvoering loopt 'op schema' en de eerste resultaten worden zichtbaar;
  - o De combinatie van het planologisch en programmatisch spoor biedt een afgewogen instrumentenmix, met mogelijkheden voor behoud én ontwikkeling, restrictief én proactief beleid, reguleren én stimuleren, et cetera;

- De planologische verankering van het beleid bij rijk, provincies en gemeenten krijgt vorm;
- De **'mits'** verwijst echter ook nadrukkelijk naar kritische kanttekeningen: bij de sturingsfilosofie, bij de uitvoering, financiering en effecten van het planologisch en het programmatisch spoor, en bij de toekomst van beleid en financiering.

Als we deze hoofdconclusie vervolgens nader ontrafelen, komen we tot de volgende redeneerlijn:

- Dat het beleid voor de nationale landschappen (aanwijzing gebieden, beleids-uitgangspunten, instrumentatie, rollen en taken voor rijk, provincies en gemeenten) op zichzelf **voldoende mogelijkheden en voldoende handelingsperspectief** biedt om dat beleid uit te voeren.
- Dat er op dit moment op basis van effectmonitoring nog te weinig (feitelijke, kwantitatieve) informatie beschikbaar is over de beleidseffecten en we daarom **geen feitelijk onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid** van het beleid kunnen doen.
- Dat we, op basis van een beeld van uitvoering en voortgang van het beleid, wel een **aanname over de doeltreffendheid** van het beleid kunnen doen:
  - binnen het planologisch spoor **vordert** de doorwerking 'op papier', maar de planologische werking (i.c. de afweging die gekoppeld is aan het 'ja, mits-regime') is in de praktijk **niet automatisch een garantie voor succes** is (i.c. behoud en versterking van de kernkwaliteiten);
  - binnen het programmatisch spoor wordt invulling gegeven aan de doelen van het beleid (**'het werkt'**), maar tegelijkertijd **'wringt'** het vanwege beperkte financiële middelen. Bovendien is de **toekomst onzeker**, vanwege onvoldoende duidelijkheid over continuïteit van beleid en middelen.
- Dat derhalve geconstateerd dient te worden dat er weliswaar 'intrinsiek' voldoende mogelijkheden en handelingsperspectief zijn, maar dat het benutten van die mogelijkheden en het invullen van dat handelingsperspectief (dus) **niet automatisch (in voldoende mate) leidt tot de gewenste beleidseffecten**.
- Dat daarom een **optimalisatie van de uitvoering van het beleid noodzakelijk** is, alsmede **voldoende waarborg voor (financiële) continuïteit in de toekomst**. We concretiseren dit in een aantal aanbevelingen. Aanbevelingen, in aansluiting op de hoofdconclusie, die we voorwaardelijk achten ('mits') om de komende jaren te koersen op een daadwerkelijk succesvol beleid ('ja') voor de nationale landschappen.

In het vervolg van deze samenvatting werken we onze hoofdconclusie uit en lichten we de aanbevelingen toe. Daarbij volgen we bovenstaande redeneerlijn.



Hoofdstuk 6, het afsluitende hoofdstuk van de evaluatie, biedt op de afzonderlijke onderdelen van deze samenvatting een verdere uitwerking. Wie op zoek is naar meer verdieping en onderbouwing, wordt verwezen naar de hoofdstukken 2, 3, 4 en 5, of in ieder geval de afsluitende slotparagrafen daarin.

## 2. De hoofdconclusie uitgewerkt

### Over de reconstructie van het beleid

Bij de beoordeling van het beleid hebben we allereerst gekeken naar de overwegingen en keuzes die destijds zijn gemaakt ('reconstructie van het beleid'). Daarbij concluderen we, gezien vanuit de tijdsgeest 'van toen', in hoofdstuk 2 het volgende:

#### **Conclusie**

*De probleemanalyse is zorgvuldig uitgevoerd, de uitwerking van het beleid (gebieden, beleidsuitgangspunten, instrumenten) is legitiem en logisch, maar het sturingsmodel roept een hybride beeld op.*

Bij dat hybride beeld van het sturingsmodel wordt specifiek bedoeld op:

- Resultaatsverantwoordelijkheid rijk ('nationaal belang, centraal wat moet') versus vergaande decentralisatie uitwerking en uitvoering naar de provincies ('decentraal wat kan'), met bovendien beperkte rijksmiddelen;
- Resultaatsverantwoordelijkheid rijk versus onduidelijkheid over die resultaten; daardoor beperkte concrete sturingsmogelijkheden voor het rijk en onduidelijkheid voor de provincies in de uitwerking en uitvoering van het beleid;
- De selectie van een twintigtal gebieden die qua 'waarden' op zich niet ter discussie staan, maar die de vraag oproept of voor al deze 20 gebieden (20% van Nederland) eenzelfde sturing en instrumentatie passend en nodig is. Bijvoorbeeld kijkend naar de verschillen tussen de gebieden als het gaat om de mate van verstedelijkingsdruk, de (stapel) van andere gebiedsopgaven en/of de (inter)nationale betekenis van de waarden.

## Over de doeltreffendheid van het beleid

### Algemeen

Over de doeltreffendheid van het beleid voor de nationale landschappen concluderen we in hoofdstuk 5 het volgende:

#### **Conclusie**

*Voor de bepaling van de doeltreffendheid van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's op basis van effectmonitoring zijn de relevante indicatoren benoemd en zijn nulmetingen uitgevoerd. Omdat er (met uitzondering van migratiesaldo-nul) nog geen vervolgmetingen zijn uitgevoerd, is er op dit moment onvoldoende (feitelijke, kwantitatieve) informatie beschikbaar over de beleidseffecten. Daarom moeten we constateren dat er op dit moment op basis van effectmonitoring onvoldoende (feitelijk, kwantitatief) zicht is op de doeltreffendheid van het beleid.*

Wel kunnen we, op basis van een analyse van de uitvoering van het beleid, hierover richtinggevende uitspraken doen. Dat doen we afzonderlijk voor het planologisch en het programmatisch spoor.

### Over de doeltreffendheid van het planologisch spoor

In het planologisch spoor gaat het om de planologische (door)werking van het beleid bij provincies en gemeenten. In hoofdstuk 3 stellen we daarover het volgende:

#### **Conclusie**

*Het planologisch instrumentarium biedt op zichzelf voldoende mogelijkheden voor doorwerking. De doorwerking bij de provincies in structuurvisies en verordeningen vordert gestaag, maar de actualiteit van de gemeentelijke bestemmingsplannen is de afgelopen jaren onvoldoende verbeterd. De planologische werking in de praktijk is niet automatisch een garantie voor succes.*

Het planologisch instrumentarium biedt op zichzelf voldoende mogelijkheden om beleidsdoelen te borgen. Over het algemeen zien we dat de borging 'op papier' ook daadwerkelijk plaatsvindt, of in ieder geval 'op weg is'. Provinciale structuurvisies bevatten een voldoende doorwerking van het beleid. Wel zijn er verschillen in de mate waarin de provincies het beleid globaal dan wel meer gedetailleerd hebben opgenomen. In de provinciale verordeningen (veelal nog in ontwerp-status) is de mate van doorwerking van het beleid nog minder het geval, maar het ontbreken van een 'strikte' doorwerking van de AMvB betekent ons inziens niet altijd per definitie dat de provinciale juridische borging tekort schiet. Een kritische blik van het rijk blijft evenwel van belang.

De doorwerking van het beleid voor de snelwegpanorama's krijgt bij de provincies aanzienlijk minder aandacht.

De doorwerking van het beleid in de gemeentelijke bestemmingsplannen is 'op weg'. Het bestemmingsplan -juridisch bindend voor overheid, particulieren en bedrijven- vormt een cruciale schakel in het planologisch spoor. Er is, gekoppeld aan de actualisatie-opgave, nog winst te halen bij een goede vertaling van het beleid in het bestemmingsplan. Vooral bij bestemmingsplannen waarbij de historische (beleids)-context van het gebied nog niet tot een voldoende beschermingsregime heeft geleid.

Op basis van een vervolgmeting van de Monitor Nota Ruimte blijkt dat in 18 van de 20 nationale landschappen wordt gebouwd binnen de kaders van migratiesaldo-nul (in de periode 2006-2008). Of dit een gevolg is van het beleid of een 'natuurlijke' ontwikkeling, is niet te beoordelen. Wel constateren we dat in de meeste gebieden migratiesaldo-nul tot weinig problemen leidt, vanwege een lage verstedelijkingsdruk.

De crux van het succes ligt volgens ons vooral in de werking van de planologische praktijk. Uit die praktijk blijkt dat het beleid niet vanzelfsprekend leidt tot ontwikkelingen waarin kernkwaliteiten minimaal behouden worden. Enerzijds vanwege gebrekkig toezicht en handhaving. Anderzijds vanwege de beleids- en afwegingsruimte binnen het beleid ('ja, mits'). In de praktijk zijn de (al dan niet uitgewerkte) kernkwaliteiten niet altijd voldoende sturend voor afwegingen op het lokale of regionale niveau. Gewezen wordt op het risico van een sluimerend proces van vele kleine ontwikkelingen die elk afzonderlijk mogelijk een beperkte invloed hebben, maar die in totaliteit wel kunnen leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten. Zelfs kan de vraag gesteld worden of (rode) ontwikkelingen zich überhaupt kunnen verhouden tot minimaal het behoud van bepaalde kernkwaliteiten (bijvoorbeeld 'openheid').

De uiteindelijk afwegingen in de ruimtelijke praktijk zijn dus bepalend voor de uiteindelijke beleidseffecten, i.c. de doeltreffendheid van het beleid. Bij die afwegingen gaat het overigens niet altijd om (bestuurlijke) onwil of het ontbreken van eenduidige kaders, maar ook om het gebrek aan expertise en ervaring om op de juiste manier met inpassing in het landschap om te gaan. Bovendien is de rol van rijk en provincies richting gemeenten van belang: via stimulering en facilitering, via overleg en planbegeleiding en via de inzet van corrigerende Wro-instrumenten als het nationaal of provinciaal belang in het geding is.

#### **Over de doeltreffendheid van het programmatisch spoor**

In het programmatisch spoor gaat het om de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's in de nationale landschappen, met betrokkenheid van de vele gebiedspartners: provincie, gemeenten, waterschappen, landbouw- en natuurorganisaties, et cetera. In hoofdstuk 4 stellen we daarover het volgende:

#### **Conclusie**

*Met de uitvoeringsprogramma's wordt invulling gegeven aan de doelen van het beleid ('het werkt'), tegelijkertijd wringt de uitvoering vanwege beperkte financiële middelen en is de toekomst onzeker vanwege onvoldoende duidelijkheid over*

De uitvoeringsprogramma's bevatten een waaier aan verschillende projecten. In het algemeen gaat het in de uitvoeringsprogramma's veelal om een mix tussen projecten op het gebied van herstel, inrichting en beheer van: cultuurhistorie, recreatie, waterhuishouding, landschapselementen, ontsluiting van het gebied en landbouwstructuurverbetering. Daarbovenop bevatten de meeste uitvoeringsprogramma's projecten en acties op het gebied van communicatie, bewustwording en promotie van het nationaal landschap.

In de uitvoeringsprogramma's gaat het –'in principe'– altijd om activiteiten gericht op behoud, beheer en versterking van kernkwaliteiten en een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis. De uitvoeringsprogramma's, op één na goedgekeurd door het rijk, geven zo invulling aan de doelen van het beleid voor de nationale landschappen. We veronderstellen daarmee dat de uitvoeringsprogramma's bijdragen aan de beoogde beleideffecten, i.c. de doeltreffendheid van het beleid: 'het werkt'. Aangezien de uitvoeringsprogramma's bovendien op schema liggen, wat ook bevestigd wordt in de midtermreview ILG, nemen we aan dat deze effecten nu dus ook daadwerkelijk optreden in de landschappen.

Of het programmatisch spoor ook voldoende doeltreffend is, is echter de vraag. Daarin 'wringt het'. We constateren dat in bijna alle programma's de (aanvankelijke) ambitie groter was/is dan de uiteindelijke (financiële) uitwerking van het programma. Dat geldt in zijn algemeenheid, maar in het bijzonder voor het beheer van het landschap. Daarbij komt dat het multipliereffect relatief klein is, vooral wordt bepaald door provinciale en gemeentelijke middelen en slechts in beperkte mate door het genereren van private middelen. Weliswaar klopt het dus dat 'wat gebeurt, goed is', maar kan ook de vraag gesteld worden of 'wat gebeurt, genoeg is'.

Uit het recentelijk KPMG-rapport blijkt dat voor de periode tot 2020 de financieringsbehoefte voor herstel en beheer van de meest waardevolle Nederlandse cultuurlandschappen gemiddeld 418 miljoen euro per jaar is.

Tenslotte signaleren we dat de toekomst onzeker is. Het beeld dat de financiering van de nationale landschappen na 2013 onzeker is, is overal voelbaar. Met het oog op de beleideffecten, die nu langzaam aan zichtbaar worden, wordt dit door vele betrokkenen gezien als een belangrijke bedreiging voor de doeltreffendheid van het beleid én voor het draagvlak in de gebieden. In het bijzonder zijn er zorgen over het duurzaam beheer van de nationale landschappen.

## Over de efficiency van het beleid

De beoordeling van de efficiency van het beleid, ruim vier jaar na inwerkingtreding van het beleid, vatten we samen in een viertal thema's:

- Toegevoegde waarde van het beleid;
- Sturingskracht;
- Instrumentatie van het beleid;
- Proces van uitvoering.

## Over de toegevoegde waarde van het beleid

### **Conclusie**

*De toegevoegde waarde voor de status van de gebieden is onomstreden positief. De toegevoegde waarde van het beleid is, afhankelijk van de historische context van de gebieden, inhoudelijk gezien niet altijd groot.*

Beoordeeld op de inhoud van het beleid, is een onderscheid relevant tussen het nationale en provinciale niveau. Op nationaal niveau is het beleid voor de nationale landschappen een logisch vervolg van de beleidshistorie, met bijvoorbeeld de Waardevolle Cultuurlandschappen en het Belvederebeleid. Maar tegelijkertijd, en daar zit de toegevoegde waarde, met een (meer dan voorheen expliciete) duiding van de gebieden (begrenzing), de waarden van die gebieden (kernkwaliteiten), de beleidsuitgangspunten ('ja, mits-regime', migratiesaldo-nul benadering en 'nee, tenzij-regime' voor grootschalige ontwikkelingen) én de instrumentatie van het beleid (planologisch en programmatisch, met bijhorende rollen en verantwoordelijkheden).

Bezien vanuit het provinciaal beleid is de inhoudelijke toegevoegde waarde van het beleid divers. In een aantal nationale landschappen is, vanuit de historische context, al lang sprake van een actief landschapsbeleid (planologisch en programmatisch), waardoor het beleid voor de nationale landschappen in die gebieden weinig 'nieuws' toevoegt. Of is het provinciaal beleid van toepassing op het gehele landelijke gebied, en dus niet alleen op het nationaal landschap. In andere nationale landschappen, met een beperkte landschappelijke beleidsgeschiedenis, is die toegevoegde waarde er wel.

Beoordeeld op de status van de 'titel' nationaal landschap is het beeld unaniem positief. In veel nationale landschappen wordt de aanwijzing tot nationaal landschap ervaren als erkenning van de bijzondere landschappelijke kwaliteiten. Dat leidt tot trots, energie en draagvlak om uitvoering te geven aan het behoud, beheer en versterking van het landschap. Bovendien heeft de aanwijzing van de nationale landschappen in de meeste provincies een toegevoegde waarde in het focussen op provinciaal niveau en daarmee ook een gefocuste inzet van (financiële) middelen.

## Over de sturingskracht

### **Conclusie**

*Rijkssturing op basis van resultaatsverantwoordelijkheid is lastig omdat die resultaten weinig concreet zijn gemaakt. Sturing op gebiedsniveau via het 'ja, mits-regime' werkt alleen als de wil en vaardigheid, op alle overheidsniveaus, aanwezig zijn. Bij het ontbreken van wil en vaardigheid ligt het risico van een sluimerende aantasting van de kernkwaliteiten op de loer.*

Een beoordeling van de sturingskracht van het beleid vertrekt vanuit het hybride sturingsmodel dat onder het beleid ligt. Het rijk is resultaatverantwoordelijk voor de nationale landschappen, maar laat de precieze invulling van dit resultaat over aan de provincies. Dat maakt het voor het rijk erg lastig om te sturen ('sturen op welke resultaten?'). Voor de provincies en gemeenten leidt het tot lastige uitwerkings- en uitvoeringskwesties ('wanneer goed genoeg?').

Meer inhoudelijk is er ook sprake van een lastige sturingsvraag, voornamelijk vanwege de interpretatieruimte die het beleid met het 'ja, mits-regime' kent. Dit beleidsuitgangspunt raakt de tweeledige focus op zowel 'behoud' als op 'ontwikkeling'. We hebben aangegeven dat deze 'dubbeldoelstelling' logisch is en goed past bij de aard en omvang van de gebieden, waarin ook gewoond en gewerkt wordt. Maar blijkbaar lukt het in de ruimtelijke praktijk, daar waar uiteindelijk de afwegingen rondom concrete ruimtelijke ontwikkelingen gemaakt worden, niet altijd om de gewenste balans ook waar te maken. Met het risico op een sluimerende aantasting van de kernkwaliteiten tot gevolg. Een goede doorwerking van het beleid 'op papier', in structuurvisie, verordening of bestemmingsplan, is dus niet voldoende.

De oorzaken achter dit risico zijn divers en zijn onder de doeltreffendheid van het planologisch spoor al gememoreerd: gebrekkig toezicht en handhaving, het onvermogen (kennis, ervaring) of (bestuurlijke) onwil om tot een uitgebalanceerde afweging te komen en tenslotte de meer principiële vraag of (rode) ontwikkelingen zich überhaupt kunnen verhouden tot minimaal het behoud van bepaalde kernkwaliteiten (bijvoorbeeld 'openheid').

## Over de instrumentatie van het beleid

### **Conclusie**

*Er bestaat een afgewogen instrumentenmix om uitvoering te geven aan het nationale landschappenbeleid. Het planologisch spoor en het programmatisch spoor zijn complementair. Niet in alle nationale landschappen is echter sprake van een wederzijdse versterking van beide sporen.*

De instrumenten voor de uitvoering van het beleid bestaat uit een afgewogen mix die voldoende handelingsperspectief biedt voor de betrokken partijen. De instrumentenmix is enerzijds restrictief (planologische regimes) en anderzijds pro-actief gericht

(uitvoeringsgeld). Rijk en provincies zetten zowel in op faciliteren (via onder andere handleidingen en workshops voor de uitwerking van kernkwaliteiten, het aanstellen van landschapsadviseurs) als stimuleren (onder andere door gebiedspartijen bij elkaar te brengen en gebiedsmakelaars aan te wijzen voor het verkopen en verder brengen van initiatieven).

Ook constateren we dat het planologisch spoor en het programmatisch spoor complementair aan elkaar zijn. Het planologisch spoor is met name geschikt om, via bescherming, de doelstellingen rond 'behoud' van het nationaal landschap te borgen. Het programmatisch spoor richt zich juist op 'beheer en ontwikkeling'. Dit sluit goed op elkaar aan, zonder onnodige overlap. Op basis van deze complementariteit is in een aantal nationale landschappen een wederzijdse versterking van beide sporen duidelijk zichtbaar, in andere landschappen juist (nog) niet.

### Over het proces

#### **Conclusie**

*Draagvlak en samenwerking in de nationale landschappen is stevig toegenomen. Aandacht is nodig voor verdergaande betrokkenheid in 'de haarvaten' van de gebieden. Een onzekere toekomst vormt (ook) een bedreiging voor de gebiedsprocessen. Er is een sterke behoefte aan voortzetting van het beleid voor de nationale landschappen. Wijziging, vervanging of stopzetting van het beleid zal leiden tot het afbrokkelen van het opgebouwde draagvlak en betrokkenheid van mensen en organisaties.*

In de meeste nationale landschappen is er voldoende draagvlak voor het beleid onder een brede waaier van direct betrokken publieke, private en maatschappelijke partijen. Dit heeft zich overigens nog beperkt vertaald in financiële betrokkenheid van private en particuliere organisaties. Burgers zijn nog onvoldoende 'aangesloten'. Daarmee zit het gedachtegoed nog niet echt tot in de 'haarvaten' van het gebied.

Tijd en continuïteit is een belangrijk punt van aandacht in het gebiedsproces. Zowel in het beleid, als in middelen en 'aandacht'. Vanuit het als roerig ervaren beleidsverleden van sommige gebieden én vanuit de bestaande hoeveelheid aan beleids-titels in het landelijk gebied, is er een sterke behoefte aan voortzetting van het beleid voor de nationale landschappen. Wijziging, vervanging of stopzetting van het beleid zal leiden tot het afbrokkelen van het opgebouwde draagvlak en betrokkenheid van mensen en organisaties. Het zal sommige aanvankelijk sceptische partijen bevestigen in het beeld van de onbetrouwbare overheid die om de zoveel tijd met een nieuw beleid komt. Bovendien geven veel betrokkenen aan dat meer tijd nodig is om echt tot mooie en goede resultaten te komen en de doelen voor de nationale landschappen te realiseren. Vijf jaar voor de uitvoering van dit beleid is in de ogen van veel uitvoerders een relatief korte periode.

### 3. Aanbevelingen ter optimalisatie van het beleid

De tussenbalans van deze beleidsevaluatie karakteriseren we als 'ja, mits'. Met de 'ja' gerelateerd aan de vele activiteiten die zijn ontplooid en resultaten die zijn en worden geboekt. Maar tegelijkertijd met de 'mits' gerelateerd aan de kanttekeningen die ook geplaatst zijn. Cruciaal hierin zijn:

- Het 'hybride karakter' van de sturingsfilosofie;
- De aard van het planologisch regime ('ja, mits'), dat weliswaar voldoende mogelijkheden biedt, maar geen garantie biedt om te komen tot behoud en versterking van de kernkwaliteiten;
- De beschikbaarheid van financiële middelen (rijk, plus multiplier) die niet spoort met de (oorspronkelijke) ambities in de nationale landschappen (wat met het recente KPMG rapport in feite bevestigd is);
- Enerzijds het belang dat gehecht wordt aan continuïteit van het beleid en de financiering daarvan, anderzijds de onzekerheid over de continuïteit van dat beleid en een duurzame financiering daarvan;
- Het momenteel nog niet beschikbaar zijn van vervolgmetingen op basis waarvan feitelijke uitspraken over het doelbereik gedaan kunnen worden.

De aanbevelingen die we doen, achten we daarom ook voorwaardelijk ('mits') om de komende jaren te koersen op een daadwerkelijk succesvol beleid ('ja') voor de nationale landschappen. Ter optimalisatie van de uitvoering en de bestendigheid van het beleid zijn de volgende aanbevelingen in hoofdstuk 6 uitgewerkt:

Rijk
<p>1. Zorg voor continuïteit in beleid en (financiële) middelen</p> <p>Beleid voor het landschap heeft tijd nodig om zich 'te zetten'. Zowel 'op papier' als in het denken en handelen van betrokkenen. Het beleid voor de nationale landschappen, dat aanvankelijk veel scepsis moest overwinnen, kan zich niet in vijf jaar volledig bewijzen. Geef het daarom de tijd. Een aanpassing of zelfs het afschaffen van het beleid heeft daarmee een groot afbreukrisico. Betrokkenheid, samenwerking en draagvlak, die voorzichtig zijn opgebouwd, kunnen afbrokkelen. Blijvende aandacht is nodig, zowel in de vorm van beleidskaders, als in andere middelen. Met name in de continuïteit en de hoogte van de rijksbijdragen zijn er in de praktijk grote zorgen. De weliswaar beperkte rijksbijdrage wordt gezien als een belangrijke aanjaagfactor. In zijn algemeenheid en in het bijzonder ook voor het genereren van betrokkenheid en geld van andere publieke en private partijen in het gebied. Continuïteit van deze financiering is, hoe beperkt ook, om die reden van groot belang.</p>
<p>2. Zorg voor een duurzaam perspectief op beheer van de nationale landschappen</p> <p>Er zijn grote zorgen over het beheer van de nationale landschappen op langere termijn. Financiering en vergoeding van beheer in de periode na 2013 (termijn van het ILG) is grotendeels onzeker. Zonder goed geregeld én gefinancierd beheer bestaat de kans dat de investeringen die nu gedaan worden in het nationaal landschap desinvesteringen blijken te zijn.</p> <p>Mogelijke oplossingsrichtingen voor een duurzaam financieel beheer liggen in het genereren van meer private middelen. Tenslotte biedt de hervorming van het Europees GLB-beleid kansen om maatschappelijke diensten – zoals het beheer van het landschap – subsidiabel te maken vanuit</p>



beschikbare EU-gelden.

**3. Benut het Wro-instrumentarium als het nationaal belang daarom vraagt**

Het is van belang voor het rijk erop toe te zien dat provincies daadwerkelijk een verordening opstellen in lijn met ('de geest') van de AMvB Ruimte. Maar zoals geconstateerd is een goede planologische doorwerking op papier dat nog geen garantie voor succes in de praktijk. Het rijk zal dan ook bereid moeten zijn om – wanneer het nationaal belang daarom vraagt – ook de andere Wro-instrumenten in te zetten, waaronder de reactieve aanwijzing.

**4. Blijf het planologisch proces stimuleren en faciliteren. Intensiveer dit**

Juridische borging van het beleid in de AMvB Ruimte is een eerste stap in een effectieve planologische doorwerking van het beleid. Een actievere inzet van de andere Wro-instrumenten is daaraan complementair. Het is echter nog niet hét panacee om sluimerende 'schadelijke' ontwikkelingen tegen te gaan. Daarom is en blijft het van cruciaal belang om de kwaliteit van de afwegingsprocessen, en de benodigde kennis, vaardigheid en hulpmiddelen om die afwegingen te maken, intensief en blijvend te ondersteunen.

**5. Stimuleer en faciliteer uitwisseling van kennis en ervaringen**

Het rijk kan bij uitstek een rol als 'kennismakelaar' op zich nemen door het delen van kennis, expertise en ervaringen in de verschillende 20 nationale landschappen te faciliteren. De behoefte is er, en er valt veel van elkaar te leren.

**6. Zorg voor blijvende aandacht, communicatie en promotie**

Het beleid is bekend bij professionals en de direct betrokken uitvoerende partijen. Maar buiten deze kring neemt de bekendheid snel af. Bewustwording is een basis voor betrokkenheid bij het landschap en daarmee mogelijkheden voor steun en bijdragen aan het behoud en versterking van de landschappen. Duurzame communicatie en promotie kan daarmee een sleutelinterventie zijn om op de lange termijn de nationale landschappen nog meer maatschappelijke betekenis te geven.

**7. Maak werk van de vervolgmetingen van de Monitor nationale landschappen en de Monitor Nota Ruimte**

De basis voor monitoring is gelegd. Een vervolgmeting is van groot belang om inzicht te krijgen in de concrete effecten in de nationale landschappen en biedt een basis voor een 'feitelijke' beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid.

**Provincies**

**1. Zorg voor een blijvende inzet op een regierol voor de nationale landschappen**

In verschillende mate en vormen hebben de provincies de regierol voor de nationale landschappen opgepakt. Daar waar de gebiedsprocessen nog onvoldoende van de grond komen, zullen provincies steviger op hun regierol moeten inzetten om partners 'mee te krijgen'. De wijze waarop is afhankelijk van de specifieke situatie in de 20 nationale landschappen. Soms vraagt dit om een intensivering in het planologisch spoor (faciliteren, overleg, inzet Wro), soms om een intensivering in het programatisch spoor (bijvoorbeeld via gezamenlijke visievorming).

**2. Benut het Wro-instrumentarium als het provinciaal belang daarom vraagt**

Een duurzame, aantrekkelijke ontwikkeling van de nationale landschappen vraagt om een goede vertaling van het beleid in de verordeningen, conform de AMvB Ruimte. Dit kan de geconstateerde interpretatieruimte verkleinen en biedt de grond voor provincies, daar waar het provinciaal belang in het geding is, andere Wro-instrumenten in te zetten, zoals de reactieve aanwijzing of inpassingsplannen.

**3. Blijf het planologisch proces stimuleren en faciliteren. Intensiveer dit**

Juridische borging van het beleid in de verordening is een eerste stap in een effectieve planologische doorwerking van het beleid. Een actievare inzet van de andere Wro-instrumenten is daaraan complementair. Het is echter nog niet hét panacee om sluimerende 'schadelijke' ontwikkelingen tegen te gaan. Daarom is en blijft het van cruciaal belang om de kwaliteit van de afwegingsprocessen, en de benodigde kennis, vaardigheid en hulpmiddelen om die afwegingen te maken, intensief en blijvend te ondersteunen.

**4. Zorg voor continuïteit in beleid en middelen, ook voor beheer**

Deze aanbevelingen is hierboven aan het rijk geadresseerd maar geldt – op het niveau van de afzonderlijke nationale landschappen – ook voor de provincies, met dezelfde argumenten.

**5. Zorg voor blijvende aandacht, communicatie en promotie**

Ook hierin dienen de provincies, naast het rijk, hun eigen rol en verantwoordelijkheid te pakken, zij het op het niveau van de afzonderlijke nationale landschappen. Concreet betekent dat in dit geval dat aandacht moet uitgaan naar de 'haarvaten' van de nationale landschappen. Daar waar in de afgelopen jaren vele publieke en private organisaties betrokken zijn geraakt, geldt dat zeker nog niet in de volle omvang voor de mensen die in de gebieden wonen, werken en recreëren. Een breed draagvlak is echter wel bepalend voor een duurzaam succesvol beleid.

**6. Verbeter het inzicht in de relatie tussen inspanningen (input), prestaties (output) en effecten (outcomes)**

Het is voor de provincies van belang om de inspanningen en prestaties duidelijker te relateren aan al dan niet opgetreden (dan wel veronderstelde) effecten in het landschap. Door dit te doen, kunnen provincies hun inspanningen (input) en prestaties (output) verantwoorden en mogelijk ook het belang van investeringen in het landschap aantonen. Bovendien kan het provincies helpen om te bepalen welke (type) projecten of initiatieven het meest effectief zijn. Dat inzicht kan ook gebruikt worden in de selectie en/of prioritering van projecten.

**7. Geeft meer uitvoering aan het beleid voor de nationale snelwegpanorama's**

De nationale snelwegpanorama's zijn onvoldoende zichtbaar in provinciaal beleid, verordeningen en de uitvoeringsprogramma's. Daarmee wordt onvoldoende uitwerking gegeven aan de rol die de provincies toebedeeld hebben gekregen in de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving.

**Gemeenten**

**1. Maak je hard voor het nationaal landschap**

Alhoewel er veel draagvlak en energie is ontstaan bij gemeenten in de verschillende gebiedsprocessen, blijkt toch ook dat het gedachtegoed niet altijd en overal 'goed tussen de oren zit'. Dat

vraagt om een actieve houding van gemeenten. Zowel als belangrijke speler in het planologisch spoor (i.c. de bestemmingsplannen), als de gemeente als cruciale gebiedspartner in de uitvoering van de integrale uitvoeringsprogramma's.

Het is van belang dat gemeenten zich het nationale landschap meer eigen maken en de kansen die het biedt beter benutten. Vaak ligt de aantrekkingskracht van hun gebied – voor bewoners, bedrijven en recreanten – juist in de kwaliteiten van het landschap. Investerings in behoud en versterking van het landschap is daarmee vooral in het belang van de gemeente zelf. Dat vraagt wel dat de nationale landschappen serieus en expliciet worden betrokken in de beoordeling en afweging van ruimtelijke ontwikkelingen.

## 2. Maak werk van de actualisering van bestemmingsplannen in het nationaal landschap

De nationale en provinciale kaders zijn in grote mate beschikbaar. Het is nu aan de gemeenten de bestemmingsplannen binnen de nationale landschappen te actualiseren. Binnen de doelstelling om uiterlijk 2013 een volledig actueel bestemmingsplannenbestand te hebben, zou prioriteit moeten worden gegeven aan de bestemmingsplannen binnen de nationale landschappen. Met name daar waar het beschermingsniveau van vigerende bestemmingsplannen onvoldoende is om de doelstellingen van het nationaal landschap te borgen.

## 3. Maak werk van toezicht en handhaving

Zonder een goed toezicht en handhaving biedt zelfs het beste op het landschap toegesneden bestemmingsplan geen soelaas. Daarmee staat de deur op een kier voor sluimerende ontwikkelingen die de kernkwaliteiten kunnen aantasten. Op basis van een onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt dat hierin nog winst te boeken is. Daarmee ligt er in een goed en voldoende toezicht en handhaving een sleutel voor een effectief beleid voor de nationale landschappen.



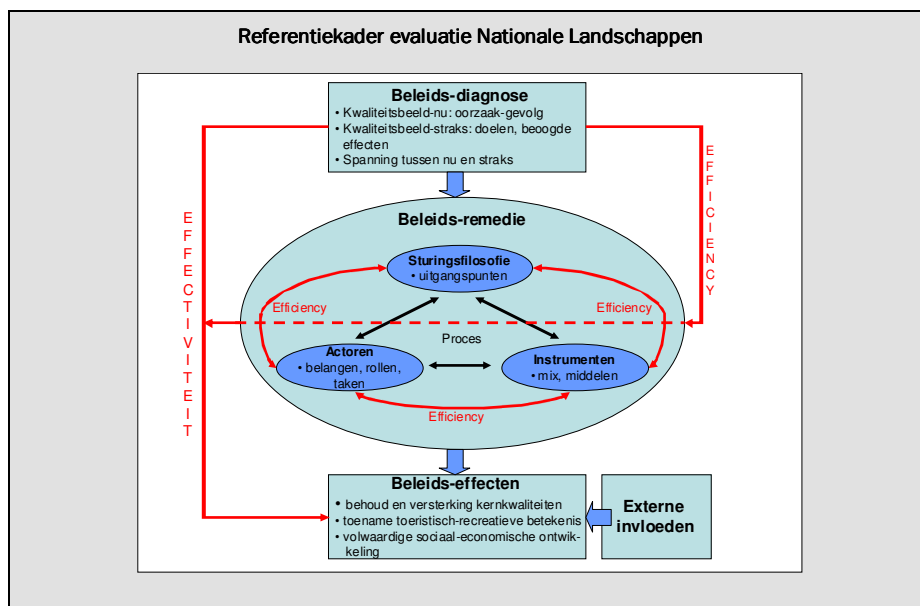
## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie

In de Samenwerkingsagenda Mooi Nederland 2009 (VROM, EZ, LNV, IPO, VNG) is aangekondigd dat in 2010, vijf jaar na inwerkingtreding van de Nota Ruimte, een beleidsevaluatie zal plaatsvinden van het beleid rond de nationale landschappen.

In deze evaluatie<sup>1</sup> wordt de, ook in 2010 voorziene, evaluatie van de doorwerking van het beleid voor de negen nationale snelwegpanorama's (*Zicht op Mooi Nederland, structuurvisie voor de snelwegomgeving*) meegenomen. Dit ligt voor de hand, aangezien deze panorama's onderdeel uitmaken van het beleid voor de nationale landschappen.

Ter voorbereiding van de evaluatie is in het najaar van 2009, gezamenlijk met de betrokken departementen, provincies en gemeenten, een referentiekader<sup>2</sup> opgesteld.



Figuur 1.1 Hoofdvragen evaluatie: over efficiency en doeltreffendheid (effectiviteit)

Met de vaststelling van het referentiekader vormt dit kader de basis voor de evaluatie van de nationale landschappen. In haar besluitvorming over het referentiekader heeft de Stuurgroep Landschap voorts de volgende specifieke aandachtspunten meegegeven aan de evaluatie:

- De evaluatie moet input leveren in de Heroverweging en de Midtermreview van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (MTR-ILG);

<sup>1</sup> In opdracht van VROM, LNV en IPO en met betrokkenheid van VNG.

<sup>2</sup> Referentiekader evaluatie Nationale Landschappen, Royal Haskoning, 26 januari 2010

- Gevraagd is aandacht te besteden aan het 'multipliereffect'. Met andere woorden: in hoeverre genereren rijksinvesteringen andere publieke dan wel private investeringen?

## 1.2 Opzet en aanpak van de evaluatie

### Opzet evaluatie: referentiekader als basis

De opzet van de evaluatie is beschreven in het referentiekader. Kenmerkend zijn:

- **Doel:** met de evaluatie van de nationale landschappen wordt een antwoord gegeven op de mate van efficiency en doeltreffendheid (effectiviteit) van beleid en uitvoering, door:
  - Een beeld te schetsen van de werkwijze, opbrengsten (output) en resultaten (outcomes) tot-nu-toe;
  - Een beeld te schetsen van de dilemma's, aandachtspunten en leerpunten die daaruit (in de praktijk) voortkomen;
  - Voorstellen te doen voor verbetering van beleid en uitvoering met het oog op een realisatie van de beleidsdoelen.
- **Aard:** in het licht van de tijdshorizon van het beleid wordt de evaluatie gekarakteriseerd als een 'ex-durante-evaluatie'. Daarin wordt teruggeblikt ('waar staan we en is dat ver genoeg?') én wordt vooruit geblikt ('wat zijn de aandachtspunten en hoe kunnen we komen tot verbetering?'). Dit betekent dat het zwaartepunt van de evaluatie zal liggen op het proces;
- **Reikwijdte:** de reikwijdte van de evaluatie is het beleid voor de nationale landschappen, zoals dat is geformuleerd in de Nota Ruimte<sup>3</sup> en voor wat betreft de nationale snelwegpanorama's specifiek is gemaakt in de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving;
- **Diepgang:** de diepgang van de evaluatie wordt primair bepaald door de hoofdvragen en onderzoeksvragen uit het referentiekader;
- **Beschikbaarheid gegevens:** voor de evaluatie wordt uitgegaan van beschikbare gegevens. Generatie van nieuwe gegevens vindt niet plaats. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor wat betreft de doeltreffendheid van het beleid gekeken wordt naar de plausibiliteit van doelbereiking. De evaluatie omvat geen kwantitatieve meting van effecten en er worden geen nieuwe of aanvullende effectmetingen ('monitoring') uitgevoerd.

De hoofdvragen en onderzoeksvragen zijn hieronder weergegeven.

---

<sup>3</sup> Ook in de Agenda Landschap hebben de nationale landschappen een prominente plaats. Daarin wordt, naast het 'zorgvuldig omgaan met ruimte' (spoor 1), ook intensief ingezet op 'het verhogen van de binding van burgers met het landschap' (spoor 2). Hoewel deze 'binding' natuurlijk een belangrijke rol speelt in de gebiedsprocessen gekoppeld aan de integrale uitvoeringsprogramma's (draagvlak, betrokkenheid), gaat deze evaluatie hierop niet expliciet in (bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van het sociaal instrumentarium). Ook het 'peilen' van de waardering van de nationale landschappen door burgers en hun betrokkenheid bij de nationale landschappen, maakt geen onderdeel uit van deze evaluatie.

<b>Hoofdvragen efficiency Over de beleids-diagnose</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is, bij de totstandkoming van het beleid, de beleids-diagnose uitputtend en zorgvuldig tot stand gekomen?</li> </ul>
<b>Onderzoeksvragen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is de 'juiste' diagnose van het probleem gesteld (uitputtend en zorgvuldig)?</li> <li>- Zijn de beleids-doelen en beoogde effecten uitputtend en zorgvuldig geformuleerd? Is de 'juiste' keuze gemaakt uit de alternatieven?</li> <li>- Is de beleids-remedie uitputtend en zorgvuldig ingeschat? Zijn alternatieven overwogen?</li> </ul>

<b>Hoofdvragen efficiency Over de beleids-remedie (werking)</b>
<b>Over de sturingsfilosofie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is de werking van de sturingsfilosofie en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden voor de diverse actoren (verhouding rijk, provincie, gemeente) in de praktijk voldoende sturend voor de uitvoering (beleids-remedie) en realisatie (beleids- effecten)?</li> </ul>
<b>Onderzoeksvragen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is gekozen voor een sturingsfilosofie die past bij de (rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van) de betrokken actoren? Is gekozen voor een sturingsfilosofie die past bij de beoogde effecten? En bij de instrumentenmix die is geformuleerd?</li> </ul>
<b>Over de instrumenten en de actoren</b>
<p>Algemeen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hebben rijk, provincies en gemeenten voldoende handelingsperspectief, ofwel zijn rijk, provincies en gemeenten voldoende geïnstrumenteerd om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid van de nationale landschappen?</li> </ul> <p>Specifiek per instrument (beleid, kaderstelling en wetgeving, financieel / programmatisch instrumentarium, communicatieve instrumenten, onderzoek, monitoring en evaluatie) /actor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In welke mate draagt het instrument bij aan de realisatie van de beoogde doelen en beleids-effecten en in welke mate staan deze inspanningen in verhouding tot de opbrengsten?</li> </ul>
<b>Onderzoeksvragen – planologisch spoor</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wordt met de planologische werking van het (generieke en specifieke) rijksbeleid voor de nationale landschappen in de provinciale streekplannen / structuurvisies op provinciaal niveau in voldoende mate invulling gegeven aan het beleid voor de nationale landschappen?</li> <li>- Wordt met de uitwerking van het (generieke en specifieke) rijksbeleid voor de nationale landschappen in de provinciale (ruimtelijke) verordening de planologische werking van het beleid richting gemeenten in voldoende mate gereguleerd?</li> <li>- Wordt met de (kwantitatieve en/of kwalitatieve) interpretatie, uitwerking en uitvoering van de migratiesaldo-nul benadering door de provincies in voldoende mate invulling gegeven aan het 'ja-mits-regime' voor wonen?</li> <li>- Wordt de planologische werking van het (generieke en specifieke) beleid voor de nationale landschappen in gemeentelijke ruimtelijke plannen in voldoende mate gerealiseerd?</li> <li>- Is de planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen in de praktijk in voldoende mate betekenisvol (inclusief het handavingsaspect)?</li> <li>- Draagt de kaderstellende en faciliterende rol van het rijk in voldoende mate bij aan de planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen bij provincies en gemeenten?</li> <li>- Draagt de samenwerking tussen Rijk (ook interdepartementaal), provincies en gemeenten in voldoende mate bij aan een succesvolle planologische werking van het beleid voor de</li> </ul>

nationale landschappen?

#### **Onderzoeksvragen – programmatisch en financieel spoor**

- Dragen de integrale uitvoeringsprogramma's in voldoende mate bij aan de beleids-doelen? Zijn ze voldoende integraal?
- Draagt de financiële onderbouwing van de integrale uitvoeringsprogramma's (uiteraard in relatie tot de inhoudelijke ambitie) in voldoende mate bij aan de beleids-doelen?
- Ligt de uitvoering van de integrale uitvoeringsprogramma's 'op schema' en dragen deze programma's in voldoende mate bij aan de beleids-effecten?
- Leidt de aanpak in de nationale landschappen tot een versterking van de maatschappelijke relevantie en betrokkenheid bij (uitvoering van) het beleid?
- Draagt de kaderstellende en faciliterende rol van het rijk in voldoende mate bij aan de programmatische uitwerking en uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen?
- Draagt de samenwerking tussen Rijk (ook interdepartementaal), provincies en gemeenten in voldoende mate bij aan een succesvolle uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen?

#### **Hoofdvragen doeltreffendheid**

##### **Over de beleids-effecten**

- In hoeverre worden de kernkwaliteiten van de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's behouden of versterkt?
- In hoeverre is de toeristisch-recreatieve betekenis van de nationale landschappen toegenomen (in samenhang met behoud, duurzaam beheer en versterking kernkwaliteiten)?
- In hoeverre hebben de nationale landschappen zich, als conditie in relatie tot de effecten van het 'ja-mits-regime', sociaal-economisch volwaardig kunnen ontwikkelen?

Bij deze hoofdvragen is niet alleen het 'of' van belang, maar ook steeds de vraag of het aannemelijk is of de gesignaleerde effecten dankzij het beleid zijn gerealiseerd. Uit dat oogpunt moet ook gekeken worden naar het effect van 'externe factoren':

- Wat zijn de belangrijkste 'externe factoren', die in positieve of negatieve zin van invloed (kunnen) zijn op de beleidseffecten, en in welke mate beïnvloeden zij deze beleidseffecten?

##### **Onderzoeksvragen - kernkwaliteiten**

- Is er in voldoende mate sprake van behoud, duurzaam beheer en versterking van de kernkwaliteiten in de nationale landschappen?
- Is er in voldoende mate sprake van behoud, duurzaam beheer en versterking van de kernkwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's?

##### **Onderzoeksvragen – 'ja-mits-regime'**

- Wordt het 'ja-mits-regime' voor wonen in voldoende mate gerespecteerd?
- Wordt het 'ja-mits-regime' voor werken in voldoende mate gerespecteerd?
- Wordt het 'ja-mits-regime' voor mobiliteit in voldoende mate gerespecteerd?

##### **Onderzoeksvragen – toeristisch-recreatieve betekenis en sociaal-economische ontwikkeling**

- Is er in voldoende mate sprake van een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis van de nationale landschappen?
- Is er in voldoende mate sprake van een volwaardige sociaal-economische ontwikkeling van de nationale landschappen?



### Opzet evaluatie: relatie Heroverweging en Midtermreview ILG

Door de Stuurgroep Landschap is de beleidsevaluatie nationale landschappen gerelateerd aan de Heroverweging en de Midtermreview ILG. In onderstaand kader is aangegeven hoe deze relatie is uitgewerkt. Deze uitwerking maakt integraal deel uit van deze rapportage. De bevindingen hierover zijn eind april 2010 tussentijds gerapporteerd aan de Stuurgroep.

Voor wat betreft de **Heroverweging** zijn twee vragen van belang: de vraag over de legitimiteit van het beleid en de sturingsvraag.

- Bij de vraag over de legitimiteit van het beleid is qua redeneerlijn (kwalitatief) aangesloten bij de welvaartstheorie. Daarin staat de vraag centraal (in termen van welvaart in brede zin) naar het (extra) nut dat de samenleving (het collectief) ondervindt van het beleid. Dit ten opzichte van een situatie zonder beleid (en in onze markteconomie dus van marktwerking). Daarbij is gekeken naar de reconstructie van het beleid ('hoe is deze afweging destijds gemaakt?') en naar de situatie anno 2010 ('hoe valt deze afweging nu uit?');
- Bij de sturingsvraag (rijk is resultaatverantwoordelijk, de provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor de nationale landschappen) is de vraag aan de orde of de werking van de sturingsfilosofie en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden en instrumenten voor de diverse actoren in de praktijk voldoende sturend is voor de uitvoering en de realisatie van de doelen. Net zoals bij de vraag naar de legitimiteit van het beleid is ook daar gekeken naar de reconstructie van het beleid ('hoe is deze afweging destijds gemaakt?') en naar de situatie anno 2010 ('hoe valt deze afweging nu uit?');
- Wanneer de legitimiteitsvraag en de sturingsvraag aan elkaar gekoppeld worden, leidt dat tot de volgende redeneerlijn, die kwalitatief is gevolgd:
  - Kan de markt het probleem / de opgave zelf in voldoende mate oppakken? Of is er, in de terminologie van de welvaartstheorie, sprake van 'marktfalen' en is betrokkenheid van de overheid van belang?
  - Indien betrokkenheid van de overheid van belang is, kan het probleem / de opgave dan het beste door regionale en/of lokale overheden worden opgepakt?
  - Indien betrokkenheid van de rijksoverheid van belang is, is er bij dat beleid van de rijksoverheid (inclusief de daaraan verbonden verantwoordelijkheden en instrumenten) voldoende kans op succes?

Voor wat betreft de **Midtermreview ILG** is met name inzicht gegeven in de voortgang, inhoudelijk en procesmatig, van de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's voor de nationale landschappen. Dit beeld kan een waardevolle toevoeging bieden aan het globale beeld dat binnen de Midtermreview ILG over de nationale landschappen beschikbaar is gekomen.

### Aanpak evaluatie

De volgende fasen zijn doorlopen:

#### 1. Fase 1: start en voorbereiding

In deze fase zijn, in overleg met de opdrachtgever, de lijnen voor de evaluatie uitgezet en zijn de voorbereidingen getroffen voor de documentenanalyse, de en de gebiedswerkshops.

## 2. Fase 2: generiek beeld

Ten behoeve van de reconstructie van het beleid, het planologisch spoor, het programmatisch spoor en de beleidseffecten zijn de relevante documenten verzameld en geanalyseerd (zie bijlage), zijn (groeps)interviews afgenomen (zie bijlage) en is het generieke beeld in verschillende stappen, steeds met een beoordeling door de klankbordgroep, tot stand gekomen. Tussentijds is, met het oog op de relatie van de evaluatie met de Midtermreview ILG en de Heroverweging, eenmaal aan de Stuurgroep Landschap gerapporteerd.

## 3. Fase 3: specifiek beeld

Op basis van het generieke beeld zijn vier gebiedswerkshops georganiseerd om te komen tot een verdieping van de bevindingen-tot-dan-toe, alsmede een beter beeld te krijgen van de gebiedsprocessen in de nationale landschappen. De gebiedswerkshops zijn georganiseerd in de nationale landschappen Winterswijk, Hoeksche Waard, Zuidwest Fryslân (zie bijlage). De bevindingen van de workshops zijn integraal verwerkt in de rapportage.

## 4. Fase 4: eindrapportage en presentatie

Thans ligt het eindrapport voor. Dit eindrapport is besproken in een laatste bijeenkomst van de klankbordgroep en besproken en geaccordeerd in de Stuurgroep Landschap.

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport 'volgt' de opzet van de evaluatie, zoals gepresenteerd in figuur 1.1. Daarbij gaat hoofdstuk 2 over de reconstructie van het beleid, hoofdstuk 3 over het planologisch spoor, hoofdstuk 4 over het programmatisch spoor en hoofdstuk 5 over de beleidseffecten. Elk hoofdstuk kent dezelfde opbouw, Gestart wordt met een beeld van de relevante hoofd- en onderzoeksvragen, daarna volgt de beschrijving en analyse en in de slotparagraaf, teruggrijpend op de hoofdvragen van de evaluatie, worden conclusies getrokken.

In hoofdstuk 6 komen we tot de overall-conclusies, gekoppeld aan de vraag of het beleid voor de nationale landschappen voldoende doeltreffend en efficiënt is. Aan deze conclusies zijn tenslotte de aanbevelingen voor optimalisatie van de uitvoering van het beleid verbonden.

Gekoppeld aan de behoefte aan diepgang kan deze leeswijzer vertaald worden in de volgende prioriteitsvolgorde:

- Samenvatting;
- Hoofdstuk 6;
- De slotparagrafen van de hoofdstukken 2, 3, 4, en 5;
- De volledige hoofdstukken 2, 3, 4 en 5.

## 2. Reconstructie van het beleid

In dit hoofdstuk staan we stil bij de reconstructie van het beleid voor de nationale landschappen. Daarin stellen we onderstaande hoofdvragen en onderzoeksvragen centraal. Dat doen we nadrukkelijk vanuit het perspectief van de totstandkoming van het beleid ('anno 2005'). De daadwerkelijke 'werking' van het beleid komt in de navolgende hoofdstukken aan de orde.

<b>Hoofdvraag over de beleidsdiagnose</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is, bij de totstandkoming van het beleid, de beleidsdiagnose uitputtend en zorgvuldig tot stand gekomen?</li> </ul>
<b>Onderzoeksvragen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is de 'juiste' diagnose van het probleem gesteld (uitputtend en zorgvuldig)?</li> <li>- Zijn de beleids-doelen en beoogde effecten uitputtend en zorgvuldig geformuleerd? Is de 'juiste' keuze gemaakt uit de alternatieven?</li> <li>- Is de beleids-remedie uitputtend en zorgvuldig ingeschat? Zijn alternatieven overwogen?</li> </ul>
<b>Hoofdvraag over de beleidsremedie</b>
<b>Over de sturingsfilosofie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is de werking van de sturingsfilosofie en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden voor de diverse actoren (verhouding rijk, provincie, gemeente) in de praktijk voldoende sturend voor de uitvoering (beleids-remedie) en realisatie (beleids- effecten)?</li> </ul>
<b>Onderzoeksvragen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is gekozen voor een sturingsfilosofie die past bij de (rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van) de betrokken actoren? Is gekozen voor een sturingsfilosofie die past bij de beoogde effecten? En bij de instrumentenmix die is geformuleerd?</li> </ul>

Vanuit de reconstructie van het beleid geven we een beeld van de overwegingen en keuzes die 'destijds' zijn gemaakt en geven we antwoord op de vraag of deze overwegingen en keuzes uitputtend en zorgvuldig zijn gemaakt. Daarmee staan we ook expliciet stil bij de vragen over de legitimiteit van het beleid en het sturingsconcept, die de Stuurgroep Landschap in het kader van de Heroverweging heeft gesteld.

## 2.1 Nationale landschappen in historisch perspectief

### Beschrijving historisch perspectief

In deze paragraaf schetsen we een kort historisch perspectief<sup>4</sup>. Dit perspectief is relevant voor de reconstructie van het beleid voor de nationale landschappen en vormt, zij het meer impliciet, een bouwsteen voor de legitimiteit van het beleid.

In onderstaande tabel is het historisch perspectief kernachtig weergegeven.

1966	Tweede Nota Ruimtelijke Ordening	Park- en watersportgebieden; 'landschapsreservaten, waarbinnen 'normale exploitatie' niet mogelijk is
1972	Interdepartementale commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nationale parken: gebieden met een overwegend natuurlijk karakter, minimaal 1.000 hectare</li> <li>- Nationale landschapsparken: gebieden met een meer samengestelde inhoud, minimaal 10.000 hectare, met als hoofddoelstelling: het zo goed mogelijk in stand houden, herstellen, beheren en ontwikkelen van de kenmerkende samenhang tussen bijzondere waarden van natuur en cultuur (het specifieke streekeigen karakter), en het bevorderen van een harmonieuze oplossing voor zich voordoende knelpunten</li> </ul>
1975	Nota Nationale Parken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Nee, tenzij'</li> <li>- Nationale overheid belangrijkste planactor</li> <li>- Nationale parken daadwerkelijk van start (instelling parken)</li> </ul>
1975	Interim-nota Nationale Landschapsparken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Ja, mits' ('rekening houden met de sociaal-culturele en economische belangen van de aldaar wonende en werkende bevolking')</li> <li>- Uitvoering beleid gedecentraliseerd naar de provincies</li> <li>- Test in vijf proefgebieden, veel weerstand vanuit de georganiseerde landbouw</li> </ul>
1980	Eindnota Nationale Landschapsparken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minder beperkingen voor de landbouw</li> <li>- Meer vrijwillig karakter</li> </ul>
1981	Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud Structuurschema Openluchtrecreatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grote landschapseenheden: 37 stuks, 'nee, tenzij'</li> <li>- Nationale landschappen: 20 potentiële landschappen</li> <li>- Waardevolle agrarische cultuurlandschappen</li> </ul>
1982	Kabinet Lubbers-1, natuur- en landschapsbeleid van CRM naar LNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Einde' nationale landschappen</li> <li>- Einde subsidies proefgebieden (1984)</li> </ul>

<sup>4</sup> Het historisch perspectief van de nationale landschappen is in diverse bronnen beschreven, waaronder 'Nationale landschappen; beleidsdilemma's in de praktijk' van het Ruimtelijk Planbureau (2007). Dit rapport is een belangrijke bron voor deze paragraaf.

1989	Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden	- 15 open ruimten
1992 - 2002	Structuurschets Groene Ruimte	- Introductie Waardevolle Cultuurlandschappen (10)
1995 (v.a.)	Werelderfgoederen	
1998	Natuurbeschermingswet	- introductie instrument 'beschermde landschapsgezichten' (betreffende artikel in 2005 in werking getreden)
1999 - 2009	Nota Belvedere	- Cultuurhistorie richtinggevend voor de inrichting van de ruimte - Introductie 'behoud door ontwikkeling' - Introductie 70 Belvederegebieden
2000	Europese Landschapsconventie	- 2000: instemming - 2006: ratificering
2001	Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening, beleidsvoornemen	- Herintroductie nationale landschappen (6) - Maar met andere focus: tegengaan verdere verstedelijking van 'open' gebieden - VROM probleemeigenaar, rijk resultaatsverantwoordelijk, nationale landschappen onderdeel nationale ruimtelijke hoofdstructuur - Provincies aan de slag met provinciale landschappen (vooral Belvederegebieden)
2002	Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening, kabinetsstandpunt Structuurschema Groene Ruimte-2	- 7 nationale landschappen - 15 provinciale landschappen
2002	Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening, behandeling in Tweede Kamer	- Onderscheid nationale en provinciale landschappen onduidelijk - Geen provinciale landschappen - 13 nationale landschappen
2002	Val kabinet	- 'Einde' Vijfde Nota

Uit bovenstaand historisch perspectief kan worden afgeleid dat, naast het primair op natuurbehoud gerichte parkconcept, ook het landschapsconcept al een lange historie kent. Een landschapsconcept waarin, zij het met diverse nuances, steeds een samengesteld beeld van waarden en functies centraal staat en, op basis van dit samenstel, wordt uitgegaan van 'ja, mits'. Met de 'ja' gericht op de sociaal-economische ontwikkeling van de gebieden en de mensen die er wonen en werken. En met de 'mits' gericht op behoud en versterking van de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Met de Nota Belvedere kernachtig verwoord in het uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling'.

Interessant en opvallend is de ontwikkeling van definitie (gebiedscategorieën), beleidslijnen en keuze voor de gebieden (aantal, omvang e.d.). Onderstand overzicht geeft een treffende illustratie van de 'beweging door de jaren heen'<sup>5</sup> en <sup>6</sup>:

	<b>Nationale Landschaps-parken 1975</b> (interim-nota)	<b>Nationale landschappen 1981</b> (Structuur-schema Natuur- en Landschaps-behoud)	<b>Waardevolle Cultuurland-schappen 1992</b> (SGR-1)	<b>Nationale landschappen 2000</b> (Vijfde Nota, beleidsvoor-nemen)	<b>Nationale landschappen 2002</b> (Vijfde Nota, kabinetsstand punt)	<b>Nationale land-schappen 2004</b> (Nota Ruimte, kabinets-standpunt)	<b>Nationale land-schappen 2006</b> (Nota Ruimte, deel 3a)
<b>Fr</b>	Terschelling  ZW-Friesland	Terschelling Ameland ZW-Friesland	ZW-Friesland			ZW-Friesland Noordelijke Wouden Westergo	ZW-Friesland Noordelijke Wouden
<b>Gr</b>						Middag - Humsterland	Middag - Humsterland
<b>Dr</b>	Noorderveld  ZW-Drenthe	ZW-Drenthe	Noord- Drenthe			Drentse Aa <sup>7</sup>	Drentse Aa
<b>Ov</b>	NW-Overijssel Vecht-Regge NO-Twente	NW-Overijssel NO-Twente	Vecht-Regge NO-Twente			NO-Twente IJssledelta	NO-Twente IJssledelta
<b>Gld</b>	Graafschap  Winterswijk Veluwe Gelderse Poort	Graafschap- Achterhoek Winterswijk Veluwe	Graafschap Winterswijk Veluwe	Rivierenge- bied <sup>8</sup>	Veluwe  Rivierenge- bied	Graafschap Winterswijk Veluwe Gelderse Poort Rivierenge- bied	Graafschap Winterswijk Veluwe Gelderse Poort Rivierenge- bied
<b>Ut</b>	Kromme Rijn Vechtplassen	ZO-Utrecht Vechtstreek				Arkemheen- Eemland <sup>9</sup>	Arkemheen- Eemland

<sup>5</sup> Bron: Nationale Landschappen; beleidsdilemma's in de praktijk, Ruimtelijk Planbureau, 2007. Sommige gebieden komen in diverse rijksnota's voor onder verschillende namen, of als onderdeel van een groter gebied (bijvoorbeeld Midden-Brabant versus Groene Woud).

<sup>6</sup> N.B.: een aantal nationale landschappen is gelegen in meerdere provincies. Dit is met onderstaande voetnoten aangegeven.

<sup>7</sup> Voor een klein deel ook gelegen in Groningen.

<sup>8</sup> Ook gelegen in Utrecht.

						Nieuwe Hollandse Waterlinie <sup>10</sup>	Nieuwe Hollandse Waterlinie
<b>NH</b>	Texel Waterland Centraal NH	Texel Waterland		N-Hollands Midden	N-Hollands Midden	Laag Holland  Stelling van Amsterdam <sup>11</sup>	Laag Holland  Stelling van Amsterdam
<b>ZH</b>		Den Haag- Leiden Vijfheren- landen		Groene Hart <sup>12</sup> Hoeksche Waard	Groene Hart Hoeksche Waard	Groene Hart	Groene Hart Hoeksche Waard
<b>Ze</b>			Zak van Z-Beveland	Zeeuwse Delta	Zeeuwse Delta	ZW-Zeeland	ZW-Zeeland
<b>NB</b>		Midden- Brabant	De Meierij			Groene Woud	Groene Woud
<b>L</b>		Mergelland	Midden- Limburg	Heuvelland	Heuvelland	Zuid-Limburg	Zuid-Limburg

### Conclusie historische perspectief

Met het historisch perspectief wordt duidelijk dat het beleid voor de nationale landschappen 'niet van gisteren' is. Al vanaf de jaren '70 staat het beleid voor het landschap op de agenda. Weliswaar in de vorm van verschillende gebiedscategorieën, beleidslijnen en aard en omvang van de gebieden. Weliswaar ook met wisselende status en succes. Zo zijn meerdere gebiedscategorieën de plan- of pilotfase niet ontstegen. Maar steeds met het oog op behoud en ontwikkeling van het ensemble van natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden in gebieden waarin ook sociaal-economische belangen een rol spelen; in gebieden waarin ook gewoond, gewerkt en gerecreëerd wordt.

<sup>9</sup> Ook gelegen in Gelderland.

<sup>10</sup> Ook gelegen in Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Noord Brabant.

<sup>11</sup> Voor een klein deel ook gelegen in Utrecht.

<sup>12</sup> Ook gelegen in Noord-Holland en Utrecht.

---

Het historisch perspectief zegt hiermee iets over een lange traditie als het gaat om de waardering van het landschap, de onderkenning dat deze waarden onder druk (komen te) staan, het urgentiebesef om hier zorgvuldig mee om te gaan en de noodzaak om daarin als overheid een rol te spelen. Impliciet vormt het historisch perspectief daarmee in feite een bouwsteen voor de legitimatie van het beleid, zoals dat nu in de Nota Ruimte is vastgelegd.

Maar ook laat het historisch perspectief zien dat het specifiek beleid voor het landschap nadrukkelijk een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Resultierend in diverse gebiedscategorieën, beleidslijnen en keuzes voor gebieden (aantal, omvang, begrenzing). Naast de inhoudelijke argumentatie op basis van de waarden van het landschap, tekent zich in deze ontwikkeling een aantal, deels samenhangende, argumenten af:

- Beleidsbepalende argumenten, bijvoorbeeld de vraag of nationale landschappen vooral gebaseerd moeten zijn op de waarden van de landschappen, of juist de combinatie van deze waarden met de (stedelijke) druk die op die gebieden wordt uitgeoefend ('restrictief beleid');
- Doelstellende argumenten, zoals de zoektocht naar een goede en geaccepteerde balans tussen 'behoud' en 'ontwikkeling';
- Politieke (kabinets-afhankelijk), departementale (verschillende belangen en insteek van VROM en LNV) en sectorale argumenten (natuur, landschap, landbouw). Zoals bijvoorbeeld de vooral politiek gedreven (tijdelijke) omslag in het denken over nationale landschappen in de jaren tachtig. Of het onderscheid tussen nationale en provinciale landschappen (van Vijfde Nota naar SGR-2 en Nota Ruimte) waarbij de verschillende inzichten van VROM (nationale insteek, beperkt aantal nationale landschappen, vooral waardevolle gebieden onder stedelijke druk) en LNV (provinciale insteek, meerdere provinciale landschappen, vooral gebaseerd op de intrinsieke waarden) en belangrijke rol hebben gespeeld.

Daarmee roept het historisch perspectief, naast de geschetste, bijna continue beleidsmatige aandacht voor het landschap, ook een beeld op<sup>13</sup> dat het notagestuurde specifiek beleid voor het landschap erg gevoelig is geweest voor politiek-bestuurlijke koerswijzigingen, departementale benaderingen en sectorale belangen. Met uiteindelijk de vaststelling van 20 nationale landschappen in de Nota Ruimte als resultaat.

---

<sup>13</sup> Zie ook: Nationale Landschappen; beleidsdilemma's in de praktijk, Ruimtelijk Planbureau, 2007



## 2.2 Het beleid voor de nationale landschappen

In deze paragraaf nemen we het beleid voor de nationale landschappen onder de loep, zoals dat is vastgelegd in de Nota Ruimte. Nogmaals: dat doen we in dit hoofdstuk vanuit het perspectief van de totstandkoming van het beleid ('anno 2005'): zijn de analyses, overwegingen en keuzes destijds uitputtend en zorgvuldig geweest?

Daarvoor geven we eerst een kernachtige beschrijving van het beleid (2.2.1) en staan we vervolgens stil bij de verschillende onderdelen van het beleid (2.2.2). In 2.3 sluiten we af met een aantal conclusies ten aanzien van de reconstructie van het beleid voor de nationale landschappen.

### 2.2.1 Beleid voor de nationale landschappen in het kort

In deze paragraaf is het beleid voor de nationale landschappen kort beschreven. Het gaat om de veronderstelde relatie tussen het beleidsprobleem ('beleids-diagnose'), de beleidsinzet ('beleids-remedie') en de uiteindelijk te bereiken effecten ('beleids-effecten').

#### **Beleids-diagnose: probleemstelling en beleidsdoelen**

In de Nota Ruimte is de verrommeling en versnippering van het landschap nadrukkelijk als probleem geagendeerd. Als oorzaak wordt verwezen naar de aanleg van infrastructuur, verstedelijking en intensivering van de landbouw. Gevolg is dat de kwaliteit van natuur, landschap en cultuurhistorie onder druk komt te staan, waardoor zowel internationaal unieke als voor Nederland kenmerkende waarden zouden kunnen verdwijnen.

Voor wat betreft de snelwegomgeving geldt een vergelijkbare oorzaak-gevolg relatie, maar wordt deze relatie specifiek belicht vanuit het perspectief vanaf de snelweg (zichtbaarheid, herkenbaarheid en beleving). Juist de aantrekkingskracht van de snelwegomgeving op bedrijven en andere ruimtelijke ontwikkelingen versterkt dit proces.

Vanuit deze probleemstelling stelt het rijk in de Nota Ruimte voor het landschap algemene doelen met het oog op het in heel Nederland realiseren van een 'basiskwaliteit' (maar deze valt buiten het domein van deze evaluatie) én specifieke doelen voor de gebieden en structuren met zowel internationaal unieke als voor Nederland kenmerkende waarden. Voor dit laatste zijn de twintig nationale landschappen aangewezen (als onderdeel van de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, RHS), met als doel in deze gebieden te komen tot behoud, duurzaam beheer en versterking van de landschappelijke, cultuurhistorische en andere kernkwaliteiten. In samenhang daarmee zal de toeristisch-recreatieve betekenis van deze gebieden moeten toenemen.

**Uit de Nota Ruimte:**

“Nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationale landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen. Binnen nationale landschappen is daarom ‘behoud door ontwikkeling’ het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.”

Ditzelfde doel geldt voor de negen nationale snelwegpanorama’s uit de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving, die gelegen zijn in vijf nationale landschappen. De kernkwaliteiten daar spitsen zich toe op zichtbaarheid, herkenbaarheid en beleving.

**Beleids-remedie: beleidsuitgangspunten, sturingsfilosofie en instrumenten**

Voor de uitwerking van het beleid voor de nationale landschappen is ‘behoud door ontwikkeling’ uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid en is het ‘ja-mits-regime’ leidend voor ruimtelijke ontwikkelingen: ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk in de nationale landschappen, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt. Dit is als volgt nader gespecificeerd:

- Wonen: ruimte voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (op basis van migratiesaldo-nul) en niet toestaan van grootschalige verstedelijkingslocaties;
- Werken (inclusief landbouw): ruimte voor aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid en niet toestaan grootschalige bedrijven- en glastuinbouwlocaties;
- Mobiliteit: niet toestaan grootschalige infrastructurele projecten.

Het ‘ja-mits-regime’ is conditioneel voor een ‘voldoende sociaal-economische ontwikkeling’ binnen de nationale landschappen.

**Uit de Nota Ruimte:**

“In algemene zin geldt dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt (‘ja, mits-regime’). Binnen nationale landschappen is ruimte voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo-nul). Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de omvang en locatie van woningbouw. Nationale landschappen bieden daarnaast ruimte voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid, inclusief niet-grondgebonden landbouwbedrijven en intensieve veehouderij. Ook hier maken provincies en gemeenten afspraken over aard en omvang van locaties voor bedrijventerreinen.

In nationale landschappen met een substantieel negatieve bevolkingsontwikkeling, waar ondanks toepassing van het ‘migratiesaldo-nul benadering’ de bevolkingsafname niet gekeerd kan worden, kan onder voorwaarden een hoger aantal woningen worden gebouwd dan uitgaande van het ‘migratiesaldo-nul benadering’ mogelijk zou zijn. In dergelijke gevallen mag een door de provincie te

bepalen en door het rijk te beoordelen beperkt aantal woningen extra worden gebouwd, mits de kernkwaliteiten van het nationaal landschap worden behouden of worden versterkt. Deze uitzonderingsbepaling moet bijdragen aan het behoud van de economische vitaliteit, de leefbaarheid en het draagvlak voor voorzieningen in het nationaal landschap. Maatvoering, schaal en ontwerp zijn bepalend voor behoud van de kwaliteiten van deze landschappen. Om die reden zijn grootschalige verstedelijkingslocaties en bedrijventerreinen, nieuwe grootschalige glastuinbouwlocaties en nieuwe grootschalige infrastructurele projecten niet toegestaan. Waar deze ingrepen redelijkerwijs, vanwege een groot openbaar belang onvermijdelijk zijn, dienen mitigerende en compenserende maatregelen - zoals inpassing en grote aandacht voor ontwerp kwaliteit - te worden getroffen.”

Een belangrijk vertrekpunt voor de beleids-remedie is de sturingsfilosofie uit de Nota Ruimte. Daarbij is het onderscheid tussen basiskwaliteit (‘geldt voor heel Nederland en dus ook voor de nationale landschappen’) en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS) cruciaal. Als onderdeel van de RHS heeft het rijk voor de nationale landschappen (en de Nationale Snelwegpanorama’s) een resultaatsverantwoordelijkheid. Het rijk is dus verantwoordelijk voor het resultaat en legt daarover verantwoording af aan de Tweede Kamer.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid.

**Uit de Nota Ruimte:**

“Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid voor nationale landschappen. De globale begrenzing van de nationale landschappen is weergegeven op kaart 7. Provincies nemen, op basis van de globale begrenzing op deze PKB-kaart, een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen op in hun streekplannen en werken daarin de per nationaal landschap benoemde kernkwaliteiten uit. Deze zijn leidend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het rijk zal het streekplan hierop toetsen.”

**Uit de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving:**

Het Rijk selecteert 9 nationale snelwegpanorama’s, in de nationale landschappen binnen de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur, waarvoor zij een resultaatsverantwoordelijkheid neemt; deze verantwoordelijkheid is onder meer uitgangspunt voor de uitvoerende taken van het Rijk zelf (bijvoorbeeld via RWS en DLG). Het planologische regime voor de nationale snelwegpanorama’s wordt door de provincies uitgewerkt als gebiedsverbijzondering binnen de kaders en het regime voor de nationale landschappen.

De provincies werken beleid voor deze negen gebieden uit binnen het ‘ja-mits-regime’ van de nationale landschappen en zorgen er voor dat de zichtbaarheid van de kernkwaliteiten vanaf de snelweg gegarandeerd blijft. Ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de landschaps- en cultuurhistorische gebiedskwaliteiten vanaf de snelweg worden behouden of versterkt. Hierbij gaat het om openheid en zichtlijnen, over herkenbare gebiedsidentiteiten en over de gaafheid van het gebied.

Het rijk stimuleert provincies om als kader voor integrale gebiedsontwikkelingen (in de provinciale Structuurvisies) een ruimtelijke visie op de snelwegomgeving vast te stellen en daarin snelwegpanorama’s te selecteren. In deze provinciale Structuurvisie worden duidelijke keuzes

gemaakt waar wel en waar niet gebouwd mag worden. Voor de open en waardevolle gebieden langs snelwegen vraagt het rijk extra aandacht vanwege kwetsbaarheid en openheid.

Vanuit deze sturingsfilosofie is een instrumentenmix ontwikkeld, met verantwoordelijkheden voor de diverse overheden. Op hoofdlijnen:

<b>Rijk</b>	
-	<p>Beleid (met name Nota Ruimte en Structuurvisie voor de Snelwegomgeving):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Aanwijzen nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's</li> <li>o Algemene begrenzing (geldt alleen voor de nationale landschappen, met uitzondering van het Groene Hart dat door het rijk gedetailleerd is begrensd)</li> <li>o Algemene beschrijving kernkwaliteiten (voor nationale snelwegpanorama's specifiek dan voor de nationale landschappen)</li> </ul>
-	<p>Wetgeving:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verankering beleid nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's in de (ontwerp-) AMvB Ruimte: algemene begrenzing rijk / nadere begrenzing provincies, werking kernkwaliteiten en beleidsuitgangspunten via provinciale verordening naar gemeenten</li> </ul>
-	<p>Uitvoering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Activiteiten via Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, implementatieprogramma nationale landschappen en Samenwerkingsagenda Mooi Nederland</li> <li>o Eigen verantwoordelijkheid via uitvoerende taken Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied</li> </ul>
-	<p>Financiering:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Met name via directe middelen nationale landschappen en ILG-middelen en -convenanten</li> </ul>
-	Communicatie, onderzoek en facilitering
-	Monitoring en evaluatie
<b>Provincies</b>	
-	<p>Planologisch spoor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Nadere begrenzing, uitwerking kernkwaliteiten en 'ja-mits-regime' in Streekplan/Structuurvisie</li> <li>o Regels voor planologische werking in gemeentelijke ruimtelijke plannen via de provinciale verordening (begrenzing, kernkwaliteiten, 'ja-mits-regime')</li> </ul>
-	<p>Programmatisch en financieel spoor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Opstellen en uitvoeren integrale uitvoeringsprogramma's op basis van ILG-convenant met rijk</li> </ul>
<b>Gemeenten</b>	
-	<p>Planologisch spoor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Planologische werking nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's in bestemmingsplannen</li> </ul>

### Beleids-effecten

De beleids-effecten worden primair bepaald door het hoofddoel van de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's: behoud, duurzaam beheer en ontwikkeling van de kernkwaliteiten. Daaraan gekoppeld ('in samenhang met

behoud, duurzaam beheer en versterking kernkwaliteiten') is de toename van de toeristisch-recreatieve betekenis van de gebieden van belang.

In de 'tweede schil' (tweede schil omdat ze in de 'hiërarchie' van doelen 'conditioneel' zijn voor het hoofddoel van behoud, duurzaam beheer en versterking van de kernkwaliteiten) is de uitwerking van het 'ja-mits-regime' met betrekking tot wonen, werken (inclusief landbouw) en mobiliteit relevant. En daarmee de (al dan niet) 'voldoende sociaal-economische ontwikkeling' van de nationale landschappen.

### 2.2.2 Het beleid voor de nationale landschappen nader beschouwd

Nadat het beleid in historisch perspectief is gezet (2.1) en nadat het beleid op hoofdlijnen is beschreven (2.2.1) kijken we in deze paragraaf naar de diverse onderdelen van het beleid. Dat start met een beschouwing over de legitimiteit van het beleid, gekoppeld aan de diagnose van het probleem. Daarna gaan we achtereenvolgens in op de selectie van de gebieden, de uitgangspunten van het beleid, het sturingsconcept en de instrumentatie van het beleid. Daarbij is, qua vraagstelling, de volgende lijn gevolgd:

- Legitimiteit beleid en overheidshandelen: is betrokkenheid van de overheid nodig en legitiem? En is daarbij de resultaatsverantwoordelijke rol van de rijksoverheid nodig en legitiem?
- Uitwerking beleid: zijn doelen, gebieden en beleidsuitgangspunten logisch en consistent?
- Sturingsfilosofie: zijn rollen en verantwoordelijkheden logisch en duidelijk?
- Instrumentatie van het beleid: is de instrumentenmix toereikend?

#### Legitimatie van het beleid

Bij de vraag omtrent de legitimiteit van het beleid gaat het om de verantwoording van de keuze om de nationale landschappen als nationaal belang aan te duiden (nationale landschappen als onderdeel van de Ruimtelijke Hoofdstructuur, rijk is resultaatverantwoordelijk).

Natuurlijk is het beleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's democratisch gelegitimeerd door het Parlement en kan legitimatie ook ontleend worden aan internationale afspraken, zoals de Europese Landschapsconventie die de lidstaten verplicht landschappen te erkennen als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en een beleid te richten op de bescherming en het beheer van het landschap.

Maar de legitimiteitsvraag kan ook beantwoord worden door, in meer objectieve zin, aan te sluiten bij de welvaartstheorie. Daarin staat de vraag centraal (in termen van welvaart in brede zin) naar het (extra) nut dat de samenleving (het collectief) ondervindt van het beleid. Dit ten opzichte van een situatie zonder beleid (en in onze markteconomie dus van marktwerking). De vraag richt zich daarbij op het overheidshandelen in zijn algemeenheid en de rol van het rijk in het bijzonder.

---

Bij de reconstructie van het beleid valt op dat de legitimiteitsvraag nergens expliciet is gedocumenteerd. Wel zijn wij van mening dat deze vraag impliciet beantwoord kan worden vanuit de problemdiagnose die zowel in de Nota Ruimte als in de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving is beschreven.

De problemdiagnose is als volgt te typeren:

- Er is een algemene erkenning van de waarde van het Nederlandse landschap in zijn algemeenheid en de waarden van (inter)nationale betekenis in het bijzonder;
- Tegelijkertijd is er de onderkenning van 'druk' op deze waarden. Deze kan veroorzaakt worden vanuit het gebied zelf (bijvoorbeeld de schaalvergroting en intensivering van de landbouw), maar ook door (stedelijke) druk van buitenaf. Deze druk geresulteerd in verrommeling, versnippering e.d.;
- Dit heeft tenslotte een negatieve invloed op de herkenbaarheid en beleving van de gebieden.

Juist omdat dit beeld ook al naar voren komt in het historisch perspectief (zie paragraaf 2.1) kan gesteld worden dat de problemdiagnose uitputtend en zorgvuldig is onderbouwd en algemeen onderschreven wordt: de waarden van het landschap worden (h)erkend, de druk op deze waarden wordt onderkend, en de gevolgen hiervan (kwaliteit onder druk, verrommeling, versnippering) worden beoordeeld als niet wenselijk.

Tegelijkertijd vormt de problemdiagnose daarmee een legitimatie voor overheidshandelen:

- Zowel geredeneerd vanuit de landschappelijke waarden als 'collectief goed';
- Als geredeneerd vanuit de ervaring (zie hiervoor ook het historisch perspectief) dat behoud van de waarden (in relatie tot stedelijke druk), en beheer en versterking van die waarden niet 'vanzelf' gaat. Niet door de markt, maar overigens ook niet door de overheid zelf.

De keuze voor een resultaatsverantwoordelijke rol van het rijk (de legitimiteit van rijkshandelen) is vervolgens direct te koppelen aan de kwalificatie van 'waarden van (inter)nationale betekenis'. Deze kwalificatie sluit aan bij het onderscheid in de Nota Ruimte tussen algemene en specifieke doelen, tussen basiskwaliteit en nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur. Op basis van deze kwalificatie volgt een logische positionering van de nationale landschappen als nationaal belang binnen deze Ruimtelijke Hoofdstructuur, gekoppeld aan een resultaatsverantwoordelijkheid voor het rijk. Juist met deze 'hoogste vorm' van verantwoordelijkheid biedt het rijk de basis om (daar waar geconstateerd is dat behoud, beheer en versterking van de waarden niet 'vanzelf' gaat; niet door markt, maar ook niet door overheid) te kunnen sturen; ook op het handelen van de provinciale en gemeentelijke overheid.

### Aanwijzing van de 20 nationale landschappen

In het historisch perspectief is al gewezen op het feit dat het beleid voor de nationale landschappen, en daarmee ook de aanwijzing van de nationale landschappen, door de jaren heen gevoelig is geweest voor politiek-bestuurlijke koerswijzigingen en sectorale belangen. Resultierend in diverse gebiedscategorieën, gebieden en begrenzingen daarvan.

Anderzijds is het beeld dat de uiteindelijke aanwijzing van de 20 nationale landschappen, gezien vanuit de inhoudelijke, op landschappelijke waarden gerichte discussie, zorgvuldig tot stand is gekomen. En wel op basis van voorgaande gebiedstitels (bijvoorbeeld Waardevolle Cultuurlandschappen en Belvederegebieden die beide een grote overlap hebben met de nationale landschappen), studies (onder meer Milieu- en Natuurplanbureau <sup>14</sup> en <sup>15</sup>) en adviezen (onder meer Raad voor het Landelijk Gebied<sup>16</sup>). Met een op hoofdlijnen geaccepteerd resultaat. Een resultaat dat binnen die hoofdlijnen overigens nog wel politiek beïnvloed is, zoals de uiteindelijke toevoeging van Hoeksche Waard en het schrappen van Westergo als nationaal landschap.

#### **Uit: Milieu- en natuureffecten van de Nota Ruimte, Milieu- en Natuurplanbureau, 2004**

Het Milieu- en Natuurplanbureau heeft de selectie van de nationale landschappen geëvalueerd. Zij stelt dat de nationale landschappen over het algemeen goed en op basis van inhoudelijke criteria zijn gekozen. Zo liggen alle landschappen in gebieden met (zeer) veel kenmerkende landschapselementen of patronen en is een deel van de Waardevolle Cultuurlandschappen nu nationaal landschap. Desalniettemin is een aantal van de gebieden met zeer veel kenmerkende landschapselementen buiten de nationale landschappen gebleven. Voorbeelden hiervan zijn enkele Belvederegebieden, zoals West-Friesland, Noordoostpolder, Kiel Windeweer in Zuidoost-Groningen.

Enkele gebieden, zoals het zuidelijk deel van het Dommeldal en Zuid-Twente, waarvan het rijk eerder in de Nota Belvedere heeft aangegeven dat een PKB-bescherming gecontinueerd, geïntroduceerd of overwogen moet worden in de volgende Nota Ruimtelijke Ordening, ontbreken zelfs geheel.

#### **Uit: Raad voor het Landelijk Gebied, 2005**

De Raad voor het Landelijk Gebied onderschrijft de keuze voor de 20 nationale landschappen op hoofdlijnen, maar geeft aan dat de keuze voor de Veluwe en de Gelderse Poort door het sterke natuurgerichte karakter van deze gebieden minder voor de hand ligt. Hier is volgens de Raad eerder sprake van een onwenselijke vermenging van gebiedscategorieën (EHS en nationaal landschap).

#### **Uit: Natuurbalans 2005, Milieu- en Natuurplanbureau**

“Het zijn gebieden met landschapskwaliteiten die internationaal zeldzaam of uniek zijn en nationaal kenmerkend. De als nationaal landschap aangewezen gebieden zijn vanuit die optiek goed gekozen.”

<sup>14</sup> Natuurbalans 2005, Milieu- en Natuurplanbureau, 2005.

<sup>15</sup> Milieu- en natuureffecten van de Nota Ruimte, Milieu- en Natuurplanbureau, 2004.

<sup>16</sup> Vaste koers, lange adem, Raad voor het Landelijk Gebied, 2005.

### Uitgangspunten beleid

De volgende uitgangspunten geven uitwerking aan het beleid voor de nationale landschappen:

- Kernkwaliteiten centraal (behoud, duurzaam beheer en versterking);
- Behoud door ontwikkeling;
- Ja-mits-regime, voor wonen gespecificeerd in de migratiesaldo-nul benadering;
- Uitsluiting van grootschalige ontwikkelingen.

Deze uitgangspunten voor het beleid lijken logisch te passen bij aard van de gebieden (grote gebieden die waardevol zijn, maar waar ook gewoon en gewerkt wordt), de aard van de problematiek ('druk' op de kernkwaliteiten) en de 'tijdsgeest' van de Nota Ruimte ('decentraal wat kan, centraal wat moet', introductie 'ontwikkelingsplanologie'):

- Focus op behoud, duurzaam beheer en versterking van de waarden van de gebieden (kernkwaliteiten),
- Met oog voor de sociaal-economische ontwikkeling van de gebieden (ja-mits-regime, geen grootschalige ontwikkelingen, migratiesaldo-nul),
- en passend bij de transitie van bestemmingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie ('behoud door ontwikkeling').

### Sturingsfilosofie

Voor de nationale landschappen is de sturingsfilosofie, op hoofdlijnen, als volgt uitgewerkt:

- Het rijk is resultaatsverantwoordelijk, stelt kaders (Nota Ruimte) en regels (concept AMvB Ruimte) en faciliteert (ook financieel);
- Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering van het beleid, en doen dat via het planologisch spoor (structuurvisie / verordening) en het programmatisch spoor (uitvoeringsprogramma's).

Bezien vanuit de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte ('decentraal wat kan, centraal wat moet'), en daarmee dus ook gekoppeld aan het politiek klimaat van dat moment, is dit consistent en consequent. Anderzijds roept het sturingsmodel, juist in de balans tussen centraal en decentraal, een hybride beeld op:

- Resultaatsverantwoordelijkheid rijk ('nationaal belang, centraal wat moet') versus vergaande decentralisatie uitwerking en uitvoering naar de provincies ('decentraal wat kan'), met bovendien beperkte rijksmiddelen;
- Resultaatsverantwoordelijkheid rijk versus onduidelijkheid over die resultaten; daardoor beperkte concrete sturingsmogelijkheden voor het rijk en onduidelijkheid voor de provincies in de uitwerking en uitvoering van het beleid;
- De selectie van een twintigtal gebieden die qua 'waarden' op zich niet ter discussie staan, maar die de vraag oproept of voor al deze 20 gebieden (20% van Nederland) eenzelfde sturing en instrumentatie passend en nodig is. Bijvoorbeeld kijkend naar de verschillen tussen de gebieden als het gaat om de mate van verstedelijkingsdruk, de (stapel) van andere gebiedsopgaven en/of de (inter)nationale betekenis van de waarden.



### Instrumentatie

De instrumentatie van het beleid in een planologisch en een programmatisch spoor lijkt tenslotte goed aan te sluiten bij het hoofddoel van het beleid:

- behoud van de kernkwaliteiten: vooral via het planologisch-juridisch spoor, met daarin rollen voor rijk, provincies en gemeenten;
- duurzaam beheer en versterking van de kernkwaliteiten; vooral via het programmatisch spoor, op basis van integrale uitvoeringsprogramma's, onder regie van de provincies.

Met de bovenbeschreven focus van de twee sporen afzonderlijk ('behouden' aan de ene kant en 'beheren en versterken' aan de andere kant) én de wederzijdse beïnvloeding en versterking van beide sporen ('de instrumentenmix') is, destijds, met het oog op het creëren van voldoende handelingsperspectief, zorgvuldig en vanuit verschillende invalshoeken ('repressief' en 'stimulerend') invulling gegeven aan de instrumentatie van het beleid. Met wel een kritische kanttekening bij de financiële instrumentatie vanuit het rijk.

De financiële instrumentatie van het rijk komt slechts voor een beperkt deel tegemoet aan de veronderstelde benodigde middelen voor beheer en ontwikkeling van kernkwaliteiten. Dit was reeds bij de totstandkoming van het beleid duidelijk.<sup>17</sup> Zo raamde de Raad voor het Landelijk Gebied<sup>18</sup> in 2005 de kosten voor beheer en investering in de nationale landschappen op 225 miljoen euro per jaar (terwijl voor de periode 2005-2006 30 miljoen en voor de periode 2007-2013 in totaal 53 miljoen euro beschikbaar is gesteld). Treffend, en 'interessant' in de huidige context, is de uitspraak die de raad hierover doet.

**Uit: Raad voor het Landelijk Gebied, 2005**

"De raad heeft er begrip voor dat de overheid in de huidige situatie moeilijk extra geld kan uittrekken. Het rijk moet echter wel de intentie uitspreken dat er stapsgewijs meer geld zal komen zodra de toestand van de rijksfinanciën weer beter is als resultaat van het gekozen sociaal-economisch beleid. Dat betekent praktisch gesproken in het volgende regeerakkoord."

---

<sup>17</sup> Maar ook anno 2010 wordt het financieel tekort bevestigd, zoals in de Midtemreview ILG: "De conclusies bij alle provincies luidt hetzelfde: de gelden zijn onvoldoende om de doelen volledige te kunnen realiseren."

<sup>18</sup> Nationale Landschappen; vaste koers en lange adem, Raad voor het Landelijk Gebied, 2005

## 2.3 Slot

Bij de reconstructie van het beleid zijn twee hoofdvragen centraal gesteld:

- *Is, bij de totstandkoming van het beleid, de beleidsdiagnose (probleemanalyse, doel- en effectbepaling) uitputtend en zorgvuldig tot stand gekomen?*
- *Is de werking van de sturingsfilosofie en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden (taken, instrumentatie) voor de diverse actoren (verhouding rijk, provincie, gemeenten) in de praktijk voldoende sturend voor de uitvoering en realisatie?*

**Op basis van de reconstructie van het beleid concluderen wij (gekoppeld aan zowel bovenstaande hoofdvragen als de voor de Heroverweging relevante vragen rondom 'legitimitieit' en 'sturing') dat de probleemanalyse zorgvuldig is uitgevoerd, dat de uitwerking van het beleid (gebieden, beleidsuitgangspunten, instrumenten) legitiem en logisch is, maar dat het sturingsmodel een hybride beeld oproept.**

### Probleemanalyse: zorgvuldig en uitputtend

De problemdiagnose die ten grondslag ligt aan het beleid voor de nationale landschappen is uitputtend en zorgvuldig onderbouwd en wordt algemeen onderschreven: de waarden van het landschap worden (h)erkend, de druk op deze waarden wordt onderkend, en de gevolgen hiervan (kwaliteit onder druk, verrommeling, versnippering) worden beoordeeld als niet wenselijk. Deze probleemanalyse is ook al duidelijk herkenbaar in het historisch perspectief (zie paragraaf 2.1), waarmee de onderbouwing van het probleem aan kracht wint.

### Uitwerking beleid: legitiem, logisch en consequent

Het beleid voor de nationale landschappen is, geredeneerd vanuit zowel de aard van de gebieden als de aard van de problematiek én geredeneerd vanuit de 'tijd en tijdsgeest' van de Nota Ruimte, uitgewerkt met een gelegitimeerde rol voor de overheid in zijn algemeenheid, en een legitieme rol voor de rijksoverheid in het bijzonder. Het beleid is voorts uitgewerkt in een logische en consequente set van doelen en beleidsuitgangspunten, een op hoofdlijnen zorgvuldig onderbouwde selectie van de gebieden, en een samenhangende mix van instrumenten.

### Sturingsmodel: hybride beeld

Het sturingsmodel, met nadruk op de rolverdeling tussen rijk en provincie, is goed te plaatsen in de 'tijd en tijdsgeest' van de Nota Ruimte ('decentraal wat kan, centraal wat moet'), maar roept wel een hybride beeld op:

- Resultaatsverantwoordelijkheid rijk ('nationaal belang, centraal wat moet') versus vergaande decentralisatie uitwerking en uitvoering naar de provincies ('decentraal wat kan'), met bovendien beperkte rijksmiddelen;
- Resultaatsverantwoordelijkheid rijk versus onduidelijkheid over die resultaten; daardoor beperkte concrete sturingsmogelijkheden voor het rijk en onduidelijkheid voor de provincies in de uitwerking en uitvoering van het beleid;

- De selectie van een twintigtal gebieden die qua 'waarden' op zich niet ter discussie staan, maar die de vraag oproept of voor al deze 20 gebieden (20% van Nederland) eenzelfde sturing en instrumentatie passend en nodig is. Bijvoorbeeld kijkend naar de verschillen tussen de gebieden als het gaat om de mate van verstedelijkingsdruk, de (stapeling van) andere gebiedsopgaven en/of de (inter)nationale betekenis van de waarden.



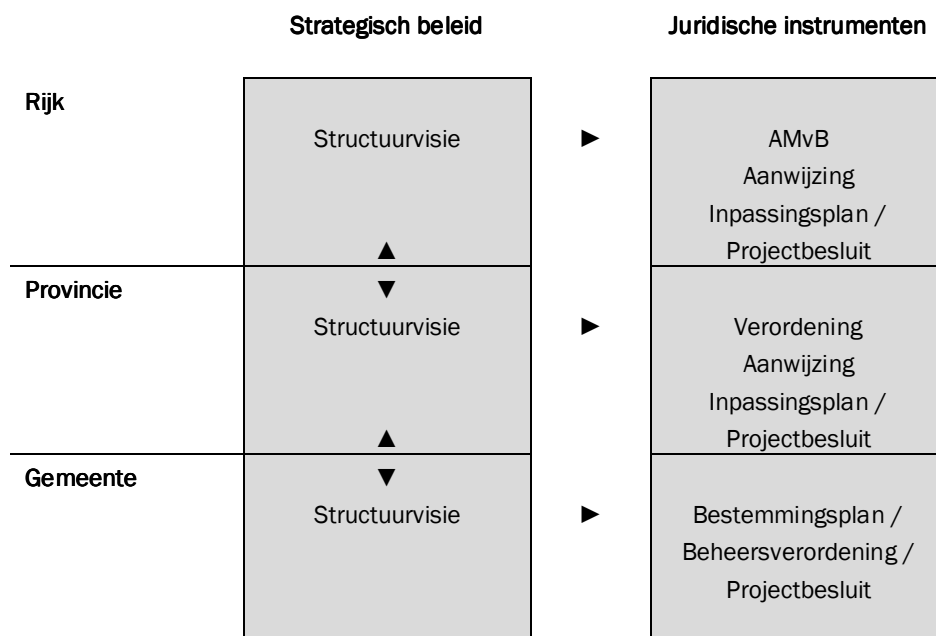
### 3. Uitvoering beleid nationale landschappen in planologisch spoor

In dit derde hoofdstuk stellen we de instrumentatie van het beleid voor de nationale landschappen via het ‘planologisch spoor’ centraal. De hoofdvraag daarbij is of rijk, provincies en gemeenten via het planologisch instrumentarium voldoende geïnstrumenteerd zijn om invulling te geven aan de planologische (door)werking van het beleid voor de nationale landschappen.

<b>Hoofdvragen over de beleidsremedie</b>
<p><b>Over de instrumenten en de actoren</b></p> <p>Algemeen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hebben rijk, provincies en gemeenten voldoende handelingsperspectief, ofwel zijn rijk, provincies en gemeenten voldoende geïnstrumenteerd om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid van de nationale landschappen?</li> </ul> <p>Specifiek per instrument (beleid, kaderstelling en wetgeving, financieel / programmatisch instrumentarium, communicatieve instrumenten, onderzoek, monitoring en evaluatie) /actor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In welke mate draagt het instrument bij aan de realisatie van de beoogde doelen en beleidseffecten en in welke mate staan deze inspanningen in verhouding tot de opbrengsten?</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Onderzoeksvragen – planologisch spoor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wordt met de planologische werking van het (generieke en specifieke) rijksbeleid voor de nationale landschappen in de provinciale streekplannen / structuurvisies op provinciaal niveau in voldoende mate invulling gegeven aan het beleid voor de nationale landschappen?</li> <li>- Wordt met de uitwerking van het (generieke en specifieke) rijksbeleid voor de nationale landschappen in de provinciale (ruimtelijke) verordening de planologische werking van het beleid richting gemeenten in voldoende mate gereguleerd?</li> <li>- Wordt met de (kwantitatieve en/of kwalitatieve) interpretatie, uitwerking en uitvoering van de migratiesaldo-nul benadering door de provincies in voldoende mate invulling gegeven aan het ‘ja-mits-regime’ voor wonen?</li> <li>- Wordt de planologische werking van het (generieke en specifieke) beleid voor de nationale landschappen in gemeentelijke ruimtelijke plannen in voldoende mate gerealiseerd?</li> <li>- Is de planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen in de praktijk in voldoende mate betekenisvol (inclusief het handavingsaspect)?</li> <li>- Draagt de kaderstellende en faciliterende rol van het rijk in voldoende mate bij aan de planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen bij provincies en gemeenten?</li> <li>- Draagt de samenwerking tussen Rijk (ook interdepartementaal), provincies en gemeenten in voldoende mate bij aan een succesvolle planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen?</li> </ul>

Interessant daarbij is dat het wettelijk instrumentarium in de periode na vaststelling van de Nota Ruimte is gewijzigd: van de oude ‘Wet op de Ruimtelijke Ordening’ naar de nieuwe ‘Wet ruimtelijke ordening’. Hieronder is het ‘nieuwe huis’ van de Wet ruimtelijk ordening schematisch weergegeven. Belangrijk verschil met de oude

situatie is dat de goedkeuringsbevoegdheid van provincies over bestemmingsplannen van gemeenten is vervallen. Ze moeten van tevoren aangeven welke provinciale belangen geborgd moet worden in de bestemmingsplannen.



De beschrijving van het planologisch spoor in dit hoofdstuk is gebaseerd op het 'nieuwe huis' van de Wet ruimtelijke ordening.

## 3.1 Doorwerking vanuit het rijk

### Beleid

Voor wat betreft het beleid voor de nationale landschappen zijn de Nota Ruimte en de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving bepalend. Deze zijn in het voorgaande hoofdstuk (beschrijvend, analyserend en concluderend) voldoende belicht. Volstaan wordt daarom met een verwijzing daarnaar.

### Normstelling in de AMvB Ruimte

Met de AMvB Ruimte maakt het rijk gebruik van de mogelijkheid om onderdelen van het rijksbeleid, die om een juridische doorwerking naar andere overheden vragen, te borgen. De AMvB Ruimte komt in twee rondes tot stand. De eerste tranche bevat, zoals aangekondigd in de Realisatieparagraaf ('Realisatie Nationaal Ruimtelijk beleid'), een beleidsneutrale omzetting van bestaand beleid. De eerste tranche is in ontwerp beschikbaar<sup>19</sup>. De tweede tranche van de AMvB zal nieuw beleid bevatten<sup>20</sup>.

In de AMvB Ruimte is, voor wat betreft het beleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's, gebruik gemaakt van de constructie waarin het rijksbeleid niet rechtstreeks doorwerkt naar de gemeentelijke bestemmingsplannen, maar indirect ('getrapt') via de provinciale verordeningen. Deze constructie vraagt van de provincies dat zij een verordening opstellen, waarin in ieder geval het rijksbeleid richting gemeenten doorwerkt.

Het beleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's is uitgewerkt in paragraaf 3.3 van de ontwerp AMvB. Het gaat daarbij om het volgende:

### Begrenzing

- artikel 3.16: de 20 nationale landschappen zijn begrensd door het rijk; 19 nationale landschappen met een 'indicatief geometrische' begrenzing en het Groene Hart met een 'geometrische' begrenzing;
- artikel 3.17: provincies dienen de globale begrenzing uit artikel 3.16 in de provinciale verordening 'geometrisch nader vast te stellen'.

Uit de toelichting blijkt dat hier bedoeld wordt op een 'exacte geometrische plaatsbepaling'.

### Kernkwaliteiten

- artikel 3.18, lid 1: door de provincies worden bij verordening regels gesteld over de inhoud van of de toelichting bij bestemmingsplannen, in het belang van de instandhouding en versterking van de door het provinciaal bestuur uitgewerkte en geobjectiveerde kernkwaliteiten.

<sup>19</sup> Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, 29 mei 2009.

<sup>20</sup> Na de val van het kabinet Balkenende-IV is de tweede tranche controversieel verklaard.

Uit de toelichting blijkt dat dit lid twee belangrijke consequenties heeft.

“De in het eerste lid opgenomen algemene opdracht tot normstelling door de provincie, (...), betekent concreet dat het provinciaal bestuur, alvorens het de gevraagde regels kan stellen, de in bijlage 1 van dit besluit aangegeven kernkwaliteiten van een nationaal landschap moet **uitwerken** en **objectiveren** en bij besluit moet **vaststellen**. Deze uitwerking moet leiden tot een **objectief** ofwel **verifieerbaar** overzicht van de kernkwaliteiten binnen te onderscheiden delen van het nationaal landschap. Deze uitwerking dient zodanig objectief te zijn dat een duidelijke toetsbare relatie kan worden gelegd tussen de uitgewerkte kernkwaliteiten, de regels die strekken tot instandhouding en verdere ontwikkeling van die kernkwaliteiten en de ruimtelijke ontwikkelingen die (mogelijkwijs) invloed op die kernkwaliteiten hebben.

Uit het eerste lid, in samenhang met het tweede lid, volgt verder dat bij verordening regels dienen te worden gesteld ter borging van het **'ja-mits'-regime**. De verordening moet in regels voorzien die ertoe leiden dat een bestemmingsplan alleen tot ruimtelijke ontwikkelingen kan leiden, voor zover de uitgewerkte en geobjectiveerde kernkwaliteiten worden behouden of versterkt.

#### **'Ja-mits' regime en grootschalige ontwikkelingen**

- artikel 3.19, lid 2: door de provincies worden bij verordening regels gesteld die bewerkstellingen dat een bestemmingsplan alleen kan worden vastgesteld voor zover de uitgewerkte kernkwaliteiten worden behouden of versterkt (i.c. 'ja-mits' regime) en zover dat niet leidt tot grootschalige stads- en dorpsontwikkelingslocaties, glastuinbouwlocaties, bedrijventerreinen of infrastructuurprojecten (i.c. grootschalige ontwikkelingen);
- artikel 3.19, lid 3: bovenstaande is niet van toepassing indien sprake is van een groot openbaar belang en de nadelige effecten voldoende worden gemitigeerd en gecompenseerd.

In de toelichting wordt nader ingegaan op de term 'grootschalig':

Bij de uitwerking van het begrip **'grootschalig'**, moet het begrip worden gerelateerd aan de aanwezige kernkwaliteiten en aan het reeds aanwezige verstedelijkingspatroon en het -volume. Zo kan in relatief onbebouwde landschappen een beperkte toename van de bebouwing reeds afbreuk doen aan de kernkwaliteiten van dat landschap, terwijl in andere landschappen een zelfde toename van bebouwing geen gevolgen hoeft te hebben voor de aanwezige kernkwaliteiten. Een wijziging die het karakter heeft van een herstructurering, waarbij het type woningen of bedrijven dan wel het oppervlak bebouwd terrein niet verandert, wordt in beginsel niet als grootschalig beschouwd.

#### **Migratiesaldo-nul**

- artikel 3.19: door de provincies worden bij verordening regels gesteld die bewerkstelligen dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen in acht wordt genomen dat de wooncapaciteit die nodig is om te kunnen voldoen aan de woningbehoefte op basis van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling en een evenwicht tussen het aantal personen dat zich binnen het nationaal landschap vestigt en daaruit vertrekt (i.c. migratiesaldo-nul); alsmede een optimale



benutting van mogelijkheden om de woningbehoefte door herstructurering of intensivering te ondervangen.

- Dit artikel is niet van toepassing voor de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Voor gebieden met krimp kan hier, onder restricties, van worden afgeweken.

In de toelichting wordt nader ingegaan op de natuurlijke bevolkingsontwikkeling en het migratieoverschot

Voor alle nationale landschappen geldt, dat per nationaal landschap niet meer woningen mogen worden gebouwd, dan dat nodig is in verband met de **natuurlijke bevolkingsontwikkeling**. Deze natuurlijke bevolkingsontwikkeling wordt gevormd door het aantal geboorten minus het aantal sterfgevallen, waarbij rekening wordt gehouden met zaken als scheiding en het zelfstandig gaan wonen. Het **migratieoverschot**, zijnde het aantal mensen dat zich in het nationaal landschap wil vestigen minus het aantal mensen dat uit het nationaal landschap vertrekt, wordt niet meegenomen in de berekening van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling.

Vanuit bovenstaande karakteristiek van de AMvB Ruimte kan geconcludeerd worden dat de in de AMvB opgenomen regels ‘corresponderen’ met de in de Nota Ruimte opgenomen onderdelen die binnen de Planologische Kernbeslissing zijn aangemerkt als ‘beslissingen van wezenlijk belang’ en thans zijn benoemd als ‘nationaal belang’. Datzelfde geldt voor de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving.

Daarmee kan ook worden geconcludeerd dat sprake is van een beleidsneutrale omzetting van bestaand rijksbeleid, waarbij evenwel op onderdelen wat meer scherpte en duidelijkheid is aangebracht (bijvoorbeeld: ‘exacte geometrische bepaling’, ‘uitwerken, objectiveren en vaststellen van kernkwaliteiten’).

### Facilitering van het planologisch spoor

Voor de facilitering van het beleid voor de nationale landschappen door het rijk is, voor wat betreft het planologisch spoor, met name de ondersteuning van de provincies van belang bij de uitwerking van de kernkwaliteiten. Deze inspanning is geagendeerd in een brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer<sup>21</sup> en uitgewerkt in de Agenda Landschap (2008) en de samenwerkingsagenda Mooi Nederland (2009). Het operationaliseren van de kernkwaliteiten, als sleutel in het kwaliteitsbeleid voor de nationale landschappen, blijkt niet eenvoudig. In een drietal pilots (Groene Hart, Groene Woud en Rivierengebied) is een methodiek ontwikkeld om de kernkwaliteiten te operationaliseren. Dit heeft geresulteerd in de Handreiking kernkwaliteiten nationale landschappen<sup>22</sup>. Op basis van deze handreiking zijn in vijf nationale landschappen workshops gehouden.

Een vergelijkbaar product is de Atlas voor de snelwegomgeving. De atlas vormt een handreiking bij de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving. In de atlas is het

<sup>21</sup> Brief: Verrommeling van het landschap, minister van VROM, 2007

<sup>22</sup> Een impuls op de kernkwaliteit, handreiking kernkwaliteiten nationale landschappen, VROM, 2009.

karakter van de snelwegen in Nederland en de verschillende landschappen waar zij doorheen lopen in beeld gebracht. Ook wordt een overzicht gegeven van de trends en ontwikkelingen die de komende jaren langs de snelwegen zullen plaatsvinden. Daarnaast worden er praktische ontwerpprincipes aangedragen en voorbeelden gegeven om de doelstellingen van de structuurvisie te realiseren. De atlas is één van de basisdocumenten bij de masterclass snelwegomgeving die voor provincies is ontwikkeld. Deze masterclass is bedoeld om kennis en ervaring op het gebied van routeontwerp en integrale gebiedsontwikkeling over te dragen en uit te breiden en daarmee de rijksdoelen uit de Structuurvisie voor de snelwegomgeving te realiseren.

#### **Doorwerking nationaal beleid en regels: van 'papier' naar 'handelen'**

In het voorgaande is vooral ingegaan op het rijksbeleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's en de vertaling daarvan in de AMvB Ruimte. Hieruit komt nog geen beeld naar voren hoe het rijk daar in haar 'handelen' mee omgaat richting provincies en gemeenten. Bijvoorbeeld in de vorm van vooroverleg en planbegeleiding, of door de inzet van het Wro-instrumentarium, zoals zienswijzen, aanwijzingen en inpassingsplannen.

#### **Handelen richting provincies**

Het rijkshandelen richting de provincies heeft vooral betrekking op de betrokkenheid van het rijk bij de provinciale structuurvisies en verordeningen. Gesteld kan worden dat, met het oog op de kernpunten uit het beleid voor de nationale landschappen, het rijk hier een zeer actieve rol heeft. Deze rol start veelal met informeel overleg hierover. In het kader van de totstandkoming en uitvoering van de AMvB Ruimte hebben rijk, IPO, VNG en UvW hiervoor zelfs een bestuurlijke omgangscode geformuleerd<sup>23</sup>. Daarin is onder meer afgesproken dat de provincies het rijk zullen betrekken bij het stellen van regels in de provinciale verordening voor wat betreft de nationale landschappen, snelwegpanorama's en werelderfgoederen (daarbij refererend aan de artikelen 3.18 en 3.19 uit de ontwerp AMvB).

De rijksbetrokkenheid bij de provinciale structuurvisies en verordening is expliciet zichtbaar in de reacties en zienswijzen van het rijk op de provinciale plannen. In een bloemlezing van deze reacties en zienswijzen komen alle cruciale thema's voorbij: begrenzing van de nationale landschappen, uitwerking van de kernkwaliteiten, gebruik en uitleg van beleidsuitgangspunten ('ja, mits', migratiesaldo-nul, grootschalige ontwikkelingen).

De uitwerking van de reacties en zienswijzen van het rijk is divers. Soms is duidelijk zichtbaar dat de provincie de zienswijze verwerkt in haar plannen (bijvoorbeeld rondom de duiding van de beleidsuitgangspunten), soms wordt juist duidelijk dat het rijk akkoord gaat met de provinciale duiding en uitwerking van het nationaal belang (zoals bijvoorbeeld een aantal gemotiveerde afwijkingen van de begrenzing en de duiding van de migratiesaldo-nul benadering). In een aantal gevallen, juist bij

---

<sup>23</sup> Bestuurlijke omgangscode AMvB Ruimte, Bestuurlijk Overleg Rijk, IPO, VNG, UvW, 24 september 2009

ontwerp-structuurvisies en –verordeningen die actueel zijn, is de uitkomst van de discussie nog niet bekend (bijvoorbeeld Noord-Holland, over het in de verordening ontbreken van een uitwerking van het uitgangspunt ten aanzien van migratiesaldo-nul). Tenslotte valt op dat met name met betrekking tot de uitwerking van kernkwaliteiten interpretatieverschillen blijven rondom mate en detail van uitwerking, de geografische duiding daarvan en de wijze waarop deze geborgd zijn (expliciet in de verordening of elders).

#### **Provincie 'volgt' rijk**

In de ontwerp-verordening geeft de provincie Overijssel aan uit te gaan van het 'ja, mits-regime', maar in stedelijke netwerken ruimere mogelijkheden te bieden. In de zienswijze van het rijk wordt dit onderschreven, maar wordt gevraagd dit niet te laten gelden voor delen van stedelijke netwerken die gelegen zijn in een nationaal landschap. In de praktijk handelt dit concreet om het stedelijk netwerk Zwolle-Kampen. De provincie is ontvankelijk voor deze vraag, getuige de definitieve tekst: "In afwijking van het gestelde onder 1 kunnen bestemmingsplannen voorzien in woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen en het realiseren van stedelijke voorzieningen om te voldoen aan een bovenregionale behoefte voor zover deze bestemmingsplannen gebieden betreffen die onderdeel uitmaken van stedelijke netwerken. Deze afwijkingmogelijkheid geldt niet voor gebieden die vallen binnen Nationale Landschappen als bedoeld in artikel 2.6.2.

#### **Rijk 'volgt' provincie**

Met het ook op migratiesaldo-nul kiest de provincie Gelderland voor een 'couleur provinciale' (structuurvisie en verordening). Het rijk gaat hiermee akkoord: "In uw provincie ligt een aantal prachtige nationale landschappen. Het beleid voor deze gebieden is in het streekplan niet volledig verwoord in lijn met het Nota Ruimtebeleid. Dit betreft met name het beleidskader voor woningbouw, i.c. het migratiesaldo-nul beleid, zoals dat voor de nationale landschappen van toepassing is. Na consultatie door u van mijn ministerie heeft u geconcludeerd dat de streekplanmethodiek voor regionale woningbouwplanning voldoende tegemoet komt aan het migratiesaldo-nul beleid uit de Nota Ruimte. Ik heb er alle vertrouwen in dat uw provincie handelt in de geest van het migratiesaldo-nul beleid en dat de verschillen tussen de door het rijk gewenste en de provincie gehanteerde methodiek voor woningbouw verwaarloosbaar zullen zijn"

#### **Rijk en provincie komen tot een vergelijk**

Bij de begrenzing van Arkemheen-Eemland (streekplanuitwerking) constateert het rijk in haar zienswijze dat de locatie Zevenhuizen buiten de begrenzing wordt gehouden (waardoor een 'wespentaille' ontstaat). Het rijk betreurt dat, maar toont ook begrip. Bovendien is sprake van een toevoeging van Hoogland West aan het nationaal landschap. Op basis hiervan gaat het rijk akkoord, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Op grond van bovenstaande concluderen wij dat de interactie tussen rijk en provincies met het oog op de doorwerking van de nationale belangen in de provinciale structuurvisies en verordeningen veelal (uiteindelijk) steeds leidt tot een vergelijk. Dit is ook af te leiden uit het gegeven dat het rijk nog in geen enkel geval een aanwijzing heeft gegeven.

### Handelen richting gemeenten

Niet uitgaande van een volledig overzicht, is het beeld dat het rijk, met het oog op het beleid voor nationale landschappen, niet vaak corrigerend reageert op bestemmingsplannen en concrete ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is verklaarbaar uit de rol die de provincies daar ook in vervullen.

Bekende voorbeelden van rijksbemoediging zijn de Bovenkerkerpolder en Margraten, die in paragraaf 3.3 worden beschreven.

Dat knelpunten ook kunnen worden opgelost, illustreert onderstaand kader.

#### **Bouwplan Braassemerland, bouwen in het Groene Hart**

Naar aanleiding van discussies rond het bouwplan Braassemerland is advies gevraagd aan het College van Rijksadviseurs (CRA). Het advies is verwerkt in een convenant tussen de gemeente Kaag & Braassem, de provincie Zuid Holland en VROM. Het convenant heeft betrekking op het bouwplan Braassemerland bij Roelofarendsveen. Het onderhavige plan omvat de bouw van 2250 woningen en voorzieningen en het opruimen van een verouderd en verrommeld kassengebied. Daarmee wordt de kern Roelofarendsveen (gemeente Kaag & Braassem) in woningaantal ongeveer verdubbeld. Het plan was dan ook omstreden mede vanwege de ligging in het Groene Hart

Het rijk (VROM/LNV) heeft in 2008 op het bestemmingsplan een zienswijze en bedenkingen ingediend. Deze richtte zich op de omvang van de ontwikkeling (aanvankelijk 2500 woningen waaronder hoogbouw) en de ligging in het Groene Hart (kernkwaliteiten). Naar aanleiding van de eerste discussies daarover is het woningaantal verminderd (2250 woningen) en de maximale bouwhoogte aangepast. De doorbraak in de rand van het gebied tussen centrum en Braassemermeer gaat niet door. Er is gekozen voor een poelenstructuur die meer past bij het gebied.

Naar aanleiding van de discussie over woningaantal en kernkwaliteiten is aan het CRA om advies gevraagd. Kern van het advies is dat woningbouw op die plek kan wanneer er sprake is van een groen/blauw woonlandschap. Gezien woningaantal en dichtheid leek dat een lastige opdracht. Daarom is in een aantal ontwerpessies met het CRA door de gemeente een nieuwe proefverkaveling opgesteld. Uitgangspunten daarvan zijn vastgelegd in een convenant. Er is een supervisieteam ingesteld. Deze krijgen een toetsende rol bij de uitwerking. De leden zijn benoemd op voordracht van het CRA.

### Slot: conclusies doorwerking vanuit het rijk

In hoofdstuk 2, de reconstructie van het beleid, is het beleid voor de nationale landschappen al getypeerd als een beleid met een gelegitimeerd rijkshandelen, een op hoofdlijnen goed onderbouwde keuze van gebieden en een logische set van doelen, beleidsuitgangspunten en instrumenten. Maar ook met een kanttekening bij het hybride karakter van de sturingsfilosofie, i.c. de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincies.

Deze kanttekening is in specifieke zin ook van toepassing op het ‘planologisch spoor’. Niet zozeer gericht op de opbouw van het ‘huis van de Wet ruimtelijke ordening’, alsmede de rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden daarin van rijk en provincies, want deze is helder en consistent. Maar wel als het gaat om de (uit)werking van het beleid op een aantal essentiële onderdelen van dat beleid:

- De uitwerking van de kernkwaliteiten van het rijk door de provincies;
- De beleidsvrijheid en interpretatieruimte die gekoppeld is aan de beleidsuitgangspunten (nadere begrenzing, ‘ja, mits-regime’, geen grootschalige ontwikkelingen en migratiesaldo-nul).

Al voor en rondom de inwerkingtreding van het beleid zijn hierover kritische uitlatingen gedaan, bijvoorbeeld door de VROM-raad<sup>24</sup> en het Nationaal Groenfonds en het Nationaal Restauratiefonds<sup>25</sup>.

**Uit: VROM-raad, 2004**

De raad wil hier alvast enkele kanttekeningen plaatsen. De raad vraagt zich af of deze ‘Angelsaksische’ koers wel evenwichtig is uitgewerkt. Het liberale aspect van de Angelsaksische planningscultuur klinkt al door, maar in het beleid ontbreken de keiharde afspraken over rechten en plichten met betrekking tot beschermingswaardige objecten, die ook een onlosmakelijk deel uitmaken van de Angelsaksische planning. Zo zijn de nationale landschappen in de Verenigde Staten een zeer harde planologische categorie, maar in Nederland boterzacht. Als het kabinet een transformatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid in deze richting wenst, is deze op dit punt nog maar halverwege gevorderd.

De raad onderkent de beperkte sturings- en investeringsmogelijkheden van de overheid. Maar deze beperking onderstreept naar het oordeel van de raad des te meer de noodzaak van een uitgesproken en trefzekere visie op wat de overheid wél kan en moet doen. Het sleutelbegrip ‘systeemverantwoordelijkheid’ biedt daartoe goede aanknopingspunten.

**Uit: Nationaal Groenfonds en Nationaal Restauratiefonds, 2006**

Versterk de planologische duidelijkheid rond de nationale landschappen:

- Het accent van het landschapsbeleid ligt teveel op ontwikkeling. In een aantal gebieden binnen de nationale landschappen is het ‘ja mits’-principe te ruim. Behoud, volgens het ‘nee tenzij’-principe, is dan beter;
- ‘Migratiesaldo-nul’ is een vaag uitgangspunt. Provincies moeten regionaal (kunnen) afwegen, gezien vanuit het landschap, waar rode investeringen gerechtvaardigd zijn en waar niet.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat deze onduidelijkheid het voor het rijk lastig maakt om te sturen (“het rijk is resultaatsverantwoordelijk, maar waarvoor precies?”), bijvoorbeeld op substantiële afwijkingen van de globale begrenzing, of op het al dan niet in voldoende mate uitwerken van de kernkwaliteiten. Maar ook voor

<sup>24</sup> Meerwerk. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijke perspectief, VROM-raad, 2004.

<sup>25</sup> Investeren in landschap. Van beleid naar financiële instrumentatie, Nationaal Groenfonds en Nationaal Restauratiefonds, 2006.

---

de provincies heeft dit geleid tot lastige uitwerkings- en uitvoeringskwesties, bijvoorbeeld hoe te komen tot een uitwerking van de kernkwaliteiten.

De AMvB Ruimte (N.B.: die nog niet in werking is getreden) kan daarom gezien worden als een nuttige aanvulling en, op onderdelen, ‘reparatie’ van deze onduidelijkheid. Ten eerste door het rijksbeleid op de cruciale onderdelen expliciet naar gemeenten door te laten werken, getrapt via de provinciale verordening. En ten tweede door een aantal aspecten net iets beter te duiden. Anderzijds is de AMvB vooral ook een beleidsneutrale omzetting van de PKB Nota Ruimte.

Toch resteert een beeld dat het beleid voor de nationale landschappen de ruimte biedt om dat beleid (zowel ten positieve als ten negatieve) te duiden, uit te leggen, te interpreteren en uit te werken. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de zienswijzen van het rijk op provinciale structuurvisies en verordeningen. Bovendien resteert ook de vraag of het rijk, nog even los van de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen rijk en provincie, de beleidsuitgangspunten beter had of zou moeten duiden. Bijvoorbeeld ten aanzien van de kernkwaliteiten. Of ten aanzien van ‘ja, mits’ en grootschalige ontwikkelingen: wanneer houdt het ‘ja’ op en verandert dat in een ‘nee’, of welke (proces)eisen kun je aan het ‘ja, mits-regime’ stellen?

Natuurlijk, deze uitwerkings- en afwegingsruimte is bewust gecreëerd, en belichaamt zowel de aan de Nota Ruimte verbonden rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en regio (‘decentraal wat kan, centraal wat moet’), als de noodzakelijk geachte belangenafwegingen in de gebieden zelf (‘ja-mits’). Gebieden waar ‘fysieke waarden’ en de ‘ontwikkelingen’ juist als dubbele doelstelling met elkaar in balans dienen te worden gebracht.

Kernvraag blijft echter of met deze uitwerkings- en afwegingsruimte het beleidsdoel uiteindelijk voldoende wordt bereikt: behoud, duurzaam beheer en ontwikkeling van de kernkwaliteiten. Vanuit het planologisch spoor lijken de mogelijkheden voldoende aanwezig. De wijze van uit- en doorwerking van het beleid naar provincies en gemeenten, zoals beschreven in de navolgende paragrafen, zal (in de context van deze ‘ex-durante’ evaluatie) echter een indicatie geven of daarbij inderdaad een goede balans wordt bereikt. Daarbij gaat het zowel om de doorwerking ‘op papier’ als de doorwerking in ‘het handelen’.

Over het ‘handelen’ van het rijk kan gesteld worden dat deze richting de provincies (i.c. de structuurvisies en verordeningen) actief is, veelal (uiteindelijk) steeds leidend tot een vergelijk tussen rijk en provincies. Richting gemeenten is het rijkshandelen een stuk selectiever.

Het ‘handelen’ van provincies en gemeenten komt in de volgende paragrafen aan bod.

## 3.2 Doorwerking in provinciale plannen en verordening

### 3.2.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over de efficiency van het beleid en het handelingsperspectief van de provincies, gezien vanuit het planologisch instrumentarium.

Het bevat een beschrijving en analyse van de uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen via dit planologisch spoor. De basis hiervoor ligt voornamelijk in de analyse van de relevante provinciale documenten (structuurvisies en verordeningen) en de interviews die zijn afgenomen met de provinciale beleidsmedewerkers, die betrokken zijn (geweest) bij de totstandkoming van deze plannen.

Eerst wordt een overzicht gegeven van de geanalyseerde provinciale plannen en verordeningen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de begrenzing, de kernkwaliteiten, de filosofie van behoud door ontwikkeling, het 'ja, mits-regime', het 'nee, tenzij-regime' voor grootschalige ontwikkelingen en de migratiesaldo-nul benadering in de structuurvisies en verordeningen. In de conclusie worden de onderzoeksvragen uit het planologisch spoor beantwoord.

N.B.: Bij de beschrijving van het rijksbeleid is, met het oog op de reconstructie van dat beleid, stilgestaan bij het historisch perspectief. Daarbij is geconcludeerd dat het beleid voor de nationale landschappen niet 'van gisteren' is. Ditzelfde geldt natuurlijk ook voor het beleid van de provincies. Ook in het provinciaal beleid is al voor de Nota Ruimte beleid gevoerd voor het waardevol (cultuur-)landschap. Ook hier op basis van verschillende gebiedscategorieën en beleidsuitgangspunten. Dit besef is van belang bij het lezen van deze paragraaf, die specifiek gericht is op de (door)werking van het beleid voor de nationale landschappen. Soms is deze 'provinciale historie' juist bepalend geweest voor de wijze waarop het beleid voor de nationale landschappen in het provinciaal beleid is vertaald.

### 3.2.2 Provinciale plannen en verordeningen

Voor de analyse van provinciale plannen en verordeningen is uitgegaan van de meest recente documenten en is de volgende prioriteit aangehouden:

1. Definitieve structuurvisies en provinciale verordeningen (vastgesteld door PS);
2. Ontwerp structuurvisies en ontwerp provinciale verordeningen (vastgesteld door GS);
3. Vastgestelde streekplannen en provinciale omgevingsplannen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de geïnventariseerde documenten voor de doorwerking in provinciale plannen en provinciale ruimtelijke verordeningen. In de provincie Flevoland zijn geen nationale landschappen gelegen, daarom is deze provincie niet meegenomen in de analyse.

	Vastgesteld	Ontwerp	Geen
Structuurvisie	Groningen (17 juni 2009) Friesland (13 dec 2006) Drenthe (2 juni 2010) Overijssel (1 juli 2009) Gelderland, (3 juli 2007) Zeeland (30 juni 2006) Limburg (14 okt 2005)	Utrecht (15 dec 2009) Noord-Holland (16 feb 2010) Zuid-Holland (3 nov 2009) Noord-Brabant (2 feb 2010)	
Verordening	Groningen (2 feb 2010) Overijssel (1 juli 2009)	Friesland (voorontwerp, 2 maart 2010) Gelderland (3 nov 2009) Utrecht (15 dec 2009) Noord-Holland (16 feb 2010) Zuid-Holland (3 nov 2009) Zeeland (1 sept 2009) Noord-Brabant (30 juni 2009 – eerste tranche)	Drenthe Limburg

#### Structuurvisies

De tabel laat zien dat vier provincies een ontwerp structuurvisie hebben vastgesteld. De overige provincies werken vanuit vastgestelde streek- en omgevingsplannen/-visies. Daarbij dient te worden aangetekend dat onder de nWro alle vigerende streekplannen (c.s.) van rechtswege structuurvisie zijn geworden.

#### Verordeningen

Twee provincies – Groningen en Overijssel – hebben een vastgestelde verordening. Het merendeel van de provincies heeft een ontwerp provinciale ruimtelijke verordening. De provincie Noord-Brabant heeft enkel een ontwerp verordening *eerste tranche*. Door Noord-Brabant is de keuze gemaakt om in de eerste tranche alleen niet controversiële onderwerpen op te nemen. Op dit moment is de ontwerp verordening tweede tranche in ontwikkeling.

Twee provincies hebben geen verordening, namelijk Drenthe en Limburg. In de provincie Drenthe zal na de zomer van 2010 een verordening worden opgesteld. Daarin zullen de regels uit de AMvB Ruimte ten aanzien van de nationale landschappen opgenomen worden.

De provincie Limburg heeft een Bestuursafsprakenkader opgesteld om rijks-, provinciale en gemeentelijke belangen goed te borgen. In 2009 heeft de provincie met alle gemeenten Bestuursafspraken gemaakt. De wijze waarop het beleid voor de nationale landschappen daarin doorwerkt, is niet bekeken. Het rijk zal moeten beoordelen of met deze bestuursafspraken de nationale belangen voldoende zijn geborgd. En zo niet, zal het rijk moeten overwegen of zij de provincie met een aanwijzing wil verplichten alsnog een verordening op te stellen, waarin (minimaal) de nationale belangen worden geborgd.

**NB:** Wanneer in de rest van deze paragraaf de term ‘structuurvisie’ wordt gebruikt, wordt daarbij verwezen naar het betreffende document uit de analyse. Dit kan dus



een ontwerp structuurvisie, streekplan of provinciaal ontwikkelingsplan zijn. Dit geldt op een zelfde wijze voor de verwijzing naar 'de verordening'; ook hier gaat het dan om de (ontwerp) provinciale ruimtelijke verordening van de betreffende provincie. Daar waar verduidelijking nodig is, zal deze plaatsvinden. Dit geldt tevens voor het gebruik van 'structuurvisie' en 'verordening' in de opgenomen tabellen.

### Begrenzing

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop de begrenzing van de nationale landschappen is opgenomen in de structuurvisies en verordeningen.

Begrenzing	Globaal	Gedetailleerd	Niet
Structuurvisie	Noord-Holland <sup>23</sup> Zuid-Holland <sup>26</sup> Noord-Brabant Drenthe	Groningen Friesland Overijssel Gelderland Utrecht <sup>23</sup> Zeeland Limburg	
Verordening		Groningen Overijssel Gelderland Utrecht Noord-Holland Zuid-Holland	Friesland Drenthe Zeeland Noord-Brabant ( in 2 <sup>e</sup> tranche) Limburg (mogelijk via bestuursafspraken)

#### Structuurvisies

Het merendeel van de provincies heeft in de structuurvisie een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen opgenomen. De provincies Drenthe, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant hebben enkel een globale begrenzing opgenomen.

#### Verordeningen

Opmerkelijk is dat van de provincies die in de structuurvisie enkel een globale begrenzing van de nationale landschappen hebben opgenomen, de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland in de verordening een gedetailleerde begrenzing hebben opgenomen. In de provincies Groningen, Overijssel, Gelderland en Utrecht werkt de gedetailleerde begrenzing uit de structuurvisies door in de verordening.

Van de provincies die geen begrenzing hebben opgenomen in de verordening, geeft provincie Noord-Brabant aan de begrenzing van de nationale landschappen op te willen nemen in de tweede tranche van de verordening.

De provincie Friesland heeft geen begrenzing van de nationale landschappen opgenomen in de verordening. Deze provincie heeft een provinciedekkend beleid, dat tevens geldt voor de nationale landschappen. Omdat ze geen specifiek beleid

<sup>26</sup> Met uitzondering van het Groene Hart dat door het rijk is begrensd.

voor de nationale landschappen opstelt, is vastlegging van de begrenzing in de provinciale verordening niet noodzakelijk.

De provincie Zeeland heeft geen begrenzing in de verordening opgenomen. Begrenzing vindt plaats in de tweede tranche van de verordening.

Bij de provincies Drenthe en Limburg is begrenzen in de verordening niet van toepassing, omdat zij (nog) geen verordening hebben.

### **Aanpassing van de begrenzing ten opzichte van Nota Ruimte**

Bij de vertaalslag van de globale begrenzingen uit de Nota Ruimte naar meer gedetailleerde begrenzingen in structuurvisie en verordening zijn gebieden toegevoegd en/of gebieden afgevalen waardoor de uiteindelijke begrenzing op onderdelen afwijkt van die in de Nota Ruimte. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

<b>Significante afwijking begrenzing ten opzichte van de Nota Ruimte</b>		
<b>Kleiner</b>	<b>Groter</b>	<b>Kleiner en Groter</b>
Middag-Humsterland Stelling van Amsterdam Zuidwest Zeeland	Noordoost Twente Gelderse Poort Hoeksche Waard	Graafschap Rivierengebied Winterswijk Arkemheen-Eemland

In het nationaal landschap Middag-Humsterland was al sprake van een samenwerking tussen gebiedspartijen (provincie, gemeenten, agrariërs en maatschappelijke organisaties) die stamt uit 1998. Deze samenwerking stond al geheel in het teken van de filosofie van het nationaal landschap. Om praktische redenen is deze – kleinere – gebiedsafbakening aangehouden.

In het nationaal landschap Stelling van Amsterdam is de begrenzing aangepast in de partiële Streekplanherziening; er is ruimte gereserveerd voor de uitbreiding van het havengebied van IJmuiden. Dit is nog een discussiepunt met VROM.

In Zuidwest Zeeland is in het deelgebied Walcheren het bestaand stedelijk gebied en de reeds bekende uitbreidingen buiten de begrenzing gehouden om te kunnen voldoen aan de woningbouwtaakstelling voor het stadsgewest.

De begrenzing van het nationaal landschap Noordoost-Twente volgt de grenzen van de vier gemeenten met uitzondering van het stedelijk gebied van Oldenzaal. De landschappelijke grenzen komen grotendeels overeen met de gemeentegrenzen, waardoor dit gezien wordt als een logische en pragmatische afbakening.

In het nationaal landschap Gelderse Poort zijn de gebieden Groesbeek en de Ooijpolder opgenomen, omdat dit gewenst werd vanuit de gebieden.

In het nationaal landschap Hoeksche Waard is het regionaal bedrijventerrein Hoekse Waard meegenomen in de begrenzing van het nationaal landschap om te voorkomen dat dit bedrijventerrein verder zou uitbreiden.

In het nationaal landschap de Graafschap is meer nadruk gelegd op de kwaliteiten van landgoederen verweven met landbouwgrond. Daarom zijn vier gebieden met landgoedkwaliteiten verweven met boerenland toegevoegd. Daarnaast is een aantal gebieden niet opgenomen, omdat er weerstand vanuit de grondbezitters was of omdat de kwaliteiten niet pasten bij de kernkwaliteiten van het nationaal landschap.

In nationaal landschap Rivierengebied leidde de begrenzing tot veel discussie in het gebied. Zowel rondom de stedelijke kerngebieden van Tiel, Culemborg en Geldermalsen is ruimte gehouden voor ontwikkelingen (exclavatie). Het Lingebied – een bijzonder landschap – was door het Rijk niet opgenomen, maar is door de gemeenten Lingewaal en Geldermalsen aangedragen en opgenomen. Het landgoed Hemmen is wel opgenomen, maar het gebied met laanbomenteelt in de gemeente Nederbetuwe niet, omdat dit een verrommeld gebied is. Ook is de westgrens is opgeschoven, zodat het nationaal landschap Rivierengebied nu aansluit op het nationaal landschap Hollandse Waterlinie.

In nationaal landschap Winterswijk is een aantal kernen op verzoek van de gemeenten bewust uit de begrenzing van het nationaal landschap gehouden (Aalten, Lichtenvoorde en Groenlo) en zijn andere delen die grote samenhang hebben met het nationaal landschap opgenomen in de begrenzing.

In Arnhem-Eemland is de locatie Zevenhuizen buiten de begrenzing gehouden, terwijl Hoogland-West is toegevoegd.

## Kernkwaliteiten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wijze waarop de kernkwaliteiten van de nationale landschappen zijn benoemd en uitgewerkt in de structuurvisie en verordening.

Kernkwaliteiten	Benoemd	Uitgewerkt	Niet uitgewerkt	Regels
Structuurvisie	Friesland** Overijssel** Noord-Holland**	Groningen * / ** Drenthe* / ** Gelderland Utrecht ** Zeeland Noord-Brabant * / ** Limburg **	Zuid-Holland **	
Verordening	Utrecht	Groningen *** Overijssel Gelderland	Friesland Drenthe – n.v.t. Noord-Holland Zuid-Holland Noord-Brabant (2 <sup>e</sup> tranche) Zeeland Limburg (mogelijk via bestuurs- afspraken).	Groningen Friesland Overijssel Gelderland Utrecht Noord-Holland Zuid-Holland

### Betreft

\* In de structuurvisie in breder verband uitgewerkte kernkwaliteiten:

- Groningen: kernkarakteristieken voor elf gebieden in de provincie
- Drenthe: systeem van kernkwaliteiten voor de hele provincie
- Noord-Brabant: gebiedspaspoorten (betreft uitwerking Meierij, dat voor een deel overeenkomt met begrenzing Groene Woud / uitwerking dekt slechts ten dele de uitwerking van de kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte)

\*\* Kernkwaliteiten zijn (ook) elders uitgewerkt

- Uitvoeringsprogramma's: Groningen, Friesland, Noord Brabant (nog niet gereed)
- Drenthe: Landschapsvisie Drentsche Aa
- Overijssel: catalogus Gebiedskenmerken (gehele provincie) en uitvoeringsprogramma's, i.c. ontwikkelingsperspectieven voor IJsseldelta en Noordoost-Twente
- Utrecht: Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen
- Noord-Holland: Beleidsnota Leidraad Landschap en Cultuurhistorie
- Zuid-Holland: Voorloper Groene Hart, Kwaliteitsatlas Groene Hart, Kassa-methodiek VROM, Structuurvisie Hoekse Waard
- Limburg: Landschapsvisie Zuid-Limburg

\*\*\* Groningen: in de verordening zijn de kernkwaliteiten geografisch gelokaliseerd op kaart 6A. De kernkwaliteiten worden niet nader beschreven.

### Structuurvisies

In de structuurvisies zijn de kernkwaliteiten redelijk goed uitgewerkt. Zeven provincies hebben in de structuurvisie de kernkwaliteiten uitgewerkt. Groningen, Drenthe en Noord-Brabant doen dit voor de gehele provincie. Drie provincies hebben de kernkwaliteiten in de structuurvisie alleen benoemd, maar wel elders uitgewerkt.

Opvallend is dat veel provincies de kernkwaliteiten (ook) in andere documenten gedetailleerd hebben uitgewerkt, zie \*\* in de tabel. Dat geldt ook voor Zuid-Holland, die de kernkwaliteiten in de structuurvisie niet heeft benoemd en uitgewerkt. Deze documenten zijn veelal tot stand gebracht in nauwe samenwerking met gebiedspartners. Dit werkt bevorderend voor het draagvlak voor de nationale landschappen in zijn algemeenheid en de doorwerking in gemeentelijke plannen in het bijzonder.

### Verordeningen

De doorwerking van kernkwaliteiten in de verordeningen is mager. In slechts vier provincies werken de kernkwaliteiten door in de verordening. In zeven provincies zijn de kernkwaliteiten niet terug te vinden in de verordening. Hierbij moet opgemerkt worden dat twee provincies (nog) geen verordening hebben (Limburg en Drenthe) en één provincie (Noord-Brabant) voornemens is de nationale landschappen in een later stadium op te nemen in de verordening (dan wel een verwijzing in de verordening naar een uitwerking van de kernkwaliteiten in bijvoorbeeld het uitvoeringsprogramma).

Opvallend is dat bijna alle provincies die een verordening hebben, hierin regels hebben opgenomen over de bescherming en omgang met kernkwaliteiten (Noord-Brabant niet meegerekend vanwege bovengenoemde voornemens). Hiermee wordt een indirecte koppeling gelegd met kernkwaliteiten die elders zijn uitgewerkt (zie \* en \*\* in de tabel). Indien in de verordening naar deze documenten wordt verwezen, is de uitwerking van de kernkwaliteiten daarmee voldoende geregeld. Ook Drenthe en Noord-Brabant zijn voornemens om dit op deze wijze in te vullen.

### Behoud door ontwikkeling

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de filosofie 'behoud door ontwikkeling' in de structuurvisies en verordeningen.

Behoud door ontwikkeling	Specifiek voor de nationale landschappen		Provinciebreed	Niet
	Expliciet	Impliciet		
Structuurvisie	Utrecht	Overijssel Limburg	Groningen Friesland Drenthe Gelderland Noord-Holland Zuid-Holland Noord-Brabant Zeeland	-
Verordening	Overijssel Zuid-Holland	Noord-Holland		Groningen Friesland Drenthe (n.v.t.) Gelderland* Utrecht Zeeland Noord-Brabant Limburg (mogelijk via bestuursafspraken)

\* Is alleen specifiek gemaakt voor de kernkwaliteit 'openheid', gekoppeld aan 'waardevol open gebied'.

#### Structuurvisies

Binnen de nationale landschappen is 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid (Nota Ruimte). Dit betekent dat landschappelijke kwaliteiten medesturend zijn voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. De provincie Utrecht heeft deze filosofie van 'behoud door ontwikkeling' in de structuurvisie expliciet benoemd voor de nationale landschappen. In twee provincies, Overijssel en Limburg, is de filosofie impliciet opgenomen in de structuurvisie en heeft deze betrekking op de nationale landschappen. De overige provincies passen de filosofie toe voor de landschappen binnen het gehele grondgebied van de provincie ('breder'), dus niet alleen voor de nationale landschappen.

#### Verordeningen

De enige provincies die 'behoud door ontwikkeling' expliciet hebben opgenomen in de verordening zijn de provincies Overijssel en Zuid-Holland. Aangezien het expliciet opnemen van deze 'filosofie' in de verordening niet als 'verzoek' is opgenomen in de ontwerp AMvB Ruimte, is dit niet onoverkomelijk. 'Behoud door ontwikkeling' is immers vooral een 'filosofie' en krijgt veelal een concrete uitwerking door in de verordening regels op te nemen over het beschermen van de kernkwaliteiten en het 'ja, mits-regime'.

### 'Ja, mits-regime'

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het 'ja, mits-regime' in de structuurvisies en verordeningen.

'Ja, mits-regime'	Opgenomen		Anders	Niet (expliciet) opgenomen
	Specifiek voor nationale landschappen	Ook voor andere delen van het landschap / provinciebreed		
Structuurvisie	Groningen* Overijssel Utrecht Zeeland	Friesland Gelderland Zuid-Holland Noord-Brabant Limburg	Noord-Holland (nee,tenzij)	Drenthe
Verordening	Overijssel Noord-Holland Zuid-Holland	Groningen Friesland Gelderland Utrecht Noord-Brabant		Drenthe (n.v.t.) Zeeland Limburg (mogelijk via bestuursafspraken)

\* Dit geldt voor wonen, het 'ja, mits-regime' voor regionale en lokale bedrijvigheid geldt voor de hele provincie.

#### Structuurvisies

Het 'ja, mits-regime' betekent in algemene zin dat binnen nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt. Negen provincies hebben dit regime opgenomen in de structuurvisie. Het is opvallend dat vijf van de negen provincies het 'ja, mits-regime' niet specifiek laten gelden voor de nationale landschappen, maar ook voor (andere delen van) het landelijk gebied c.q. landschappen binnen de provincie. Zo is het 'ja, mits-regime' in de provincie Gelderland van toepassing op alle 28 'waardevolle landschappen'. Deze gebieden zijn voor het overgrote gedeelte binnen de grenzen van de nationale landschappen gelegen. Interessant is bovendien het gegeven dat er binnen de grenzen van de nationale landschappen ook 'provinciale waardevolle open gebieden zijn gelegen waar 'nee, tenzij' geldt. In feite is er zo in de Gelderse nationale landschappen een gedifferentieerd beleidsregime.

De provincies Groningen, Overijssel, Utrecht en Zeeland koppelen het 'ja, mits-regime' wel specifiek aan de nationale landschappen in de structuurvisie, waarbij voor Groningen opgemerkt dient te worden dat voor regionale en lokale bedrijvigheid ruimte wordt geboden op basis van beleid dat ook buiten de nationale landschappen geldt.

De provincie Noord-Holland is strenger dan het 'ja, mits-regime'. Zij hanteert het 'nee, tenzij principe'. Provinciebreed geldt hier dat ontwikkelingen buiten bestaand bebouwd gebied pas mogelijk zijn als nut en noodzaak worden aangetoond en binnenstedelijke verdichtings- en transformatiemogelijkheden zijn verkend. Voor het

nationaal landschap Groene Hart geldt overigens wel het 'ja, mits-regime' (zie ook onder 'grootschalige ontwikkelingen').

De provincie Drenthe is de enige provincie die in haar structuurvisie niets expliciet heeft opgenomen over het 'ja, mits-regime'. Impliciet is het wel opgenomen, doordat de provincie in haar missie het behoud en de ontwikkeling van de provinciebrede kernkwaliteiten centraal stelt.

#### Verordeningen

Acht provincies hebben het 'ja, mits-regime' opgenomen in de verordening. De provincies Overijssel, Noord-Holland en Zuid-Holland doen dit specifiek voor de nationale landschappen. De provincies Groningen, Friesland, Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant doen dit breder. Provincie Gelderland doet dit voor alle 28 waardevolle landschappen en provincie Noord-Brabant voor de gehele 'groen-blauwe mantel' en 'gemengd agrarisch gebied'. In Friesland geldt het algemene provinciale beleid ook voor de nationale landschappen. In de provincie Utrecht is het 'ja, mits-regime' gereguleerd via het contourenbeleid.

#### **'Nee, tenzij-regime' voor grootschalige ontwikkelingen**

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het 'nee, tenzij-regime voor grootschalige ontwikkelingen' in de structuurvisies en verordeningen.

Grootschalige ontwikkelingen	Opgenomen		Niet opgenomen
	Specifiek voor nationale landschappen	Provinciebreed	
Structuurvisie	Overijssel Utrecht	Groningen Drenthe Noord-Holland Noord-Brabant Limburg	Friesland Gelderland Zuid-Holland Zeeland
Verordening		Groningen Noord-Holland	Friesland Drenthe (n.v.t.) Overijssel Gelderland Utrecht Zuid-Holland Zeeland Noord-Brabant Limburg (mogelijk via bestuursafspraken)

#### Structuurvisies

Zes provincies geven in de structuurvisie aan dat grootschalige ontwikkelingen niet mogelijk zijn als deze in strijd zijn met de kernkwaliteiten ('nee, tenzij').

Provincie Overijssel stelt dat er geen plaats is voor grootschalige ontwikkelingen die in strijd zijn met de doelstellingen van de kernkwaliteiten van de nationale landschappen. Provincie Utrecht vindt ontwikkelingen die leiden tot een wezenlijke



aantasting van de kernkwaliteiten van de nationale landschappen niet aanvaardbaar, tenzij sprake is van een groot maatschappelijk belang. Provincie Noord-Holland hanteert in de structuurvisie het uitgangspunt dat ontwikkelingen buiten bestaand bebouwd gebied pas mogelijk zijn als nut en noodzaak worden aangetoond en binnenstedelijke verdichtings- en transformatiemogelijkheden zijn verkend. Dit is algemeen geformuleerd en heeft dus ook betrekking op grootschalige ontwikkelingen. Provincie Noord-Brabant stelt in de structuurvisie dat er beperkingen gelden voor stedelijke ontwikkeling en intensieve vormen van ruimtegebruik voor het gehele grondgebied van de provincie. Provincie Drenthe wil zorgvuldig omgaan met de beschikbare ruimte in de provincie en vindt grootschalige bouwplannen en uitbreidingen in het landelijk gebied, los van bestaande bebouwingslocaties niet vanzelfsprekend. De provincie vindt dat gemeenten bij nieuwbouwplannen een werkwijze moet hanteren die leidt tot zorgvuldig ruimtegebruik. Om aantasting van het landschap te voorkomen is de provincie Groningen terughoudend tegenover nieuwe woonfuncties in het buitengebied. De provincie staat daar alleen het volgende toe:

- Bedrijfswoningen;
- Landgoederen, borgwoningen en buitenplaatsen, in incidentele projecten en geringe aantallen;
- Incidenteel wordt ruimte geboden voor woningbouw in kleine kernen en bebouwingslinten, wanneer de ruimtelijke kwaliteit daarmee wordt verbeterd;
- Incidentele woningbouw in kleine kernen en bebouwingslinten en herontwikkeling van storende bebouwing met het doel de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren;
- Woonfunctie in vrijkomende gebouwen.

De overige vijf provincies gaan in de structuurvisie niet specifiek in op grootschalige ontwikkelingen of de stedelijke gebieden zijn buiten de begrenzing van de nationale landschappen gehouden om grootschalige ontwikkelingen mogelijk te maken. Zo stelt provincie Gelderland dat ze de bundelingsgebieden (gebieden met extra mogelijkheden voor verstedelijking) in Gelderland niet opneemt in de nationale landschappen om daar grootschalige ontwikkelingen mogelijk te laten, zodat de regionale functie waargemaakt kan worden. In het nationaal landschap Zuidwest Zeeland is in het deelgebied Walcheren het bestaand stedelijk gebied en de reeds bekende uitbreidingen buiten de begrenzing gehouden om te kunnen voldoen aan de woningbouwtaakstelling voor het stadsgewest.

#### Verordeningen

Provincies Groningen en Noord-Holland sluiten grootschalige ontwikkelingen uit, in beide gevallen geldt dat voor de gehele provincie. Provincie Noord-Holland heeft in haar verordening opgenomen dat ontwikkelingen buiten bestaand bebouwd gebied pas mogelijk zijn als nut en noodzaak worden aangetoond en binnenstedelijke verdichtings- en transformatiemogelijkheden zijn verkend. De provincie Groningen geeft aan dat in het buitengebied geen nieuwe woningen noch nieuwe niet-agrarische bedrijven mogen worden gebouwd. Voor agrarische bedrijven gelden

voorts regels en beperkingen en nieuwe intensieve veehouderijbedrijven zijn verboden.

### Migratiesaldo-nul

De onderstaande tabel geeft een overzicht van het 'migratiesaldo-nul benadering' in de structuurvisies en verordeningen.

Migratiesaldo-nul	Opgenomen		Niet opgenomen
	Conform Nota Ruimte	Anders	
Structuurvisie	Groningen (NL) Utrecht (breed) Zuid-Holland (breed) Noord-Brabant (breed)	Friesland (breed) Gelderland (breed) Noord-Holland (NL)	Drenthe Overijssel Zeeland Limburg
Verordening	Zuid-Holland (NL) Noord-Brabant	Groningen Friesland Overijssel Gelderland Utrecht Noord-Holland	Drenthe (n.v.t.) Zeeland Limburg (mogelijk via bestuursafspraken.)

#### Structuurvisies

Migratiesaldo-nul betekent dat ruimte wordt geboden aan woningbouw voor ten hoogste de natuurlijke bevolkingsgroei (Nota Ruimte). Zeven provincies hebben dit opgenomen in de structuurvisie, waarvan drie op een andere manier dan de Nota Ruimte stelt. Zo heeft de provincie Friesland omwille van draagvlak de term 'migratiesaldo-nul' niet gebruikt in de structuurvisie. Wel geldt het uitgangspunt dat er ruimte is voor de opvang van de plaatselijke woningbehoefte, te weten de vraag die uit het gebied zelf voortkomt. Er wordt niet getornd aan bestaande woningbouwafspraken tot 2010 en in de komende jaren worden met alle gemeenten vervolgfafspraken gemaakt voor de periode 2010-2015, op basis van provinciale trendprognoses en beleid en genoemd uitgangspunt wat betreft de opvang van de plaatselijke woningbehoefte. Het rijk heeft hiermee ingestemd.

Het rijk heeft ook ingestemd met de benadering van de provincie Gelderland, die in het streekplan Gelderland 2005 en het Kwalitatief Woningbouwprogramma de beleidslijnen voor wonen heeft vastgelegd. Dit beleid past binnen de benadering van het rijk om terughoudend te zijn met stedelijke functies in de nationale landschappen.

Provincie Noord-Holland heeft migratiesaldo-nul in de structuurvisie slechts opgenomen voor het nationaal landschap het Groene Hart, niet voor de andere nationale landschappen in de provincie. Het overleg met het rijk hierover is nog gaande. Overigens zijn de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de ontwerp AMvB Ruimte door het rijk 'uitgesloten' voor hantering van de migratiesaldo-nul benadering; althans voor die delen die niet in andere nationale landschappen gelegen zijn.

Een aantal provincies hanteert migratiesaldo-nul alleen voor ontwikkelingen binnen de nationale landschappen (Groningen, Noord-Holland), andere provincies hanteren het principe provinciebreed (Friesland, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant). Provincie Utrecht bekijkt het principe op het schaalniveau van de provincie. Noord-Brabant doet dat op een regionaal niveau, bijvoorbeeld de schaal van het nationaal landschap Groene Woud.

In de provincies Drenthe, Limburg en Zeeland is migratiesaldo-nul niet van toepassing, omdat hier –in elk geval binnen de nationale landschappen- sprake is van krimp van de bevolking.

#### Verordeningen

Acht provincies hebben de benadering opgenomen in de verordening, waarvan zes op een andere manier dan in de Nota Ruimte.

Provincie Overijssel heeft de benadering niet opgenomen in de structuurvisie, maar wel in de verordening. Hier geldt de algemene bepaling dat alleen in stedelijke netwerken voor meer dan lokale behoefte mag worden gebouwd, behalve die delen van de stedelijke netwerken die gelegen zijn binnen een nationaal landschap. Materieel wordt hierdoor aan migratiesaldo-nul binnen de nationale landschappen voldaan.

Provincie Noord-Holland benadert –in tegenstelling tot de regels rond migratiesaldo-nul in de ontwerp AMvB Ruimte – nieuwe woningbouw in de nationale landschappen in haar verordening vanuit ruimtelijke kwaliteitseisen. Dit is een kwalitatieve opvatting van migratiesaldo-nul.

Provincie Gelderland heeft in de verordening opgenomen dat het uitgangspunt van migratiesaldo-nul wordt bewerkstelligd door het beleid ten aanzien van de zoekzones wonen en werken en de woningbouwcontouren van de Stadsregio. Het Kwalitatief Woonprogramma is ook in de verordening opgenomen. De combinatie is van belang om de doelen voor migratiesaldo-nul te halen.

Provincie Utrecht stelt in de ontwerp 1<sup>e</sup> herziening Provinciale Ruimtelijke Verordening dat met het opgenomen woningbouwprogramma in het Streekplan (sinds 1 juli 2008 Structuurvisie) er naar verwachting in 2015 een balans is tussen het aantal binnenlandse vestigers en vertrekkers op provinciaal niveau. Dit wil zeggen dat de provincie op provinciaal niveau de eigen behoefte faciliteert.

Bij de provincie Friesland kan het artikel uit de verordening dat betrekking heeft op de regionale woonprogramma's opgevat worden als de migratiesaldo-nul benadering.

De provincie Zeeland heeft het migratiesaldo-nul benadering niet opgenomen vanwege de bevolkingskrimp en de provincies Drenthe en Limburg hebben (nog) geen verordening.

### Nationale snelwegpanorama's uitgelicht

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de doorwerking van het beleid rondom de snelwegpanorama's in de provinciale structuurvisies en verordeningen. De tabel geeft alleen de zes provincies weer waarin een snelwegpanorama gelegen is.

Snelwegpanorama's	Benoemd en beleid	Alleen benoemd	Niet
Structuurvisie	Zuid-Holland	Groningen Drenthe	Gelderland Utrecht Noord-Holland
Verordening	Groningen Zuid-Holland		Drenthe (n.v.t.) Gelderland Utrecht Noord-Holland

Uit de tabel blijkt dat drie provincies de snelwegpanorama's in de structuurvisie benoemen, waarvan één tevens beleid voor de snelwegpanorama's heeft opgenomen. In drie provincies zijn de snelwegpanorama's niet in de structuurvisie opgenomen. Dit wordt voor wat betreft Gelderland en Utrecht verklaard door het feit dat deze structuurvisies dateren van 2005 (Gelderland) en 2004 (Utrecht), terwijl de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving waarin de nationale snelwegpanorama's zijn aangewezen (VROM) van 2008 is.

Twee provincies hebben het beleid van de snelwegpanorama's doorvertaald in de verordening. De overige provincies hebben de snelwegpanorama's niet opgenomen in de verordening (NB: provincie Drenthe heeft geen verordening).

Opvallend is dat de provincie Zuid-Holland het beleid voor behoud van doorzichten heeft omarmd en tevens heeft toegepast op een aantal bijzondere doorzichten langs het spoor; de openbaar vervoerpanorama's. Ontwikkelingen in deze zones (zie de kwaliteitskaart) zijn alleen mogelijk als zij geen afbreuk doen aan de kwaliteit van openheid en de zichtlijnen vanuit de infrastructuur, naast de kernkwaliteiten en cultuurhistorie in die zones.

Het feit dat de structuurvisie voor de snelwegomgeving waarin de nationale snelwegpanorama's zijn aangewezen dateert uit 2008, is waarschijnlijk één van de redenen dat de snelwegpanorama's nog niet sterk zijn doorgewerkt in structuurvisies en verordeningen.

Voor zowel Gelderland, Utrecht en Noord-Holland geldt dat de snelwegpanorama's op dit moment niet geborgd zijn; de snelwegpanorama's zijn niet opgenomen in structuurvisie en niet in de verordening. Dit, terwijl de ontwerp structuurvisie en ontwerp verordening van Noord-Holland (16 februari 2010), de verordening van Gelderland (3 november 2009) en de verordening en ontwerp 1e herziening van de verordening van Utrecht (21 september 2009 en 15 december 2009) wel van een recentere datum zijn dan de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving van 2008.

Provincie Gelderland geeft aan dat de snelwegpanorama's voldoende geborgd zijn in de bestemmingsplannen en dat een borging in structuurvisie en verordening daarom niet nodig is ('dubbelop').

De provincie Utrecht plaatst vraagtekens bij het beleid voor de snelwegpanorama's. De snelwegpanorama's liggen allen binnen de grenzen van de nationale landschappen en zijn daardoor al op de juiste manier beschermd. De vraag is wat de toegevoegde waarde is van het beleid voor de snelwegpanorama's. De provincie Utrecht neemt echter in de Kwaliteitsgids Utrechtse Landschappen (zie ook onder *kernkwaliteiten*) de snelwegpanorama's op. Ook geeft de provincie Utrecht aan het beleid voor de snelwegpanorama's in het verlengde van de nieuwe AMvB Ruimte in de nieuwe integrale structuurvisie (2012) op te gaan nemen.

### 3.2.3 Doorwerking provinciaal beleid en regels: van 'papier' naar 'handelen'

In het voorgaande is vooral ingegaan op het vastleggen van het provinciaal beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's in structuurvisies en de vertaling daarvan in regels (i.c. de verordening). Hieruit komt nog geen beeld naar voren hoe de provincies daar in hun 'handelen' mee omgaan richting gemeenten.

Het stelsel van de nieuwe Wro gaat ervan uit dat elke overheid op basis van de eigen verantwoordelijkheid en de daarbij horende instrumenten vooral proactief optreedt ter realisering van het eigen ruimtelijke beleid. De huidige goedkeuring vervalt. Provincies hebben diverse instrumenten tot hun beschikking binnen de Wro:

- Beleidsontwikkeling: verplichte en vrijwillige structuurvisie;
- Beleidsuitvoering: inpassingsplan, projectbesluit, coördinatieregeling;
- Beleidsdoorwerking richtinggevend: verordening, proactieve aanwijzing;
- Beleidsdoorwerking corrigerend: zienswijze en reactieve aanwijzing.

Naast dit juridisch instrumentarium zijn natuurlijk stimulering en planbegeleiding relevant. We splitsen het provinciaal 'handelen' daarom in drie 'handelingswijzen':

- Stimuleren/faciliteren/kennis overbrengen;
- Planbegeleiding;
- Inzet van corrigerende Wro-instrumenten.

#### **Stimuleren/faciliteren/kennis overbrengen**

Provincies ontplooiën verschillende initiatieven om gemeenten te faciliteren bij de planologische doorwerking van het provinciale beleid en bij het gemeentelijk handelen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen in de nationale landschappen. Zo blijkt dat (vooral kleinere) gemeenten het in de praktijk vaak moeilijk vinden om de kernkwaliteiten handen en voeten te geven c.q. om te beoordelen of bepaalde ontwikkelingen in strijd zijn met de kernkwaliteiten (invullen 'ja, mits-regime'). De uitwerking van de kernkwaliteiten in de structuurvisie biedt

niet altijd voldoende handvatten voor de praktijk. Provincies ondersteunen gemeenten daarbij, bijvoorbeeld met de inzet van kwaliteitsteams, hand- en voorbeeldenboeken, et cetera. Onderstaande kaders illustreren hoe de provincie Gelderland en de samenwerkende provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland daarin investeren.

#### Provincie Gelderland

1. Er wordt gestreefd naar een **provinciale coördinator landschap** als aanspreekpunt op het gebied van landschap, cultuurhistorie, aardkunde en ruimtelijke kwaliteit. Bijvoorbeeld om slagvaardig te kunnen optreden bij vraagstukken van gemeenten of initiatiefnemers rond zaken als functieverandering en ruimtelijke en landschappelijke kwaliteiten. Hierover moet nog worden besloten.
2. De provincie overweegt daarnaast om per regio **kwaliteitsteams** samen te stellen die op afroep meedenken bij ingewikkelde vraagstukken over wel of geen aantasting van de kernkwaliteiten.
3. Provincie Gelderland heeft '**spelregels EHS**' opgesteld met als doel richting te geven aan het beoordelen van plannen en projecten voor andere functies dan natuur in de EHS. Ook wordt, op verzoek van Provinciale Staten, een **voorbeeldenboek** gemaakt om duidelijk te maken hoe de provincie omgaat met dit soort plannen en projecten en onder welke voorwaarden er welke ontwikkelingen mogelijk zijn binnen de EHS.
4. Dit geldt ook voor het 'ja, mits-regime' van waardevolle/nationale landschappen. Ruimtelijke kwaliteit is voorwaarde voor vergunningverlening op diverse terreinen. De provincie heeft een **kwaliteitsteam** dat daar op toeziet, voornamelijk bij ontgrondingsvergunningen.
5. Met het **Actieprogramma Ruimtelijke Kwaliteit** (loopt tot en met 2011) wordt op diverse manieren geprobeerd om ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Bijvoorbeeld voor de invulling van vrijkomende agrarische bedrijven. Daarnaast zijn er richtlijnen gemaakt voor inrichting van erven en wordt een ervenconsulent door de provincie ingezet om concreet advies te geven.
6. De provincie maakt jaarlijkse prestatiecontracten met Landschapsbeheer Gelderland om bij te dragen aan de versterking van de landschappelijke kwaliteiten. Onder meer door het **begeleiden van het maken van landschapsonwikkelingsplannen**, een voorwaarde om als gemeente subsidie te krijgen voor landschapsonderhoud. De meeste gemeenten hebben daardoor zo'n plan of zijn/gaan daar mee aan de slag.
7. In het kader van de **streekplanmonitoring** worden alle waardevolle/nationale landschappen gemonitord op het realiseren van de kernkwaliteiten, bijvoorbeeld meetbare kwaliteiten zoals openheid. Voor de meer complexe landschappen doet de provincie dat door een **landschapskwaliteitstoets** (LKT), waarin met partijen een dag in het veld en rond de digitale tekentafel wordt besteed.

#### Ruimtelijk kwaliteitsteam Groene Hart

Het Ruimtelijk Kwaliteitsteam Groene Hart, onder voorzitterschap van de Rijksadviseur voor het Landschap Ytje Feddes, is in december 2009 opgericht en heeft als taak het borgen van de ruimtelijke kwaliteit in het Groene Hart. Het team bestaat uit een mengeling van disciplines in de ruimtelijke ordening en adviseert op basis van haar gedegen expertise. De stuurgroep Groene Hart, waarin de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland vertegenwoordigd zijn, wil met dit team zorgdragen voor betere plannen en voor ruimtelijke oplossingen met kwaliteit. Het kwaliteitsteam

geeft advies aan rijk, provincies, gemeenten en waterschappen op projectniveau voor projecten die binnen de kaders van het provinciaal beleid vallen.

### **Planbegeleiding**

Met het vervallen van de goedkeuringsbevoegdheid van provincies in de nieuwe Wro, neemt het belang van goed (voor)overleg tussen gemeente en provincie toe. Gemeenten moeten de provincie tijdig betrekken bij plannen waar provinciale belangen aan de orde zijn. Aangezien het bij de nationale landschappen gaat om provinciale belangen is vooroverleg tussen gemeente en provincie hier van groot belang. Voorafgaand aan de start van formele procedures is planbegeleiding een goede manier om afstemming tussen gemeente en provincie te bereiken. Veel provincies geven aan dit vooroverleg te benutten om sturing te geven in het voortraject van ruimtelijke plannen met betrekking tot de nationale landschappen. In dit vooroverleg maakt de provincie helder wat met het nationale landschappen beleid wordt beoogd en wat dit betekent voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Sommige provincies geven aan dat het nationale landschappen beleid echt leeft bij gemeenten; ze vragen bij nieuwe plannen expliciet aan de provincie of de plannen wel gerealiseerd kunnen worden in verband met het migratiesaldo-nul benadering (provincie Utrecht). In onderstaande kaders is een aantal concrete voorbeelden van planbegeleiding opgenomen.

#### **Provincie Overijssel: glastuinbouw Koekoekspolder**

In het nationaal landschap IJsseldelta bestonden er plannen om de glastuinbouw in de Koekoekspolder (extra) uit te breiden. Vanuit de samenwerking binnen het ontwikkelingsperspectief IJsseldelta besloten provincie en gemeente Kampen dat er onderzoek gedaan moest worden naar onder andere de vraag of glastuinbouw te verenigen is met de landschappelijke kwaliteiten. Op basis van de resultaten van dit onderzoek heeft de provincie in 2008 besloten om de uitbreiding niet toe te staan. Uitbreiding van de glastuinbouw past niet bij de landschappelijke kwaliteiten, omdat het de openheid van het landschap aantast. De landschappelijke kwaliteit was niet te compenseren en de glastuinbouwsector heeft ook op andere locaties mogelijkheden om te groeien. Betrokkenen van de provinciale organisatie geven aan dat de kernkwaliteiten van het nationaal landschap in de praktijk een rol spelen bij ruimtelijke beleidsbeslissingen en dat, als het gebied geen nationaal landschap was geweest, deze uitbreiding waarschijnlijk wel zou zijn toegestaan.  
(bron: Rekenkamer Oost-Nederland, 2010)

#### **Provincie Noord-Brabant: Huize Assisië**

'Huize Assisië' is een zorginstelling in het dorp Biezenmortel, gelegen in nationaal landschap het Groene Woud. Het gesticht is in 1904 opgericht voor verpleging en opvoeding van jongens met een verstandelijke handicap. Het terrein waar het gesticht op is gevestigd, is in de loop der jaren flink gegroeid. Het lijkt inmiddels op een klein dorp en heeft ook een eigen kerk. In Huize Assisië worden door stichting Prisma patiënten verpleegd en getraind om, al dan niet op het complex, zelfstandig in de maatschappij te kunnen functioneren. Doordat er de laatste jaren steeds meer mensen verhuisden van het terrein van Assisië, wonen er in 2007 minder dan 200 personen. Er worden momenteel, onder de naam "Landpark Assisië", plannen ontwikkeld om het terrein weer 'levendig en

bedrijvig' te maken. Om deze plannen mogelijk te maken, en te voorkomen dat Huize Assisië leeg komt te staan, hebben de provincie Noord-Brabant en gemeente Haaren op 28 februari 2008 een overeenkomst gesloten. Een overeenkomst die, buiten migratiesaldo-nul in nationaal landschap het Groene Woud om, woningbouw in het kader van Huize Assisië en extra-muralisering van zorgcomplexen, mogelijk maakt.

#### **Provincie Groningen: bestemmingsplan Buitengebied Zuidhorn**

Sinds 2001 werkt de gemeente Zuidhorn, gelegen in nationaal landschap Middag Humsterland, met de gemeenten Grootegast, Leek en Marum, de waterschappen Noorderzijlvest en Fryslân en de provincie Groningen samen aan de ontwikkeling van West-Groningen. Eén van de gestarte projecten is het opstellen van een bestemmingsplan buitengebied. De vier gemeenten hebben gezamenlijk één voorontwerpbestemmingsplan buitengebied in procedure gebracht van 18 september 2008 tot 30 oktober 2008. De uitkomsten van de inspraak en het vooroverleg zijn verwerkt in het ontwerpbestemmingsplan. Bij het starten van de procedure van het ontwerpbestemmingsplan zijn de plannen gesplitst per gemeente. De gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn brachten allen een eigen ontwerpbestemmingsplan in procedure. Iedere raad is immers verantwoordelijk voor het vaststellen van het bestemmingsplan voor het eigen gemeentelijk grondgebied. Voor de gemeente Zuidhorn is dit het bestemmingsplan Buitengebied Zuidhorn. Hierin heeft de gemeente, mede op verzoek van de provincie Groningen, de kernkwaliteiten van het nationaal landschap Middag Humsterland, te weten 'reliëf gevormd door terpen, kwelderruggen en dijken', 'onregelmatig blokverkavelingspatroon' en 'zeer open landschap', steviger dan voorheen proberen te verankeren. Zo is het slotencasco opnieuw gedefinieerd, zijn sloten in overleg met agrariërs tot water bestemd en zijn laagtes (vgl. kernkwaliteit reliëf) specifiek op de kaart aangegeven. Op 3 november 2009 stemde het college van burgemeester en wethouders in met het ontwerpbestemmingsplan Buitengebied Zuidhorn en gaf deze vrij voor publicatie.

#### **Corrigerend Wro-instrumentarium**

Corrigerende instrumenten richting gemeenten zijn de zienswijze en de reactieve aanwijzing. De provincie kan haar zienswijze over een bestemmingsplan bij gemeenten indienen als het in strijd is met het geëxpliceerde provinciale beleid of belangen. Indien een gemeente de zienswijze niet, onvoldoende of onjuist in het plan verwerkt, kan de provincie een reactieve aanwijzing geven. In dat geval treedt dat deel van het plan dat strijdig is met provinciaal beleid niet in werking. De gemeente is dan verplicht om voor dat onderdeel een nieuw bestemmingsplan op te stellen.

Uit de interviews met provinciale beleidsmedewerkers blijkt dat de bovengenoemde instrumenten nog niet vaak zijn ingezet voor bestemmingsplannen buitengebied gelegen binnen de nationale landschappen. Dit valt deels te verklaren door het feit dat er vaak nog geen bestemmingsplanprocedures zijn binnen de nationale landschappen – na de inwerkingtreding van de provinciale verordening (die regels stelt ten aanzien van de bescherming van de kernkwaliteiten in de nationale landschappen).



Daarnaast is het beeld dat provincies überhaupt terughoudend zijn met het gebruik van de Wro-instrumenten, zoals het inpassingsplan en de reactieve aanwijzing. De nadruk wordt gelegd op vooroverleg, planbegeleiding en relatiebeheer. De provincies Drenthe, Groningen en Overijssel geven dat expliciet aan.

Onderstaand kader laat zien hoe het Wro-instrumentarium is ingezet door de provincie Limburg ten behoeve van de nationale landschappen.

#### **Provincie Limburg**

De provincie Limburg heeft voor verschillende ontwikkelingen binnen het nationaal landschap zienswijzen of reactieve aanwijzingen gegeven:

- De provincie heeft een reactieve aanwijzing gegeven aan de gemeente Margraten voor de plannen van woningbouwlocatie De Putstraat te Eckelrade, onder andere op basis van de ligging in het nationale landschap (zie ook paragraaf 3.3.).
- De provincie heeft zienswijzen ingediend bij de buitengebiedplannen van Margraten en Gulpen-Wittem, het bestemmingsplan Gulpen en het bestemmingsplan Blankenberg. Ook heeft de provincie een zienswijze ingediend en beroep gemaakt tegen de wijzigingsbevoegdheid naar bestemming wonen van percelen buiten de rode contour in bestemmingsplan Kleine Kernen Gemeente Nuth en een zienswijze tegen de wijze van uitbreiding van bedrijventerrein de Horsel in Nuth.
- Daarnaast heeft de provincie bij bestemmingsplannen en structuurvisies reacties aangeleverd in het kader van het vooroverleg en zienswijze en beroep aangetekend. Voorbeelden zijn een reactie in het kader van het vooroverleg voor het buitengebied Stein en beroep tegen bestemmingsplan Geleenbeekdal van de gemeente Sittard-Geleen. Dit laatste had betrekking op bouwen buiten de contour.

Geconcludeerd kan worden dat de doorwerking van provinciaal beleid naar gemeenten meer omvat dan de 'papierwerkelijkheid' van de structuurvisies en verordeningen. Via stimulering, planbegeleiding en de inzet van corrigerend Wro-instrumentarium zorgen de provincies ervoor dat 'papier' ook werkelijkheid kan worden. Wel zijn er grote verschillen tussen de inspanningen van de provincies onderling en voor de drie onderscheiden handelingswijzen:

- Het stimuleren/faciliteren levert een gemengd beeld op: een aantal provincies is hier actief, terwijl andere provincies minder op dit gebied ondernemen of er vooral vraag naar is door gemeenten, maar nog geen invulling aan is gegeven;
- De meeste inspanningen worden geleverd door planbegeleiding. Provincies noemen dit als een succesvolle methode voor de doorwerking van het nationale landschappen beleid in gemeentelijke plannen;
- Inzet van corrigerend Wro-instrumentarium is nog geen gemeengoed. Er zijn niet zo veel voorbeelden van inzet van dit instrumentarium ten behoeve van het nationaal landschap. Dit kan enerzijds verklaard worden door het positieve effect van stimulering en planbegeleiding; anderzijds door het geringe aantal bestemmingsplanprocedures voor gebieden binnen de nationale landschappen.

### 3.2.4 Slot: conclusies doorwerking in provinciale plannen en verordeningen

Hieronder worden vanuit de beschrijving en analyse uit deze paragraaf de aan de provincies geadresseerde onderzoeksvragen voor het planologisch spoor beantwoord.

- *Wordt met de planologische werking van het (generieke en specifieke) rijksbeleid voor de nationale landschappen in de provinciale streekplannen / structuurvisies op provinciaal niveau in voldoende mate invulling gegeven aan het beleid voor de nationale landschappen?*

Het merendeel van de provincies heeft het rijksbeleid voor de nationale landschappen in voldoende mate opgenomen in de streekplannen / structuurvisies. Er zijn wel verschillen in de mate waarin de provincies het beleid globaal dan wel meer gedetailleerd hebben opgenomen. Dit geldt voor de begrenzing, de uitwerking van de kernkwaliteiten en de hantering van de leidende beleidsuitgangspunten.

In samenhang met de provinciale verordening, en ondersteund via stimulering (wisselend per provincie), planbegeleiding (door alle provincies van groot belang gevonden) en de inzet van het corrigerende Wro-instrumentarium (relatief in beperkte mate), beïnvloeden de provincies op deze wijze de gemeentelijke planprocessen.

Het beleid voor de nationale snelwegpanorama's is slechts door één provincie uitgewerkt in de structuurvisie. Een tweetal ander provincies heeft de nationale snelwegpanorama's alleen benoemd.

**Begrenzing** Het merendeel van de provincies heeft in de structuurvisie een gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen opgenomen. De provincies Drenthe, Noord-Holland, Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben enkel een globale begrenzing opgenomen.

**Kernkwaliteiten** Met uitzondering van Zuid-Holland hebben alle provincies de kernkwaliteiten in de structuurvisie benoemd of uitgewerkt. Opvallend is dat veel provincies, ook Zuid-Holland, voor de uitwerking van de kernkwaliteiten (ook) verwijzen naar andere (provinciale) beleidsnota's dan de structuurvisie en ook naar de uitvoeringsprogramma's voor de nationale landschappen. Uitwerkingen in deze documenten zijn veelal in afstemming met de gebiedspartners tot stand gekomen. Het ontbreken van een uitwerking van kernkwaliteiten in de structuurvisies betekent dus niet dat kernkwaliteiten niet zijn uitgewerkt. In dit licht is het dus (vooral) interessant om te kijken hoe de kernkwaliteiten zijn opgenomen in (de regels van) de verordening, omdat deze juridisch bindend zijn voor het lokale schaalniveau (zie hiervoor het antwoord op de volgende vraag).

*Beleidsuitgangspunten* Alle structuurvisies stralen de filosofie van ‘behoud door ontwikkeling’ uit; soms expliciet, soms impliciet. Een belangrijke constatering is dat dit niet in alle provincies betrekking heeft op alleen de nationale landschappen, maar dat het in een aantal gevallen provinciebreed beleid is. Hetzelfde geldt voor het ‘ja, mits-regime’ (Drenthe niet expliciet); soms specifiek gericht op de nationale landschappen, soms met een breder bereik. Noord-Holland wijk af met een strenger nee, tenzij-regime’.

Het uitsluiten van grootschalige ontwikkelingen is minder prominent in de structuurvisies zichtbaar, namelijk in zes provincies.

Met uitzondering van drie krimpprovincies en Overijssel is de migratiesaldo-nul benadering in alle provincies beleidsmatig vertaald (Overijssel wel in de verordening). Soms conform de uitleg van de Nota Ruimte, soms in een –overigens bijna steeds geaccordeerd door het rijk- afwijkende invulling.

*Snelwegpanorama’s* Slechts één van de zes provincies neemt in haar structuurvisie beleid op voor de snelwegpanorama’s. Twee provincies benoemen het snelwegpanorama, maar geven er geen verdere invulling aan. Er kan gesteld worden dat het rijksbeleid voor de snelwegpanorama’s nog onvoldoende vertaald is in de provinciale streekplannen en structuurvisies. Belangrijk argument dat wordt aangevoerd is, gezien ten opzichte van het beleid voor de nationale landschappen, het ontbreken van beleidsmatige meerwaarde van het beleid voor de nationale snelwegpanorama’s.

- *Wordt met de uitwerking van het (generieke en specifieke) rijksbeleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama’s in de provinciale (ruimtelijke) verordening de planologische werking van het beleid richting gemeenten in voldoende mate gereguleerd?*

In tegenstelling tot de doorwerking in structuurvisies, hebben de meeste provincies het rijksbeleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama’s niet in voldoende mate of onvolledig opgenomen in de verordening. Daarbij is het ontwerp van de AMvB Ruimte als ‘referentie’ genomen.

Geconcludeerd kan worden dat naar de letter van de AMvB er (nog) onvoldoende van de verplichtingen terecht gekomen is in de verordeningen. Dit betekent dat *juridisch* gezien de getrapte doorwerking van de rijksbelangen, via de provinciale verordening richting gemeenten, onvoldoende geborgd is. Overigens is deze conclusie geënt op een AMvB die nog niet in werking is getreden. Van juridische binding is in formele zin dus nog geen sprake.

Bovendien past bij het niet doorklinken van bepaalde rijksbelangen in de provinciale verordening ook een aantal nuanceringen, die –daar waar relevant- in het onderstaande bij de verschillende aspecten worden toegelicht.

---

Tenslotte past hierbij de kanttekening dat juridische verankering weliswaar van belang is, maar dat ook het draagvlak voor het beleid in een gebied doorslaggevend kan zijn. Als in een gebied sprake is van een goede en hechte samenwerking tussen de gebiedspartners en er energie is die leidt tot projecten die bijdragen aan behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten, hoeft het ontbreken van regels in de verordening niet problematisch te zijn. Hiermee wordt een belangrijke relatie gelegd met het succes van de gebiedsprocessen, zoals in hoofdstuk 4 beschreven in het programmatisch spoor.

*Begrenzing* Zes provincies hebben een gedetailleerde begrenzing in de verordening opgenomen, terwijl Drenthe en Noord-Brabant (2<sup>e</sup> tranche) voornemens zijn dit te doen. Voor Friesland lijkt een gedetailleerde begrenzing niet strikt noodzakelijk, daar zij uitgaan van een provinciedekkend beleid.

In de wetenschap dat één provincie (Limburg) geen verordening zal opstellen (wat natuurlijk vanuit het rijksbelang 'an sich' als een omissie kan worden gezien), kan gesteld worden dat alleen het ontbreken van een nadere begrenzing van Zeeland een omissie is.

*Kernkwaliteiten* Drie provincies hebben de kernkwaliteiten uitgewerkt in de verordening; één provincie heeft de kernkwaliteiten benoemd. Wel hebben zeven provincies die een verordening hebben, regels opgenomen over de bescherming van en omgang met de kernkwaliteiten door gemeenten. Gecombineerd met een uitwerking van kernkwaliteiten in de structuurvisie, dan wel in andere documenten, is hiermee sprake van een indirecte borging. Drenthe is voornemens om dit ook op deze wijze te doen.

In de wetenschap dat één provincie (Limburg) geen verordening zal opstellen (wat natuurlijk vanuit het rijksbelang 'an sich' als een omissie kan worden gezien), kan gesteld worden dat alleen het ontbreken van regels over de bescherming van kernkwaliteiten in Noord Brabant (met mogelijke aanvulling in de tweede tranche) en Zeeland een omissie is.

*Beleidsuitgangspunten* De filosofie 'behoud door ontwikkeling' is maar door twee provincies expliciet opgenomen (Overijssel en Zuid-Holland). Omdat deze filosofie meer concrete uitwerking krijgt in de bescherming van kernkwaliteiten en het 'ja, mits-regime', is dit niet onoverkomelijk.

Acht van de elf provincies hebben het 'ja, mits-regime' en (een vorm van) de migratiesaldo-nul benadering opgenomen in de verordening. Een (expliciete of impliciete) verwijzing naar het niet toestaan van grootschalige ontwikkelingen ('nee, tenzij') is alleen in Groningen en Noord-Holland vertaald in regels.

In de wetenschap dat één provincies (Limburg) geen verordening zal opstellen (wat natuurlijk vanuit het rijksbelang 'an sich' als een omissie kan worden gezien), kan gesteld worden dat alleen het ontbreken van regels met betrekking tot het 'ja, mits-regime' in Zeeland een omissie is. Voor wat betreft de migratiesaldo-nul benadering is dat geen omissie, daar Drenthe, Limburg (geen verordening) en Zeeland (niet

opgenomen in verordening) kunnen worden aangemerkt als krimpprovincies, in elk geval voor wat betreft de nationale landschappen.

*Snelwegpanorama's* Slechts twee van de zes provincies waarin snelwegpanorama's zijn aangewezen, hebben regels met betrekking tot de snelwegpanorama's opgenomen in de verordening. Gesteld kan worden dat het rijksbeleid voor de snelwegpanorama's in onvoldoende mate in de provinciale verordeningen is uitgewerkt om er voor te zorgen dat de planologische werking van het beleid richting gemeenten in voldoende mate is gereguleerd.

- *Wordt met de (kwantitatieve en/of kwalitatieve) interpretatie, uitwerking en uitvoering van de migratiesaldo-nul benadering door de provincies in voldoende mate invulling gegeven aan het 'ja,mits-regime' voor wonen?*

In de provincies waar deze benadering relevant is (dat wil zeggen waar geen sprake is van een krimpsituatie), kan worden gesteld dat de migratiesaldo-nul benadering in voldoende mate is opgenomen in zowel de structuurvisies als de verordeningen. Ook al is het principe niet in alle gevallen conform de Nota Ruimte opgenomen, de strekking van de benadering – terughoudend zijn met stedelijke functies in de nationale landschappen – wordt in acht provincies in afstemming met het rijk gevolgd. In drie provincies is het niet van toepassing vanwege krimp van de bevolking in grote delen van het landelijk gebied (Drenthe, Limburg, Zeeland) en in Overijssel is de migratiesaldo-nul benadering weliswaar niet opgenomen in de structuurvisie, maar wel in de verordening.

### 3.3 Doorwerking in gemeentelijke plannen

In deze paragraaf richten we ons op de doorwerking van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's in gemeentelijke plannen. Daarbij passen twee opmerkingen vooraf:

- Deze paragraaf biedt nadrukkelijk geen totaalbeeld van alle gemeenten binnen alle nationale landschappen. Er is geput uit onze eigen analyse van een (beperkt) aantal gemeentelijke plannen, alsmede diverse onderzoeken van de VROM-Inspectie (zie bronvermeldingen). Ook deze zijn vaak gebaseerd op de analyse van een (beperkt) aantal plannen en/of cases;
- Bij de beschrijving van het rijksbeleid in hoofdstuk 2 is, met het oog op de reconstructie van dat beleid, stilgestaan bij het historisch perspectief. Daarbij is geconcludeerd dat het rijksbeleid voor de nationale landschappen niet 'van gisteren' is. Ditzelfde geldt natuurlijk ook voor het beleid van de gemeenten. Ook in het gemeentelijk beleid is al voor de Nota Ruimte beleid gevoerd voor het waardevol (cultuur-)landschap. Dit besef is van belang bij het lezen van deze paragraaf, die specifiek gericht is op de (door)werking van het beleid voor de nationale landschappen. Soms is deze 'gemeentelijke historie' juist bepalend geweest voor de wijze waarop het beleid voor de nationale landschappen in het gemeentelijk beleid is vertaald.

#### Bestemmingsplannen onder de Wet ruimtelijke ordening

Het bestemmingsplan is binnen de ruimtelijke ordening een belangrijk instrument. Het is het enige instrument dat voor overheid en burgers rechtstreeks bindende voorschriften geeft over toegelaten bebouwing en gebruik van grond. Een bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen: een toelichting, een plankaart en regels of voorschriften. In de toelichting zijn de kenmerken van het buitengebied, dorpskern, stad of wijk vastgelegd. De plankaart is een kaart met kadastrale grond waarop de verschillende (sub)bestemmingen die voor het plangebied van toepassing zijn visueel worden weergegeven. In de regels of voorschriften wordt het gebruik geregeld dat voor de afzonderlijke bestemmingen mogelijk is. Tevens wordt opgenomen of er gebouwd mag worden binnen de bestemming en onder welke voorwaarden.

De Wet ruimtelijke ordening, die op 1 juli 2008 in werking is getreden, bevat de verplichting om elke tien jaar een nieuw bestemmingsplan vast te stellen. De Wet ruimtelijke ordening stelt daarnaast dat het gehele grondgebied van een gemeente belegd moet zijn met een bestemmingsplan.

#### De opgave: doorwerking van het nationale landschappen beleid in plannen en praktijk

Het bestemmingsplan is het instrument dat de kernkwaliteiten van het nationale landschap en de gebiedskwaliteiten van de negen nationale snelwegpanorama's op gemeentelijk niveau moet borgen.

Alsmede voorname aspecten van het nationale landschappen beleid zoals de begrenzing, het 'ja, mits-regime', migratiesaldo-nul en het niet toestaan van grootschalige ontwikkelingen. Anders gezegd, het bestemmingsplan is het instrument dat de tweeledige opgave, te weten de doorwerking van het nationale landschappen beleid in plannen en de doorwerking in de praktijk, mogelijk moet maken.

### Doorwerking: hoe 'kan' deze plaatsvinden?

De doorwerking in plannen kan op twee manieren plaatsvinden. Enerzijds kan deze borging van de kernkwaliteiten plaatsvinden door het bestemmen van functies. Anderzijds kan de borging plaatsvinden door het stellen van regels voor het uitvoeren van bouwactiviteiten en aanlegvergunningplichtige werken, zoals het dempen van sloten, en het afgraven van natuurlijke hoogten.

Onderzoek van de VROM-Inspectie<sup>27</sup> laat zien dat de kernkwaliteiten juridisch-planologisch op verschillende manieren worden vastgelegd. Het Informatieblad 'Gemeenten werken aan de ruimtelijke bescherming van nationale landschappen'<sup>28</sup> noemt in dit verband de plankaart, voorschriften, gebiedsdifferentiatie en de structuurvisie.

#### **1. Plankaart**

In bestemmingsplannen waarin de kernkwaliteiten geborgd zijn, zijn deze op de plankaart aangeduid. Dit gebeurt soms met een letter, bijvoorbeeld de letter 'o'. Deze geeft dan de kernkwaliteit 'openheid' weer binnen een afgebakend gebied. Maar, openheid wordt soms ook minder 'concreet' aangegeven; in het bestemmingsplan Landelijk gebied Westzaan uit 2005 van de gemeente Zaanstad gebeurt het door het aangeven van een 'rode contour' langs het dorpslint en de bebouwingsgrens. Soms is de bedreiging voor een kernkwaliteit begrensd door het aangeven van bouwvlakken, zoals bij agrarische bouwpercelen.

#### **2. Voorschriften**

De op de plankaart geborgde kernkwaliteiten, komen per bestemming terug in regels of voorschriften. Gemeenten nemen hierin beperkingen op die de kernkwaliteit veilig stellen. Een veel voorkomende beperking is het aanlegvergunningstelsel. Het aanlegvergunningstelsel stelt de gemeenten in staat om een afweging te maken tussen het belang van (nieuwe) ruimtelijke initiatieven en het belang van kernkwaliteiten. Hierbij gaat het vaak om specifieke gebruiksactiviteiten, zoals het dempen van een slot of het planten van bomen.

#### **3. Gebiedsdifferentiatie**

Gemeenten geven steeds vaker per functie (bijvoorbeeld agrarische functie) een differentiatie aan in gebiedsbestemmingen. Dit doen ze om een nuance, een gevoeligheid of de ecologische kwaliteit van

<sup>27</sup> Handhaving Mooi Nederland: Deelproject B: Nationale Landschappen – openheid landschap, VROM-Inspectie, 2008

Nationaal Landschap Gelderse Poort: Gebiedsrapportage, VROM-Inspectie, 2010

Nationaal Landschap Laag Holland: Gebiedsrapportage, VROM-Inspectie, 2010

<sup>28</sup> Gemeenten werken aan de ruimtelijke bescherming van nationale landschappen, VROM-Inspectie, 2009

een deelgebied een betere bescherming te bieden. Ook op deze wijze zijn de kernkwaliteiten in de bestemmingsplannen terug te vinden. Gemeenten zetten daarnaast ook beeldkwaliteitsplannen in om belangen van kernkwaliteiten tot zijn recht te laten komen.

#### 4. Structuurvisie

Gemeenten werken niet alleen met bestemmingsplannen, maar werken ook met structuurvisies (doorgaans in combinatie met een bestemmingsplan buitengebied). Een structuurvisie biedt gemeenten de mogelijkheid tot een gebiedsgerichte benadering. Bepaalde gemeenten benutten de structuurvisie ook in om vorm te geven aan intergemeentelijke samenwerking binnen het nationale landschap. Structuurvisies, landschapsontwikkelingsplannen en beeldkwaliteitsplannen zijn hierbij ondersteunend aan de bestemmingsplannen.

#### Doorwerking: hoe 'vindt' deze plaats?

De eerste resultaten van de Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening<sup>29</sup> laten zien dat de meeste bestemmingsplannen in de praktijk niet sturend voor ruimtelijke ontwikkeling zijn, maar reageren (in plaats van anticiperen) op ontwikkelingen. Dit roept de vraag op wat dit betekent voor (de praktijk van) de doorwerking van het beleid voor de nationale landschappen. Deze doorwerking 'kan', zoals eerder beschreven, plaatsvinden door het bestemmen van functies en door het stellen van regels voor het uitvoeren van bouwactiviteiten en aanlegvergunningplichtige werken. Hoewel het, bij gebrek aan een totaalbeeld, lastig is om een volledig sluitend antwoord op de vraag of en hoe doorwerking plaats vindt te formuleren, kan gesteld worden dat doorwerking van het beleid voor de nationale landschappen in de cultuurhistorische paragraaf van bestemmingsplannen slechts in beperkte mate plaatsvindt. Dit bleek ook uit eerder onderzoek van Royal Haskoning<sup>30</sup>. Het gebrek aan aandacht voor de nationale landschappen in bestemmingsplannen werd een aandachtspunt genoemd (N.B.: betreft een uitspraak op basis van de onderzoeksperiode 2006-2007). In het verlengde hiervan kan gesteld worden dat de doorwerking van het beleid ook niet op één bepaalde manier plaatsvindt. De doorwerking vindt in de juridisch-planologische praktijk op verschillende manieren plaats. Een goed voorbeeld in dit verband is de (eerder genoemde) kernkwaliteit openheid. De weergave via een 'o' op de plankaart, en via een 'rode contour' langs het dorpslint op de plankaart werden al genoemd. Maar, ook op andere (minder voor de hand liggende) manieren wordt geprobeerd om openheid te borgen. In de gemeente Haaren in nationaal landschap Het Groene Woud is bijvoorbeeld alleen boomteelt tot 1,5 meter aanlegvergunningsvrij. Zo probeert de gemeente de kernkwaliteiten 'kleinschalige openheid' te behouden.

#### Beleidsuitgangspunten Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Zuidhorn (2009)

" Middag en Humsterland waren ooit twee eilanden, die door hun hoge ligging beschermd waren tegen de zee. Rond het jaar 1000 lag de kust immers nog een stuk zuidelijker dan ze nu ligt. De eilanden zijn bedijkt en de omliggende gronden zijn in de loop van de tijd ingepolderd. Boerderijen en dorpjes werden op wierden gebouwd om droge voeten te houden. De prieden, geulen en dijkjes en

<sup>29</sup> Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening, PBL, 2010

<sup>30</sup> Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen, Royal Haskoning, 2008



bijbehorende kleinschalige verkavelingsstructuur zijn nog voor een belangrijk deel bewaard gebleven en maken dat het gebied een bijzonder karakteristiek landschap heeft.

Het gebied krijgt daarom in het bestemmingsplan de bestemming "Agrarisch" en dubbelbestemmingen die de karakteristieken (reliëf, wierden, dijken en kolken) van het gebied bestemmen en beschermen. Het gaat om de dubbelbestemmingen "Waarde – Wierde", "Waarde – Wierde invloedzone", "Waarde – Reliëf", "Waarde – Dijk" en "Waarde – Kolk". De karakteristieke openheid van het gebied is bestemd via de gebiedsbestemming "Agrarisch". Door middel van het aanlegvergunningstelsel zijn de waarden van het gebied beschermd. Zo is bijvoorbeeld boom- en houtteelt niet toegestaan, mag het reliëf niet worden aangetast en mogen dijken of wierden niet worden afgeschoven. Het slotenpatroon is beschermd in dit bestemmingsplan door middel van de bestemming "Water – Karakteristieke sloot" voor de te behouden sloten. Door middel van een wijzigingsbevoegdheid kan een sloot gedempt worden. Voorwaarde is wel dat elders in het gebied een nieuwe sloot wordt aangelegd. Het aanlegvergunningstelsel bevat een beschermende regeling, hiermee wordt voorkomen dat sloten bijvoorbeeld dicht worden gegooid of worden drooggelegd door middel van dammen."

### Actualisatie van bestemmingsplannen

Gemeenten dienen op basis van de Nota Ruimte en de (ontwerp-)AMvB Ruimte de kernkwaliteiten in bestemmingsplannen te borgen. Dit dient uiterlijk in 2013 geregeld te zijn. De VROM-inspectie<sup>31</sup> concludeert dat deze wettelijke actualiseringsplicht uitvoerbaar is als gemeenten op tijd aan de actualiseringsplicht beginnen. Ander onderzoek van de VROM-inspectie<sup>32</sup> laat echter zien dat gemeenten niet tijdig hun bestemmingsplannen actualiseren. Er wordt geconcludeerd "dat ondanks dat veel gemeenten werk maken van de actualisering van hun bestemmingsplannen en er koplopers zijn die de klus al hebben geklaard, er nog veel moet gebeuren voordat volledige actualisatie van bestemmingsplannen in 2013 een feit is". Voor de bescherming van de kernkwaliteiten hoeft dit evenwel niet altijd een acuut probleem te zijn. Vele plannen bieden, zo blijkt uit onderzoek van de VROM-Inspectie<sup>33</sup>, op basis van de historische context van het gebied al een goede bescherming van het landschap.

### Werking in de praktijk

In de geciteerde onderzoeken van de VROM-Inspectie is vooral gekeken naar de (on)mogelijkheden om kernkwaliteiten te beschermen, alsmede naar het toezicht daarop en de handhaving daarvan. In een nieuw onderzoek van de VROM-Inspectie wordt momenteel gekeken naar de effecten van concrete ontwikkelingen op de kernkwaliteiten<sup>34</sup>. Doel is om te kijken hoe het hoofddoel van het beleid (behoud en versterking kernkwaliteiten) en de daaraan verbonden beleidsuitgangspunten (vooral het 'ja, mits-regime') in de praktijk uitwerken. Het onderzoek, dat in

<sup>31</sup> Gemeenten werken aan de ruimtelijke bescherming van nationale landschappen, VROM-Inspectie, 2009

<sup>32</sup> Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen, VROM-Inspectie, 2009

<sup>33</sup> Handhaving Mooi Nederland: deelproject B: Nationale landschappen – openheid landschap, VROM-Inspectie, 2008

<sup>34</sup> Nationale Landschappen: Gerealiseerde ontwikkelingen versus kernkwaliteiten VROM-Inspectie, Concept rapport, 18 juni 2010

samenwerking met Alterra is uitgevoerd, betreft 12 gerealiseerde ontwikkelingen in 5 van de 20 nationale landschappen. Uit de conceptrapportage en de presentatie tijdens een reflectiebijeenkomst met rijksvertegenwoordigers van VROM, VROM-Inspectie, LNV-Regionale Directie en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, blijkt dat de 'eindscores' op de kernkwaliteiten van de 12 gerealiseerde ontwikkelingen een gevarieerd beeld geven. Bij 5 ontwikkelingen is het eindoordeel duidelijk negatief. Slechts bij 2 ontwikkelingen is het eindoordeel positief. Beide ontwikkelingen (in nationaal landschap Zuid-Limburg) zijn kleinschalig. Uit onderzoek van Alterra blijkt dat bij 7 ontwikkelingen sprake is van verlies bij 1 of meerdere kernkwaliteiten. Bij 2 ontwikkelingen (woningbouw Reeuwijk en natuurontwikkeling Sluis) is evident sprake van behoud en versterking van kernkwaliteiten. Voor de ontwikkelingen waarbij het oordeel is dat sprake is van verlies aan kernkwaliteiten heeft, zo staat in de conceptrapportage van de VROM-inspectie, het ja-mits-regime niet gewerkt.

Deze resultaten leiden minimaal tot een beeld dat het in de praktijk lastig is om te komen tot een goede uitwerking van het 'ja, mits-regime', tot een goede balans tussen 'waarden' en 'ontwikkeling'. Dat kan een kwestie zijn van 'willen', maar dat kan evengoed, zo bleek uit de reflectiebijeenkomst, een kwestie zijn van 'kunnen'. Hierbij speelt, zo bleek onder meer uit een gesprek met de gemeente Buren, gebrek aan personele capaciteit bij de gemeenten een rol. Maar het gaat dan ook om het ontbreken van de kennis en de vaardigheid om op een goede en zorgvuldige wijze invulling te geven aan 'ja, mits'. Ook als kernkwaliteiten nader zijn uitgewerkt.

Maar ook zou een beeld geschetst kunnen worden dat, als het gaat om woon-, werk, recreatieve en infrastructurele ontwikkelingen, 'ja, mits' eigenlijk sowieso niet mogelijk is. Zeker met het oog op bepaalde kernkwaliteiten, zoals 'openheid'. Dergelijke ontwikkelingen leiden op zich zelf altijd tot een zekere mate van verlies van kernkwaliteiten. Behalve als dat verlies gekoppeld zou worden aan compensatie elders. In dit verband is in de reflectiebijeenkomst ook gewezen op de 'optelsom van vele kleine, op zichzelf misschien verwaarloosbare, aantastingen van de kernkwaliteiten'.

### Afwegingen 'ja, mits' in 2 cases

#### **Gemeente Margraten**

Op basis van de Wro heeft voormalig minister Cramer van VROM op 9 september 2009 de gemeente Margraten opgedragen het projectbesluit voor 'Woningbouw Putstraat Eckelrade' terug te draaien. Dit was de eerste keer, sinds de inwerkingtreding van de Wro, dat de minister een zogenaamde 'aanwijzing' heeft gegeven. De minister mag dit doen als ruimtelijke plannen in strijd blijken te zijn met nationale ruimtelijke belangen. Die nationale belangen zijn verwoord in de Realisatieparagraaf Nationaal Ruimtelijk Beleid (RNRB, TK 2007-2008, 31500 nr.1). Bij de geplande ingrepen in de kern Eckelrade, gelegen in nationaal landschap Zuid Limburg, was zo'n belang aan de orde. Bij ingrepen in nationaal landschap, zoals in dit geval de geplande bouw van 32 woningen, dient duidelijk gemaakt te worden hoe de kernkwaliteiten van het landschap behouden of versterkt worden. Dit

heeft de gemeente Margraten volgens minister Cramer onvoldoende gedaan.

#### **Golfterrein Bovenkerkerpolder**

De gemeente Amstelveen heeft in 2006 voor de ontwikkeling van een golfterrein de planologische procedure gestart<sup>35</sup>. De ontwikkeling behelst de aanleg van een golfterrein van 55 hectare in de Bovenkerkerpolder, inclusief de realisatie van grote horeca- en vergaderfaciliteiten, indoor golf faciliteiten, een 'driving range' voor 250 personen, 32 lichtmasten en 350 parkeerplaatsen. Het gebied is onderdeel van nationaal landschap Groene Hart en is tevens Rijksbufferzone. In het ontwerp bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' van de gemeente Amstelveen is weinig aandacht besteed aan het beleid voor het nationaal landschap en het rijksbufferzonebeleid. Door de VROM-Inspectie is de gemeente Amstelveen in haar vooroverlegreactie hierop gewezen. De invloed van de ligging in het nationaal landschap Groene Hart was uiteindelijk voor Provinciale Staten van Noord-Holland groot, waardoor zij niet kon instemmen met de streekplanafwijking voor het golfterrein. De grote schaal van de benodigde gebouwen druisten te sterk in tegen de kernkwaliteiten 'openheid' en 'geometrisch inrichtingspatroon'. De ontwikkeling van het golfterrein gaat hoogstwaarschijnlijk, mede onder druk van de bevolking, lokale actiegroepen en de rijksoverheid, niet door. Eerder liet toenmalig minister Cramer weten, in haar antwoord op kamervragen hierover, dat zij (gelet op de provinciale uitwerking van de kernkwaliteiten voor dit deel van het Groene Hart) het plan voor aanleg van een golfbaan als negatief beoordeelt. (... wordt vervolgd ...)

#### **Ruimtelijke ontwikkelingen in nationale snelwegpanorama's<sup>36</sup>**

De VROM-Inspectie heeft in 2009 geïnventariseerd welke ruimtelijke ontwikkelingen in de negen nationale snelwegpanorama's nu spelen of in de toekomst kunnen gaan spelen, en daarmee van invloed kunnen zijn op de zichtbaarheid of herkenbaarheid van de gebiedskwaliteiten van de snelwegpanorama's. De inventarisatie levert een divers beeld op. Enerzijds blijkt uit de inventarisatie dat in de negen snelwegpanorama's ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn die een stimulans kunnen zijn. Anderzijds blijken er ook ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk die kunnen leiden tot ruimtedruk. De kans is aanwezig dat in de toekomst in een aantal snelwegpanorama's bebouwing, beplanting en ruimtelijke elementen verschijnen die de gebiedskwaliteiten aantasten of de herkenbaarheid en/of zichtbaarheid hiervan. Dit kan zich acuut of op kortere of langere termijn voordoen.

Zo is er voor snelwegpanorama Wiericke op het territoir van de gemeente Montfoort, waar het bestemmingsplan 'Buitengebied' uit 2001 vigeert, sprake van een kleinschalige, maar acute ruimtedruk. Het bestemmingsplan biedt namelijk de mogelijkheid om (grotere) percelen weiland om te schakelen naar fruitteelt en/of maïsteelt. Daarnaast is er geen aanlegvergunning vereist voor het scheuren (omploegen) van grasland. Van deze vrijheid is tot nu toe nog geen gebruik gemaakt. De gemeente Montfoort is zich echter wel bewust, aldus het onderzoek, dat hier een aantasting vanuit zou kunnen gaan.

Uit de contacten met de betrokken en onderzochte gemeenten blijkt dat de gemeenten:

- Op de hoogte zijn van de structuurvisie waarin de negen Nationale Snelwegpanorama's zijn

<sup>35</sup> Nationale Landschappen: Een beoordeling van zes casussen in Nationale Landschappen, VROM-Inspectie, 2008

<sup>36</sup> Negen Nationale Snelwegpanorama's: Ruimtelijke ontwikkelingen in beeld, VROM-Inspectie, 2009

aangewezen;

- Over het algemeen een positieve grondhouding innemen voor de bescherming en versterking van de gebiedskwaliteiten en de herkenbaarheid en zichtbaarheid hiervan. De gemeenten vinden de gebieden zelf ook waardevol;
- Soms al anticiperen op het nieuwe beleid. Een concreet voorbeeld is de voorgestelde invulling van het bedrijventerrein (Nesciolaan) in de gemeente Haren (Drentsche Aa). De gemeente wil het terrein aanleggen als verlaagd landschap waardoor de verstoring in het panorama zo gering mogelijk is;
- Soms van mening zijn dat het nieuwe beleid van de Nationale Snelwegpanorama's geen belemmering mag zijn voor ontwikkelingen die nu procedureel in gang zijn gezet.

### Borging door toezicht en handhaving

In de praktijk blijkt borging van kernkwaliteiten niet gegarandeerd met (alleen) het opstellen van voorschriften. Toezicht en handhaving zijn belangrijk om de (optelsom van) aantasting van kernkwaliteiten te voorkomen. Het onderzoek 'Handhaving Mooi Nederland: deelproject B: Nationale Landschappen – openheid landschap' stelt dat bij gemeenten waarvan de bestemmingsplannen zijn onderzocht, het toezicht en de handhaving vaak niet op het vereiste niveau ligt. Veelal vullen gemeenten het toezicht niet structureel in. Wanneer er wel toezicht en handhaving van bestemmingsplannen plaatsvindt, is dit vooral gericht op bouwactiviteiten en in mindere mate op de bestemming van gronden en werkzaamheden waarvoor eventueel een aanlegvergunning vereist is. Oftewel, bij de meeste gemeenten wordt het toezicht vooral vormgegeven door het controle op de afgegeven vergunningen. De eerder genoemde 'Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen' concludeert dat slechts bij eenderde van de gemeenten de toezichts- en handavingsinzet voldoende is en dat voor één op de vijf gemeenten de inzet ronduit tekortschiet. Onvoldoende toezicht en handhaving kan gevolgen hebben voor de doorwerking en naleving van nationaal ruimtelijke belangen, zoals nationale landschappen.

Het onderzoek 'Nationaal Landschap Gelderse Poort: Gebiedsrapportage' laat zien dat er binnen nationaal landschap Gelderse Poort geen gemeenten zijn die zijn overgegaan tot bestuurlijke of strafrechtelijke handhaving. Ook wanneer dat wel aan de orde zou kunnen zijn. In de gemeente Groesbeek worden drie voorbeelden genoemd. Het illegaal omzetten van grasland in bouwland op erosiegevoelige gronden. Het weghalen van meidoornhagen en het ophogen van gronden zonder aanlegvergunning. Dit zijn kleinschalige effecten. Maar, grootschaliger effecten van kleinere strijdigheden worden vaak pas zichtbaar op langere termijn, omdat het hier om een sluipend, cumulerend proces gaat<sup>37</sup>.

### Slot: conclusies doorwerking in gemeentelijke plannen

Voor wat betreft de gemeenten zijn in het planologisch spoor twee onderzoeksvragen centraal gesteld:

<sup>37</sup> Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen, VROM-Inspectie, 2009

- *Wordt de planologische werking van het (generiek en specifiek) beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's in gemeentelijke ruimtelijke plannen in voldoende mate gerealiseerd?*
- *Is de planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's in de praktijk in voldoende mate betekenisvol (incl. het handavingsaspect)?*

Op basis van de uitgevoerde analyse kunnen deze vragen slechts deels positief beantwoord worden. De volgende vier conclusies lichten dit toe.

### **1. Actualiteit van bestemmingsplannen laat (nog) te wensen over.**

Slechts eenderde van de gemeenten beschikt over een volledig actueel bestemmingsplannenbestand. Dit blijkt uit onderzoek van de VROM-Inspectie naar de actualiteit en handhaving van bestemmingsplannen (2009). Geconcludeerd kan worden dat de actualiteit van bestemmingsplannen (nog) te wensen overlaat. Met het oog op 2013, wanneer de actualisatie gereed moet zijn, moeten gemeenten nog een slag maken.

Dit is het algemene beeld. Op basis van dit onderzoek zijn hier geen harde conclusies aan te verbinden met het oog op de doorwerking van het beleid voor de nationale landschappen. Op basis van ander VROM-Inspectie<sup>38</sup> onderzoek kan bij het algemene beeld ook een relativerende opmerking geplaatst worden. De 'achterstand' in actualisatie hoeft voor de bescherming van de landschappelijke kernkwaliteiten niet altijd een acuut probleem te zijn. Vele gemeentelijke plannen bieden, vanuit hun historische context, al een goede bescherming van het landschap.

### **2. Het bestemmingsplan is 'an sich' een toereikend instrument voor doorwerking**

Middels de plankaart, voorschriften, gebiedsdifferentiatie en een structuurvisie kan het beleid voor de nationale landschappen in voldoende mate doorwerken op het gemeentelijk niveau.

De doorwerking het beleid voor de nationale landschappen 'kan' plaatsvinden door het bestemmen van functies en door het stellen van regels voor het uitvoeren van bouwactiviteiten en aanlegvergunningplichtige werken. Geconcludeerd kan worden dat het bestemmingsplan 'an sich' een toereikend instrument voor doorwerking is. Maar, op de vraag hoe het beleid daadwerkelijk in de praktijk doorwerkt, is geen eenduidig, sluitend antwoord te formuleren. Uit eerder (en gedateerd) onderzoek van Royal Haskoning<sup>39</sup> bleek dat doorwerking van het nationale landschappen beleid in de cultuurhistorische paragraaf van bestemmingsplannen slechts in beperkte mate plaatsvindt. Het gebrek aan aandacht voor de nationale landschappen in bestemmingsplannen werd als een aandachtspunt genoemd. Voor gemeenten is het, zo blijkt uit het onderzoek van de VROM-Inspectie in Laag Holland en de Gelderse Poort (2010), heel lastig voor gemeenten om in de praktijk handen en

<sup>38</sup> Handhaving Mooi Nederland: deelproject B: Nationale landschappen – openheid landschap, VROM-Inspectie, 2008

<sup>39</sup> Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen, Royal Haskoning, 2008

---

voeten te geven aan de kernkwaliteit 'het groene karakter'. Ook al is het bestemmingsplan 'an sich' een toereikend instrument voor doorwerking, in de praktijk<sup>40</sup> blijkt dat doorwerking niet vanzelfsprekend is.

### **3. 'Ja, mits' in de praktijk: interpretatie blijkt mogelijk**

Op basis van dit onderzoek is het lastig om een algemene conclusie te trekken over de werking van 'ja, mits' in de praktijk. Enkele onderzochte cases maken evenwel duidelijk dat het 'ja, mits-regime' ruimte biedt voor interpretatie. Zeker als kernkwaliteiten niet verder zijn uitgewerkt. Dit geldt ook voor de duiding en interpretatie van 'grootschalige ontwikkelingen' en 'migratiesaldo-nul'. Zo vatte de gemeente Amstelveen de principes 'ja, mits' en 'grootschalige ontwikkelingen' in ruime zin op. Zij heeft namelijk een ontwerpbestemmingsplan gemaakt voor de ontwikkeling van een golfterrein in de Bovenkerkerpolder; een jonge droogmakerij met een fijnmazige slotenstructuur. De invloed van de ligging in het nationaal landschap was uiteindelijk voor Provinciale Staten van Noord-Holland groot, waardoor zij niet kon instemmen met de streekplanafwijking voor het golfterrein. De grote schaal van de benodigde gebouwen druisten te sterk in tegen de kernkwaliteiten openheid en het geometrische inrichtingspatroon.

Deze 'interpretatieruimte' kan leiden tot meer of minder geslaagde keuzes en besluiten in relatie tot het hoofddoel van het beleid voor de nationale landschappen. Soms bepaalt door een kwestie van wel of niet 'willen', soms veroorzaakt door een kwestie van wel of niet 'kunnen'. De 'interpretatieruimte' van 'ja, mits' kan gemeenten de mogelijkheid bieden om het beleid voor de nationale landschappen, vanzelfsprekend binnen bepaalde marges, naar hun hand te zetten. Dit kan het behoud, beheer en ontwikkeling van de kernkwaliteiten ten goede komen, maar zou ook tot een aantasting van de kernkwaliteiten kunnen leiden.

### **4. Toezicht en handhaving is suboptimaal**

Borging van de kernkwaliteiten is op gemeentelijk niveau goed mogelijk met het instrumentarium dat gemeenten momenteel tot hun beschikking hebben. Uit het eerder genoemde onderzoek van de VROM-Inspectie in de Gelderse Poort en Laag Holland blijkt dat toezicht en handhaving echter te kort schieten. Wanneer er wel toezicht en handhaving van bestemmingsplannen plaatsvindt, is dit vooral gericht op bouwactiviteiten en in mindere mate op de bestemming van gronden en werkzaamheden waarvoor eventueel een aanlegvergunning vereist is. Oftewel, bij de meeste gemeenten wordt het toezicht vooral vormgegeven door het controle op de afgegeven vergunningen.

---

<sup>40</sup> Nationale Landschappen: Een beoordeling van zes casussen in Nationale Landschappen, VROM-Inspectie, 2008

### 3.4 Slot

In de voorgaande paragrafen is het planologisch spoor beschreven, met achtereenvolgens aandacht voor het rijk, de provincies en de gemeenten. Deze paragrafen zijn, gekoppeld aan de onderzoeksvragen, steeds afgesloten met conclusies gericht op rijk (3.1), provincies (3.2) en gemeenten (3.3).

In deze slotparagraaf van dit hoofdstuk brengen we de deelconclusies met elkaar in verband, gericht op de hoofdvragen binnen het planologisch spoor:

- *Hebben rijk, provincies en gemeenten (binnen het planologisch spoor) voldoende handelingsperspectief? Ofwel zijn rijk, provincies en gemeenten voldoende geïnstrumenteerd om invulling te geven aan (de planologische doorwerking van) het beleid voor de nationale landschappen?*
- *In welke mate draagt het instrument (i.c. planologisch instrumentarium) bij aan de realisatie van de beoogde doelen en beleidseffecten en in welke mate staan deze inspanningen in verhouding tot de opbrengsten?*

**Op basis van het planologisch spoor concluderen wij dat het planologisch instrumentarium 'an sich' voldoende mogelijkheden biedt voor een goede (door)werking van het beleid voor de nationale landschappen, dat de planologische (door)werking bij de provincies gestaag vordert, en dat de actualiteit van gemeentelijke bestemmingsplannen de afgelopen jaren onvoldoende is verbeterd. Maar ook concluderen wij dat de planologische werking van het beleid voor de nationale landschappen niet automatisch een garantie biedt op succes is en dat het beeld van het doel- en effectbereik nog een 'open einde' kent.**

#### **Planologisch instrumentarium: 'an sich' voldoende mogelijkheden voor planologische (door)werking beleid**

Voor deze conclusie grijpen we allereerst terug op de conclusie die we getrokken hebben in hoofdstuk 2, de reconstructie van het beleid: "het beleid is voorts uitgewerkt in een logische en consequente set van doelen en beleidsuitgangspunten, een op hoofdlijnen zorgvuldige selectie van gebieden, en een samenhangende mix van instrumenten". Bij dit laatste wordt met name bedoeld op de complementaire werking van het vooral repressieve karakter van het planologisch instrumentarium ('behouden en beschermen'), in combinatie met het ontwikkelingsgerichte karakter van het programmatisch instrumentarium ('versterken en beheren').

Voorts koppelen we deze conclusie aan de heldere en consistente opbouw van het planologisch instrumentarium in het 'huis van de Wet ruimtelijke ordening', met daarin aandacht voor de rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van rijk, provincies en gemeenten. Uit de analyse van de provinciale plannen (structuurvisies en verordeningen), en ondersteund door de interviews op provinciaal niveau, kan worden geconcludeerd dat de provincies in het planologisch spoor voldoende zijn

---

geïnstumenteed om invulling te geven aan het beleid voor de nationale landschappen. Let wel: deze conclusie is gericht op de 'mogelijkheden' van het planologisch instrumentarium en dus niet de vraag in hoeverre deze mogelijkheden ook daadwerkelijk worden benut.

Uit diverse onderzoeken van de VROM-Inspectie op gemeentelijk niveau kan voorts worden geconcludeerd dat ook het bestemmingsplan een toereikend instrument is voor borging van de kernkwaliteiten. Ook dit weer gericht op de 'mogelijkheden' van het planologisch instrumentarium.

Daar waar de 'mogelijkheden' van het planologisch instrumentarium een positief beeld schetsen, past een kanttekening bij het in de praktijk invullen van die mogelijkheden. Bijvoorbeeld als het gaat om de duiding van het 'ja, mits-regime' en het praktisch en toepasbaar maken van de kernkwaliteiten. Bij de 'planologische werking' komen we daar op terug.

#### **Planologische (door)werking bij de provincies vordert gestaag, actualiteit gemeentelijke bestemmingsplannen onvoldoende verbeterd**

Op rijksniveau is het beleid neergelegd in de Nota Ruimte en de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving. De juridische vertaling daarvan is terug te vinden in de ontwerp AMvB Ruimte. Op basis hiervan reageert het rijk, via overleg en zienswijzen, actief op ontwerpen van provinciale structuurvisies en verordeningen. Met corrigerende reacties richting gemeenten is het rijk meer terughoudend.

De doorwerking van het beleid in provinciale plannen vordert gestaag. Het merendeel van de provincies heeft het rijksbeleid voor de nationale landschappen in voldoende mate opgenomen in de structuurvisies. Wel zijn er verschillen in de mate waarin de provincies het beleid globaal dan wel meer gedetailleerd hebben opgenomen. Het beleid voor de nationale snelwegpanorama's is slechts beperkt uitgewerkt in de structuurvisies.

Met de ontwerp AMvB Ruimte als referentie, hebben de meeste provincies het rijksbeleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's 'naar de letter' (nog) niet in voldoende mate of onvolledig opgenomen in de verordening. Dit is overigens niet altijd ook een omissie. Bijvoorbeeld: een nadere begrenzing is niet direct relevant als beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld 'ja, mits') voor de gehele provincie van toepassing zijn. Of: in de meeste verordeningen zijn de kernkwaliteiten niet expliciet uitgewerkt, maar wordt –gekoppeld aan regels voor behoud en versterking van de kernkwaliteiten- wel vaak verwezen naar documenten waar deze uitwerking wel heeft plaatsgevonden. Maar ook past hierbij de kanttekening dat juridische verankering weliswaar van belang is, maar dat ook het draagvlak voor het beleid in een gebied doorslaggevend kan zijn. Het rijksbeleid voor de snelwegpanorama's is onvoldoende uitgewerkt in de provinciale verordeningen.



Met het provinciale beleid (i.c. de structuurvisies) en de provinciale regels (i.c. de verordeningen) als basis, en ondersteund via stimulering (wisselend per provincie), planbegeleiding (door alle provincies van groot belang gevonden) en de inzet van het corrigerende Wro-instrumentarium (relatief in beperkte mate), beïnvloeden de provincies op deze wijze de gemeentelijke planprocessen.

Het beeld van de gemeentelijke doorwerking is niet dekkend. In zijn algemeen is er het beeld dat de actualiteit van de bestemmingsplannen te wensen over laat. Voor wat betreft meer specifiek de doorwerking van het beleid voor de nationale landschappen, zou dat tot een negatieve conclusie kunnen leiden. Een dergelijke conclusie wordt (voorzichtig) door onderzoek gestaafd, maar tegelijkertijd wordt er op gewezen dat, bepaald door de historische context, veel (verouderde) bestemmingsplannen de kwaliteiten van gebieden al goed beschermen. Mogelijk niet 'naar de letter' van het beleid voor de nationale landschappen, maar wel in algemene zin.

#### **Planologische werking: geen garantie voor succes**

Het beleid voor de nationale landschappen kan worden gekarakteriseerd als een beleid dat op nationaal niveau in algemene kaders is beschreven, met een uitwerkingstaak voor de provincies. Dat geldt voor de begrenzing, de kernkwaliteiten en de 'duiding' van de beleidsuitgangspunten ('ja, mits', migratiesaldo-nul en het niet toestaan van grootschalige ontwikkelingen).

In het voorgaande is aangegeven dat voor wat betreft de begrenzing en de kernkwaliteiten de provincies in hun plannen (structuurvisies en verordeningen) over het algemeen uitwerking hebben gegeven aan de door het rijk gevraagde concretisering. Daarmee is tevens een borging gecreëerd voor doorwerking hiervan in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Ook is aangegeven dat de beleidsuitgangspunten voor de nationale landschappen, meestal en regelmatig met een 'couleur provincial', in de provinciale plannen (structuurvisies en verordeningen) zijn opgenomen.

Met deze conclusie voor wat betreft de (door)werking en concretisering van de beleidsuitgangspunten, in combinatie met de structuur van en de mogelijkheden binnen de Wet ruimtelijke ordening, kan gesteld worden dat met de (door)werking van het beleid in de provinciale en gemeentelijke plannen weliswaar de noodzakelijke condities zijn en worden gecreëerd, maar dat deze condities niet automatisch ook garanties bieden voor 'succes'.

Hiermee komen we op een dilemma dat rechtstreeks is verbonden met het karakter van het beleid en de sturingsfilosofie die is gehanteerd. Een beleid dat door het rijk niet concreet is uitgewerkt en dat binnen het planologisch spoor dus ruimte biedt om dat beleid te duiden, uit te leggen, te interpreteren en uit te werken. En een sturingsfilosofie die de duiding van het beleid, via de provincies, neerlegt bij de

---

gemeenten (uiteraard met 'correctiemogelijkheden' vanuit de Wet ruimtelijke ordening). Hierdoor ontstaat een dilemma in het beleid voor de nationale landschappen. Een dilemma met aan de ene kant de logica van de noodzakelijk geachte belangenafwegingen in de nationale landschappen tussen 'waarden' en 'ontwikkelingen' ('ja, mits'). Een afweging die zich dus niet alleen richt op de fysieke waarden van het landschap (i.c. kernkwaliteiten), maar juist op het totaal van functies, activiteiten en waarden in een gebied. En aan de andere kant de vraag of met dit beleidsuitgangspunt het beleidsdoel uiteindelijk voldoende wordt bereikt: behoud, duurzaam beheer en ontwikkeling van de kernkwaliteiten.

Binnen het planologisch spoor gaat het daarom uiteindelijk om het resultaat van (de optelsom van) vele individuele afwegingen rondom ontwikkelingen binnen het nationaal landschap in de praktijk: 'the eating is the proof of the pudding'.

Daarbij hoort een schets van het 'handelen' van rijk en provincies, die, naast het beleid 'op papier', op diverse wijzen inzetten op de doorwerking van het beleid. Bijvoorbeeld door actief in te zetten op vooroverleg met gemeenten over concrete ontwikkelingen, of door middel van zienswijzen te reageren op gemeentelijke plannen. Bovendien wordt geïnvesteerd in de facilitering van het denk- en afwegingsproces in de nationale landschappen. Denk aan workshops om kernkwaliteiten te concretiseren, de inzet kwaliteitsteams, voorbeeld- en stimuleringsprojecten, kwaliteitshandboeken, voorbeeldenboeken, ondersteuning en subsidiering van visies, et cetera.

Daarbij hoort ook het beeld van de gemeenten, waar men over het algemeen op de hoogte is van het beleid voor de nationale landschappen en een positieve grondhouding heeft, waar de doorwerking in bestemmingsplannen 'technisch gezien' ook goed mogelijk wordt geacht, en waar dit in de praktijk van de actualisering ook plaatsvindt. De keuze van de gemeenten binnen nationaal landschap IJsseldelta om te komen tot een gezamenlijk bestemmingsplan voor het buitengebied is hiervan een mooie illustratie.

Maar ook zijn er de signalen dat de afweging binnen het 'ja, mits-regime' niet zelden negatief uitvalt op de beoordeling van behoud en versterking van de kernkwaliteiten. In de praktijk blijkt dat (al dan niet uitgewerkte) kernkwaliteiten niet altijd voldoende sturend zijn voor afwegingen op het lokale niveau. Daarmee is het risico aanwezig dat, of door het ontbreken van voldoende urgentiebesef, of door het ontbreken van de 'vaardigheid' om een afweging zorgvuldig te maken, of door het ontbreken van voldoende 'wil', de uitkomst van de optelsom van de vele afwegingen niet positief is voor het uiteindelijke doelbereik. Daarbij kan zowel gewezen worden op de rol van gemeenten hierin, als op de proactieve, faciliterende dan wel reactieve rol van rijk en provincies.

Dit risico zal, zo verwachten wij, niet zozeer aan de orde zijn bij de meer grootschalige ontwikkelingen (die komen wel 'bovendrijven'), maar het is niet

ondenkbaar als het gaat om het 'sluipenderwijs' toestaan van vele kleinere ontwikkelingen en/of onvoldoende toezicht en handhaving op bestemmingsplanvoorschriften.

**Planologische werking: beeld doel- en effectbereik kent 'open einde'**

Wat het huidige en te verwachten resultaat van bovenstaande redenering is of zal zijn, is op dit moment niet duidelijk. Positieve en negatieve voorbeelden zijn er, maar een totaalbeeld ontbreekt. De monitoring van de effecten is slechts beperkt vormgegeven, zie ook hoofdstuk 5. Dit betekent dat de vraag wat de invloed van planologische werking op het doel- en effectbereik is, niet beantwoord kan worden en er wat dat betreft een 'open einde' is.

Het is daarom zaak om een beter beeld te krijgen van de effecten van het beleid. Alleen op basis van dat beeld kan worden beoordeeld of de doelen binnen bereik zijn, of dat het beschreven risico van 'sluimerden ontwikkelingen' daadwerkelijk optreedt. In dat geval zullen de beleidsuitgangspunten (is 'ja, mits' voldoende voor behoud, beheer en versterking van de kernkwaliteiten?) en/of de sturingsfilosofie (is de huidige rol en taakverdeling voldoende sturend?) kritisch tegen het licht gehouden moeten worden.



## 4. Uitvoering beleid nationale landschappen in programmatisch spoor

Zoals opgenomen in de Nota Ruimte, hebben de provincies per nationaal landschap uitvoeringsprogramma's opgesteld voor elk nationaal landschap. Deze bevatten de projecten en acties waarmee de provincies invulling willen geven aan de beleidsdoelen voor de nationale landschappen. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse van de uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen via dit programmatisch spoor. De basis hiervoor ligt met name in de analyse van de uitvoeringsprogramma's van de 20 nationale landschappen en de interviews die zijn afgenomen met de projectleiders van elk nationaal landschap. Daarnaast is gebruik gemaakt van de interviews van de rijksvertegenwoordigers. Deze resultaten zijn vervolgens aangevuld en verdiept op basis van drie workshops (Winterwijk, Hoeksche Waard, Zuidwest Fryslân) in drie verschillende nationale landschappen.

Eerst zal op hoofdlijnen een beeld worden geschetst van de aard en inhoud van de uitvoeringsprogramma's. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de financiering en uitvoering van de uitvoeringsprogramma's. Er wordt ook stilgestaan bij de wijze waarop samenwerking met betrokken partijen in de nationale landschappen wordt vormgegeven en in welke mate de maatschappelijke betrokkenheid bij het beleid voor de nationale landschappen wordt beïnvloed. Afzonderlijk wordt beschreven hoe het beleid voor de nationale snelwegpanorama's wordt meegenomen in het programmatisch spoor van de nationale landschappen. Tot slot wordt vanuit de verzamelde informatie gereflecteerd op de onderzoeksvragen voor het programmatisch spoor, zoals hieronder opgenomen.

<b>Hoofdvragen over de beleidsremedie (werking)</b>
<p><b>Over de instrumenten en de actoren</b></p> <p>Algemeen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hebben rijk, provincies en gemeenten voldoende handelingsperspectief, ofwel zijn rijk, provincies en gemeenten voldoende geïnstrumenteerd om invulling te geven aan de uitvoering van het beleid van de Nationale Landschappen?</li> </ul> <p>Specifiek per instrument (beleid, kaderstelling en wetgeving, financieel / programmatisch instrumentarium, communicatieve instrumenten, onderzoek, monitoring en evaluatie) /actor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- In welke mate draagt het instrument bij aan de realisatie van de beoogde doelen en beleids-effecten en in welke mate staan deze inspanningen in verhouding tot de opbrengsten?</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Onderzoeksvragen – programmatisch en financieel spoor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dragen de integrale uitvoeringsprogramma's in voldoende mate bij aan de beleids-doelen? Zijn ze voldoende integraal?</li> <li>- Draagt de financiële onderbouwing van de integrale uitvoeringsprogramma's (uiteraard in relatie tot de inhoudelijke ambitie) in voldoende mate bij aan de beleids-doelen?</li> <li>- Ligt de uitvoering van de integrale uitvoeringsprogramma's 'op schema' en dragen deze programma's in voldoende mate bij aan de beleids-effecten?</li> <li>- Leidt de aanpak in de Nationale Landschappen tot een versterking van de maatschappelijke relevantie en betrokkenheid bij (uitvoering van) het beleid?</li> </ul>

- Draagt de kaderstellende en faciliterende rol van het rijk in voldoende mate bij aan de programmatische uitwerking en uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen?
- Draagt de samenwerking tussen Rijk (ook interdepartementaal), provincies en gemeenten in voldoende mate bij aan een succesvolle uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen?

#### 4.1 Dwarsdoorsnede uitvoeringsprogramma's

Alle 20 nationale landschappen hebben een uitvoeringsprogramma opgesteld. Alleen het uitvoeringsprogramma voor het Groene Woud is nog niet goedgekeurd door het rijk. Daarmee is de rijksbijdrage voor het Groene Woud nog niet vrijgekomen<sup>41</sup>. De verwachting is echter dat de provincie binnenkort overeenstemming bereikt over een aangepast uitvoeringsprogramma.

De uitvoeringsprogramma's van de 20 nationale landschappen laten een bont palet zien voor wat betreft vorm en inhoud. Een groot deel van de verklaring hiervoor ligt in de context en beleidshistorie van de afzonderlijke gebieden en de wijze waarop het beleid voor de nationale landschappen hierop is ingepast. Ook de financiering van de uitvoeringsprogramma's, de wijze van samenwerking en de mate van maatschappelijke betrokkenheid in de nationale landschappen varieert sterk. Een beschrijving hiervan komt in de volgende paragrafen aan bod (4.2 t/m 4.4).

##### Over de positionering van het beleid voor de nationale landschappen

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven kent het beleid voor de nationale landschappen een lange beleidsgeschiedenis. In de afzonderlijke nationale landschappen wordt dit concreet doordat veel nationale landschappen een geschiedenis kennen als bijvoorbeeld Waardevol Cultuurlandschap (WCL-gebied), Belvedere-gebied of reconstructiegebied. Daarnaast maken sommige gebieden al langer deel uit van provinciaal of zelfs internationaal beleid. Op deze manier zijn slechts enkele gebieden relatief 'nieuw' aangeduid als uniek en landschappelijk waardevol gebied (op welke manier dan ook gedefinieerd). Onderstaande tabel geeft een beknopt overzicht van de beleidscontext van de gebieden.

Nationaal landschap	Beleidscontext
1. Groene Hart	Al sinds de Nota Westen des Lands (1958) een centraal planningsconcept in de Nederlandse planningsgeschiedenis (met tegenhanger 'Randstad'). Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
2. Middag-Humsterland	Convenant (1998) tussen partijen uit landelijk gebied over landschapsbehoud en -ontwikkeling en bijbehorend inrichtingsplan en uitvoeringsprogramma.

<sup>41</sup> Het rijk had met name moeite met de wijze waarop de kernkwaliteiten zijn uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. Deze bleven te veel op hoofdlijnen en weken af van de Nota Ruimte. Eén van de kernkwaliteiten is zelfs niet gerelateerd aan het landschap zelf, maar aan de gemeenschapszin in het gebied.

	Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied. Voorlopige lijst van Werelderfgoed.
3. Noordelijke Wouden	Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
4. Hoeksche Waard	Relatief 'nieuw' in beleid als landschappelijke eenheid.
5. Zuidwest-Friesland	Eerder aangewezen als WCL-gebied. Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
6. Drentse Aa	Sinds 2002 is een deel van het gebied Nationaal Park met verbrede doelstelling: Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Deels eerder ook aangewezen als WCL- en ROM- gebied. Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
7. IJsseldelta	Eerder aangewezen als Belvedere-gebied. Als geheel: relatief 'nieuw' in beleid als landschappelijke eenheid.
8. Noordoost-Twente	Eerder aangewezen als WCL-gebied en reconstructiegebied. Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
9. Graafschap	Eerder aangewezen als WCL-gebied. Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
10. Winterswijk	Eerder aangewezen als WCL-gebied. Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
11. Gelderse Poort	Het deelgebied Ooijpolder-Groesbeek was eerder aangewezen als Belvederegebied en kende al een samenwerkingsverband gericht op uitvoering van een eerder opgesteld landontwikkelingsplan en bijbehorend fonds.
12. Veluwe	In 2000 is de 'Intentieverklaring Kwaliteitsimpuls Veluwe' gesloten tussen rijk en provincie. Op basis daarvan is een masterplan Veluwe 2010 opgesteld, met bijbehorend uitvoeringsprogramma. Doel van dit plan is onder andere 'ontwikkeling van een groot, aaneengesloten natuur, cultuur en boslandschap'. Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
13. Rivierengebied	Delen eerder aangewezen als Belvederegebied. Als geheel: relatief 'nieuw' in beleid als landschappelijke eenheid.
14. Laag-Holland	Deels: eerder als WCL-gebied aangewezen (Waterland) en Belvederegebied. Als geheel: relatief 'nieuw' in beleid als landschappelijke eenheid. Werelderfgoed De Beemster maakt deel uit van Laag-Holland. Laag-Holland overlapt gedeeltelijk met de Stelling van Amsterdam.
15. Zuidwest-Zeeland	Deels: eerder als WCL-gebied aangewezen ('Zak van Zuid- Beveland'). Walcheren en West Zeeuws-Vlaanderen eerder aangewezen als Belvederegebied. Als geheel relatief 'nieuw' als landschappelijke eenheid.
16. Groene Woud	Deels: aangewezen als reconstructiegebied. Deels: aangewezen als WCL-gebied (Meerij). Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.

17. Zuid-Limburg	Eerder aangewezen als Belvedere-gebied (Heuvelland) en onderdeel van het grensoverschrijdende drielandenpark. Op basis daarvan al provinciaal beleid voor landschapsbehoud en –ontwikkeling.
18. Arnhem-Eemland	Deels: aangewezen als reconstructiegebied (Gelderse Vallei/Utrecht-Oost). Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied.
19. Nieuwe Hollandse Waterlinie	Sinds 1999 aangewezen als project in de Nota Belvedere. Voorlopige Lijst van Werelderfgoed.
20. Stelling van Amsterdam	Eerder (geheel of gedeeltelijk) aangewezen als Belvederegebied. UNESCO Werelderfgoed sinds 1996.

Verder overlappen nagenoeg alle nationale landschappen in meer of mindere mate EHS-gebieden, Natura 2000 gebieden, Rijksbufferzones en/of Nationale Parken. Enkele nationale landschappen overlappen ook elkaar (Stelling van Amsterdam, Groene Hart, Nieuwe Hollandse Waterlinie).

Het effect van de aanwijzing tot nationaal landschap in het ‘doen en denken’ van gebiedspartners (provincie, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, bedrijven, particulieren) op het gebied van planvorming en realisatie van landschapsbehoud en -ontwikkeling is voor een groot deel te verklaren uit de mate waarin het gaat om ‘nieuw’ beleid voor het gebied. Projectleiders van ‘nieuwe’ gebieden (Laag-Holland, IJsseldelta, Rivierengebied<sup>42</sup>) geven over het algemeen sterker aan dat de aanduiding tot nationaal landschap heeft geleid tot energie in het gebied. Dat uit zich in meer bestuurlijke aandacht, nieuwe / versterkte samenwerkingsverbanden en –netwerken, meer bekendheid, besef en trots bij gebiedspartners over de unieke waarden van het gebied en meer concrete investeringen in het landschap. In andere gebieden zijn deze effecten minder groot, zo blijkt uit de gesprekken met de provinciale projectleiders, aangezien gebiedspartners zich hier op basis van eerder beleid en acties al meer expliciet bezighielden met landschapsbehoud en –ontwikkeling. Het gaat hier dus om de *relatieve* effecten van de aanwijzing tot nationaal landschap (ten opzichte van het verleden).

Voor een groot deel kan langs deze lijn ook een onderscheid gemaakt worden tussen het nationaal landschap als ‘aanjager’ van samenwerking, planvorming en realisatie in een gebied en het nationaal landschap als ‘aanhaker’ bij bestaande trajecten, samenwerkingverbanden en uitvoeringsprogramma’s. Voorbeelden van de eerste categorie betreffen vooral de relatief ‘nieuwe’ gebieden als Hoeksche Waard, IJsseldelta, Laag-Holland. Voorbeelden van de tweede categorie zijn bijvoorbeeld Drentsche Aa (‘aangehaakt’ bij Nationaal Park), Noordoost-Twente (‘aangehaakt’ bij reconstructiebeleid) en Middag-Humsterland (‘aangehaakt’ bij convenantepak in het gebied). In belangrijke mate werkt dit onderscheid door naar de wijze waarop de

<sup>42</sup> Het Gelders deel van het Rivierengebied. Voor het Utrechts deel – het Kromme Rijngebied – was al een aparte visie op de ontwikkeling van het gebied verschenen.



samenwerking in de nationale landschappen is georganiseerd. Dit wordt nader beschreven in paragraaf 4.3.

Nagenoeg alle projectleiders van de nationale landschappen geven aan de titel (c.q. het stempel) 'nationaal landschap' van groot belang te vinden, los van de effecten die aanwijzing tot nationaal landschap wel of niet heeft gehad en of het nu gaat om een 'nieuw' of oud gebied. Het gaat de projectleiders met name om de uitstraling, de 'status' en erkenning die uitgaat van de titel. Alhoewel het moeilijk concreet is te maken, geeft men aan dat deze titel hen helpt om partijen enthousiast te krijgen en actief mee te laten werken aan behoud en ontwikkeling van het landschap. Het gaat immers om een select aantal gebieden, waarvan op nationaal niveau is bepaald dat het gaat om unieke landschappen. Het blijkt dat een dergelijk stempel helpt om 'mensen mee te krijgen'. Voor veel projectleiders is het stempel 'nationaal landschap' daarmee een belangrijke toegevoegde waarde bovenop bestaande beleidskaders (provinciaal of vanuit het rijk) die vaak meer sectoraal zijn of gericht op één specifiek thema in het landschap / landelijk gebied (bijvoorbeeld Belvedere-beleid, WCL-beleid, EHS). Daarbij vinden veel projectleiders dat de titel 'nationaal landschap' nog meer potentie heeft op het gebied van communicatie en promotie. Op dit gebied verwachten de provincies een meer actieve rol van het rijk (zie ook onder 4.3).

#### Over de vorm en inhoud van de uitvoeringsprogramma's

Ook in de vorm en inhoud van de uitvoeringsprogramma's is de specifieke beleidscontext van de nationale landschappen veelal te herkennen. Veel van de uitvoeringsprogramma's uit gebieden met meer beleidsgeschiedenis bevatten verwijzingen naar en overlap met bestaande documenten, bijvoorbeeld voor wat betreft de doelen voor het nationaal landschap, de uitwerking van de kernkwaliteiten en de programmering van projecten. In sommige gevallen leidt het niet alleen tot inhoudelijke vervlechting, maar wordt het uitvoeringsprogramma opgenomen in een het (onderliggend gebiedsprogramma van) het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied (pMJP) (bijvoorbeeld in Zuid-Limburg, Noordoost-Twente). En in Hoeksche Waard is het uitvoeringsprogramma sterk verweven met een regionale structuurvisie en bijbehorend uitvoeringsprogramma, opgesteld door de 5 gemeenten uit het gebied. Vrijwel alle uitvoeringsprogramma bevatten concrete uitvoeringsprojecten. Het grootste deel daarvan komt van met name provincie, gemeenten en waterschappen.

In ongeveer de helft van de nationale landschappen is een visie of streefbeeld opgesteld voor het nationaal landschap die richting geeft aan de inventarisatie en selectie van projecten in de uitvoeringsprogramma's. Vaak gaat het om al bestaande visies en streefbeelden voor min of meer hetzelfde gebied. In enkele gevallen zijn visies specifiek gemaakt voor het nationaal landschap. In deze gevallen zijn er vanuit een weloverwogen verhaal over de toekomst van het landschap enkele strategieën voor ontwikkeling en behoud gekozen en zijn op basis daarvan bijbehorende

projecten geprogrammeerd. IJsseldelta is een goed voorbeeld waarin is gewerkt van een visie, via een strategie, naar selectie van bijbehorende projecten.

In veel andere gevallen wordt echter een meer pragmatische insteek gekozen. Al dan niet op basis van *bestaande* visies, wordt aangesloten bij 'wat al loopt' in het gebied en 'wat op de plank ligt'. Daarmee is niet gezegd dat de projecten in deze uitvoeringsprogramma's 'oneigenlijk' zijn opgenomen. Deze projecten zijn ook gericht op landschapsbehoud en -versterking. De *relatie* echter, tussen de doelen voor het nationaal landschap en de selectie van projecten is in deze gevallen niet of nauwelijks verwoord (en verantwoord). De Rekenkamer Oost kwam in een recentelijk onderzoek naar de nationale landschappen in Gelderland en Overijssel tot eenzelfde conclusie.

Nationaal landschap	Visie, streefbeeld, ontwikkelingsperspectief
1. Groene Hart	Beknopt ontwikkelingsperspectief in het Uitvoeringsprogramma (2007). Daarnaast is een visie opgenomen in de 'Voorloper Groene Hart' van de drie samenwerkende provincies (concept in 2008; definitief in 2010)
2. Middag-Humsterland	Convenant en inrichtingsplan Middag-Humsterland (1998)
3. Noordelijke Wouden	Nee
4. Hoeksche Waard	Regionale Structuurvisie (2010)
5. Zuidwest-Friesland	Nee
6. Drentse Aa	Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa (BIO-plan, 2002); Landschapvisie Drentsche Aa (2004)
7. IJsseldelta	Ontwikkelingsperspectief nationaal landsschap IJsseldelta (2006; herzien in 2009)
8. Noordoost-Twente	Ontwikkelingsperspectief nationaal landschap Noordoost-Twente (2006)
9. Graafschap	Nee
10. Winterswijk	Nee
11. Gelderse Poort	Nee
12. Veluwe	Masterplan Veluwe 2010 (2000)
13. Rivierengebied	Gelders deel: nee Utrechts deel: Integrale visie en gebiedsprogramma 'De kracht en pracht van het Kromme Rijngebied' (2007)
14. Laag-Holland	Nee
15. Zuidwest-Zeeland	Opgenomen in het uitvoeringsprogramma (2006)
16. Groene Woud	Nee
17. Zuid-Limburg	Landschapvisie Zuid-Limburg (2007)
18. Arkemheen-Eemland	Visie 'nationaal landschap Arkemheen-Eemland Open en Vitaal' (2007)
19. Nieuwe Hollandse Waterlinie	Linieperspectief Panorama Krayenhoff (2003)

20. Stelling van Amsterdam	Beknopte beschrijving van eindresultaten in 2020 in het uitvoeringsprogramma 2005-2008. Beeldkwaliteitsplan Stelling van Amsterdam. Ruimtelijk beleidskader Stelling van Amsterdam.
----------------------------	---

De uitvoeringsprogramma's voor de twee nationale landschappen in Friesland (Noordelijke Wouden en Zuidwest-Friesland) zijn de enige programma's die geen concreet belegde projecten bevatten. In deze uitvoeringsprogramma's zijn alleen criteria en thema's voor projecten opgenomen, maar nog geen projecten zelf. Inventarisatie daarvan plus de uitvoering wordt overgelaten aan partners uit het gebied, ondersteund door de provincie.

#### **Gebiedsworkshop Zuidwest Fryslân**

Uit de gebiedsworkshop in Zuidwest Fryslân bleek dat de opzet van het uitvoeringsprogramma – 'alleen' criteria voor projecten – wordt gewaardeerd en werkt in de praktijk. Het uitvoeringsprogramma biedt zo ruimte voor initiatief 'van onderop' uit het gebied. Maatwerk is mogelijk en het programma bevat voldoende flexibiliteit om in te kunnen spelen om eventueel veranderende omstandigheden.

Aan de andere kant bleek ook dat een kans is gemist op het gezamenlijk ontwikkelen van een aanpak voor de uitvoering. Samenwerking en organisatie rond het nationaal landschap is daardoor relatief beperkt van de grond gekomen. Een al bestaand Gebiedsplatform met stakeholders uit het landelijk gebied buigt zich weliswaar ook over het beleid voor het nationaal landschap, maar in de concrete uitvoeringspraktijk vindt minder samenwerking plaats (ook in vergelijking met andere nationale landschappen). Daarmee is de 'titel' en het concept nationaal landschap relatief onbekend en onuitgewerkt.

Recentelijk zijn wel verschillende initiatieven gestart die bijdragen aan meer samenwerking en invulling geven aan het concept nationaal landschap op uitvoeringsniveau. Een belangrijk initiatief dat werd genoemd tijdens de gebiedsworkshop, is de kansenkaart voor Zuidwest Fryslân. Hierin zijn de landschappelijke kernkwaliteiten verder uitgewerkt en zijn kansen geïnventariseerd voor behoud en versterking van het landschap. De ontwikkeling van de kansenkaart is een belangrijk procesinstrument geweest. Daarmee ligt er een belangrijke basis waarmee verschillende partijen uit de voeten kunnen in het verder uitwerken en uitvoeren van het beleid.

Sommige landschappen bouwen wel bewust en expliciet enige ruimte en flexibiliteit voor eventuele geschikte initiatieven uit het gebied. Zo kent het uitvoeringsprogramma voor IJsseldelta voor het grootste deel concrete projecten, maar is daarnaast een budget vrijgemaakt voor initiatieven uit het gebieden, als een soort van subsidieregeling. Daarbovenop is een gebiedsmakelaar aangesteld die het gebied in gaat ('aan de keukentafel') om partijen en particulieren uit het gebied te stimuleren en te helpen in het opzetten van het project. Vanuit het vrijgemaakte budget kan hierin ook financieel worden bijgedragen.

De meeste uitvoeringsprogramma's bevatten een waaier aan verschillende projecten, al dan niet geclusterd onder bepaalde thema's. In het algemeen gaat het in de uitvoeringsprogramma's veelal om een mix tussen projecten op het gebied van: cultuurhistorie, recreatie, waterhuishouding, landschapselementen, ontsluiting van het gebied en landbouwstructuurverbetering. Daarbovenop bevatten de meeste uitvoeringsprogramma's projecten en acties op het gebied van communicatie, bewustwording en promotie van het nationaal landschap (zie verder ook onder 4.4).

#### **Illustratie inhoud uitvoeringsprogramma's**

In de Midterm-review van het ILG is in beeld gebracht welke 'prestaties' worden geleverd voor de nationale landschappen op basis van de uitvoeringsprogramma's. In het verlengde met het bovenstaande wordt geconcludeerd dat de nadruk ligt op versterking van groene en blauwe landschapselementen en landschapsstructuren, cultuurhistorische objecten, toegankelijkheid en communicatie en voorlichting. Ter illustratie van welke concrete projecten ('prestaties') zoal zijn opgenomen en worden uitgevoerd, zijn hieronder voorbeelden gegeven uit het uitvoeringsprogramma van nationaal landschap IJsseldelta..

#### **Uitvoeringsprogramma IJsseldelta**

Het uitvoeringsprogramma is opgesteld op basis van een ontwikkelingsperspectief voor het gebied. Daarin zijn de kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte verder uitgewerkt. Deze zijn vervolgens – in samenhang met bestaand beleid en bestaande opgaven in het gebied – vertaald in drie ontwikkelingslijnen. Op basis van deze ontwikkelingslijnen zijn projecten geïnventariseerd die zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

##### *Ontwikkelingslijn 'Oude kavels en nieuwe kreek: de kracht van de IJsseldelta'*

"De landschappelijke en natuurlijke kernkwaliteiten van de IJsseldelta vormen het krachtige uitgangspunt voor ruimtelijke ontwikkeling. Het landschap vertelt het verhaal van de eeuwenoude strijd met het water. De partners willen het deltakarakter van de IJsseldelta behouden en versterken."

Voorbeelden projecten:

- Herstel Ruimzichtkreek ("de kreek wordt uitgegraven en heringericht. Ook wordt een wandelpad aangelegd");
- Plan van de weidsheid ("het verwijderen of omvormen van landschapselementen");
- Streekeigen huis en erf ("het cultuurhistorisch verantwoord opknappen of inrichten van 50 boerderijen en/of erven").

##### *Ontwikkelingslijn 'Van melk, tapijten en tomaten: wonen en werken in de IJsseldelta'*

"Nationaal landschap IJsseldelta en directe omgeving kennen diverse krachtige economische sectoren, zoals de grondgebonden veehouderij, de tapijtindustrie en de glastuinbouw in de Koekoek. (...) De partners zien de grondgebonden veehouderij als belangrijke voorwaarde voor diverse kernkwaliteiten. Voor recreatie en verbreding van de landbouw zijn er mogelijkheden voor kleinschalige ontwikkeling en wordt ingezet op een goede inpassing in het landschap."

Voorbeelden projecten:

- Samenwerking Buitenpolders ("24 agrariërs realiseren een vorm van samenwerking, waardoor

de landbouwstructuur wordt versterkt en hiermee de kernkwaliteiten van de buitenpolders behouden blijven”);

- Dorpsontwikkeling (“het opstellen en uitvoeren van zes uitvoeringslijsten dorpsontwikkeling”);
- Inrichting Noordelijke Stadsrand (“het landschappelijk inrichten van de noordelijke standsrand Zwolle; het vergroten van de recreatief-toeristische toegankelijkheid; het ontwikkelen en beheren van natuurwaarden”).

*Ontwikkelingslijn ‘Dwalen door de delta: de IJsseldelta ontsloten’*

“De polders in Nationaal Landschap IJsseldelta zijn een ‘liefhebberslandschap’: je moet er van (leren) houden. Het raamwerk van Nationaal Landschap IJsseldelta – de IJssel, het Zwarte Water en het Zwarte Meer met de historische stadjes – heeft potenties die daar ver boven uitgaan, en biedt daarmee grote kansen. De partners zien dit als de ruggengraat voor het geleidelijk vergroten van de toegankelijkheid van Nationaal Landschap IJsseldelta als geheel. (...)”

Voorbeelden projecten:

- Fietsverbinding Veneriete (“Het creëren van een nieuwe fietsverbinding tussen polder de Pieper en de Zuiderzeepolder nabij het Zwarte Meer”);
- Uitbreiding kanoroutenetwerk (“het uitbreiden van het bestaande kanoroutenetwerk in Mastenbroek met Stadshagen”);
- Herstel Veerweg Genemuiden (“aanleg boulevard”);

*Ontwikkelingslijn ‘het verhaal van de IJsseldelta’*

Voorbeelden projecten:

- IJsseldeltadagen (“het organiseren van een jaarlijkse IJsseldeltadag”);
- Het verhaal van de IJsseldelta (“actieplan voor het vertellen van het verhaal van IJsseldelta”);
- Toegangspoorten (“het aanwijzen en inrichten van vier toegangspoorten en die voorzien van aansprekend informatiemateriaal”).

### Over de verhouding tussen ontwikkeling en beheer

De projecten uit de uitvoeringsprogramma’s zijn voor het overgrote deel gericht op ontwikkeling en inrichting van het landschap. Projecten zijn nauwelijks gericht op behoud van het bestaande. Meer in het algemeen is er weinig aandacht voor beheer, zowel van bestaande landschapselementen, als voor het beheer van nieuw te realiseren ontwikkelingen. De meeste provinciale projectleiders geven aan dat bestaande regelingen moeten worden aangesproken voor beheer, zoals uit het Programma Beheer en het Subsiestelsel Natuur en Landschap. Sommige projectleiders en ook de geïnterviewden vanuit het rijk spreken echter ook hun zorg uit over de ‘duurzaamheid’ van deze financiering. Deze ‘beheerspotjes’ zijn immers ook niet oneindig. Daar komt bij dat de beheerskosten – vanwege de investeringen die worden gedaan in het landschap – alleen maar zullen toenemen in de toekomst. KPMG berekende recentelijk dat de huidige beheerskosten ongeveer 77 miljoen euro per jaar bedragen en dat dit oploopt tot ongeveer 141 miljoen euro in 2020<sup>43</sup>. Ook de Rekenkamer Oost sprak in een recent onderzoek naar de nationale

<sup>43</sup> KPMG Advisory N.V., ‘Duurzame financiering van het landschap, 2010

---

landschappen in Gelderland en Overijssel<sup>44</sup> zijn zorgen uit over het beheer van het landschap – en de investeringen die nu gedaan worden – in de toekomst.

Voor veel boeren zijn de huidige vergoedingen bovendien onvoldoende marktconform om landschapsbeheer aantrekkelijk te maken. Daar komt nog eens bij dat boeren altijd enige onzekerheid hebben in de beheerscontracten. Het komt voor dat boeren door aanpassingen van de provincie in de inhoudelijke voorwaarden voor de beheerscontracten opeens niet meer in aanmerking komen voor ondersteuning. In de provincie Gelderland is dit gebeurd en dit heeft in elk geval in Graafschap tot gevolg gehad dat enkele boeren niet langer vergoed werden. Het heeft er bovendien toe geleid dat het draagvlak van boeren voor het landschapsbeleid afbrokkelt en in het verlengde daarvan het vertrouwen in de (provinciale) overheid.

In sommige nationale landschappen wordt wel gezocht naar manieren om boeren te ondersteunen in het landschapsbeheer dat zij uitvoeren, bijvoorbeeld in de vorm van groen-blauwe diensten, maar tot nu toe levert dit nog niet veel op. Zowel vanuit het rijk, als door enkele provinciale projectleiders worden er kansen gezien in een hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de EU. Nederland zet erop in dat boeren vergoed moeten kunnen worden voor zichtbare realisatie en instandhouding van gewenste maatschappelijke waarden, waaronder landschappelijke waarden<sup>45</sup>.

## 4.2 Financiering

De beschrijving en analyse van de financiering van de uitvoeringsprogramma's is onderverdeeld in achtereenvolgens:

- de verhouding tussen de beschikbare middelen en de ambities binnen de nationale landschappen;
- de financiële organisatie van de uitvoeringsprogramma's;
- de multiplier van investeringen in het nationaal landschap, zowel in de verhouding tussen de rijksmiddelen en middelen die beschikbaar worden gesteld door partijen uit de nationale landschappen zelf, als de verhouding tussen publieke investeringen en private investeringen.

### Verhouding beschikbare middelen en ambities

Het is gebleken dat de ambities van de provincies voor de nationale landschappen – vertaald in het programmeren van uitvoeringsprojecten – (veel) groter zijn dan de beschikbare middelen voor nationale landschappen. De belangrijkste oorzaak hiervoor ligt in de verwachting (en wens) van de provincies dat de financiële bijdrage van het rijk groter zou zijn. Daar komt bij dat het voor de provincies lange tijd

---

<sup>44</sup> Rekenkamer Oost-Nederland, 'De aanhouder wint – Onderzoek naar nationaal landschappenbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel', 2010

<sup>45</sup> Ministerie van LNV, 'Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020', 2008

onduidelijk was op hoeveel rijksgeld ze konden rekenen voor uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen.

De hoge verwachtingen en onduidelijkheid over de rijksbijdrage heeft ertoe geleid dat er voor verschillende nationale landschappen uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld op basis van een hoger budget dan uiteindelijk beschikbaar was. Ter illustratie: voor het nationaal landschap IJsseldelta is in eerste instantie een uitvoeringsprogramma opgesteld van in totaal 25 miljoen euro, waarbij werd uitgegaan van 12,5 miljoen euro rijksgeld. Voor alle 20 nationale landschappen is voor de ILG-periode 2007-2013 uiteindelijk ongeveer 53 miljoen euro rijksgeld beschikbaar gekomen. Voor IJsseldelta alleen ging men dus uit van een kwart van het budget dat uiteindelijk beschikbaar kwam voor alle 20 landschappen. Uiteindelijk bleek de oorspronkelijk gebudgetteerde rijksbijdrage van 25 miljoen euro ongeveer het tienvoudige van het rijksgeld dat beschikbaar kwam voor IJsseldelta, namelijk 1,2 miljoen euro.

Voor de gehele periode 2007-2013 stelt het rijk 53 miljoen euro beschikbaar. Dat is ongeveer 7,5 miljoen euro per jaar. Ook wanneer we deze rijksbijdrage voor de nationale landschappen afzetten tegen de inschatting van benodigde kosten voor inrichting en beheer van de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) wordt duidelijk dat het rijk weinig middelen beschikbaar stelt. De RLG gaat namelijk uit van 200-250 miljoen euro benodigd geld per jaar. Onlangs kwam KPMG op een inschatting van kosten voor beheer en 'herstel' in de nationale landschappen van ongeveer 2,8 miljard euro van 2011 tot 2020. Dat is gemiddeld 280 miljoen euro per jaar.

#### **KPMG onderzoek 'Duurzame financiering van landschap', 2010**

Op basis van een inschatting van benodigde investeringen voor herstel van het landschap en investeringen voor de aanleg van nieuwe landschapselementen\* berekent KPMG dat van 2011 tot 2020 ongeveer 1,6 miljard euro nodig is, oftewel gemiddeld 160 miljoen euro per jaar. De kosten zijn gebaseerd op investeringen in:

- herstel van bestaande landschapselementen;
- aanleg van nieuwe landschapselementen;
- water en aardkundige elementen;
- recreatieve ontsluiting;
- verwijderen storende gebouwen / objecten;
- herstel van historische bebouwing;
- vergoeding van grond door waardedaling.

Voor het beheer van de nationale landschappen is van 2011-2020 nog eens 1,2 miljard euro nodig, oftewel gemiddeld 120 miljoen euro per jaar.

*\* Deze inschatting is gemaakt voor wat betreft 'herstel' op basis van de uitvoeringsprogramma's van de nationale landschappen. Voor wat betreft 'aanleg nieuwe landschapselementen' zijn de inschattingen vooral gebaseerd op de doelstelling te komen tot een 10% 'groen-blauwe dooradering'. Deze doelstelling is enerzijds opgenomen in het SGR-2 en de Rijksnota 'Natuur voor mensen, Men voor Natuur' en anderzijds is deze gebaseerd op de expertise en*

In meerdere nationale landschappen waarvoor (eerste versies van) uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld die uitgingen van een hogere rijksbijdrage, moest geprioriteerd worden in de voorgenomen projecten. Aangezien er minder gelden beschikbaar waren, lag dan de keuze voor welke projecten het eerst uitgevoerd zouden worden en welke later (wanneer er toch voldoende middelen zouden zijn). In de meeste van deze gevallen heeft de lagere rijksbijdrage ook geleid tot een verlaging van de middelen die provincie en andere gebiedspartijen beschikbaar zouden stellen (de overige 50%). Partijen uit de regio hebben zo veelal vastgehouden aan de verdeling tussen rijk en regio van 50:50. Het argument dat hiervoor veelal wordt aangedragen is dat in de uitvoering van in feite nationaal beleid, het rijk ook een substantieel deel van de investeringen moet dragen en dit niet 'over de schutting kan gooien' naar de regio.

Nog los van het feit dat er hiermee minder budget vrijkwam voor investeringen in het landschap, heeft het naar beneden bijstellen van de verwachte rijksbijdrage in enkele gevallen ook geleid tot minder vertrouwen van gebiedspartners in het beleid voor de nationale landschappen. Het heeft in sommige nationale landschappen veel tijd en energie gekost om partijen toch betrokken te houden (bijvoorbeeld Gelderse Poort). Maar in Limburg zit de provincie bijvoorbeeld op de lijn dat wanneer het rijk niet meer prioriteit en belang geeft aan de nationale landschappen – met name vertaald in investeringen – de provincie dit ook niet doet. Hoe de huidige stand van zaken en het 'energieniveau' in de nationale landschappen ook is, nagenoeg alle projectleiders geven aan dat het van groot belang is om ook op lange termijn zicht te hebben op duurzame financiering. Het zal anders niet mogelijk zijn om de energie en betrokkenheid die – in meer of mindere mate – is losgekomen voor de nationale landschappen vast te houden.

### **Financiële organisatie**

De organisatie en inbedding van gelden voor de nationale landschappen verschilt sterk tussen de nationale landschappen. Voor sommige nationale landschappen is een relatief eenduidige relatie tussen het specifieke beleid en de doelen voor het nationale landschap enerzijds en de financiële programmering anderzijds, vastgelegd in een uitvoeringsprogramma voor het desbetreffende landschap. Voor andere landschappen is die relatie minder eenduidig. Vaak wordt dan meegelift op bestaande beleidstrajecten. Zoals al beschreven in paragraaf 4.1 leidt dit soms tot opname van het uitvoeringsprogramma voor het nationaal landschap in het (onderliggende gebiedsprogramma's van) het pMJP. En in meerdere landschappen wordt aangesloten bij andere lopende trajecten in het landelijk gebied, zoals het reconstructiebeleid (bijvoorbeeld in delen van Groene Woud en Arkenheer-



Eemland), maar ook 'generieke' beleidstrajecten en budgetten, zoals Belvedere<sup>46</sup>, EHS en andere ILG-doelen en -middelen.

Hoe de vorm van het uitvoeringsprogramma ook is, voor de financiering worden in vrijwel alle nationale landschappen verschillende 'potjes', ook vanuit de EU en provincies en gemeenten, verweven tot een uitvoeringsprogramma voor het nationaal landschap. De projectleiders van de nationale landschappen geven aan hiermee 'werk met werk' te kunnen maken. Bovendien komt dit de samenhang van ontwikkelingen in het landschap ten goede en kan er zo inhoudelijk en financieel een lijn worden aangebracht in de verschillende beleidstitels en financieringsstromen voor het landelijk gebied. Het risico van vervlechting van geldstromen is dat het de organisatie van het beheer van de gelden en de transparantie daarin niet ten goede komt. In de provincie Gelderland heeft onvoldoende toezicht op besteding van de middelen kunnen leiden tot een situatie waarin ineens al het geld voor de nationale landschappen op bleek te zijn.

#### **Subdiestop provincie Gelderland**

Het rijk heeft de provincie Gelderland € 12 miljoen verstrekt voor de periode 2007- 2013. Provincie Gelderland heeft dit bedrag aangevuld tot € 21 miljoen voor de zeven nationale landschappen binnen de provinciegrenzen. Een snelle rekensom deed de projectleiders van de zeven nationale landschappen geloven dat dit zou betekenen dat er € 3 miljoen voor elk nationaal landschap beschikbaar zou zijn vanuit rijk en provincie. Sommige projectleiders gaven aan ook een schriftelijke bevestiging van de toegekende middelen te hebben gekregen.

In de uitvoeringsprogramma's is rekening gehouden met dit subsidiebedrag en in alle gevallen is daar geld door de regiopartijen (gemeenten, waterschappen en soms andere gebiedspartners zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties) aan toegevoegd. Overigens is in de meeste uitvoeringsprogramma's direct gesteld dat de bijdrage vanuit rijk en provincie in ieder geval te gering zou zijn voor de eigenlijke investeringsambitie.

In oktober 2009 hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland een subdiestop aangekondigd. Vanwege onzorgvuldigheden in de boekhouding, bleken de gelden voor de nationale landschappen al eerder te zijn besteed dan gepland. De verklaring hiervoor wordt door de verschillende projectleiders op verschillende manieren uitgelegd. Zo zijn de middelen volgens een aantal projectleiders vooral ten goede gekomen aan één nationaal landschap in het bijzonder. Een andere verklaring is dat de middelen wel besteed zijn aan investeringen in de nationale landschappen, maar dan aan projecten die geen onderdeel uitmaakten van de officiële uitvoeringsprogramma's.

Dit lijkt erop te duiden dat provincie Gelderland geen schotten heeft toegekend aan de middelen per nationaal landschap en dat het toezicht op de besteding van middelen door de provincie Gelderland niet goed is verlopen.

De projectleiders van de verschillende nationale landschappen reageerden in elk geval verbaasd en

<sup>46</sup> Het Programma Belvedere en de bijbehorende subsidieregeling is per 31 december 2009 beëindigd.

teleurgesteld. Een gevolg van de subsidiestop is dat de projecten die nog in voorbereiding waren of al gereed voor uitvoering, maar nog niet beschikt waren, nu stil gelegd zijn. De Gelderse projectleiders geven aan dat er gelukkig voldoende energie is ontstaan in de nationale landschappen, wat ertoe leidt dat men de samenwerking voortzet en doorgaat met de lopende projecten. Bovendien wordt naar alternatieve financieringsbronnen gezocht, waarbij ook een nieuwe rijks- en provinciale bijdrage wordt verwacht.

Voor deze evaluatie maakt de financiële vervlechting het moeilijk om de toegevoegde waarde en effecten van specifiek de gelden voor de nationale landschappen direct en expliciet te relateren aan de ontwikkelingen in de gebieden zelf en – uiteindelijk – de effecten van deze ontwikkelingen.

Overigens is deze vervlechting van middelen voor de nationale landschappen ook meer inhoudelijk te verklaren. In tegenstelling tot bijvoorbeeld natuur of landbouw, is 'landschap' als zodanig geen functie. Zoals ook het RPB benadrukte in het rapport 'Nationale Landschappen - beleidsdilemma's in de praktijk' is landschap juist afhankelijk van de integratie van verschillende beleidsvelden (landbouw, natuur, recreatie, cultuurhistorie) en – in veel gevallen – ook de daaraan gekoppelde financieringsstromen<sup>47</sup>. Met het beleid voor nationale landschappen is er weliswaar een budget voor 'het landschap', maar dit is in vergelijking met het budget voor bijvoorbeeld andere, meer sectorale functies voor het landelijk gebied beperkt. De 53 miljoen euro voor de 20 nationale landschappen maakt onderdeel uit van een totaal budget voor het landelijk gebied in het ILG van ongeveer 3,2 miljard. Andersom gesteld, bepalen maatregelen op het gebied van waterhuishouding, landbouw en verkaveling, natuur en ook 'rode' ontwikkelingen mede hoe het landschap eruit ziet.

#### **Multiplier: verhouding tussen investeringen van het rijk en investeringen uit de regio**

De bijdrage van het rijk aan de nationale landschappen bedraagt altijd maximaal 50% co-financiering. De overige 50% moet komen van partijen uit het nationaal landschap: provincies en derden (gemeenten, waterschappen, grondbezitters, maatschappelijke organisaties, particulieren, andere partijen). Uit de documentenanalyse en de gesprekken blijkt dat het in elk nationaal landschap is gelukt voor de gebiedspartijen om minimaal de resterende 50% vrij te maken. In de meeste gevallen neemt de provincie daarvan het grootste deel voor haar rekening, gevolgd door de gemeenten uit het gebied en waterschappen.

In een aantal nationale landschappen dragen investerende gebiedspartijen meer dan de 50% die minimaal is vereist. Er is dan sprake van een multiplier van de rijksinvesteringen. In sommige gevallen gaat het dan om provinciaal geld, in andere gevallen gaat het ook om geld van de EU uit het Plattelandontwikkelingsprogramma (POP). En soms lijkt ook rijksgeld uit andere 'potjes', gericht op bijvoorbeeld recreatie, natuur en/of cultuurhistorie, gekoppeld te worden aan het

<sup>47</sup> Nationale Landschappen – beleidsdilemma's in de praktijk, Ruimtelijk Planbureau, 2007

uitvoeringsprogramma. Het kan dan bijvoorbeeld gaan andere ILG-middelen en middelen uit het Belvedere-beleid. Zo zijn er 'extra' middelen (bovenop de 50% co-financiering), maar het is de vraag of aanvulling met deze middelen – ILG, Belvedere, maar ook EU-geld – gezien moet worden als een multiplier van de gelden voor de nationale landschappen. Het gaat immers niet om gelden uit het gebied zelf. Bovendien gaat het om bestaande financieringsstromen die strikt genomen los staan van de nationale landschappen.

Hierdoor en vanwege de hierboven al beschreven vervlechting van financiële stromen is het erg lastig te beoordelen in hoeverre er sprake is van een multiplier vanuit de regio. Overigens bleek ook al uit eerdere studies en onderzoeken dat de verhouding tussen gelden van rijk en vanuit de regio – en daarmee de multiplier zoals hier bedoeld – lastig te bepalen is. Bijvoorbeeld in het onderzoek 'Naar een rijk landschap – Financiering Nationale Landschappen' uit 2008-2009<sup>48</sup> kan geen eenduidig beeld worden afgeleid over de multiplier.

Wanneer we toch op basis van de documentenanalyse en de gesprekken met de projectleiders de multiplier in beeld proberen te brengen, komen we tot onderstaande tabel.

Multiplier	Aantal	Nationale landschappen	
Verhouding rijksgeld : geld gebied ca. 1:1 (= 50% : 50%)	12	- Middag-Humsterland - Hoeksche Waard - Graafschap - Winterswijk - Gelderse Poort - Nieuwe Hollandse Waterlinie	- Groene Hart - Laag-Holland - Zuidwest-Zeeland - Heuvelland - Rivierengebied - Arkemheen-Eemland
ca. 1:2	3	- Noordelijke Wouden - Zuidwest-Friesland	- Groene Woud
> 1:2	5	- Drentse Aa - IJsseldelta - Noordoost-Twente	- Veluwe - Stelling van Amsterdam

Met bovenstaande kanttekening in het achterhoofd, is de multiplier kleiner dan de tabel doet vermoeden. Ter illustratie een concreet voorbeeld. In 5 nationale landschappen gaat het om een verhouding groter dan 1:2. Hierbij horen onder andere de 2 nationale landschappen uit Overijssel, IJsseldelta en Noordoost-Twente. Deze provincie heeft – nadat duidelijk werd dat de rijksbijdrage lager uit zou vallen – grotendeels vastgehouden aan haar eigen aanvankelijke voornemen om ongeveer 12,5 miljoen euro per nationaal landschap te besteden, ondanks het gegeven dat het rijk deze bijdrage uiteindelijk niet kon 'matchen'. Ook de gemeenten en

<sup>48</sup> 'Naar een rijk landschap – Financiering Nationale Landschappen', NovioConsult en Triple E

waterschappen uit het gebied houden grotendeels vast aan hun aanvankelijk voorgenomen bijdrage, die nog was gebaseerd op een verwachte hogere rijksbijdrage.

In het geval van de Veluwe is de verhouding > 1:2 te danken aan 10 miljoen euro provinciaal geld uit het traject 'Veluwe 2010' dat al in 2000 is gestart en waarvoor ook in de periode 2007-2014 provinciaal geld wordt besteed aan projecten die bijdragen aan doelen en thema's voor het nationaal landschap Veluwe. Verder geeft het uitvoeringsprogramma van de Veluwe ook aan dat andere ILG-middelen dan die voor de het nationaal landschap – opgenomen in het pMJP – aanvullend zijn op het uitvoeringsprogramma<sup>49</sup> en daarmee de specifieke doelen voor het nationaal landschap Veluwe. Het gaat om middelen voor recreatie, landschap en landbouw.

De voorbeelden van de nationale landschappen in de provincie Overijssel en het nationaal landschap Veluwe maken nog eens duidelijk dat het in verband met de vervlechting van financieringsstromen moeilijk is om eenduidig te bepalen of en in welke mate een multiplier-effect uitgaat van de gelden voor de nationale landschappen. Voor de provincie Overijssel is nog tamelijk eenduidig te bepalen dat de 'extra' middelen van de provincie gekoppeld zijn aan specifiek de 'titel' nationale landschappen. In het geval van de Veluwe echter bestond al een provinciaal programma – met een relatief groot budget – dat op verschillende manieren bijdroeg aan ontwikkeling van het landschap. In die zin is het helder dat in dit gebied meer geld beschikbaar is dan alleen het budget voor de nationale landschappen en dat dit leidt tot een groter aandeel van geld uit het gebied (c.q. van de provincie). Maar tegelijkertijd is dit niet direct te vertalen als een multiplier van het geld en beleid voor de nationale landschappen. Bovendien worden andere ILG-middelen – uiteindelijk ook vanuit het rijk afkomstig – ingezet om doelen voor het landschap te realiseren. Daar is niets op tegen, maar er is dan geen sprake van extra *regionaal* geld.

Ondanks bovenstaande kanttekeningen en beperkte betrouwbaarheid van de bovenstaande tabel, verwachten wij wel dat het algemene beeld dat de tabel oproept op hoofdlijnen juist is: in het merendeel van de nationale landschappen wordt geen multiplier gerealiseerd van de rijksmiddelen (c.q. een bijdrage van >50%).

#### **Multiplier: verhouding tussen publieke en private investeringen**

Vanuit beschrijving van de financiële organisatie valt op te maken dat financiering van de uitvoeringsprogramma's hoofdzakelijk vanuit de verschillende overheden – en hun verschillende 'potjes' – gefinancierd worden. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat projecten deels worden betaald door het rijk, deels door de provincie, een gemeente

---

<sup>49</sup> Overigens wordt in het uitvoeringsprogramma ook duidelijk gemaakt dat projecten die uit andere onderdelen van het PMJP kunnen worden gefinancierd niet in aanmerking komen voor middelen bestemd voor het nationaal landschap.

en het waterschap en dat deels EU-geld kan worden aangewend. Het grootste deel van de projecten wordt door één of meerdere van deze partijen gefinancierd.

Het overgrote deel van de investeringen in de nationale landschappen is daardoor publiek geld. Van de private en particuliere investeringen die wel gedaan worden, gaat het in de meeste gevallen om afzonderlijke (vaak kleinschalige) projecten. Vaak gaat het dan om agrariërs die een project uitvoeren op eigen terrein. Een voorbeeld is het realiseren van erfbeplanting in de IJsseldelta. In deze gevallen wordt vanuit het uitvoeringsprogramma een bijdrage geleverd en doet de agrariër zelf een investering. In het Groene Woud is wel een meer grootschalig initiatief om private / particuliere gelden te genereren, namelijk de Streekrekening Groene Woud.

#### **Streekrekening Groene Woud**

Het Groene Woud kent een eigen Streekkfonds. Hieruit worden initiatieven gefinancierd die bijdragen aan de ontwikkeling van het Groene Woud. De belangrijkste manier om dit fonds te vullen is via de Streekrekening Groene Woud, die samen met de Rabobank is ontwikkeld. Overheden, bedrijven en streekorganisaties kunnen een eigen Rabo\_Streekrekening openen bij één van de Rabobanken in het Groene Woud. Op het gestorte geld op deze rekening koppelt de Rabobank een marktconforme rente. Daarbovenop stort de Rabobank een extra opslag in het Streekkfonds. Deze extra opslag bedraagt momenteel 5% over het totaal van de rentevergoedingen van alle rekeningen. Hoe meer geld er op de streekrekeningen wordt gestort, hoe meer geld de Rabobank in het Streekkfonds stort.

Onder andere de provincie Brabant, gemeenten uit het gebied en ondernemers (waaronder Campina) hebben een streekrekening geopend. Dit levert nu ongeveer 300.000 euro per jaar op. Vertaald naar de periode 2007-2013 betekent dat een bijdrage van 2,1 miljoen euro. Ter vergelijking: de rijksbijdrage voor het Groene Woud bedraagt 1,2 miljoen euro voor dezelfde periode (NB. Dit bedrag is nog niet vrijgekomen, omdat het rijk nog niet heeft ingestemd met het programma, zie paragraaf 4.1).

Er zijn tal van adviezen en onderzoeken verschenen over mogelijke nieuwe financieringsconstructies voor het groene buitengebied. En ook in de nationale landschappen wordt gezocht naar manieren om meer private gelden te genereren. De baten van investeringen in het landschap worden immers ook deels door particulieren en bedrijven genoten. Het blijkt echter in de praktijk zeer moeilijk om particulieren en bedrijven direct (mee) te laten investeren in het landschap. Uit eerder onderzoek – en dan met name op basis van uitspraken van experts en betrokkenen bij landschapsbeleid – blijkt ook dat er niet te veel verwacht mag worden van private investeringen<sup>50</sup>. Als wenselijk verhouding wordt genoemd 25% rijk – 25% provincie – 25% gemeenten – 25% privaat/particulier. De verwachting is echter dat een maximale private bijdrage ligt rond ongeveer 15%<sup>51</sup>. Een dergelijke

<sup>50</sup> Vreke, J. (2010). Financieringsconstructies voor landschap. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur 7 Milieu, Werkdocument 188. Wageningen

<sup>51</sup> 'Naar een rijk landschap – Financiering Nationale Landschappen', NovioConsult en Triple E; 'Financiering van landschap, Notitie bij enkele rapporten over het thema', Kuhlman en De Graaff

verwachting wordt ook bevestigd in de gesprekken met de projectleiders van de nationale landschappen. Dit betekent ten opzichte van de huidige situatie wel dat er nog winst is te boeken op dit terrein.

**Uit: Financieringsconstructies voor landschap, J. Vreke, 2010**

“De resultaten van de analyse van de drie cases zijn weinig bemoedigend voor de mogelijke rol van private middelen bij ontwikkeling en beheer van landschap. Dit wordt nog versterkt door de constatering dat bij de selectie is gezocht naar cases die succesvol leken. Conclusies uit de analyse zijn dat (1) geen van de drie onderzochte financieringsconstructies geschikt is om in betekenisvolle mate private middelen voor landschap te verwerven, en dat (2) ontwikkeling en beheer van landschap op een ander dan het lokale niveau niet mogelijk zijn zonder aanzienlijke bijdrage uit publieke middelen.”

### 4.3 Samenwerking en organisatie

#### In de nationale landschappen

Ook in de wijze waarop in de nationale landschappen wordt samengewerkt, bestaat veel variatie tussen de nationale landschappen. In elk landschap bestaat een vorm van samenwerking en organisatie tussen in elk geval de provincie en partners die mede uitvoering geven aan het uitvoeringsprogramma, zoals gemeenten en waterschappen. In praktisch alle landschappen worden daarnaast – op een of andere manier – maatschappelijke organisaties (op het gebied van natuur en milieu, landbouw, recreatie), marktpartijen, burgers en/of particulieren betrokken bij het opstellen en uitvoeren van het uitvoeringsprogramma. In de nationale landschappen waarvoor een ‘visietraject’ is opgezet als basis voor het uitvoeringsprogramma (zie onder 4.1), zijn de partners uit het gebied in dat traject intensief betrokken.

De variatie in organisatie- en samenwerkingsvormen valt wederom voor een groot deel te verklaren vanuit de (beleids)historie van het gebied. Vanuit dat perspectief is in elk geval een onderscheid te maken tussen enerzijds gebieden waarvoor een ‘nieuwe’ samenwerkingsvorm is opgetuigd om uitvoering te geven aan het beleid voor de nationale landschappen. In deze gebieden was er veelal nog geen bestaand samenwerkingsverband dat benut zou kunnen worden voor uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen. Anderzijds zijn er nationale landschappen waarin is aangesloten bij bestaande organisatievormen en samenwerkingsverbanden in (delen van) de desbetreffende gebieden, die in veel gevallen al gericht waren op ontwikkeling van het landelijk gebied. Voorbeelden daarvan zijn Groene Woud (bestaande reconstructiecommissie), Middag-Humsterland (bestaande samenwerking tussen provincies en boeren uit het gebied op basis van een convenant uit 1998) en Stelling van Amsterdam (sinds 1996 opgenomen op de Unesco Werelderfgoedlijst). Argumenten om aan te sluiten bij bestaande samenwerkingsvormen zijn ingegeven vanuit de inhoudelijke samenhang tussen de thema’s waarop de bestaande organisaties werken en het beleid voor de nationale landschappen, het gegeven dat de voor het landschap relevante partijen ‘al om tafel

zitten' en elkaar kennen en vanuit de wens het aantal samenwerkingsverbanden en organisaties voor het landelijk gebied niet onnodig te stapelen met het risico op een gebrekkige samenhang in beleid en uitvoering.

Een ander kenmerkend onderscheid is te maken tussen samenwerkingsverbanden die specifiek gericht zijn op uitvoering van het beleid voor het nationaal landschap en meer 'brede' – vaak bestaande – gebiedsorganisaties die ook gericht zijn op andere, weliswaar gerelateerde doelen. Voorbeelden van deze laatste zijn de 'Plattelânsprojekten' in Friesland (Noordelijke Wouden en Zuidwest-Friesland), de Streekorganisatie Groene Woud en de Commissie Hoeksche Waard (samenwerkingsverband tussen de 5 gemeenten uit het gebied). Hier tegenover staan onder andere IJsseldelta met een programmabureau en samenwerkingsverbanden die zich specifiek richten op het nationaal landschap en Laag-Holland waarvoor een aparte Stuurgroep is opgericht voor het nationaal landschap.

De variatie in organisatie- en samenwerkingsvormen hangt samen met de rol en sturingsstijl die de provincie hanteert, in sommige gevallen al vanuit eerdere beleidstrajecten in de gebieden. Grofweg is een onderscheid te maken tussen enerzijds regisserende provincies en anderzijds faciliterende provincies. In de regisseursrol (onder andere Laag-Holland, Groene Hart, Stelling van Amsterdam) stelt de provincie zich pro-actief op. De provincie neemt het voortouw in planvorming, het opstellen van het uitvoeringsprogramma en heeft een centrale rol in aansturing van de uitvoering van beleid. Vaak gebeurt dit via een stuurgroep onder voorzitterschap van de verantwoordelijk gedeputeerde. Uiteraard is er wel sprake van samenwerking tussen talloze partners in het gebied en is er voor deze partijen ruimte voor inbreng van eigen ideeën en initiatieven. Maar in dit samenspel is de provincie met name de partij die 'trekt' en processen stuwt.

Faciliterende provincies laten het opstellen van het uitvoeringsprogramma en/of het inventariseren van projecten en de uitvoering daarvan veel meer over aan de partners in het gebied zelf. Daarmee hanteren ze veel meer een 'bottom-up'-benadering. De provincie ondersteunt vervolgens de partners uit het gebied met kennis, ervaring, menskracht en financiering. Vaak belasten faciliterende provincies deze taak door aan bestaande organisaties in (delen van) het gebied, die veelal een onafhankelijke voorzitter hebben. Voorbeelden zijn de 'Streekorganisatie' in het Groene Woud, het 'Plattelandshuis' voor Graafschap en Winterswijk en de 'Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv)' in Arnhem-Eemland. In deze gevallen participeert de provincie 'slechts' als één van de partners uit het gebied en is het niet de trekker of voorzitter van (het bestuur van) de organisatie. Wel blijft uiteindelijk de provincie formeel altijd verantwoordelijk en bevoegd voor de uitvoering van beleid en toekenning van middelen. Maar in veel van de gevallen fungeren deze gebiedsorganisaties ook als streekcommissie, waarmee ze een zwaarwegende adviserende rol hebben richting Gedeputeerde Staten. Daarmee hebben de organisaties in de praktijk toch een centrale positie in de uitvoeringsprogramma's van de nationale landschappen. De provincie Friesland gaat

nog verder in de 'bottom-up'-benadering. Voor Noordelijke Wouden en Zuidwest-Friesland zijn uitvoeringsprogramma's opgesteld met daarin alleen criteria en thema's voor projecten, maar nog geen projecten zelf. Inventarisatie daarvan plus de uitvoering wordt overgelaten aan partners uit het gebied, ondersteund door de provincie. Zoals blijkt uit deze voorbeelden, is er een glijdende schaal in het 'faciliteren' van de provincie, soms doorschuivend richting 'delegeren'. Nationaal landschap Hoeksche Waard is daarvan het meest duidelijke voorbeeld.

#### **Gebiedswerkshop nationaal landschap Hoeksche Waard**

In de Hoeksche Waard treedt de Commissie Hoeksche Waard (CHW, inmiddels 'Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard') – een samenwerkingsverband tussen de 5 gemeenten uit het gebied – op als trekker van de uitvoering van het beleid voor het nationaal landschap. Visievorming vindt plaats in de regionale structuurvisie van de 5 gemeenten, opgesteld door de commissie. De CHW stond ook aan de lat voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma en voor de uitvoering ervan. De provincie blijft hierin 'op afstand' en geeft minimale ondersteuning (bijvoorbeeld in menskracht). Uit de gebiedswerkshop in de Hoeksche Waard blijkt dat de gebiedspartners meer betrokkenheid en steun van de provincie willen. Daarbij wordt vaak de vergelijking gemaakt met het Groene Hart, waarop de provincie wel stevig inzet (ook financieel).

Deze rol van de provincie komt vooral voort uit de (beleids)historie van het gebied en met name de aanduiding als nationaal landschap van de Hoeksche Waard. Voor het uitbrengen van de Nota Ruimte had de provincie Zuid-Holland het voornemen om in de noordrand van de Hoeksche Waard een bovenregionaal bedrijventerrein te realiseren. Dit stuitte op veel verzet in de Hoeksche Waard zelf. Vanuit het gebied is daarom een lobby opgestart – ook in de richting van de Tweede Kamer – die uiteindelijk heeft geleid tot opname van de Hoeksche Waard als nationaal landschap in de definitieve versie van de Nota Ruimte, PKB-deel 4. In het eerdere kabinetsstandpunt over de Nota Ruimte kwam de Hoeksche Waard namelijk nog niet voor<sup>52</sup>.

Er zijn geen aanwijzingen dat de rol van de provincie de effectiviteit en het 'succes' van samenwerking in het gebied – en in het verlengde daarvan, de effectiviteit van het beleid voor de nationale landschappen in het algemeen – kan verklaren. In het geval van het Groene Woud wordt de faciliterende rol van de provincie en de 'bottom-up' benadering over het algemeen gewaardeerd. Gebiedspartners verenigd in de Streekraad en het Streekhuis benutten de ruimte die de provincie laat voor invulling van het beleid voor de nationale landschappen en de uitvoering van daarbinnen passende projecten. Dit heeft geleid tot veel energie en betrokkenheid in het gebied (zie verder ook onder paragraaf 4.5). In Zuidwest-Zeeland heeft de provincie zich juist te afwachtend opgesteld, volgens de een recent rapport van de rekenkamer Zeeland. Hierin staat dat de gebiedspartners, met name de maatschappelijke organisaties, vinden dat de provincie te weinig de regie voor het nationaal landschap in handen neemt. Eén van de aanbevelingen aan GS uit het

<sup>52</sup> In de Vijfde Nota kwam de Hoeksche Waard wel voor als nationaal landschap



rapport is dan ook om een gedeelde visie op regievoering door de provincie op te stellen<sup>53</sup>.

#### **Onderzoek Rekenkamer Zeeland - Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland (2010)**

“In de uitvoering van haar beleid heeft de provincie te maken met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers (bewoners, ondernemers). Uitgangspunt is een nauwe samenwerking met deze actoren.

In de praktijk blijken vooral onduidelijkheden te bestaan over visie, gebiedsbegrenzing, rolverdeling (met name de regiefunctie), subsidiëring en communicatie. Daarnaast zijn veel Zeeuwse burgers niet op de hoogte van het bestaan van het concept Nationaal Landschap.

De oorzaak van de onduidelijkheden ligt voornamelijk in de rolopvatting die de provincie hanteert en die in een aantal gevallen afwijkt van de verwachtingen die andere actoren hierbij hebben. Als verklaring voor deze rolopvatting wordt het grote verschil in verwachte rijks gelden en toegekende rijks gelden genoemd.

De provincie neemt, met name volgens de maatschappelijke organisaties, te weinig de regie in handen. De provincie kiest voor een duidelijk decentraal gevoerd beleid waar verantwoordelijkheden (ook voor de communicatie) voornamelijk in de drie deelgebieden worden gelegd.

Al met al stellen wij vast dat de voorwaarden (voor een doeltreffend beleid) deels aanwezig zijn, maar dat een aantal ervan onvoldoende is ingevuld en uitgewerkt. Met een voor alle betrokken duidelijke (her)beschrijving van visie, taken, overleg en regievoering, financiering, rapportage en door een direct verband te leggen met een op actiepunten herschreven communicatieplan worden voorwaarden geschapen die kunnen leiden tot een doeltreffend beleid.”

#### **Samenwerking tussen rijk, provincies en gemeenten**

De indruk van de provinciale projectleiders is dat het rijk aanvankelijk zoekende was naar zijn eigen rol in de nationale landschappen. In feite geeft de oud-programmaleider aan rijkszijde ook aan dat dit het geval was (vanwege de hybride constructie waarvoor gekozen is, zie hoofdstuk 2). Bovendien was, zeker in het begin, sprake van veel scepsis en zelfs weerstand over ‘weer’ een nieuw concept voor het buitengebied. Provincies, gemeenten en partijen uit het gebied, met name agrariërs, vreesden beperkingen voor bestaande en nieuwe activiteiten. Het rijk heeft daardoor voorzichtig willen opereren en zocht hierin naar de juiste modus. Het rijk heeft verschillende initiatieven genomen om provincies te faciliteren in de uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen. Zo is aan enkele nationale landschappen aangeboden workshops te organiseren om de kernkwaliteiten verder uit te werken. In onderstaand kader is een aantal andere initiatieven opgenomen dat het rijk heeft ondernomen om de uitvoering van het beleid te faciliteren.

<sup>53</sup> Rekenkamer Zeeland, ‘Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland; onderzoek naar de aanwezigheid van voorwaarden voor doeltreffend beleid’, maart 2010

### Rijksinitiatieven in het faciliteren van de uitvoering van het beleid

Op verschillende manieren heeft het rijk invulling gegeven aan zijn faciliterende rol. Een overzicht van enkele initiatieven:

- Organiseren van congressen over de nationale landschappen
- Beoordeling van de uitvoeringsprogramma's voor de afzonderlijke nationale landschappen;
- Participatie in en advisering over concrete gebiedsopgaven;
- Verzorgen kennisontwikkeling en –uitwisseling met WUR/Alterra en RCE;
- Organiseren studiereis naar Engeland, samen met vertegenwoordigers van de provincies, nationale landschappen en betrokken maatschappelijke organisaties;
- Op het gebied van communicatie, onder andere:
  - o realisatie van boek ANWB 'Nationale landschappen en parken';
  - o verzorgen websites ([www.mooierlandschap.nl](http://www.mooierlandschap.nl); [www.nationalelandschappen.nl](http://www.nationalelandschappen.nl));
  - o ontwikkelen huisstijl nationale landschap (o.a. logo en motto)
  - o verzorgen digitale nieuwsbrief
  - o onderhouden databank met relevante onderzoek, rapporten en adviezen
  - o ANWB-borden voor elk landschap langs de snelwegen
  - o ondersteunen van een tv-serie van de NCRV over de nationale landschappen

Het rijk heeft ook geregeld geprobeerd om de provincies bij elkaar te brengen om kennis uit te wisselen en meer met elkaar samen te werken. Volgens de geïnterviewden aan rijkszijde hebben de provincies echter op een gegeven moment aangegeven hier niet veel heil in te zien, waardoor er op dit gebied nu niet zo veel meer gebeurt. De oud-programmaleider van LNV is nog steeds van mening dat op dit gebied kansen liggen voor de nationale landschappen. En uit de gesprekken met de provinciale projectleiders blijkt er bij een aanzienlijke groep toch behoefte te zijn om kennis en ervaringen uit te wisselen. Een verdergaande stap in de samenwerking zou kunnen zijn om een samenwerkingsorgaan op te richten, vergelijkbaar met de organisatie voor de Nationale Parken. In de ogen van de provincie is de grootste tekortkoming van het rijk in zijn rol als facilitator de te lage financiële bijdrage voor wat *nationale* landschappen zijn (zie ook onder 4.2).

### Samenwerkingsorganisatie van de 20 Nationale Parken

“De Stichting Samenwerkingsverband Nationale Parken (SNP) is een samenwerkingsverband tussen de twintig Nationale Parken, de overheid, grondeigenaren, terreinbeheerders en natuurorganisaties. De belangrijkste partners zijn de Nederlandse Nationale Parken, het Ministerie van LNV, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, De Landschappen, de Federatie Particulier Grondbezit en het IVN. Het doel van de stichting is om van de Nationale Parken bijzondere en aantrekkelijke natuurgebieden maken. In de parken is ruimte voor natuurgerichte recreatie, onderzoek, voorlichting en educatie.

Elk park heeft een eigen Overlegorgaan. De Overlegorganen bestaan uit vertegenwoordigers van publiekrechtelijke instanties (zoals gemeenten, waterschappen en provincies) en privaatrechtelijke instanties (zoals grondeigenaren en terreinbeheerders). Soms zijn ook belangengroepen in het Overlegorgaan vertegenwoordigd. De voorzitter van een Overlegorgaan is onafhankelijk en wordt

benoemd door de minister van LNV.

Het Algemeen Bestuur van de Stichting SNP bestaat uit de voorzitters van de Overlegorganen van de Nationale Parken. Het Dagelijks Bestuur van de Stichting SNP wordt gekozen uit en door het Algemeen Bestuur en bestaat uit maximaal vijf leden, waaronder de voorzitter, vice-voorzitter, secretaris en penningmeester.”

Bron: [www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl):

Over het algemeen vindt men zowel aan rijkszijde, als aan de kant van de provincies dat het contact tussen beide goed en constructief verloopt. Nagenoeg alle provincies geven wel aan dat het contact met het rijk zeer beperkt is. Daarbij horen twee type reacties van de provinciale projectleiders. Een aantal projectleiders zegt dit prima te vinden en vindt dat het rijk de ruimte voor de provincie vooral zo ruim mogelijk moet houden. Andere projectleiders verwachten een meer proactieve houding van het rijk die de provincies meer stimuleert aan de slag te gaan met de nationale landschappen. Meer concreet wordt genoemd dat het rijk het concept nationale landschappen aan zich verder zou kunnen ontwikkelen en – in het verlengde daarvan – meer bekendheid kan geven aan de ‘titel’ nationale landschappen. Het zou niet moeten blijven bij een ‘beleidsstempel’ maar een breed bekend concept moeten worden, vergelijkbaar met de (ook 20) Nationale Parken. Dat zou helpen de bewustwording en (daarmee) de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten (zie onder 4.1). Tot slot zijn nagenoeg alle provinciale projectleiders het erover eens dat de rijksbijdrage hoger zou moeten zijn (zie onder 4.3).

Hoe de houding van de provincie ten opzichte van het rijk ook is, er is een breed (impliciet) gevoel dat het toch vooral de provincies zijn die ‘iets maken’ van de nationale landschappen, en niet het rijk. Voor de meeste projectleiders ligt het ‘eigenaarschap’ van de nationale landschappen dan ook bij de provincie, niet bij het rijk.

De samenwerking tussen provincies en gemeenten in het programmatisch spoor wordt door de provinciale projectleiders over het algemeen als goed ervaren. De vaak kleine gemeenten in de nationale landschappen zijn bereid om relatief grote investeringen te doen ten behoeve van uitvoering van de uitvoeringsprogramma’s. Ook de waterschappen zijn in veel gevallen betrokken in de nationale landschappen en dragen via projecten in de waterhuishouding bij aan de ontwikkeling van het nationaal landschap. Anderzijds zien we binnen sommige nationale landschappen ook duidelijke verschillen in de mate waarin partners ‘meedoen’ en zich inzetten voor het nationaal landschap

#### **Gebiedswerkshop nationaal landschap Winterswijk**

Het nationaal landschap Winterswijk omvat de gemeenten Aalten, Groenlo, Lichtenvoorde en Winterswijk. Kijkend naar de beleidshistorie heeft de gemeente Winterswijk al een rijke historie als waardevol cultuurlandschap (WCL). Deze beleidshistorie is zichtbaar in de betrokkenheid bij in het

nationaal landschap. Zowel in het planologisch spoor als in het programmatisch spoor is de gemeente Winterwijk actiever dan de andere gemeenten.

Ook het contact en de afstemming tussen overlappende nationale landschappen (geldt voor Stelling van Amsterdam, Groene Hart en Nieuwe Hollandse Waterlinie) wordt door betrokkenen als positief ervaren. In nationale landschappen die meerdere provincies overlappen<sup>54</sup> is in veel gevallen de organisatie rond opstellen en uitvoering van het uitvoeringsprogramma hierop aangepast. Voor het Groene Hart, Arnhem-Eemland en Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn interprovinciale Stuurgroepen opgetuigd, ondersteund door een (interprovinciaal) programma-/projectbureau. In met name het Groene Hart en de Nieuwe Hollandse Waterlinie is het rijk ook sterker betrokken dan in de andere nationale landschappen. Voor de Stelling van Amsterdam neemt de provincie Noord-Holland de regie en stemt zonedig af met de provincie Utrecht (slechts een klein deel ligt in Utrecht). Dit verloopt goed. Het Rivierengebied wijkt enigszins af van de andere interprovinciale landschappen, doordat het Gelders en Utrechts deel (Kromme Rijn) elk een apart uitvoeringsprogramma hebben en eigen bijbehorende samenwerkingsverbanden. De reden voor deze scheiding is dat beide gebieden in de ogen van de provincies verschillend zijn (landschappelijk). Bovendien is er een duidelijke in het landschap zichtbare grens; de Nederrijn / Lek. In Arnhem-Eemland werken beide provincies wel samen via één samenwerkingsverband en onder één uitvoeringsprogramma. In dit nationaal landschap is bijvoorbeeld ook een deel van de financiële bijdrage van de provincie Gelderland, ingezet voor recreatieve routes in het Utrechts deel. Uiteindelijk komt dit ook het Gelders deel ten goede, aangezien dit gebied (Arnhem) een Natura 2000 gebied is. Het is de bedoeling de recreatieve druk van dit gebied af te halen en te verleggen naar het Utrechts deel (Eemland).

#### 4.4 Maatschappelijke relevantie en betrokkenheid (draagvlak)

Aanvankelijk bestond er de nodige weerstand tegen de nationale landschappen. Bij provincies en gemeenten, maar vooral bij de boeren uit de gebieden. Men vreesde voor het 'zoveelste' concept en beleidsregime voor delen van het landelijk gebied, wat uiteindelijk niks zou opleveren maar wel beperkingen met zich meebracht. Vanuit het rijksprogramma nationale landschappen is in de beginperiode dan ook sterk ingezet op het verkrijgen van draagvlak onder de provincies. De provincies hebben er op hun beurt op ingezet om gemeenten, boeren en andere partijen 'mee te krijgen'. Overigens was er niet alleen weerstand. Hoeksche Waard en Groene Woud hebben gelobbyd om als nationaal landschap aangewezen te worden. En de partijen uit Groesbeek-Ooijpolder hebben er sterk op ingezet om opgenomen te worden in de Gelderse Poort.

<sup>54</sup> Bijvoorbeeld het Groene Hart: 3 provincies, meer dan 50 gemeenten.

Uiteindelijk is het in belangrijke mate gelukt draagvlak voor het beleid te krijgen in de nationale landschappen. Er is veel energie en betrokkenheid bij partijen uit de nationale landschappen zelf ontstaan. De Rekenkamer Oost heeft in zijn onderzoek naar de nationale landschappen op basis van een enquête het draagvlak gepeild onder de gebiedspartners. Daaruit blijkt ook dat 59% van de partners in Gelderland achter het nationaal landschappenbeleid staat en 84% van de partners in Overijssel<sup>55</sup>.

In vrijwel alle landschappen is een brede waaier van partijen uit het gebied betrokken (zie ook onder 4.3). De projectleiders van de nationale landschappen geven aan dit van groot belang te vinden. De belangrijkste redenen daarvoor zijn om draagvlak te genereren en te houden, om vanuit de verzamelde kennis en expertise van de gebiedspartners de juiste projecten te inventariseren en om projecten op een goede manier in te passen in het bestaande landschap, rekening houdend met bijvoorbeeld landbouwactiviteiten, de waterhuishouding, cultuurhistorische waarden, toeristisch-recreatieve kansen, etc. Dit leidt echter nog in beperkte mate tot investeringen van private / particulieren. De meeste projecten worden uitgevoerd en gefinancierd door provincie, gemeenten en waterschappen.

Burgers zijn soms betrokken in de samenwerkingsverbanden in de nationale landschappen. Meestal in de vorm van een Vereniging Kleine Kernen of lokale dorpsraden. Maar in Arkemheen-Eemland is door particulieren een vereniging 'Vrienden van het nationaal landschap' opgericht, specifiek gericht op het nationaal landschap. Deze vereniging organiseert bijvoorbeeld stands op markten, lezingen, excursies en andere activiteiten. Ondanks een eventuele betrokkenheid van dergelijke organisaties, vragen veel projectleiders van de nationale landschappen zichzelf af of burgers, maar ook bedrijven, uit de nationale landschappen zelf – 'de buurvrouw en het garagebedrijf op de hoek' – weten dat ze in een nationaal landschap wonen en gevestigd zijn. Laat staan of het nationaal landschap als zodanig, en de unieke waarden die er voorkomen, ook bewust ervaren worden in het gebied. Zoals één van de projectleiders het zei: pas als je er echt stil bij staat, kun je beseffen dat het gaat om een uniek stukje Nederland. Maar in het 'leven van alle dag' is het gewoon het gebied waar je woont en werkt. Niets meer en niets minder.

En zo werpen sommige projectleiders de vraag op of nationale landschappen niet (nog) te veel 'papierconcepten' zijn; bekend bij ambtenaren en professionals, maar niet bij de mensen die in het gebied zelf wonen en werken. En uiteindelijk, zo is de redenering van een aantal projectleiders, is er de beste kans op behoud en ontwikkeling van het nationaal landschap – en zo mogelijk bijbehorende private/particuliere investeringen – als de bewoners en bedrijven in het gebied zelf bewust zijn van de unieke landschappelijke waarden van het gebied en de kansen die daarbij horen (met name op het gebied van toerisme en recreatie). Om de bekendheid van zowel het concept nationale landschappen, als de specifieke unieke

---

<sup>55</sup> Rekenkamer Oost, 'De aanhouder wint – onderzoek naar nationaal landschappenbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel', 2010

waarden van een gebied te vergroten, zijn er in veel nationale landschappen communicatie- en promotieactiviteiten in het uitvoeringsprogramma opgenomen. Zo zijn er in een aantal landschappen (onder andere IJsseldelta en Winterswijk) vanuit de uitvoeringsprogramma's initiatieven ondernomen om 'het verhaal van het landschap' te vertellen aan bewoners en bezoekers. Gericht op bewustwording van de cultuurhistorie van het gebied en – zo is de bedoeling – leidend tot meer betrokkenheid bij het behoud en de ontwikkeling van de unieke waarden in het gebied. Een voorbeeld hiervan is het stimuleren van het 'gastheerschap' voor het nationaal landschap Drentsche Aa onder bedrijven en ondernemers.

#### **Gastheerschap in Drentsche Aa**

In de Drentsche Aa is een opleiding opgezet tot 'gastheer / gastvrouw nationaal landschap'. Bewoners en ondernemers uit het gebied kunnen met deze opleiding gecertificeerd worden als gastheer / gastvrouw. Deze gastheren kunnen 'het verhaal' van het landschap vertellen en kunnen informatie geven over verblijf en activiteiten in het gebied. In plaats van één bezoekerscentrum, zijn er op deze manier op verschillende plaatsen veel kleinere informatiepunten met persoonlijke 'één-op-één informatie'. Inmiddels zijn ongeveer 80 gastheren en gastvrouwen opgeleid, vooral ondernemers uit het gebied, zoals eigenaren van campings, horeca, verblijfsaccommodatie. De adressen van deze gastheren zijn herkenbaar aan een gevelbordje.

Andere voorbeelden zijn publieksdagen voor het nationaal landschap (onder andere georganiseerd in Graafschap en IJsseldelta). Deze worden georganiseerd om het publiek 'kennis te laten maken' met het gebied en zijn unieke waarden. In een aantal landschappen wordt – veelal in samenwerking met een regionaal bureau voor Toerisme – ingezet op promotie van het gebied voor recreatie en toerisme (bijvoorbeeld in Rivierengebied, Gelderse Poort). En in een aantal nationale landschappen wordt nagedacht over en gewerkt aan de vermarkting van het nationaal landschap onder een bepaald merk ('branding'). Dit gebeurt onder andere in de Nieuwe Hollandse Waterlinie en het Groene Woud.

#### **Branding – Nieuwe Hollandse Waterlinie en Groene Woud**

Het projectbureau van de Nieuwe Hollandse Waterlinie heeft recentelijk alle 20.000 ondernemers uit het gebied aangeschreven om samen te werken aan de ontwikkeling van producten en diensten onder het merk 'Waterlinie'. Het idee hiervan is om hiermee op langere termijn een sterk, duurzaam, privaat gedragen én geborgd merk van de Nieuwe Hollandse Waterlinie te behouden. Inmiddels is een groep van zo'n 60 ondernemers actief geworden om het merk te ontwikkelen. Het gaat om een mengeling van horecabedrijven, evenementenbureaus, creatieve industrie en exploitanten van de forten binnen de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Een belemmering voor sommige nationale landschappen in het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid is dat de afbakening en/of benaming van de nationale landschappen niet als zodanig wordt beleefd in het gebied. Een voorbeeld is Zuidwest-Zeeland. Dit landschap bestaat in feite uit 3 delen die elk afzonderlijk

meer bekendheid hebben en als op zichzelf staande gebieden worden 'ervaren' dan het nationaal landschap als geheel. Het feit dat deze drie deelgebieden verspreid zijn over 3 (schier)eilanden is daarin nog eens een belangrijke factor. Overigens zijn het niet alleen burgers en bedrijven die moeite hebben met een in hun ogen 'kunstmatig' gebied. Zo is de Gelderse Poort – overigens op aandringen vanuit het gebied zelf – begrensd als nationaal landschap boven en onder de Waal. De bestuurders en professionals waren het niet gewend om te denken 'over de rivier' en kenden elkaar daardoor ook nauwelijks. Daardoor werd lange tijd de kat uit de boom gekeken en verliep – met name in eerste instantie – het totstandkomingsproces en de uitvoering van het uitvoeringsprogramma moeizaam.

#### 4.5 Nationale Snelwegpanorama's

In de uitvoeringsprogramma's wordt niet ingegaan op de Nationale Snelwegpanorama's, aangezien de structuurvisie hierover in 2008 is vastgesteld en de meeste uitvoeringsprogramma's in 2006 en 2007. Er zijn daardoor in deze programma's geen concrete projecten opgenomen gericht op het behoud en ontwikkeling van de Snelwegpanorama's.

Echter, ook uit de gesprekken met de projectleiders uit de nationale landschappen blijkt dat er na de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving geen projecten of initiatieven zijn gestart die zich richten op de snelwegpanorama's in het gebied. De redenering van de projectleiders is dat de projecten die bijdragen aan het behoud en ontwikkeling van de nationale landschappen ook bijdragen aan de doelen voor de snelwegpanorama's. Bovendien wijzen ze erop dat aan de snelwegpanorama's geen middelen zijn gekoppeld. Meer in het algemeen blijkt uit de gesprekken dat de snelwegpanorama's weinig tot geen aandacht krijgen vanuit het programmatisch spoor. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de snelwegpanorama's met name gericht zijn op behoud en minder op ontwikkeling. (Zie verder ook hoofdstuk 3 voor de doorwerking van de Snelwegpanorama's in het planologisch spoor.)

#### 4.6 Uitvoering

De uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen is inmiddels – gerekend vanaf de Nota Ruimte – 5 jaar op gang. De uitvoeringsprogramma's zijn opgesteld voor een periode tot 2013 (gekoppeld aan de financiering uit het ILG). Over het algemeen bestaat het beeld dat de uitvoering op schema ligt. Dat blijkt ook uit de Midtermreview van het ILG (onderdeel landschap). Daar waar dat niet het geval is, zijn er in veel gevallen 'aanloop-problemen' geweest, bijvoorbeeld vanwege een aanvankelijk gebrek aan draagvlak onder gebiedspartners (bijvoorbeeld in Rivierengebied) en/of onvoldoende projectideeën (Zuidwest Friesland, Noordelijke Wouden). In deze gebieden heeft de provincies haar acties met name gericht op het vlot trekken van deze processen en dat heeft in de meeste gevallen geleid tot een inhaalslag in het programmeren en uitvoeren van de projecten. In Zuidwest-Friesland

---

en Noordelijke Wouden heeft het er zelfs toe geleid dat uiteindelijk meer projectideeën zijn ingediend, dan er budget beschikbaar is. Tegenover deze 'slow starters' staan enkele landschappen waar het (rijks)geld al op is (bijvoorbeeld Drentsche Aa). De provincie Gelderland kent hierin een bijzondere situatie, zie paragraaf 4.2.

De projectleiders geven aan dat het nog te vroeg is om effecten te kunnen meten. Weliswaar worden de verandering met uitvoering van de projecten zichtbaar in het landschap, maar dat is nog onvoldoende om alleen op basis daarvan uitspraken te doen over de effecten op de doelen voor de nationale landschappen. Het brede gevoel is dat wat er gebeurt, goed is voor behoud en ontwikkeling van het landschap en bijdraagt aan de beleidsdoelen voor de nationale landschappen. De oud-programmaleider van het rijk deelt dit gevoel. Daaraan voegen zowel de geïnterviewde rijksvertegenwoordigers, als de projectleiders meteen aan toe dat meer mogelijk was geweest wanneer meer financiële middelen beschikbaar waren. Bovendien zijn er zorgen over de financiële toekomst van het beheer van het landschap. Het is de vraag in hoeverre dit duurzaam geborgd kan worden (zie ook 4.1).

Helder is ook dat aanvankelijke scepsis over de nationale landschappen in de meeste gevallen is omgezet naar (groeiend) enthousiasme. In veel nationale landschappen is energie vrijgekomen onder provincie, gemeenten, waterschappen en particuliere en maatschappelijke partners uit het gebied. Partners voelen zich betrokken bij en trots op het nationaal landschap. Zowel de 'titel' nationaal landschap, als het gegeven dat het beleid toch met name ontwikkelingsgericht is, worden door de projectleiders aangedragen als verklaringen voor de omslag. De losgekomen energie heeft zich overigens vertaald in investeringen van gemeenten en waterschappen uit het gebied, maar heeft nog niet geleid tot veel private en particuliere investeringen (zie onder 4.2).

Er zijn weinig belemmeringen in de uitvoering die specifiek gekoppeld zijn aan het beleid voor de nationale landschappen. Of anders gezegd: er zijn geen meer of andere problemen dan die in 'reguliere' (groene) gebiedsontwikkeling, zoals een beperkte planologische ruimte, te weinig financiële middelen en soms langdurige procedures en processen. Een specifiek zorgpunt vanuit de projectleiders is wel dat in tijden van bezuinigingen, partijen sneller geneigd zijn te bezuinigen op 'groene' doelstellingen dan op 'rode' doelstellingen. Al dan niet met die vrees in het achterhoofd is er een duidelijk oproep van nagenoeg alle projectleiders aan het rijk om het beleid voor de nationale landschappen de tijd te geven. Niet alleen omdat velen van mening zijn dat er goede dingen gebeuren en het beleid in de praktijk nog maar kort in werking is, maar vooral ook om te voorkomen dat het opgebouwde vertrouwen en draagvlak bij gebiedspartners afbrokkelt bij het verlaten van het concept (al dan niet ingeruild tegen 'weer' een nieuw concept). Het zou bij sommige partijen het beeld bevestigen van de onbetrouwbare overheid die van het ene op het andere moment van 'speeltje' wisselt. De Rekenkamer Oost voegt daar nog aan toe



dat gebiedspartners ‘ongeduldig’ zijn: men wil snellere en meer resultaten binnen afzienbare tijd. Ook dat kan een risico zijn voor het instandhouden van het opgebouwde draagvlak.

Overall hebben de projectleiders echter het geloof dat het alleen maar beter kan gaan met de nationale landschappen. Zodra men er echt aan gewend is, beleid en andere uitvoeringstrajecten er goed op afgestemd zijn en er resultaten zichtbaar worden, zal het concept zichzelf versterken. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is echter de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen.

#### 4.7 Slot

De uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen via het programmatisch spoor laat veel verschillen en variatie zien onder de 20 nationale landschappen. Zowel wat betreft vorm en inhoud en van uitvoeringsprogramma’s, als de financiering van de uitvoeringsprogramma’s, de organisatie en sturing van de uitvoering, de maatschappelijke betrokkenheid bij de nationale landschappen en de wijze waarop de uitvoering plaatsvindt.

Deze verschillen in de uitvoering van het beleid zijn veelal te verklaren uit de verschillen in de specifieke beleidscontext en de betrokkenheid van en het draagvlak onder partijen en particulieren uit het gebied. Daarmee is het moeilijk om een ‘generiek’ recept voor een succesvolle uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen te bepalen, aangezien dit afhankelijk is van deze gebiedsspecifieke factoren. Daarnaast is de rol die de provincie kiest (meer regisseren of faciliteren) en de wijze waarop deze wordt ingevuld bepalend voor de wijze waarop het beleid voor de nationale landschappen wordt uitgevoerd. Maar ook hierin kan geen direct verband worden aangetoond tussen een bepaalde rolopvatting en een geslaagde of minder geslaagde uitvoering van het beleid (zie paragraaf 4.3).

Hieronder worden vanuit de beschrijving en analyse uit paragrafen 4.1 tot en met 4.6 de onderzoeksvragen voor het programmatisch spoor beantwoord. Tot slot wordt gereflecteerd op de hoofdvragen voor het programmatisch spoor.

#### Reflectie op onderzoeksvragen

- *Dragen de integrale uitvoeringsprogramma’s in voldoende mate bij aan de beleidsdoelen? Zijn ze voldoende integraal?*

De uitvoeringsprogramma’s bevatten een mix van projecten op diverse thema’s binnen het landschap (cultuurhistorie, water, recreatie, landbouw, etc.). In inhoudelijke zin zijn de uitvoeringsprogramma’s daardoor integraal. Dat geldt niet voor de balans tussen ontwikkeling en beheer. Er ligt sterk de nadruk op ontwikkelings- en inrichtingsprojecten en er is weinig aandacht voor het beheer van het landschap en afzonderlijke landschapselementen.

Door het ontbreken van visies en streefbeelden voor het nationaal landschap als basis voor de programmering van projecten is niet zonder meer af te leiden hoe de projecten precies bijdragen aan de doelen voor het desbetreffende nationaal landschap. Echter, ook een verzameling van projecten 'die al op de plank' lagen, kunnen natuurlijk bijdragen aan de beleidsdoelen voor de nationale landschappen. Dus hoewel de relatie tussen visie, doelen en projecten niet altijd helder is *verwoord*, zijn er geen redenen om aan te nemen dat de projecten niet bijdragen aan de beleidsdoelen. Zowel provinciale projectleiders als vertegenwoordigers van het rijk geven aan dat de uitvoering in het programmatisch spoor bijdraagt aan de doelen voor de nationale landschappen. De concrete projecten versterken in samenhang de kernkwaliteiten van de nationale landschappen. In combinatie met specifieke projecten gericht op versterking van recreatiemogelijkheden en acties op het gebied communicatie, promotie en branding wordt daardoor ook een bijdrage geleverd aan het vergroten van de toeristisch-recreatieve betekenis.

- *Draagt de financiële onderbouwing van de integrale uitvoeringsprogramma's (uiteraard in relatie tot de inhoudelijke ambitie) in voldoende mate bij aan de beleidsdoelen?*

De ambitie in het uitvoeren van projecten op het gebied van landschapsontwikkeling is veel groter dan er middelen beschikbaar zijn. Vanuit de provincies was (en wordt nog steeds) een grotere bijdrage verwacht voor de uitvoering van *rijks*beleid. Provincies en ook de vertegenwoordigers van het rijk zijn van mening dat meer middelen nodig zijn om de doelen voor de 20 nationale landschappen te bereiken. In die zin draagt de financiële onderbouwing onvoldoende bij aan de beleidsdoelen. Verder valt te constateren dat weinig private gelden worden gegenereerd ten behoeve van het beleid voor de nationale landschappen. Terwijl juist ook bewoners, bezoekers en bedrijven de baten ontvangen van de investeringen.

- *Ligt de uitvoering van de integrale uitvoeringsprogramma's 'op schema' en dragen deze programma's in voldoende mate bij aan de beleidseffecten?*

Over het algemeen liggen de meeste uitvoeringsprogramma's op schema. In enkele loopt men achter, in weer andere is het (rijks)geld al op. Het is nog erg lastig de beleidseffecten van de uitvoeringsprogramma's in te schatten. In hoofdstuk 5 wordt hier uitgebreider op teruggekomen.

- *Leidt de aanpak in de nationale landschappen tot een versterking van de maatschappelijke relevantie en betrokkenheid bij (uitvoering van) het beleid?*

Het programmatisch spoor in de uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen heeft over het algemeen tot energie, betrokkenheid en draagvlak onder gebiedspartners geleid. Zeker in vergelijking met de aanvankelijke scepsis bij sommige gebiedspartners (met name boeren en gemeenten) in de nationale landschappen. Het heeft daarbij geholpen dat het regime voor de nationale landschappen vooral ontwikkelingsgericht is. Daarnaast hebben de provincies breed de samenwerking hebben gezocht – al dan niet vanuit bestaande organisaties en samenwerkingsverbanden – met gebiedspartners, wat ertoe heeft geleid dat over het algemeen een brede waaier van partijen betrokken is.

- *Draagt de kaderstellende en faciliterende rol van het rijk in voldoende mate bij aan de programmatische uitwerking en uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen?*

In de ogen van de provincies blijft het rijk achter in de financiering van de nationale landschappen. Dat is het belangrijkste bezwaar in de facilitering door het rijk. Verder zijn de meningen verdeeld. Een deel verwacht van het rijk meer regie, anderen willen het rijk juist op 'afstand houden' en de ruimte hebben om maatwerk te leveren in de gebieden. Vanuit het rijk is op verschillende manieren concreet vorm gegeven aan de faciliterende rol, bijvoorbeeld in het opstellen van handreikingen, workshops over uitwerking van kernkwaliteiten en het organiseren van bijeenkomsten voor de provinciale projectleiders om kennis en ervaringen uit te wisselen. Met dit laatste is volgens de rijksvertegenwoordigers opgehouden, omdat de provincies onvoldoende het nut hiervan inzagen. Uit de gesprekken met de provinciale projectleiders blijkt er desalniettemin bij een groep projectleiders wel degelijk deze behoefte te zijn.

- *Draagt de samenwerking tussen Rijk (ook interdepartementaal), provincies en gemeenten in voldoende mate bij aan een succesvolle uitvoering van het beleid voor de nationale landschappen?*

De desbetreffende vertegenwoordigers vinden over het algemeen de samenwerking tussen de overheidslagen goed verlopen. Zowel het rijk, als de provincies zien meerwaarde in het samen verder ontwikkelen en invullen van het concept nationaal landschap. Daarbij hoort volgens de provincies een stevige inzet op communicatie en promotie van de nationale landschappen op nationaal niveau.

Vanuit de beschrijving en analyse in dit hoofdstuk en de antwoorden op de onderzoeksvragen, zijn de twee hoofdvragen in samenhang te beantwoorden.

### Reflectie op hoofdvragen

Tot slot beantwoorden we de hoofdvragen binnen het programmatisch spoor:

- *Hebben rijk, provincies en gemeenten (binnen het programmatisch spoor) voldoende handelingsperspectief? Ofwel zijn rijk, provincies en gemeenten voldoende geïnstrumenteerd om binnen het programmatisch spoor invulling te geven aan de uitvoering van het beleid van de nationale landschappen?*
- *In welke mate draagt het instrument (i.c. de uitvoeringsprogramma's met bijbehorende middelen) bij aan de realisatie van de beoogde doelen en beleids-effecten en in welke mate staan deze inspanningen in verhouding tot de opbrengsten?*

**Op basis van de bevindingen in het programmatisch spoor concluderen wij dat de uitvoering werkt, dat het op plaatsen ook wringt en dat de toekomst nog onzeker is. 'Het werkt' omdat verondersteld mag worden dat uitvoering van de uitvoeringsprogramma's bijdraagt aan de beleidsdoelen voor de nationale landschappen, de uitvoering op schema ligt en we constateren dat er energie en draagvlak is ontstaan in de nationale landschappen. 'Het wringt' vanwege**

**onvoldoende middelen om alle ambities uit te voeren en vanwege een beperkte focus op beheer van het landschap. De onzekerheid over beleid en middelen maakt dat de toekomst onzeker is en dat er geen duurzaam perspectief op het beheer van het landschap is.**

#### *'Het werkt'*

Overall ontstaat het beeld, zowel op basis van de gesprekken met provinciale projectleiders, als de vertegenwoordigers van het rijk, dat voor de meeste nationale landschappen 'iets in gang is gezet'. Tegen de achtergrond van de aanvankelijke scepsis over het concept nationale landschappen is dit een mooi resultaat. Er is energie en betrokkenheid van diverse partijen losgemaakt. Daarbij is – waar mogelijk – meegelift op andere beleidstitels en –trajecten en de bijbehorende bestaande organisatievormen, betrokkenheid en budgetten. Het gegeven dat de gebiedsprocessen rond de uitvoeringsprogramma's sterk ontwikkelingsgericht zijn, heeft hieraan bijgedragen. Ook de titel 'nationaal landschap' helpt in het losmaken van deze energie en zorgt ervoor dat men bewuster wordt van het eigen landschap (en trotser). In het verlengde hiervan wordt via communicatie- en promotieacties het bewustzijn over de unieke gebiedswaarden vergroot, zowel onder de gebiedspartners, als onder bewoners en bezoekers van het gebied. Deze kracht van het uitvoeringsspoor – energie, draagvlak, bewustzijn – is een belangrijke 'drager' voor een succesvol planologisch spoor.

Inmiddels worden ook verschillende concrete landschapsontwikkelingsprojecten uitgevoerd. Daarmee wordt het beleid ook zichtbaar in het landschap. Het is erg moeilijk feitelijk te beoordelen in hoeverre deze resultaten ook leiden tot de gewenste effecten, maar verondersteld mag worden – op basis van het type projecten en de ervaring van betrokken partijen – dat de projecten bijdragen aan de beleidsdoelen voor de nationale landschappen.

Bezien vanuit de inspanningen die geleverd zijn om tot deze resultaten te komen, plaatsen we enkele kanttekeningen. Zo heeft het in sommige provincies en landschappen lang geduurd – en veel tijd en energie gekost – om tot deze resultaten te komen en de aanvankelijke scepsis te doorbreken. Een tweede belangrijke kanttekening is dat de investering vanuit rijkszijde in de nationale landschappen tot weinig multipliereffecten heeft geleid, zowel als het gaat om geld uit de regio, als in het genereren van private investeringen. De mogelijkheden op multipliers worden weliswaar breed verkend, maar dit leidt tot nu toe slechts op enkele plaatsen tot aantoonbare 'extra' middelen.

#### *'Het wringt'*

Over het algemeen hebben de provincies voldoende handelingsperspectief om de uitvoering via het programmatisch spoor op te zetten en te begeleiden (in welke rol dan ook). In de daadwerkelijke programmering en uitvoering van projecten ontbreekt het echter in grote mate aan voldoende financiële middelen. Afgezet tegen zowel de ambities van de provincies, als tegen inschattingen van kosten voor behoud en

beheer van de nationale landschappen van diverse organisaties (onder andere de Raad voor het Landelijk Gebied en recentelijk IPO/KPMG), is de rijksbijdrage minimaal. Daardoor blijven naar het idee van de provincies veel goede, mooie projecten liggen. De volledige potentie van de nationale landschappen – en de beleving daarvan voor bewoners, bezoekers en bedrijven – blijft daardoor onbenut.

Een ander zorgpunt is de scheve balans tussen bestedingen ontwikkeling versus de bestedingen voor beheer. Financiering van beheer wordt nu nauwelijks in de uitvoeringsprogramma's ondergebracht, maar vooral gezocht in andere 'potjes' waarvan het nog maar de vraag is in hoeverre deze toereikend zijn. Op deze manier bestaat het risico dat de investeringen van nu qua beheer onvoldoende duurzaam en toekomstvast zijn.

*'De toekomst is onzeker'*

Breed leeft het gevoel dat het beleid voor de nationale landschappen een lange adem nodig heeft. Tegelijkertijd vrezen de provincies en andere gebiedspartners dat het beleid en/of de financiële middelen vanuit het rijk niet (volledig) worden doorgezet. Dat zou leiden tot het afbrokkelen van opgebouwd draagvlak, energie en bewustzijn. Bovendien zou het sommige gebiedspartijen – met name de boeren – toch weer bevestigen in het beeld van de onbetrouwbare overheid die telkens met ander beleid komt.

Meer concreet bestaat ten aanzien van het beheer een risico voor de toekomst. Zoals gezegd is de financiering van het beheer van het landschap mogelijk niet toereikend en voldoende. Er zijn kansen op een meer duurzame financiering in hervorming van het EU-GLB-beleid, maar het is onzeker of en wanneer dit gaat gebeuren.



## 5. Effectmonitoring

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 hebben we, op basis van de reconstructie van het beleid en de analyse van de 'werking' van het beleid, ook kwalitatieve conclusies getrokken over de doeltreffendheid van het beleid. Samengevat:

- De probleemanalyse is zorgvuldig uitgevoerd, de uitwerking van het beleid (gebieden, beleidsuitgangspunten, instrumenten) is legitiem en logisch, maar het sturingsmodel roept een hybride beeld op;
- Het beleid voor de nationale landschappen biedt op zichzelf voldoende mogelijkheden en voldoende handelingsperspectief om invulling te geven aan de uitvoering van dat beleid;
- Het planologisch instrumentarium biedt op zichzelf voldoende mogelijkheden voor doorwerking. De doorwerking bij de provincies in structuurvisies en verordeningen vordert gestaag, maar de actualiteit van de gemeentelijke bestemmingsplannen is de afgelopen jaren onvoldoende verbeterd. De planologische werking in de praktijk is niet automatisch een garantie voor succes;
- Met de uitvoeringsprogramma's wordt invulling gegeven aan de doelen van het beleid ('het werkt'), tegelijkertijd 'wringt' de uitvoering vanwege beperkte financiële middelen en is de toekomst onzeker vanwege onvoldoende duidelijkheid over continuïteit van beleid en middelen.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of, en zo ja in hoeverre deze aannames over het 'doelbereik' van het beleid gestaafd kunnen worden op basis van feitelijke en kwantitatieve informatie op grond van effectmonitoring. Onderstaande hoofdvragen en onderzoeksvragen staan daarbij centraal.

<b>Hoofdvragen over de beleidseffecten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- In hoeverre worden de kernkwaliteiten van de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's behouden of versterkt?</li> <li>- In hoeverre is de toeristisch-recreatieve betekenis van de nationale landschappen toegenomen (in samenhang met behoud, duurzaam beheer en versterking kernkwaliteiten)?</li> <li>- In hoeverre hebben de nationale landschappen zich, als conditie in relatie tot de effecten van het 'ja-mits-regime', sociaal-economisch voldoende kunnen ontwikkelen?</li> </ul> <p>Bij deze hoofdvragen is niet alleen het 'of' van belang, maar ook steeds de vraag of het aannemelijk is of de gesignaleerde effecten dankzij het beleid zijn gerealiseerd. Uit dat oogpunt moet ook gekeken worden naar het effect van 'externe factoren':</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat zijn de belangrijkste 'externe factoren', die in positieve of negatieve zin van invloed (kunnen) zijn op de beleidseffecten, en in welke mate beïnvloeden zij deze beleidseffecten?</li> </ul>
<b>Onderzoeksvragen - kernkwaliteiten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Is er in voldoende mate sprake van behoud, duurzaam beheer en versterking van de kernkwaliteiten in de nationale landschappen?</li> <li>- Is er in voldoende mate sprake van behoud, duurzaam beheer en versterking van de kernkwaliteiten van de nationale snelwegpanorama's?</li> </ul>

#### Onderzoeksvragen – ‘ja-mits-regime’

- Wordt het ‘ja-mits-regime’ voor wonen in voldoende mate gerespecteerd?
- Wordt het ‘ja-mits-regime’ voor werken in voldoende mate gerespecteerd?
- Wordt het ‘ja-mits-regime’ voor mobiliteit in voldoende mate gerespecteerd?

#### Onderzoeksvragen – toeristisch-recreatieve betekenis en sociaal-economische ontwikkeling

- Is er in voldoende mate sprake van een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis van de nationale landschappen?
- Is er in voldoende mate sprake van een voldoende sociaal-economische ontwikkeling van de nationale landschappen?

Allereerst wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag in hoeverre er via effectmonitoring zicht is op de bereikte effecten van het beleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama’s. Vervolgens wordt een beeld gegeven van de informatie die op nationaal niveau beschikbaar is.

## 5.1 Zicht op beleidseffecten

Op drie niveaus is informatie beschikbaar over de beleidseffecten van het beleid voor de nationale landschappen:

1. Nationaal niveau: hier gaat het om indicatoren op de ‘hoofdpunten’ van het beleid;
2. Provinciaal niveau / het niveau van de individuele landschappen: er is een beperkt aantal voorbeelden van provincies en nationale landschappen die de effecten van het beleid monitoren. Andere provincies / nationale landschappen hebben intenties om daarmee aan de slag te gaan;
3. Incidenteel niveau / casusniveau: het beeld van de beleidseffecten wordt tenslotte zichtbaar op het niveau van concrete ruimtelijke ontwikkelingen binnen de nationale landschappen.

### Nationaal niveau

Het Compendium voor de Leefomgeving (PBL, CBS en Wageningen UR) bevat een aantal indicatoren dat direct gekoppeld is aan het beleid voor de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama’s.

Deze indicatoren zijn als volgt opgenomen in de volgende monitors:

- Monitor nationale landschappen 2009:
  - o Begrenzing nationale landschappen;
  - o Waardering nationale landschappen;
  - o Migratiesaldo-nul nationale landschappen;
  - o Grootschalige ontwikkelingen nationale landschappen;
  - o Ontwikkeling kernkwaliteiten nationale landschappen: specifiek voor de kernkwaliteiten van de afzonderlijke nationale landschappen én algemeen (geaggregeerd in drie groepen: openheid, groen karakter en historische landschapselementen);



- Monitor Nota Ruimte 2010: deze monitor schetst een beeld van Nederland op ruimtelijk gebied aan de hand van zeventig indicatoren. Er vindt een tweejaarlijkse update plaats. De monitor Nota Ruimte 2010 geeft een overzicht van de periode 2000-2008. Deze monitor bevat voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's de volgende relevante indicatoren:
  - o Ontwikkeling kernkwaliteiten nationale landschappen (openheid, groen karakter en historische landschapselementen);
  - o Rode ontwikkelingen nationale landschappen;
  - o Migratiesaldo nationale landschappen;
- Natuurbalans 2009: de jaarlijkse evaluatie van het natuurbeleid, uitgebracht door het PBL. Deze monitor bevat voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's de volgende relevante indicatoren:
  - o Begrenzing nationale landschappen;
  - o Migratiesaldo-nul nationale landschappen;
- Monitor versterking landelijk gebied: met daarin informatie over 'versterking' en 'verglazing'.

Daarnaast zijn er bronnen, die niet specifiek zijn gericht op de nationale landschappen, maar wel op het niveau van de nationale landschappen zijn te specificeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over werkgelegenheid en recreatieve aanbod (Monitor Nota Ruimte, indicator recreatief aanbod wandelen en fietsen) en recreatief gebruik (CBS).

De bruikbaarheid van de informatie uit deze monitors, in het licht van de bepaling van de effecten van het beleid, is nog beperkt. Weliswaar dekken de indicatoren de scope van het beleid voldoende. Bij de meeste indicatoren heeft de beschikbare informatie echter betrekking op nulmetingen (met uitzondering van migratiesaldo-nul). Deze nulmetingen hebben tot doel om de uitgangssituatie binnen een bepaald gebied vast te leggen. Pas wanneer vervolgmetingen beschikbaar zijn, zijn uitspraken mogelijk over de bereikte effecten. Samenhangend met de 'traagheid' van het landschap, vergen effecten van landschapsbeleid 'tijd' om manifest te worden. Mede daarom is er in de cyclus van vervolgmetingen voor gekozen de vervolgmetingen vanaf 2010 uit te voeren.

#### **Provinciaal niveau / niveau van de nationale landschappen**

De gesprekken uit het planologisch spoor (met de aanspreekpunten van het beleid voor de nationale landschappen) geven een gedifferentieerd beeld van monitoring van effecten op het schaalniveau van de nationale landschappen.

Enkele provincies geven aan te monitoren op de effecten in het perspectief van de kernkwaliteiten van nationale landschappen. Zo geeft de provincie Zeeland aan samen met gemeenten elke twee jaar een tussenrapportage op te stellen waarin de kernbegrippen uit het rijksbeleid voor de nationale landschappen (migratiesaldo-nul, bijdrage aan behoud economische vitaliteit etc) worden meegenomen.

Andere provincies monitoren alleen op bepaalde aspecten, zoals de provincie Utrecht die aangeeft dat er monitoring plaatsvindt op migratiesaldo-nul. Deze monitoring is ingegeven vanuit het contourenbeleid en dus niet specifiek voor de nationale landschappen.

De provincie Gelderland voert kwantitatieve en kwalitatieve monitoring op landschap uit vanaf 2007 (eerste nulmeting). Er is gestart met kwantitatieve monitoring (door middel van een analyse van de verhouding rood-groen), maar de eerste resultaten zijn nog niet bekend. Kwalitatieve monitoring vindt plaats in de vorm van een (vooraf aangekondigde) schouw (of landschapskwaliteitstoets). De volgende monitoringsrapportage hierover verschijnt in juni 2010.

Ook in het rapport van de Rekenkamer Oost<sup>56</sup> wordt geconstateerd dat de provincies Gelderland en Overijssel op dit moment het landschap nog maar beperkt monitoren.

Een goed voorbeeld van een monitor is het nationaal landschap Groene Hart, dat recent een eerste effectmonitoring heeft uitgebracht.

#### **Groene Hart Effectmonitoring 2009**

De Stuurgroep Groene Hart (waarin de provincies Noord Holland, Zuid-Holland en Utrecht vertegenwoordigd zijn), heeft in mei 2010 haar Effectmonitoring 2009 uitgebracht met als doel inzicht te krijgen in het bereiken van de doelen voor het Groene Hart. Deze Effectmonitoring 2009 is een nulmeting aan de hand van elf kernindicatoren, die de uitgangssituatie van het Groene Hart beschrijft met als richtjaar 2008. Het gaat om de volgende elf indicatoren:

1. Diversiteit landschapstypen
2. Verrommeling in relatie tot werken en wonen
3. Bodemdaling
4. Landbouw
5. Natuur
6. Recreatie
7. Wonen migratiesaldo-nul
8. Bedrijventerreinen
9. Water
10. Leefbaarheid
11. Beleving

Van enkele indicatoren is het in de Effectmonitoring 2009 mogelijk gebleken om tijdreeksen te maken (zie ook paragraaf 5.2). In de Effectmonitoring wordt aangegeven dat deze tijdreeksen zijn bedoeld ter illustratie van wat er speelt in het gebied en niet als evaluatie van het beleid dat de provincies voor het Groene Hart voeren. In 2012 zal de eerste vervolgmeting plaatsvinden waarmee inzicht verkregen kan worden in de effecten van het beleid voor het Groene Hart.

Een aantal provincies / nationale landschappen heeft tenslotte intenties om met de monitoring van effecten aan de slag te gaan (bijvoorbeeld de nationale landschappen Noordelijke Wouden en Zuidwest Friesland).

<sup>56</sup> De aanhouder wint – Onderzoek naar Nationaal Landschappenbeleid van de provincie Gelderland, Rekenkamer Oost-Nederland, mei 2010

Uit de gesprekken met de projectleiders van de nationale landschappen kan het volgende beeld worden geschetst over de effecten in de nationale landschappen:

- Het algemeen beeld is dat projecten die worden uitgevoerd een positieve bijdrage leveren aan de (kernkwaliteiten van de) nationale landschappen. Gezien de relatief korte periode van uitvoering van projecten is het nog te vroeg om concrete effecten te meten;
- Vaak vindt monitoring op prestaties en middelen (output) plaats, en niet monitoring op effecten (outcomes);
- Er wordt in de gesprekken aangegeven dat het erg lastig is om te onderscheiden wat de exacte invloed van het nationaal landschap op de effecten is, omdat veel gebieden:
  - o Al een beleidshistorie hebben (bijvoorbeeld ten aanzien van waardevolle cultuurlandschappen of de status van Werelderfgoed);
  - o (Daardoor al) vigerend beleid hebben dat doorwerkt in de nationale landschappen (zoals het contourenbeleid in Utrecht, Kwalitatief Woningbouwprogramma in Gelderland en het groen-blauw raamwerk in Brabant).

Het maken van een onderscheid in de 'herkomst' van effecten ('dankzij of desondanks het nationaal landschap'), is daarom erg complex, zonet onmogelijk.

#### Incidenteel niveau / casusniveau

Het beeld van de beleidseffecten wordt tenslotte zichtbaar op het niveau van concrete ruimtelijke ontwikkelingen binnen het nationaal landschap. Het meest interessant in dit kader is het recente onderzoek van de VROM-inspectie<sup>57</sup>. In dit onderzoek, dat al is beschreven in paragraaf 3.3, heeft in twaalf concrete situaties een beoordeling plaatsgevonden op de effecten van die ontwikkelingen op de kernkwaliteiten. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat bij vijf ontwikkelingen het eindoordeel duidelijk negatief is en bij slechts twee (kleine) ontwikkelingen sprake is van een positief eindoordeel.

Op basis van bovenstaand beeld concluderen wij dat er op dit moment geen actueel en dekkend beeld bestaat van de bereikte effecten van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's. En dat er daarmee op dit moment onvoldoende zicht is op het (feitelijk) doelbereik van het beleid.

Wel zijn er vanuit het planologisch spoor en vanuit het programmatisch spoor signalen af te leiden die iets kunnen zeggen over de 'veronderstelde' effecten van het beleid. In hoofdstuk 6 gaan we hierop nader in.

Om een goed beeld te kunnen krijgen over de bereikte effecten van het beleid van de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's is het daarom van essentieel belang dat monitoring van effecten – op basis van degelijke nulmetingen

<sup>57</sup> Nationale landschappen, gerealiseerde ontwikkelingen versus kernkwaliteiten, VROM-Inspectie, 18 juni 2010, concept

- de komende jaren prioriteit en een impuls krijgt, zowel op nationaal niveau, als op het niveau van de individuele landschappen.

## 5.2 Beeld effecten

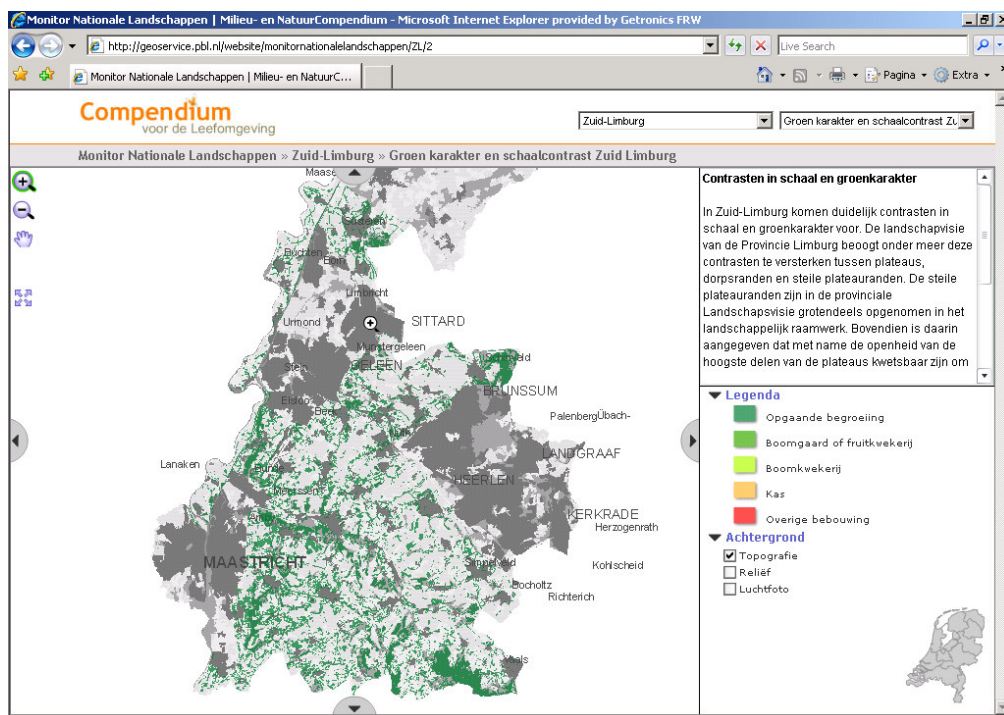
Ondanks het feit dat er geen actueel en dekkend beeld bestaat van de bereikte effecten van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's, wordt in deze paragraaf een beeld geschetst van de bereikte effecten in de nationale landschappen op basis van informatie die beschikbaar is. Hiervoor zijn de volgende bronnen gebruikt:

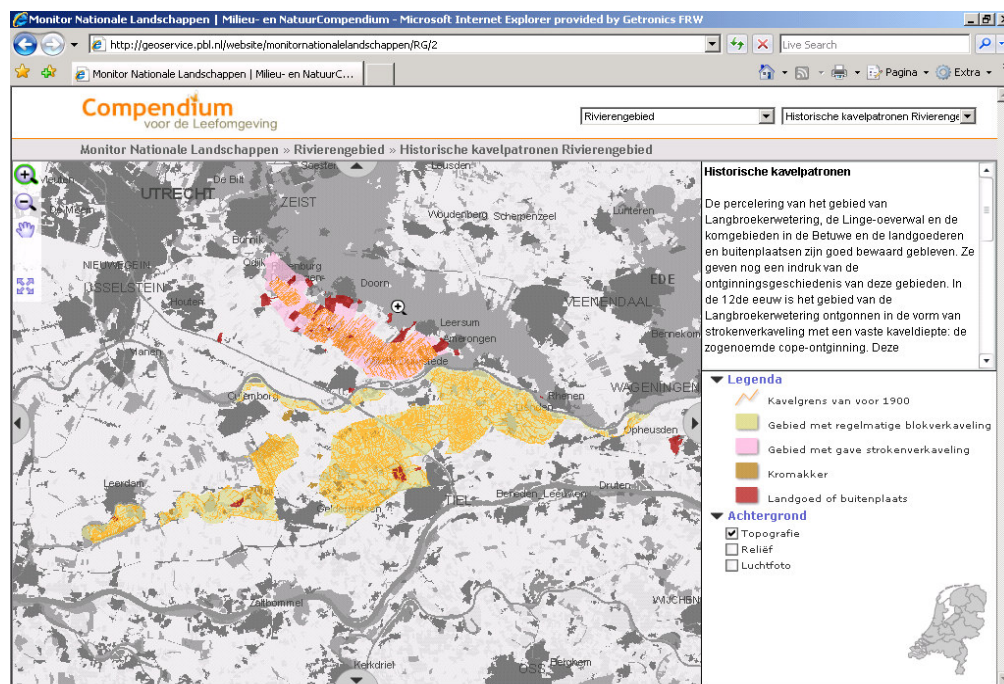
- Monitor nationale landschappen 2009;
- Monitor Nota Ruimte 2010;
- Natuurbalans 2009;
- Monitor verstening landelijk gebied;
- Rapportage van de Rekenkamer Oost "De aanhouder wint", onderzoek naar Nationaal landschappenbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel;
- Het Groene Hart duurzaam en ondernemend - Effectmonitoring 2009.

### Kernkwaliteiten

Per nationaal landschap zijn in de Nota Ruimte drie kernkwaliteiten benoemd. In de Monitor nationale landschappen 2009<sup>58</sup> zijn deze kernkwaliteiten per nationaal landschap in beeld gebracht op schaal 1:10.000. Het betreft een nulmeting.

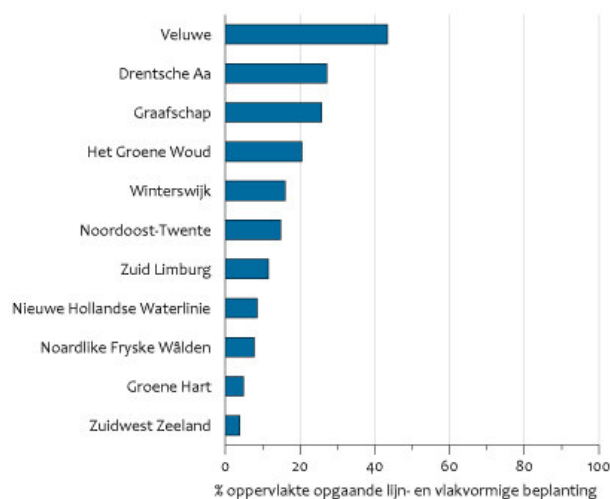
Ter illustratie volgen hieronder twee voorbeelden uit de Monitor nationale landschappen.





Voor het landelijk beeld zijn de kernkwaliteiten, in overleg met de provincies, geaggregeerd in drie groepen: het groene karakter, de openheid en de aanwezigheid van historische landschapselementen. Ook in deze aggregatie gaat het uiteraard om een nulmeting. Deze geaggregeerde indicatoren zijn ook opgenomen in de Monitor Nota Ruimte.

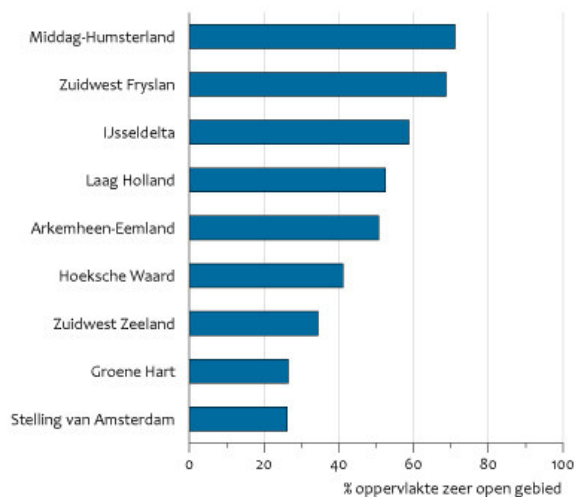
#### Nationale Landschappen met kernkwaliteit groen karakter, 2006



Bron: Topografische Dienst Kadaster, Eurosense, Alterra, PBL

PBL/mrts0/2095  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

### Nationale Landschappen met kernkwaliteit zeer open gebied, 2006

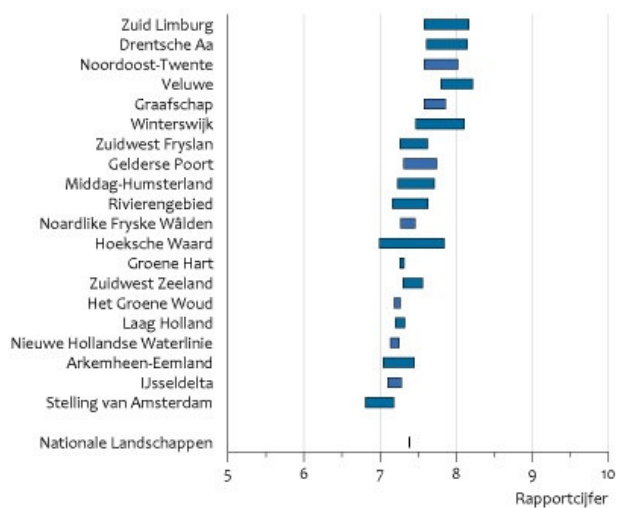


Bron: Topografische Dienst Kadaster, Eurosense, Alterra, PBL.

PBL/mrts0/2095  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

De waardering van de nationale landschappen geeft, ook hier in de vorm van een nulmeting, het volgende beeld.

### Waardering Nationale Landschappen



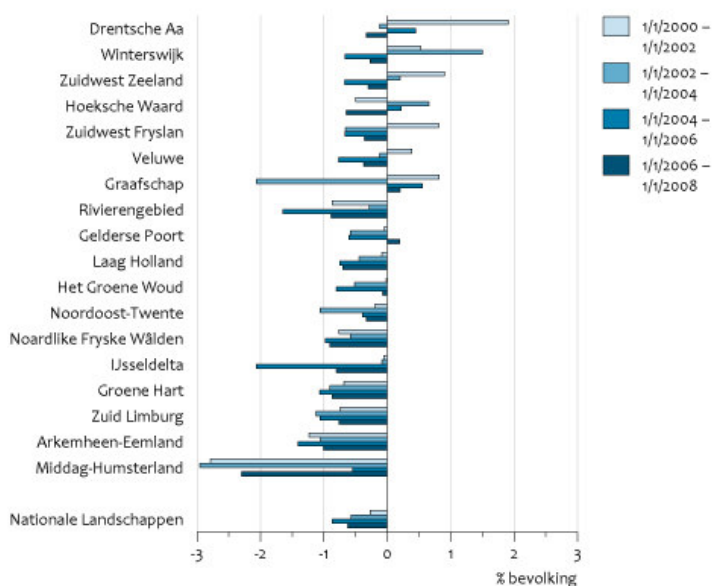
Bron: Goossen et al., 2006; Van der Wulp, 2008.

PBL/feb09/1511  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

### 'Ja, mits-regime' voor wonen / migratiesaldo-nul

Voor de migratiesaldo-nul benadering is in de Monitor nationale landschappen 2009 (indicator tevens in de Monitor Nota Ruimte) een beeld gegeven van de ontwikkelingen tussen 2000 en 2008 (vervolgmetingen elke twee jaar).

Migratiesaldo Nationale Landschappen



Bron: CBS.

CBS/mrt10/1512  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Het migratiesaldo van de nationale landschappen is berekend door het aantal mensen dat zich in een nationaal landschap heeft gevestigd in mindering te brengen met het aantal mensen dat is vertrokken.

In de periode 2000-2008 zijn uit de meeste nationale landschappen meer mensen vertrokken dan er zich gevestigd hebben. De meeste nationale landschappen hebben te maken met een negatief migratiesaldo in combinatie met een geringe bevolkingsgroei.<sup>59</sup>

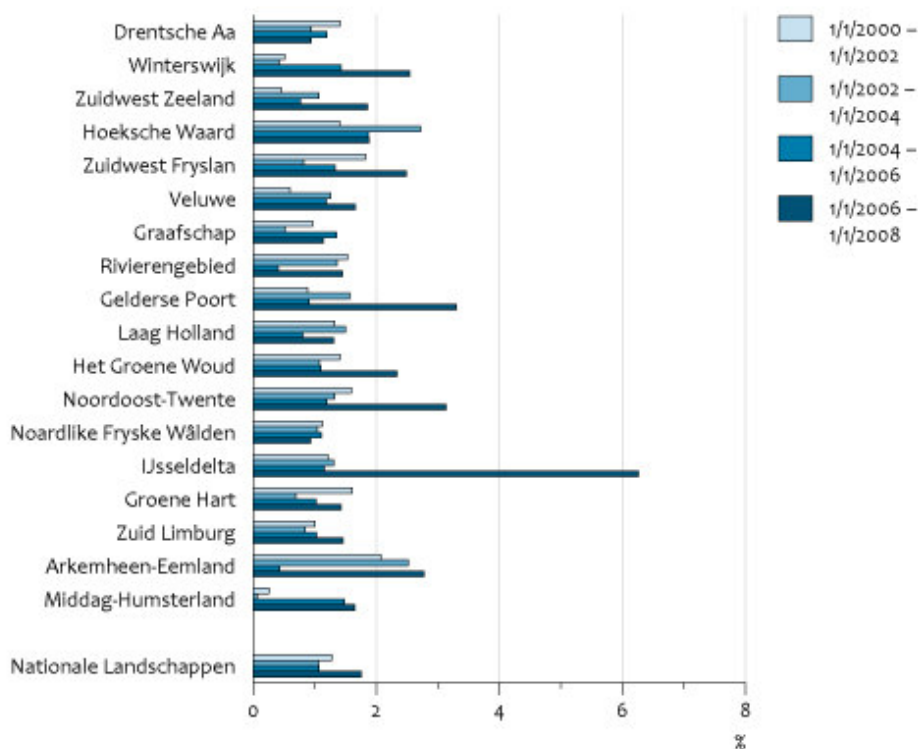
Ook specifiek kijkend naar de periode 2006-2008 geldt dat uit de meeste nationale landschappen meer mensen vertrokken dan er zich gevestigd hebben. In de periode 2006-2008 hadden twee nationale landschappen een – relatief klein- positief migratiesaldo (Graafschap en Gelderse Poort). Hierbij is opmerkelijk dat de Gelderse Poort in voorgaande jaren een negatief migratiesaldo had.

Voor twee nationale landschappen (Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie) geldt een ander beleid. Er geldt namelijk niet dat er enkel gebouwd mag worden voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei, behalve daar waar de nationale

<sup>59</sup> www.comendiumvoordeleefomgeving.nl

landschappen samenvallen met andere nationale landschappen. Vandaar dat deze nationale landschappen niet in bovenstaande figuur zijn opgenomen.

### Verandering aantal woningen in Nationale Landschappen



Bron: CBS.

CBS/mrt10/1512  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

Het rijksbeleid is erop gericht dat de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van de nationale landschappen behouden blijven, duurzaam worden beheerd en waar mogelijk versterkt. Voor woningbouw geldt dat er binnen de nationale landschappen ruimte is voor ten hoogste woningen voor de eigen bevolkingsgroei. Dit is omschreven als 'migratiesaldo nul'. Hierbij is wel van belang dat het 'migratiesaldo nul' op zichzelf geen doel van het beleid is. Het gaat erom dat niet meer wordt gebouwd dan nodig is voor een neutraal migratiesaldo. De Monitor Nota Ruimte 2010 constateert echter dat ondanks het negatieve migratiesaldo tussen 2000 en 2008 de bevolking van de meeste nationale landschappen toch is toegenomen. Hier overtrof de natuurlijke aanwas dus het vertrekoverschot. Over de totale periode is de bevolkingsgroei het hoogst geweest in het nationale landschap IJsseldelta, waar het migratiesaldo ook gedurende de hele periode negatief was. Andere nationale landschappen met een relatief hoge bevolkingsgroei zijn de Hoeksche Waard, Arkenheem-Eemland, Zuidwest-Friesland en Winterswijk. De bevolking van de meeste nationale landschappen is in de perioden 2004-2006 en 2006-2008 minder hard gegroeid dan in de perioden 2000-2002 en 2002-2004. In de periode 2000-2008 was de gemiddelde groei van de woningvoorraad in de



nationale landschappen 1,3 procent per twee jaar. Dat is lager dan het gemiddelde landelijke groeicijfer van de woningvoorraad van 1,7 procent per twee jaar. Tussen 2006 en 2008 groeide de woningvoorraad in de nationale landschappen het meest met 1,8 procent. De groei in deze periode was gelijk aan het landelijke groeicijfer van de woningen. In drie nationale landschappen, te weten de IJsseldelta, de Hoeksche Waard en Arkemheen-Eemland, lag de tweejaarlijkse groei van de woningvoorraad over de hele periode duidelijk hoger dan in de overige nationale landschappen. De groei van de woningvoorraad geeft aan dat in elk nationaal landschap sprake was van een groei van het aantal huishoudens, ondanks dat in de meeste nationale landschappen er sprake was van een negatief migratiesaldo.

Enige tijd geleden (2008) is onder de vlag van de Monitor Nota Ruimte een inventarisatie gedaan naar het aantal nieuwbouwplannen in relatie tot migratiesaldo nul<sup>60</sup>. Hierbij is als referentie gebruik gemaakt van de zelfde prognose-cijfers als de bestuurlijke afspraken (op basis van PRIMOS trendprognose 2005). Het aantal nieuwbouwplannen is in dit onderzoek gebaseerd op de Nieuwe Kaart. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat een vijftal nationale landschappen te veel woningen gepland hadden: Drentse Aa, Hoeksche Waard, Gelderse Poort, Zuidwest Friesland en Zuid-Limburg. Dit onderzoek is in september 2008 aan de Tweede Kamer toegezonden.

Een rapport van het RIGO-rapport<sup>61</sup> liet andere uitkomsten zien. Deze andere uitkomsten kunnen worden verklaard door het gebruik van een ander model voor bevolkingsprognose en een aantal verschillen in de doorvertaling van deze prognoses naar het migratiesaldo-nul. Het RIGO-rapport baseert zich op een andere bevolkingsprognose dan waarop het beleid zich in het verleden heeft gebaseerd bij het vaststellen van de maximale aantallen te bouwen woningen.

Een ander onderzoek dat informatie biedt over het bouwen in de nationale landschappen is het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland<sup>62</sup>. Dit onderzoek brengt in kaart wat de verwachte ruimtelijke ontwikkelingen zijn binnen de in Gelderland en Overijssel gelegen nationale landschappen, door de ruimtelijke plannen die gemeenten en provincies opgeven voor de Nieuwe Kaart van Nederland te inventariseren. Het gaat om een kwantitatieve analyse van ontwikkelingen die in de toekomst plaats zullen vinden. Hieruit blijkt dat er minder gebouwd wordt binnen nationale landschappen dan daarbuiten. Gezien het feit dat grootschalige ontwikkelingen alleen bij uitzondering plaats mogen vinden in nationale landschappen mag dit ook worden verwacht.

<sup>60</sup> Planmonitor Nota Ruimte, PBL, 2008

<sup>61</sup> Migratiesaldo-nul in de nationale landschappen, RIGO, maart 2009

<sup>62</sup> De aanhouder wint – Onderzoek naar Nationaal Landschappenbeleid van de provincie Gelderland, Rekenkamer Oost-Nederland, mei 2010

Geplande ruimtelijke ontwikkelingen, 2009 (percentage ten opzichte van het oppervlak van het landschap).

	Geplande bebouwing (rode ontwikkelingen) %
<b>Gelderland</b>	
Arkemheen-Eemland (Gelders deel)	0,0
Gelderse Poort	0,6
Graafschap	0,2
Nieuwe Hollandse Waterlinie (Gelders deel)	0,6
Rivierengebied (Gelders deel)	0,8
Veluwe	0,4
Winterswijk	0,4
<i>Overig Gelderland</i>	2,2
<b>Overijssel</b>	
IJsseldelta	2,1
Noordoost Twente	0,4
<i>Overig Overijssel</i>	2,0
<b>Alle Nederlandse Nationale landschappen</b>	0,9
<b>Geheel Nederland</b>	2,0

Bron: Onderzoek van het NIROV in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland. Gegevens zijn afkomstig uit de Nieuwe Kaart van Nederland

Een vergelijkbaar beeld (ook gebaseerd op de Nieuwe Kaart) komt uit de Planmonitor Ruimte<sup>63</sup> voor alle 20 nationale landschappen: binnen de nationale landschappen (0,8%) zijn aanzienlijk minder bouwplannen dan in de rest van Nederland (2,4%).

In de Effectmonitoring 2009 van het Groene Hart wordt geconstateerd dat op dit moment 93% van migratiesaldo-nul is belegd met gerealiseerde dan wel geplande woningen. Een doorkijk naar de toekomst laat zien dat het aantal gebouwde woningen samen met de geplande woningbouw voor de periode 2004-2019 binnen migratiesaldo-nul blijft en dus conform de gemaakte afspraken met het rijk.

Uit de Monitor verstening landelijk gebied blijkt dat de mate van verstening in de nationale landschappen tussen 2002 en 2006 is afgenomen. Het is echter niet aan te geven in hoeverre dit is toe te schrijven aan het nationale landschappenbeleid aangezien de Nota Ruimte in 2004 is verschenen en in 2006 is vastgesteld. De monitor verglazing 2009 constateert dat er in de nationale landschappen sprake is van een afname in zowel ha geconcentreerd als verspreid glas.

<sup>63</sup> Planmonitor Ruimte, de mogelijkheden op een rij, MNP en RPB, 2008

Verstening 2002-2006 (ha en ) naar gebiedscategorie en naar provincie  
Nationale landschappen

Provincie	Stede- lijk (ha)	Over- gangs- gebied (ha)	Lande- lijk (ha)	Totaal (ha)	Stede- lijk ( )	Over- gangs- gebied ( )	Lande- lijk ( )	Totaal ( )
Groningen	20.9	1.0	6.3	28.2	0	11	7	14
Friesland	36.3	-0.6	8.7	44.4	8	-1	2	5
Drenthe	9.3	0.5	0.1	10.0	7	2	0	4
Overijssel	30.9	1.6	20.2	52.7	7	4	4	6
Flevoland	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0	0	0
Gelderland	82.5	6.0	-9.5	79.0	6	4	-1	2
Utrecht	54.8	-1.3	-30.5	23.1	5	-1	-5	1
Noord-Holland	48.8	-1.1	-13.2	34.6	7	-1	-3	3
Zuid-Holland	120.4	-5.5	-60.0	54.9	6	-3	-7	2
Zeeland	14.7	3.0	13.7	31.4	6	9	5	6
Noord- Brabant	35.5	-10.6	-19.5	5.3	5	-18	-4	0
Limburg	31.6	-4.7	-6.6	20.2	5	-4	-2	2
Nederland	485.7	-11.7	-90.3	383.8	6	-1	-2	3

#### 'Ja, mits-regime' voor werken / infrastructuur

Over het 'ja, mits-regime' voor werken (grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen<sup>64</sup>) is de actualiteit van de gegevens niet geschikt om uitspraken te doen over de effecten van het beleid voor nationale landschappen. Over het 'ja, mits-regime' voor infrastructuur is geen informatie beschikbaar.

#### Toeristisch-recreatieve betekenis en sociaal-economische ontwikkeling

Een beeld van de toeristisch-recreatieve betekenis van en de sociaal-economische ontwikkeling in de nationale landschappen kan worden afgeleid uit gegevens van het LISA<sup>65</sup>. LISA is een databestand met gegevens over alle vestigingen in Nederland waar betaald werk wordt verricht. De kerngegevens per vestiging hebben een ruimtelijke component (adresgegevens) en een sociaal-economische component (werkgelegenheid en economische activiteit).

Uit onderstaande tabellen komt naar voren dat in de recreatiesector meer groei van het aantal banen is opgetreden in vergelijking met 'alle sectoren', zowel binnen de nationale landschappen als er buiten. Buiten de nationale landschappen is de groei van het aantal banen binnen de recreatiesector met 11% iets hoger dan er binnen (met 8%). De groei/afname wisselt per nationaal landschap sterk, zeker voor de recreatiesector (bandbreedte -27% tot +20%), maar ook bij 'alle sectoren' is een spreiding te zien van 2% groei tot 15% groei. Voor 'alle sectoren' is de groei van de werkgelegenheid gelijk binnen en buiten de nationale landschappen (6%).

<sup>64</sup> Monitor nationale landschappen, grootschalige ontwikkelingen 2000-2003

<sup>65</sup> Bron: Stichting LISA, LISA2008\_2008 en LISA2008\_2004, bewerking door VROM/PorRuimte/NRO/GIRO/20100709

Arbeitsplaatsen in recreatiesector (som van banen, zowel fulltime/parttime)

	2008		2004		verandering (groei+ / afname-)	
	banen_rec	%	banen_rec	%	banen_rec	%
Buiten nationale landschappen	232072	85	209994	85	22078	11
Binnen nationale landschappen	40137	15	37281	15	2856	8
Totaal (heel Nederland)	272209	100	247275	100	24934	10
<b>Onderverdeling</b>						
Arnhem-Eemland	306	1	319	1	-13	-4
Drentsche Aa	1210	3	1048	3	162	15
Gelderse Poort	1043	3	954	3	89	9
Graafschap	573	1	527	1	46	9
Groene Hart	7751	19	7088	19	663	9
Groene Woud	2443	6	2166	6	277	13
Hoeksche Waard	469	1	466	1	3	1
IJsseldelta	483	1	445	1	38	9
Laag Holland	1577	4	1360	4	217	16
Middag-Humsterland	36	0	49	0	-13	-27
Nieuwe Hollandse Waterlinie	2303	6	1921	5	382	20
Noordelijke Wouden	391	1	356	1	35	10
Noordoost-Twente	1949	5	1721	5	228	13
Rivierengebied	735	2	697	2	38	5
Stelling van Amsterdam	758	2	680	2	78	11
Veluwe	9312	23	8905	24	407	5
Winterswijk	904	2	852	2	52	6
Zuid-Limburg	3862	10	3731	10	131	4
Zuidwest Friesland	1032	3	1083	3	-51	-5
Zuidwest-Zeeland	3000	7	2913	8	87	3
<b>totaal</b>	<b>40137</b>	<b>100</b>	<b>37281</b>	<b>100</b>	<b>2856</b>	<b>8</b>

Arbeitsplaatsen <u>generiek</u> (som van banen, zowel fulltime/parttime)	2008		2004		verandering (groei+ / afname-)	
	banen_all	%	banen_all	%	banen_all	%
Buiten nationale landschappen	6946882	90	6545210	90	401672	6
Binnen nationale landschappen	810640	10	764186	10	46454	6
<b>Totaal (heel Nederland):</b>	<b>7757522</b>	<b>100</b>	<b>7309396</b>	<b>100</b>	<b>448126</b>	<b>6</b>
<b>Onderverdeling</b>						
Arkemheen-Eemland	10454	1	9058	1	1396	15
Drentsche Aa	11996	1	10718	1	1278	12
Gelderse Poort	15219	2	13807	2	1412	10
Graafschap	5653	1	5427	1	226	4
Groene Hart	262381	32	248310	32	14071	6
Groene Woud	53011	7	49508	6	3503	7
Hoeksche Waard	24191	3	23554	3	637	3
IJsseldelta	16714	2	15659	2	1055	7
Laag Holland	28688	4	27332	4	1356	5
Middag-Humsterland	571	0	533	0	38	7
Nieuwe Hollandse Waterlinie	95896	12	90024	12	5872	7
Noordelijke Wouden	16947	2	15665	2	1282	8
Noordoost-Twente	23331	3	21457	3	1874	9
Rivierengebied	17890	2	17373	2	517	3
Stelling van Amsterdam	22381	3	20680	3	1701	8
Veluwe	112641	14	105479	14	7162	7
Winterswijk	15393	2	14682	2	711	5
Zuid-Limburg	43618	5	42197	6	1421	3
Zuidwest Friesland	14970	2	14688	2	282	2
Zuidwest-Zeeland	18695	2	18035	2	660	4
<b>totaal</b>	<b>810640</b>	<b>100</b>	<b>764186</b>	<b>100</b>	<b>46454</b>	<b>6</b>

Vanuit de gesprekken met de projectleiders van de nationale landschappen wordt gesignaleerd dat er een toename wordt geconstateerd van de toeristisch-recreatieve betekenis van de gebieden. In verschillende nationale landschappen wordt een positief effect waargenomen in de zin van een toename van het aantal bezoekers (Nieuwe Hollandse Waterlinie), bewustwording bij recreatieondernemers (Winterswijk) en ontwikkeling van projecten en producten (Stelling van Amsterdam, Groene Woud).

In de effectmonitor 2009 van het Groene Hart is de toeristisch-recreatieve ontwikkeling van het Groene Hart meegenomen. Er wordt gesteld dat de recreatie als sector sterk toeneemt. De bestedingen zijn in drie jaar met 17 procent gestegen. Deze gegevens over de recreatiesector zijn direct overgenomen uit de Monitor Toerisme Groene Hart 2005 en 2008.

### Nationale snelwegpanorama's

Er zijn geen gegevens beschikbaar over effecten van het beleid voor de nationale snelwegpanorama's. Wel geeft de Monitor Nota Ruimte aan op welke plekken bouwplannen zijn binnen de vrije uitzichten vanaf de snelweg (2006). Hierin wordt aangegeven dat er nog geen meetgegevens beschikbaar zijn over feitelijke ontwikkelingen, maar dat er wel aanwijzingen zijn dat de snelweguitzichten onder druk staan.

## 5.3 Slot

Bij de doeltreffendheid van het beleid zijn de volgende hoofdvragen centraal gesteld:

- *In hoeverre worden de kernkwaliteiten van de nationale landschappen en de nationale snelwegpanorama's behouden of versterkt?*
- *In hoeverre is de toeristisch-recreatieve betekenis van de nationale landschappen toegenomen (in samenhang met behoud, duurzaam beheer en versterking kernkwaliteiten)?*
- *In hoeverre hebben de nationale landschappen zich, als conditie in relatie tot de effecten van het 'ja-mits-regime', sociaal-economisch voldoende kunnen ontwikkelen?*

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 hebben we, op basis van de reconstructie van het beleid en de analyse van de 'werking' van het beleid, kwalitatieve conclusies getrokken over de doeltreffendheid van het beleid.

**Voor de bepaling van de doeltreffendheid van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's op basis van effectmonitoring zijn de relevante indicatoren benoemd en zijn nulmetingen uitgevoerd. Omdat er (met uitzondering van migratiesaldo-nul) nog geen vervolgmetingen zijn uitgevoerd, is er op dit moment onvoldoende (feitelijke, kwantitatieve) informatie beschikbaar over de beleidseffecten. Daarom moeten we constateren dat er op dit moment op basis van effectmonitoring onvoldoende (feitelijk, kwantitatief) zicht is op de doeltreffendheid van het beleid.**

**Om een goed beeld te kunnen krijgen over de bereikte effecten van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's is het van essentieel belang nu snel uitvoering te geven aan de vervolgmetingen.**

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken beschrijven we in dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen op de tweeledige hoofdvraag van deze beleidsevaluatie: wat is de doeltreffendheid (effectiviteit) en de efficiency van het beleid voor de nationale landschappen?

We beschrijven de conclusies op de hoofdvragen rondom doeltreffendheid en efficiency elk in een afzonderlijke paragraaf, respectievelijk de paragrafen 6.1 en 6.2. Op basis daarvan beschrijven we een korte synthese van deze conclusies in paragraaf 6.3. In paragraaf 6.4 vertalen we de conclusies in aanbevelingen voor een optimalisatie van (de uitvoering van) het beleid voor de nationale landschappen.

### 6.1 Over de doeltreffendheid van het beleid voor de nationale landschappen

*Voor de bepaling van de doeltreffendheid van het beleid voor de nationale landschappen en nationale snelwegpanorama's op basis van effectmonitoring zijn de relevante indicatoren benoemd en zijn nulmetingen uitgevoerd. Omdat er (met uitzondering van migratiesaldo-nul) nog geen vervolgmetingen zijn uitgevoerd, is er op dit moment onvoldoende (feitelijke, kwantitatieve) informatie beschikbaar over de beleidseffecten. Daarom moeten we constateren dat er op dit moment op basis van effectmonitoring onvoldoende (feitelijk, kwantitatief) zicht is op de doeltreffendheid van het beleid.*

De vraag in hoeverre het beleid voor de nationale landschappen doeltreffend ofwel effectief is, is in het kader van deze ex-durante evaluatie niet eenduidig te beantwoorden. In hoofdstuk 5 is beschreven dat de basis voor monitoring van de effecten van het beleid weliswaar gelegd is, maar dat er op dit moment nog geen beeld is van de effecten van het beleid op basis van recente vervolgmetingen. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek, kunnen we wel aannames doen en een bijbehorende redeneerlijn opstellen over de effecten van het beleid en daarmee de mate waarin de doelen bereikt (kunnen) worden.

De doelen voor de nationale landschappen richten zich in hoofdzaak op het behoud, het beheer en de versterking van kernkwaliteiten. Een nevensgeschikt en gerelateerd doel is een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis van de nationale landschappen. Deze doelen worden geplaatst binnen het uitgangspunt dat de nationale landschappen zich voldoende sociaal-economisch moeten kunnen ontwikkelen (zie ook hoofdstuk 2). Deze doelen zijn via het planologisch en het programmatisch spoor geïnstrumenteerd en worden zo tot uitvoering gebracht, zij het vanuit verschillende invalshoeken. In het programmatisch spoor worden vooral *vanuit* (een visie op) de (uitgewerkte) kernkwaliteiten projecten geprogrammeerd die

bijdragen aan behoud, beheer en versterking van deze kernkwaliteiten. In het planologisch spoor gaat het er met name om ontwikkelingen ingegeven vanuit 'andere' doelen – zoals woningbouw, werklocaties, verbetering van ontsluiting van het gebied – zodanig in te passen in het nationaal landschap, dat aanwezige kernkwaliteiten behouden of zelfs versterkt worden. Onderstaande figuur geeft schematisch het onderscheid in deze 'aanvliegroutes' weer.



Het gaat hier om een analytisch onderscheid dat in de praktijk minder strikt gescheiden is. Het onderscheid is echter goed bruikbaar om uitspraken te doen over de veronderstelde effectiviteit van het programmatisch spoor en het planologisch spoor.

#### Doeltreffendheid van het programmatisch spoor

*Het werkt, het wringt, en de toekomst is onzeker.*

De uitvoeringsprogramma's bevatten een waaier aan verschillende projecten, al dan niet geclusterd onder bepaalde thema's. In het algemeen gaat het in de uitvoeringsprogramma's veelal om een mix tussen projecten op het gebied van herstel, inrichting en beheer van: cultuurhistorie, recreatie, waterhuishouding, landschapselementen, ontsluiting van het gebied en landbouwstructuurverbetering. Daarbovenop bevatten de meeste uitvoeringsprogramma's projecten en acties op het gebied van communicatie, bewustwording en promotie van het nationaal landschap.

Vanuit het programmatisch spoor worden ontwikkelingen gestart met het oog op uitwerking en realisatie van de beleidsdoelen voor de nationale landschappen uit de Nota Ruimte. In die zin – geredeneerd 'vanaf het papier' – is het programmatisch spoor altijd effectief, omdat de projecten zijn geselecteerd juist met het oog op behoud, beheer en versterking van kernkwaliteiten en een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis.

In de praktijk moet echter nog maar blijken of de veronderstelde relatie tussen de projecten uit de uitvoeringsprogramma's daadwerkelijk bijdraagt aan het behoud, beheer en versterking van de aanwezige kernkwaliteiten. Gezien het ontbreken van



informatie over de effecten op de kernkwaliteiten op dit moment – laat staan informatie over de oorzaken van deze effecten – kunnen we hierover nu geen concluderende uitspraken doen. Echter, wel constateren we dat de projecten uit de uitvoeringsprogramma's gericht zijn op behoud, beheer en versterking van cultuurhistorie, recreatie, waterhuishouding, specifieke landschapselementen. En daarmee kunnen we veronderstellen dat deze projecten bijdragen aan behoud, beheer en versterking van de (uitgewerkte) kernkwaliteiten. Andersom geredeneerd: we hebben geen projecten aangetroffen in de uitvoeringsprogramma's die niet redelijkerwijs zijn te relateren aan de landschapsdoelen<sup>66</sup>. Belangrijker nog is de brede overtuiging, zowel aan de kant van het rijk, als bij de gebiedspartners, dat de ontwikkelingen volgend uit de uitvoeringsprogramma's bijdragen aan realisatie van de beleidsdoelen voor de nationale landschappen. Dat blijkt ook uit de instemming van het rijk met 19 van de 20 uitvoeringsprogramma's die door de provincies zijn opgesteld<sup>67</sup>.

We veronderstellen daarmee, niet meer en niet minder, dat de uitvoeringsprogramma's bijdragen aan de gewenste effecten volgens de doelen uit de Nota Ruimte. Aangezien de uitvoeringsprogramma's over het algemeen op schema liggen (zie paragraaf 4.6), nemen we daarmee aan – zonder dit te kunnen staven met 'harde' informatie – dat deze effecten ook daadwerkelijk optreden in de landschappen. Ook vanuit de Midtermreview ILG valt af te leiden dat uitvoering in de nationale landschappen op schema ligt en dat de resultaten bijdragen aan realisatie van de beleidsdoelen.

Bij deze conclusie plaatsen we drie belangrijke kanttekeningen:

1. *Onduidelijkheid in de relatie tussen doelen uit de Nota Ruimte, doelen uit de uitvoeringsprogramma's en programmering van projecten.*

Alhoewel de projecten uit de uitvoeringsprogramma's redelijkerwijs zijn te relateren aan behoud, beheer en versterking van de kernkwaliteiten en een toename van de toeristisch-recreatieve betekenis, is deze relatie niet altijd ook duidelijk *verwoord* (en *verantwoord*) in de uitvoeringsprogramma's. Ook de Rekenkamer Oost kwam recentelijk tot een vergelijkbare conclusie na onderzoek naar de uitvoering van het beleid voor de 9 nationale landschappen die (deels) in Gelderland en Overijssel liggen.

**Uit: 'De aanhouder wint – Onderzoek naar nationaal landschappenbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel', Rekenkamer Oost, mei 2010**

"Voor sommige projecten uit de uitvoeringsprogramma's wordt het niet duidelijk hoe bepaalde prestaties (bijvoorbeeld aantal activiteiten) bijdragen aan de beleidsdoelstelling (behoud en versterken van kernkwaliteiten). Deze constatering richt zich niet op het nut van deze projecten zelf,

<sup>66</sup> De niet-fysieke maatregelen, vooral gericht op communicatie, branding en promotie, worden gerelateerd aan doelen voor het behoud en duurzaam beheer van de landschappen, maar ook aan doelen over een toenemende betekenis van toerisme en recreatie (zie paragraaf 4.4).

<sup>67</sup> Het rijk heeft nog geen goedkeuring verleend aan het uitvoeringsprogramma voor het Groene Woud. De verwachting is dat dit wel snel zal gebeuren.

maar op het ontbreken van een uitleg over hun relatie met de beleidsdoelstellingen van het nationaal landschappenbeleid.”

Zoals de Rekenkamer Oost ook stelt, betekent dit niet dat de effecten die worden beoogd met de projecten ter discussie worden gesteld. Het gaat er wel om dat niet altijd *inzichtelijk* is wat de relatie is tussen de beleidsdoelen uit de Nota Ruimte, de uitwerking daarvan in een uitvoeringsprogramma – door middel van uitgewerkte kernkwaliteiten – en vervolgens de programmering van bepaalde projecten. Daar waar voor de nationale landschappen een integrale, weloverwogen visie of streefbeeld is opgesteld, is deze over het algemeen makkelijker te leggen.

## 2. *Is het ook genoeg?*

Er is een breed gevoel en overeenstemming dat ‘wat gebeurt, goed is’, maar het is moeilijk hard te maken of het ook voldoende is. Er is geen norm of beeld van een landschap dat ‘af’ is of van een ‘voldoende’ toename van de toeristisch-recreatieve betekenis. Wel bestaat bij de provincies en andere gebiedspartners de overtuiging dat er meer nodig is om de gewenste effecten echt te realiseren. Projecten voor herstel en versterking van het landschap blijven nu nog liggen. Het gevoel bestaat dat er meer uit te halen is en dat de gewenste effecten meer en beter gerealiseerd kunnen worden. Het grootste obstakel daarbij is voor de gebiedspartners het ontbreken van voldoende financiële middelen. We constateerden in hoofdstuk 4 dat de ambities van de provincies veel groter zijn dan de uiteindelijk beschikbare rijksmiddelen voor co-financiering. In de volgende paragraaf komen we hier op terug.

## 3. *Is het ook op langere termijn duurzaam?*

Uiteindelijk is beheer een cruciaal sluitstuk in het behoud van de unieke en zeldzame landschappelijke waarden in de 20 nationale landschappen. Tegen de achtergrond van een al grote (financiële) opgave voor het beheer van *bestaande* landschapselementen, roept de achterblijvende focus op beheer van het landschap (zie paragraaf 4.1) de vraag op of de investeringen die gedaan worden ook op *langere termijn* effectief zijn.

Aan de kant van de uitvoerders in de regio constateren we in dit verband, naast de wens om *meer* financiële middelen, vooral ook behoefte aan *meer zekerheid* over de financiering van beheer op langere termijn. Via het ILG lopen verschillende beheersregelingen in principe tot 2013, waarbij het nog niet duidelijk is of en hoe deze voortgezet worden. We komen hier nader op terug in de volgende paragraaf.

### *Nationale snelwegpanorama's*

Vanuit het programmatisch spoor worden geen projecten of initiatieven gestart die zich expliciet richten op de snelwegpanorama's in het gebied. De redenering van de projectleiders is dat de projecten die bijdragen aan het behoud en ontwikkeling van de nationale landschappen ook bijdragen aan de doelen voor de snelwegpanorama's.

### Doeltreffendheid van het planologisch spoor

*Het planologisch instrumentarium biedt op zichzelf voldoende mogelijkheden voor doorwerking. De doorwerking bij de provincies in structuurvisies en verordeningen vordert gestaag, maar de actualiteit van de gemeentelijke bestemmingsplannen is de afgelopen jaren onvoldoende verbeterd. De planologische werking in de praktijk is niet automatisch een garantie voor succes.*

De effecten van de beleidsmatige en juridische verankering van de nationale landschappen in het planologisch spoor worden met name bepaald door de wijze waarop provincies en gemeenten omgaan met ruimtelijke plannen en ontwikkelingen die niet rechtstreeks volgen uit doelen rond landschapsbehoud en – versterking. Er is vanuit deze ontwikkelingen immers een (potentiële) invloed op het landschap. De wijze waarop wordt omgegaan met dergelijke ontwikkelingen bepaalt daarmee ook of kernkwaliteiten worden behouden of versterkt. Het gaat om ontwikkelingen als de bouw van stallen of schuren, woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen en de aanleg of uitbreiding van bestaande wegen. Net als in het programmatisch spoor ontbreekt ook voor dit type ontwikkelingen dekkende ‘harde’ informatie over het al dan niet realiseren van de doelen van het nationale landschappenbeleid.

Wel hebben we geconstateerd dat het planologisch instrumentarium op zichzelf voldoende mogelijkheden bevat om de doelen van het nationaal landschappenbeleid te borgen. Over het algemeen zien we in de planpraktijk ook dat de borging ‘op papier’ ook daadwerkelijk plaatsvindt, of in ieder geval ‘op weg is’. De meeste provinciale structuurvisies bevatten een voldoende doorwerking van het beleid voor de nationale landschappen. Wel zijn er verschillen in de mate waarin de provincies het beleid globaal dan wel meer gedetailleerd hebben opgenomen. In de provinciale verordeningen is dat weliswaar in mindere mate het geval, maar hierbij geldt dat zowel de AMvB Ruimte – met regels voor doorwerking van de nationale landschappen – als veel van de provinciale verordeningen nog een ontwerp-status hebben en nog niet in werking zijn getreden. Bovendien hebben we aangegeven dat het ontbreken van een ‘strikte’ doorwerking van de AMvB niet ook per definitie betekent dat de provinciale juridische borging tekort schiet. Op gemeentelijk niveau wordt via (inter)gemeentelijke structuurvisies, landschapsontwikkelingsplannen en bestemmingsplannen het beleid voor de nationale landschappen doorvertaald. Toch is hier nog winst te halen, met name de vertaling in het voor overheid en particulieren juridisch bindende bestemmingsplan. Deze basis is zeker nog niet overal op orde. Vooral bij bestemmingsplannen waarbij de historische (beleids)context van het gebied nog niet tot een voldoende beschermingsregime heeft geleid.

Op basis van een vervolgmeting van de Monitor Nota Ruimte blijkt dat in 18 van de 20 nationale landschappen wordt gebouwd binnen de kaders van migratiesaldo nul (in de periode 2006-2008). Op basis hiervan is niet te beoordelen of dit een gevolg is van het beleid of een ‘natuurlijke’ ontwikkeling. Wel constateren we dat in de

meeste gebieden migratiesaldo nul tot weinig problemen leidt, vanwege een lage verstedelijkingsdruk.

De crux voor wat betreft daadwerkelijke realisatie en borging van de beleidsdoelen in het planologisch spoor ligt in het *handelen* van provincies en gemeenten. Uit de praktijk blijkt dat de (al dan niet) uitgewerkte en vastgelegde kernkwaliteiten en beleidsuitgangspunten voor de nationale landschappen niet vanzelfsprekend leiden tot ontwikkelingen waarin kernkwaliteiten minimaal behouden worden. Enerzijds vanwege gebrekkig toezicht en handhaving. Anderzijds vanwege de interpretatieruimte in de beleidsuitgangspunten van de nationale landschappen in de praktijk. In hoofdstuk 3 is hier op ingegaan. In zijn algemeenheid en specifiek naar aanleiding van het onderzoek van de VROM-Inspectie naar de effecten van ontwikkelingen op de kernkwaliteiten. Gewezen is op het risico van een sluimerend proces van vele kleine ontwikkelingen die elk afzonderlijk beperkt invloed hebben, maar in zijn totaliteit wel kunnen leiden tot aantasting van de kernkwaliteiten.

Ook uit de gesprekken met provincies, gemeenten en andere gebiedspartners blijkt dat niet altijd strikt wordt geredeneerd vanuit het landschap bij inpassing van ruimtelijke ontwikkelingen. Belangrijke nuancering daarbij – die zowel de uitvoerders in de nationale landschappen als de rijksvertegenwoordigers maken – is dat het daarbij niet alleen gaat om onwil of het ontbreken van eenduidige kaders, maar ook om het gebrek aan expertise om op de juiste manier met inpassing in het landschap om te gaan. In de volgende paragraaf komen we hier nader op terug.

Samenvattend: de planologische doorwerking op papier is vergevorderd, maar dit is nog geen garantie voor een effectief beleid in het planologisch spoor. Bij deze conclusie plaatsen we nog drie belangrijke kanttekeningen.

*1. Aard van de kernkwaliteiten: geen winst te behalen?*

De vraag kan gesteld worden of het überhaupt mogelijk is om bij ruimtelijke ontwikkelingen vanuit andere ‘drivers’ dan het landschap – met name ‘rode’ ontwikkelingen – minimaal de bestaande landschapskwaliteiten te behouden. Met name op de kernkwaliteit ‘openheid’ – in de Nota Ruimte in verschillende bewoordingen toegedeeld aan 16 van de 20 nationale landschappen – lijkt alleen ‘verlies’ mogelijk<sup>68</sup>. Geredeneerd volgens de letter van het ‘ja, mits-regime’ zouden ontwikkelingen dan dus niet mogelijk zijn. Tegelijkertijd is er het uitgangspunt dat er sprake moet kunnen zijn van een voldoende sociaal-economische ontwikkeling.

*2. Kernkwaliteiten komen niet overal in dezelfde mate voor*

Kernkwaliteiten komen niet overal in dezelfde mate in de nationale landschappen. Ook de VROM-Inspectie concludeert dat door eerdere uitbreidingen of infrastructuur sprake kan zijn van versnippering met een relatief geringe landschappelijke restwaarde. Dat impliceert ook dat in dergelijke gebieden minder aantasting

---

<sup>68</sup> Zie ook: Nationale Landschappen: Gerealiseerde ontwikkelingen versus kernkwaliteiten VROM-Inspectie, Concept rapport, 18 juni 2010

plaatsvindt wanneer toch 'in strijd' met het 'ja, mits-regime' wordt gehandeld. Of verdergaand: wanneer er toch gekozen wordt om ontwikkelingen te realiseren die (potentieel) landschappelijke kwaliteiten aantasten, zouden deze het beste in de delen met minder landschappelijke waarde gerealiseerd moeten worden. We constateren echter dat de landschappelijke differentiatie binnen de nationale landschappen niet altijd een rol speelt in afweging en toetsing van ruimtelijke ontwikkelingen.

### 3. *Landing van het gedachtegoed*

Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van provincies en uit de gebiedswerkshops met andere gebiedspartners blijkt dat men behoefte heeft aan meer tijd om het 'landschapsdenken' bij iedereen goed tussen de oren te krijgen. Sommigen hebben het daarbij over een cultuurverandering en dat neemt nu eenmaal meer tijd in beslag dan de vijf jaar die men nu onderweg is sinds vaststelling van de Nota Ruimte. Meer pragmatisch wordt erop gewezen dat de doorlooptijd voor doorwerking van rijksbeleid naar provinciaal en vervolgens gemeentelijk niveau in het algemeen lang duurt, ook op andere beleidsthema's. In die zin – zo benadrukken met name gebiedspartners – is men pas vijf jaar bezig.

Meer concreet is er in sommige gevallen ook sprake van 'pijplijnplannen' die al waren ingezet voor vaststelling van het nationale landschappenbeleid uit de Nota Ruimte. Het recente VROM-Inspectie onderzoek naar het effect van gerealiseerde ontwikkelingen op de kernkwaliteiten heeft zich overigens wel grotendeels gericht op ontwikkelingen die zijn geïnitieerd na vaststelling van de Nota Ruimte.

#### *Nationale Snelwegpanorama's*

Ook de realisatie van de doelen voor de snelwegpanorama's zijn niet zonder meer geborgd. De 'basis' voor realisatie van de doelen via borging in het planologisch spoor is zelfs in grote mate minder op orde dan borging van de nationale landschappen. De vertaling van de snelwegpanorama's in structuurvisies en verordeningen is zeer beperkt. Een verklaring hiervoor is dat in de ogen van de meeste betrokken provincies het beleid voor de snelwegpanorama's weinig beleidsmatige meerwaarde heeft naast de nationale landschappen.

## 6.2 Over de efficiency van het beleid voor de nationale landschappen

Bij de beoordeling van de efficiency van het beleid gaat het om het beoordelen van de mate waarin de inspanningen bijdragen aan de beleidseffecten. Daarbij wordt ook bekeken naar de mate waarin deze inspanningen in verhouding staan tot de beleidseffecten. Voor de beoordeling van de efficiency onderscheiden wij vier thema's:

- de toegevoegde waarde van het beleid voor de nationale landschappen ten opzichte van eerder rijksbeleid en provinciaal beleid;
- de sturingskracht van het beleid;

- de inzet van instrumenten voor uitvoering van het beleid
- het proces van uitvoering van het beleid

### **Toegevoegde waarde van het beleid**

*De toegevoegde waarde voor de status van de gebieden is onomstreden positief. De toegevoegde waarde van het beleid is, afhankelijk van de historische context van de gebieden, inhoudelijk gezien niet altijd groot.*

De toegevoegde waarde van het beleid kan op meerdere manieren beoordeeld worden. *Inhoudelijk* gezien past het nationale landschappenbeleid in een lange rij van beleidsconcepten gericht op het landelijk gebied met vergelijkbare doelstellingen (zie hoofdstuk 2). Het meest recent zijn dat het beleid voor de Waardevolle Cultuurlandschappen en het Belvederebeleid. De eerste kende al een doelstelling gericht op landschapsherstel en versterking (in combinatie met een duurzaam toekomstperspectief van de landbouw). De tweede beleidscategorie bracht de focus op cultuurhistorie en het uitgangspunt 'behoud door ontwikkeling'. Ten opzichte van deze twee voorgaande beleidscategorieën brengt het nationale landschappenbeleid een nog meer overkoepelend perspectief, maar komt het niet zozeer met nieuwe inhoudelijke doelen of uitgangspunten. Wel wordt de invulling ervan aangevuld met een planologisch regime in tegenstelling tot de genoemde voorgaande beleidscategorieën. Het 'ja, mits-regime' gekoppeld aan te behouden en te versterken kernkwaliteiten, een 'nee, tenzij-regime' voor grootschalige ontwikkelingen en een migratiesaldo-nul benadering voor wonen.

Bezien vanuit het provinciaal beleid is de inhoudelijke toegevoegde waarde van de nationale landschappen divers. Sommige geïnterviewden geven aan dat er in feite niet veel 'nieuws onder de zon' was. In die gebieden was men – al dan niet vanuit eerder rijks- of provinciaal beleid – al bezig met de uitwerking en uitvoering van vergelijkbaar beleid. In sommige gevallen was er daarbij ook al (impliciet) sprake van een 'ja, mits-regime'. In elk geval blijkt dat voor sommige nationale landschappen eerder ook al kernkwaliteiten zijn uitgewerkt in bijvoorbeeld een landschapsvisie. En ook geven meerdere provinciale projectleiders aan dat de migratiesaldo-nul benadering in hun landschap niet tot problemen leidt vanwege beperkte bevolkingsgroei of zelfs krimp. Met name in de nationale landschappen onder stedelijke druk wordt migratiesaldo-nul wel als problematisch ervaren. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat de migratiesaldo-nul benadering niet overal één op één is overgenomen, zoals bijvoorbeeld in Gelderland en Noord-Holland, waar voor een meer kwalitatieve benadering is gekozen. Overigens gebeurde dit in elk geval in Gelderland met instemming van het rijk.

Anderzijds zijn er nationale landschappen waar wel sprake was van een 'nieuw' beleid. In hoofdstuk 4 is grofweg in kaart gebracht wat de beleidsgeschiedenis van de nationale landschappen is. Maar ook in die gevallen lagen doelen voor ontwikkeling van het gebied en bijbehorende bestaande planologische regimes min of meer in het verlengde van het nationale landschappenbeleid.

Afleidend uit de gesprekken met de provinciale projectleiders en uit de gebiedsworkshops met de gebiedspartners, wordt de toegevoegde waarde van het beleid vooral ervaren in de 'status' van de aanwijzing tot nationaal landschap. In veel nationale landschappen wordt de aanwijzing tot nationaal landschap ervaren als erkenning van de bijzondere landschappelijke kwaliteiten van het gebied. En dat leidt volgens de betrokkenen ook tot trots, energie en draagvlak om uitvoering te geven aan de doelen van behoud en versterking van het landschap. Meer dan 'waardevol cultuurlandschap' of 'Belvedere' lijkt de 'titel' nationaal landschap aan te spreken.

Daarbij speelt ook dat de nationale landschappen zijn aangewezen vanuit aanwezige internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende kwaliteiten. Hierdoor kan er ook sprake zijn van bundeling van energie en middelen. Op nationaal niveau is in dat licht een aantal van 20 wellicht nog veel, maar op provinciaal niveau, is het des te selectiever. Met uitzondering van Gelderland met 7 nationale landschappen, kennen de overige provincies één of een beperkt aantal nationale landschappen. Het perspectief vanuit het nationaal niveau leidt dus tot selectiviteit op provinciaal niveau. Onze veronderstelling op basis van de gevoerde gesprekken is dat zonder deze selectiviteit provinciaal landschapsbeleid zich meer zou verspreiden. Ter illustratie: voor Overijssel ligt het voor de hand om – denkend vanuit unieke en bijzondere landschappen in de provincie – niet alleen IJsseldelta en Noordoost-Twente te betrekken in landschapsbeleid, maar bijvoorbeeld ook Salland en de Vecht-Regge streek. En in Brabant zou het hoogstwaarschijnlijk niet alleen gaan om het Groene Woud maar bijvoorbeeld ook om de Brabantse Wal en de Brabantse Kempen. Het streekplan Gelderland – dat min of meer gelijktijdig met de Nota Ruimte werd opgesteld – bevat bijvoorbeeld 28 'Waardevolle Landschappen'. Weliswaar gaat het in enkele gevallen om meerdere kleinere gebieden die samen zijn opgenomen in één nationaal landschap, maar er zijn ook waardevolle landschappen aangewezen die geen nationaal landschap zijn. In die zin hebben de nationale landschappen een toegevoegde waarde in het focussen op provinciaal niveau en daarmee is er een basis voor een gefocuste inzet van (financiële) middelen.

Er worden vraagtekens geplaatst bij de meerwaarde van het beleid voor de nationale snelwegpanorama's ten opzichte van het nationale landschappenbeleid. Dit vertaalt zich in een beperkte planologische en programmatische doorwerking. Men wijst er bovendien ook veelvuldig op dat aan de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving geen middelen zijn verbonden vanuit het rijk om de doelen te realiseren.

### **Sturingskracht**

*Rijkssturing op basis van resultaatsverantwoordelijkheid is lastig omdat die resultaten weinig concreet zijn gemaakt. Sturing op het 'ja, mits-regime' werkt alleen als de wil en vaardigheid, op alle overheidsniveaus, aanwezig zijn. Bij het ontbreken*

---

*van wil en vaardigheid ligt het risico van een sluimerende aantasting van de kernkwaliteiten op de loer.*

Een beoordeling van de sturingskracht van het beleid voor de nationale landschappen, vertrekt vanuit het hybride sturingsmodel dat onder het beleid ligt. Het rijk is resultaatverantwoordelijk voor de nationale landschappen, maar laat de precieze invulling van dit resultaat over aan de provincies. Dat maakt het voor het rijk erg lastig om te sturen in de praktijk. Er is namelijk weinig concreets om 'op terug te vallen'. In formele zin is er onvoldoende houvast om 'iets te vinden' van wat de provincies doen. Terwijl het wel gaat om de borging en uitwerking van nationale belangen. Wel is het rijk via met name het planologisch spoor actief om de thema's uit het beleid door te laten werken op de manier die het rijk voor ogen staat. Dat zien we met name terug in de zienswijzen van het rijk op met name de provinciale structuurvisies en verordeningen.

In het sturingsmodel uit de Nota Ruimte hebben provincies – via de uitwerking van het ruimtelijk beleid en het opstellen van de uitvoeringsprogramma's – meer directe mogelijkheden te sturen. Naar eigen zeggen zetten provincies er over het algemeen vooral op in om via overleg en planbegeleiding te komen tot doorvertaling van het beleid naar gemeentelijk niveau. Er wordt (daarom) weinig gebruik gemaakt van het corrigerend instrumentarium op basis van de Wro.

Toch blijkt in de praktijk dat kernkwaliteiten niet altijd voldoende sturend te zijn voor afwegingen op het lokale niveau. Via het 'ja, mits-regime' is er hierdoor interpretatieruimte in het beleid, waardoor deze afwegingen dus niet automatisch resulteren in behoud en versterking van die kernkwaliteiten. Dat kan ertoe leiden dat ruimtelijke ontwikkelingen, zij het beperkt en 'sluipenderwijs', kernkwaliteiten aantasten.

Bovenstaande komt in feite voort uit de tweeledige focus op zowel 'behoud' als op 'ontwikkeling' in de nationale landschappen. Uitgangspunt van het beleid is dat de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt. We hebben aangegeven dat deze 'dubbeldoelstelling' logisch is en goed past bij de aard en omvang van de gebieden, waarin ook gewoond en gewerkt wordt. Maar blijkbaar lukt het in de praktijk niet altijd om de gewenste balans ook waar te maken.

De uitwerking van de kernkwaliteiten door de provincies, zoals ook in de AMvB Ruimte benoemd ('objectiveerbaar en verifieerbaar'), kan meer houvast geven om ruimtelijke afwegingen te onderbouwen. Gemeenten geven ook aan daar behoefte aan te hebben. Wij plaatsen daarbij twee kanttekeningen:



- *De praktijk is weerbarstiger dan papier kan bevatten*

Het streven naar meer objectieve en verifieerbare kernkwaliteiten als basis voor toetsing van ruimtelijke initiatieven is te verklaren vanuit het geconstateerde risico op het sluimerende proces. Daar waar nu te veel ruimte is vanwege te globale kernkwaliteiten of onvoldoende toetsing en handhaving zal dit bijdragen aan het terugdringen van dit risico. Echter, het is nog geen panacee voor het totaal uitsluiten van ontwikkelingen die leiden tot 'verlies' voor de landschappelijke kernkwaliteiten.

De praktijk is namelijk weerbarstiger dan beleid of regels ooit kunnen bevatten. Inpassing in het landschap is maatwerk, afhankelijk van situering, schaal en ontwerp. Het is daardoor zeer moeilijk om vooraf toetsbare criteria op te stellen voor ontwikkelingen die wel of niet mogelijk zijn in de nationale landschappen en die werkbaar zijn in de praktijk. Enkele concrete voorbeelden uit het recente VROM-Inspectie onderzoek naar gerealiseerde ontwikkelingen in relatie tot kernkwaliteiten maken dat duidelijk. Bovendien bestaat het risico dat met de focus op objectieve en verifieerbare kernkwaliteiten, het gebied wordt 'dichtgetimmerd', wat het benodigde maatwerk kan frustreren.

- *Het gaat niet alleen om 'willen', het gaat ook om 'kunnen'*

De uitwerking van de kernkwaliteiten – via de provinciale verordening – geeft meer houvast om te komen tot afwegingen binnen het 'ja, mits-regime', die passen binnen de doelstellingen van behoud en versterking. Daar waar onwil van partijen een rol speelt om beter om te gaan met het landschap, kan dit een effectieve maatregel zijn. Zowel provinciale vertegenwoordigers als rijksvertegenwoordigers stellen echter dat het niet altijd en alleen om onwil of opportunisme van bijvoorbeeld gemeenten of andere initiatiefnemers gaat. Het is ook een kwestie van 'kunnen'. Er is in de veelal kleine gemeenten in de nationale landschappen over het algemeen weinig kennis en expertise beschikbaar om plannen te kunnen toetsen en afwegen op landschappelijke kwaliteit.

### **Inzet van instrumenten**

*Er bestaat een afgewogen instrumentenmix om uitvoering te geven aan het beleid voor de nationale landschappen. Het planologisch spoor en het programmatisch spoor zijn complementair. Niet in alle nationale landschappen is echter sprake van een wederzijdse versterking van beide sporen.*

De instrumenten voor de uitvoering van het beleid bestaat uit een afgewogen mix die voldoende handelingsperspectief biedt voor de betrokken partijen. De instrumentenmix is enerzijds restrictief (planologische regimes) en anderzijds proactief gericht (uitvoeringsgeld). Rijk en provincies zetten zowel in op faciliteren (via onder andere handleidingen en workshops voor de uitwerking van kernkwaliteiten, het aanstellen van landschapsadviseurs) als stimuleren (onder andere door gebiedspartijen bij elkaar te brengen en gebiedsmakelaars aan te wijzen voor het verkopen en verder brengen van initiatieven).

---

Ook constateren we dat het planologisch en het programmatisch spoor en bijbehorende instrumenten complementair aan elkaar zijn. Het planologisch spoor is met name geschikt om, via bescherming, de doelstellingen rond 'behoud' van het nationaal landschap te borgen. Het programmatisch spoor richt zich juist op 'beheer en ontwikkeling'. Dit sluit goed op elkaar aan, zonder onnodige overlap. Overigens valt in lijn met het onderscheid tussen 'behoud' en 'beheer en ontwikkeling' ook een verschil te constateren in de wijze waarop borging van bepaalde kernkwaliteiten hoofdzakelijk plaatsvindt. Zo moet 'openheid' vooral behouden worden via het planologisch spoor en zijn kernkwaliteiten als 'groene karakter' verder te versterken via het programmatisch spoor. Via dit laatste spoor kan ook het meest worden bijgedragen aan het doel de toeristisch-recreatieve betekenis te vergroten.

Op basis van de complementariteit tussen planologisch en programmatisch spoor is soms sprake van wederzijdse versterking van beide sporen, soms ook juist niet. Zo is er vanuit het gebiedsproces in IJsseldelta het idee ontstaan tussen de drie betrokken gemeenten één bestemmingsplan voor het buitengebied van het nationaal landschap op te stellen. En in Drentsche Aa worden in het Overlegorgaan voor het nationaal landschap periodiek enkele voorgenomen ontwikkelingen en plannen in het gebied besproken, in het licht van het nationaal landschap. In Hoeksche Waard echter, leidt een door betrokkenen als succesvol beoordeeld gebiedsproces op regionaal niveau niet echt tot een gewenste doorwerking in de plannen van gemeenten. Het komt dan toch nog voor dat gemeenten vanuit het gemeentelijk belang kiezen voor een ontwikkeling die eigenlijk niet past in het nationaal landschap.

Al eerder is geconcludeerd dat het planologisch instrumentarium voldoende condities biedt om het beleid te laten doorwerken. Daarmee kan dus aansluiting worden gevonden bij bestaande instrumenten (cq. structuurvisies, bestemmingsplannen, verordeningen, inpassingsplannen, zienswijzen, aanwijzingen). Daarmee is er sprake van een grote efficiency. Een belangrijke observatie daarbij is dat provincies en rijk weinig gebruik maken van de volledige breedte van het Wro-instrumentarium. Met name aanwijzingen of inpassingplannen worden zelden ingezet. Voor een deel is dit verklaarbaar door het feit dat veel provinciale structuurvisies en verordeningen en de actualisatie van gemeentelijke bestemmingsplannen nog 'in progress' zijn. Voor een ander deel is dit verklaarbaar uit het beeld dat zowel rijk als provincies over het algemeen liever investeren in stimulering, overleg en planbegeleiding, om zo proactief te voorkomen dat relatief 'zware' interventies nodig zijn.

De financiële inzet van het rijk in het programmatisch spoor wordt door provincies en andere gebiedspartners als veel te laag gezien. Ook afgezet tegen andere beleidsthema's uit het ILG en inschattingen van benodigde inzet voor alleen al het beheer van bestaande landschapselementen, blijkt dat de financiële rijksbijdrage laag is (zie ook paragraaf 4.2). Desondanks is door de meeste provincies wel een intensief gebiedsproces opgezet, waarin partijen bij elkaar zijn gebracht, die vervolgens

samen aan de slag zijn gegaan met het uitwerken van een uitvoeringsprogramma en uiteindelijk de uitvoering van deze projecten. Daarbij bleek uiteindelijk dat er veel minder mogelijk was door een lagere rijksbijdrage.

Ook al worden de gebiedsprocessen als zodanig wel als nuttig en succesvol beschouwd, de verhouding tussen de input en de output vanwege ontbrekende financiële middelen blijft voor veel projectleiders erg scheef. Daarmee is er sprake van een lage efficiency. Daar komt bij dat er tot nu toe weinig multipliereffecten worden gerealiseerd, met name op het gebied van het genereren van private gelden. In het licht van een onzekere (financiële) continuïteit van het beleid is dit een kwetsbaar punt. Onder het thema 'proces' gaan we verder in op de continuïteit van beleid en middelen.

### Proces

*Draagvlak en samenwerking in de nationale landschappen is stevig toegenomen. Aandacht is nodig voor verdergaande betrokkenheid in 'de haarvaten' van de gebieden. Een onzekere toekomst vormt (ook) een bedreiging voor de gebiedsprocessen. Er is een sterke behoefte aan voortzetting van het beleid voor de nationale landschappen. Wijziging, vervanging of stopzetting van het beleid zal leiden tot het afbrokkelen van het opgebouwde draagvlak en betrokkenheid van mensen en organisaties.*

De gebiedsprocessen vanuit het programmatisch spoor hebben over het algemeen goede resultaten geboekt. In de meeste nationale landschappen is er in elk geval voldoende draagvlak voor het beleid onder een brede waaier van betrokken partijen. De gebiedsprocessen hebben ook energie en betrokkenheid van maatschappelijke partijen opgeleverd. Dit heeft zich echter nog beperkt vertaald in financiële bijdragen van particuliere organisaties, zoals hierboven ook geconstateerd. Ook burgers zijn nog niet altijd en overal op de hoogte van het gegeven dat ze in een 'nationaal landschap' wonen. Daarmee zit het gedachtegoed nog niet echt tot in de haarvaten van het gebied. Hierop is nog winst te halen voor wat betreft de efficiency.

Verder liggen er kansen op het gebied van uitwisseling van kennis, ervaringen, ideeën tussen de betrokkenen van de 20 nationale landschappen. Ondanks de verschillen in landschap, organisatie en de fase in de uitvoering is het mogelijk te leren van elkaars aanpak en samen meer gevoel en invulling te geven aan het beleid, bijvoorbeeld het 'ja, mits'-regime. Dit kan de efficiency van het beleid sterk verhogen. Het wiel hoeft immers niet telkens opnieuw uitgevonden te worden.

Het meest genoemde aandachtspunt in de gesprekken die we hebben gevoerd voor deze evaluatie is continuïteit. Zowel in het beleid, als in middelen en 'aandacht'. Vanuit het als roerig ervaren beleidsverleden van sommige gebieden én vanuit de bestaande hoeveelheid aan beleidstitels in het landelijk gebied is er een sterke behoefte aan voortzetting van het beleid voor de nationale landschappen. Wijziging, vervanging of stopzetting van het beleid zal leiden tot het afbrokkelen van het opgebouwde draagvlak en betrokkenheid van mensen en organisaties. Het zal

---

sommige aanvankelijk sceptische partijen bevestigen in het beeld van de onbetrouwbare overheid die om de zoveel tijd met een nieuw beleid komt. Zo bestaat de kans dat belangrijke schakels in de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied verloren gaan. Het zal veel moeite en tijd kosten om partijen weer opnieuw bij elkaar te brengen en enthousiast te maken. En juist het nationale landschappenbeleid is in principe aantrekkelijk voor gebiedspartners, vanwege het meer ontwikkelingsgerichte karakter, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de EHS of Natura 2000.

Het belang van continuïteit van het landschapsbeleid is al eerder door het PBL benoemd en onderbouwd<sup>69</sup>. Het beleid voor de rijksbufferzones wordt hierbij als positief voorbeeld aangehaald.

Bovendien geven veel betrokkenen aan dat meer tijd nodig is om echt tot mooie en goede resultaten te komen en de doelen voor de nationale landschappen te realiseren. Vijf jaar voor de uitvoering van dit beleid is in de ogen van veel uitvoerders een relatief korte periode.

Tot slot is beheer een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Hier dreigt een groot (financieel) knelpunt te ontstaan. Wanneer dit niet duurzaam wordt geborgd, wordt het steeds moeilijker de bestaande internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende waarden te behouden. Ook het behoud van de investeringen die nu worden gedaan in het landschap lopen dan het risico op de langere termijn niet duurzaam te zijn. Daarmee bestaat er de kans dat dit uiteindelijk desinvesteringen blijken te zijn. Dat heeft uiteraard sterke negatieve gevolgen voor de efficiency van het beleid voor de nationale landschappen.

---

<sup>69</sup> Landschap beschermen en ontwikkelen; evaluatie en beleidsopties, PBL, 2008,

### 6.3 Synthese en samenvatting conclusies

Op basis van het voorgaande concluderen wij:

- Dat het beleid voor de nationale landschappen (aanwijzing gebieden, beleids-uitgangspunten, instrumentatie, rollen en taken voor rijk, provincies en gemeenten) op zichzelf voldoende mogelijkheden en voldoende handelingsperspectief biedt om dat beleid uit te voeren.
- Dat er op dit moment op basis van effectmonitoring nog te weinig (feitelijke, kwantitatieve) informatie beschikbaar is over de beleidseffecten en we daarom geen feitelijk onderbouwde uitspraken over de doeltreffendheid van het beleid kunnen doen.
- Dat we, op basis van een beeld van uitvoering en voortgang van het beleid, wel een aanname over de doeltreffendheid van het beleid kunnen doen:
  - binnen het planologisch spoor vordert de doorwerking 'op papier', maar de planologische werking (i.c. de afweging die gekoppeld is aan het 'ja, mits-regime') is in de praktijk niet automatisch een garantie voor succes is (i.c. behoud en versterking van de kernkwaliteiten);
  - binnen het programmatisch spoor wordt invulling gegeven aan de doelen van het beleid ('het werkt'), maar tegelijkertijd 'wringt' het vanwege beperkte financiële middelen. Bovendien is de toekomst onzeker, vanwege onvoldoende duidelijkheid over continuïteit van beleid en middelen.
- Dat derhalve geconstateerd dient te worden dat er weliswaar 'intrinsiek' voldoende mogelijkheden en handelingsperspectief zijn, maar dat het benutten van die mogelijkheden en het invullen van dat handelingsperspectief (dus) niet automatisch (in voldoende mate) leidt tot de gewenste beleidseffecten.
- Dat daarom een optimalisatie van de uitvoering van het beleid noodzakelijk is, alsmede voldoende waarborg voor (financiële) continuïteit in de toekomst. We concretiseren dit in een aantal aanbevelingen. Aanbevelingen, in aansluiting op de hoofdconclusie, die we voorwaardelijk achten ('mits') om de komende jaren te koersen op een daadwerkelijk succesvol beleid ('ja') voor de nationale landschappen.

## 6.4 Aanbevelingen

De conclusies uit de voorgaande twee paragrafen leiden tot aanbevelingen voor een efficiënter en doeltreffender beleid. Daarbij gaan we uit van het beleid uit de Nota Ruimte, zowel wat betreft de inhoud van dat beleid, als de daarbij horende sturingsfilosofie en instrumenten. Het gaat dus om aanbevelingen die de uitvoering van het *bestaande beleid* kunnen optimaliseren. De aanbevelingen zijn gericht aan het rijk, provincies en gemeenten.

### Aanbevelingen voor het rijk

#### 1. Zorg voor continuïteit in beleid en (financiële) middelen

Om op langere termijn de unieke en zeldzame waarden in de 20 nationale landschappen te behouden en te versterken, is continuïteit van het beleid cruciaal. De doelen, filosofie en bewustwording van landschappelijke kwaliteiten die aan de basis staan van het beleid hebben tijd nodig om zich 'te zetten'. Zowel 'op papier' – de doorwerking in planologische beleidsdocumenten – als in het denken en handelen van betrokkenen in de nationale landschappen zelf. Een dergelijk beleid, dat aanvankelijk veel scepsis moest overwinnen, kan zich niet in vijf jaar volledig bewijzen. Geef het daarom de tijd.

Bovendien is het doel van behoud van de bijzondere waarden nooit 'af'. Blijvende aandacht is nodig, zowel in de vorm van beleidskaders, als in andere middelen. Met name in de continuïteit en de hoogte van de rijksbijdragen zijn er in de praktijk grote zorgen. Ideeën en projecten van provincies, gemeenten en andere betrokkenen ten behoeve van versterking van het landschap en de toeristisch-recreatieve betekenis ervan blijven liggen door als te beperkt ervaren rijksbijdrage. Tegelijkertijd wordt ook deze 'beperkte' rijksbijdrage gezien als een belangrijke aanjaagfactor. In zijn algemeenheid en in het bijzonder ook voor het genereren van betrokkenheid en geld van andere publieke en private partijen in het gebied. Continuïteit van deze financiering is, hoe beperkt ook, om die reden van groot belang.

Een ander belangrijk argument voor meer continuïteit is dat het landelijk gebied al verschillende beleidscategorieën kent, nu en in het verleden. Dat heeft tot weerstand geleid en wantrouwen naar de overheid. De beleidstitel 'nationaal landschap' blijkt in de praktijk nu juist een katalysator voor energie, betrokkenheid, nieuwe samenwerkingsverbanden in de opgestarte gebiedsprocessen. De titel brengt status en uitstraling met zich mee die wordt gewaardeerd door partijen uit het gebied. Een aanpassing of zelfs het afschaffen van het beleid heeft daarmee een groot afbreukrisico. Betrokkenheid, samenwerking en draagvlak, die voorzichtig zijn opgebouwd, kunnen afbrokkelen (zie bijvoorbeeld het risico van de subsidiestop in Gelderland).

Ook andere adviezen over de nationale landschappen geven aan dat continuïteit een belangrijke voorwaarde is voor realisatie van de doelen voor de nationale

landschappen, onder andere de Raad voor het Landelijk Gebied, Het Ruimtelijk Planbureau en de Rekenkamer Oost.

*2. Zorg voor een duurzaam perspectief op beheer van de nationale landschappen*

Er zijn grote zorgen over het beheer van de nationale landschappen op langere termijn. Financiering en vergoeding van beheer in de periode na 2013 (termijn van het ILG) is grotendeels onzeker. Zonder goed geregeld én gefinancierd beheer bestaat de kans dat de investeringen die nu gedaan worden in het nationaal landschap desinvesteringen blijken te zijn.

Mogelijke oplossingsrichtingen voor een duurzaam financieel beheer liggen in het genereren van meer private middelen. In de praktijk is het aandeel van private middelen nog beperkt. Versterking hiervan is mogelijk, hetzij via bijvoorbeeld landschapsfondsen (en bijvoorbeeld gekoppeld aan een streekrekening), hetzij door vereveningsmethoden en (nieuwe) mogelijkheden voor planbaten (kostenverhaal) of nieuwe (fiscale) systemen voor baatbelasting. Tenslotte biedt de hervorming van het Europees GLB-beleid kansen om maatschappelijke diensten – zoals het beheer van het landschap – subsidiabel te maken vanuit beschikbare EU-gelden.

*3. Benut het Wro-instrumentarium als het nationaal belang daar om vraagt*

Het behoud, herstel en versterking van de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten in de 20 nationale landschappen is tot nationaal belang gemaakt in de Nota Ruimte. Op grond daarvan kan het rijk de eigen Wro-instrumenten inzetten. Op dit moment gebeurt dit al via de ontwerp AMvB Ruimte. Het is zaak deze definitief vast te stellen zodat er nog meer houvast is richting provincies (en uiteindelijk) gemeenten om het beleid planologisch door te laten werken. Daarbij is het ook zaak voor het rijk erop toe te zien dat provincies daadwerkelijk de provinciale verordeningen opstellen in lijn met ('de geest') van de AMvB Ruimte. Maar zoals geconstateerd is een goede planologische doorwerking op papier dat nog geen garantie voor succes in de praktijk. Het rijk zal dan ook bereid moeten zijn om – wanneer het nationaal belang daarom vraagt – ook de andere Wro-instrumenten in te zetten, waaronder de reactieve aanwijzing.

*4. Blijf het planologisch proces stimuleren en faciliteren. Intensiveer dit*

Juridische borging van het beleid in de AMvB Ruimte, met een meer eenduidige en striktere sturing op objectiveerbare en verifieerbare kernkwaliteiten, is een eerste stap in een effectieve planologische doorwerking van het beleid. Een actievere inzet van de andere Wro-instrumenten is daaraan complementair. Het is echter nog niet hét panacee om sluimerende 'schadelijke' ontwikkelingen tegen te gaan. Daarom is en blijft het van cruciaal belang om de kwaliteit van de afwegingsprocessen, en de benodigde kennis, vaardigheid en hulpmiddelen om die afwegingen te maken, intensief en blijvend te ondersteunen. Dit geldt overigens ook voor de provincies. Op generiek niveau kan het rijk bijdragen met voorbeelden ('best practices'), workshops voor het 'hanteerbaar maken' van de kernkwaliteiten (zoals nu al gebeurt) en

kennissuitwisseling tussen de verschillende nationale landschappen. We gaan hieronder afzonderlijk in op deze laatste mogelijkheid.

#### 5. *Stimuleer en faciliteer uitwisseling van kennis en ervaringen*

Het rijk kan bij uitstek een rol als 'kennismakelaar' op zich nemen door het delen van kennis, expertise en ervaringen in de verschillende 20 nationale landschappen te faciliteren. Het rijk heeft deze rol reeds ingevuld, maar is hiermee gestopt, ook nadat er vanuit de nationale landschappen zelf te weinig animo hiervoor bleek te zijn. Om een aantal redenen denken we dat hier nu toch meerwaarde te behalen is. Allereerst hebben verschillende provinciale projectleiders aangegeven hier behoefte aan te hebben. Ten tweede zien wij in de verschillende nationale landschappen verschillende benaderingen in bijvoorbeeld visievorming gekoppeld aan programmering van projecten, het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties, het genereren van extra (private) gelden en de communicatie en promotie van de afzonderlijke nationale landschappen. Ondanks de verschillen tussen de verschillende nationale landschappen, liggen hier zeker ook kansen om van elkaar te leren en succesvolle activiteiten over te nemen. En ten derde biedt meer uitwisseling tussen betrokkenen kansen om het concept nationale landschappen gaandeweg nog concreter in te vullen. Daarmee kan een gezamenlijk beeld worden gecreëerd van wat de nationale landschappen *wel* zijn en wat ze *niet* zijn. Dit kan bijdragen aan een effectiever planologisch én programmatisch spoor.

#### 6. *Zorg voor blijvende aandacht, communicatie en promotie*

Het beleid voor de nationale landschappen is bekend bij professionals in het ruimtelijk domein en de direct betrokken uitvoerende partijen. Maar buiten deze kring neemt de bekendheid van de nationale landschappen snel af. Bekendheid is de eerste stap om bewoners, bedrijven en andere partijen in en buiten de nationale landschappen bewust te maken van de unieke waarden in deze gebieden. Bewustwording is een basis voor betrokkenheid bij het landschap en daarmee mogelijkheden voor steun en bijdragen aan het behoud en versterking van de landschappen. Duurzame communicatie en promotie kan daarmee een sleutelinterventie zijn om op de lange termijn de nationale landschappen nog meer maatschappelijke betekenis te geven. Op generiek niveau kan hieraan worden bijgedragen door het 'merk' nationaal landschap blijvend meer bekendheid te geven. Mogelijk bieden referenties uit het buitenland hiervoor aanknopingspunten<sup>70</sup>.

Ook blijft bestuurlijke aandacht nodig voor de nationale landschappen. Het rijk moet aan haar partners in de gebieden – met name provincies, gemeenten – duidelijk maken dat het rijk van hen verwacht mee te werken aan borging en versterking van het nationaal belang van de 20 landschappen en dat zij hierin cruciale partners zijn. Bestuurders in de regio moeten 'geprikkeld' worden om het nationaal landschap een centrale plek te geven in beleid en uitvoering in de regio.

---

<sup>70</sup> Zie bijvoorbeeld: RPB, 'Nationale landschappen – beleidsdilemma's in de praktijk', 2007



## 7. *Maak werk van de vervolgmeting in de Monitor nationale landschappen en de Monitor Nota Ruimte*

Het geconstateerde risico op een sluimerend proces van aantasting van de kernkwaliteiten van de nationale landschappen maakt het van groot belang meer inzicht te hebben in de concrete effecten die op dit moment optreden. Via met name de Monitor Nota Ruimte en de Monitor nationale landschappen is hiervoor een goede basis gelegd. Hierin zijn inmiddels een aantal belangrijke indicatoren in een nulmeting opgenomen, onder andere: begrenzing, waardering van de landschappen, migratiesaldo-nul beleid en ontwikkeling van de kernkwaliteiten. Een vervolgmeting is van groot belang om inzicht te krijgen in de concrete effecten in de nationale landschappen en biedt een basis voor een 'feitelijke' beoordeling van de doeltreffendheid van het beleid.

### **Aanbevelingen voor de provincies**

#### 1. *Zorg voor een blijvende inzet op een regierol voor de nationale landschappen*

In verschillende mate en vormen hebben de provincies de regierol voor de nationale landschappen opgepakt. Daar waar de gebiedsprocessen nog onvoldoende van de grond komen, zullen provincies steviger op hun regierol moeten inzetten om partners 'mee te krijgen'. De wijze waarop is afhankelijk van de specifieke situatie in de 20 nationale landschappen.

In het algemeen geldt wel – net als voor het rijk – dat provincies het planologisch proces, met name richting gemeenten, moeten intensiveren. Zowel door gebruik te maken van het Wro-instrumentarium (zie hieronder), als door veel energie te stoppen in (voor)overleg en door de ruimtelijke afwegingsprocessen te faciliteren met kennis, expertise en/of capaciteit. In enkele landschappen en provincies zijn al enkele goede voorbeelden voor de invulling hiervan (kwaliteitsteams, coördinator landschap, provinciaal adviseur landschap). Ook visievorming in de gebieden kan worden gestimuleerd in de nationale landschappen. Op die manier worden gebiedspartners, maar ook de provincie zelf, gestimuleerd om na te denken over de invulling van de titel 'nationaal landschap'. Daarmee is een stevige basis voor programmering (en eventueel prioritering) van projecten. Bovendien kan het visievormingsproces bijdragen aan draagvlak, wederzijds begrip en een gezamenlijk streefbeeld bij de verschillende betrokken partijen in het gebied.

#### 2. *Benut het Wro-instrumentarium als het provinciaal belang daar om vraagt*

Een duurzame, aantrekkelijke ontwikkeling van de nationale landschappen is ook in het belang van de provincies. Dit dient, op onderdelen, nog meer zijn vertaling te krijgen in de provinciale verordeningen, conform de AMvB Ruimte, in de vorm van regels voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Dit kan de geconstateerde interpretatieruimte verkleinen en biedt de grond voor provincies, daar waar het provinciaal belang in het geding is, ander Wro-instrumentarium in te zetten, zoals de reactieve aanwijzing of inpassingplannen. Wanneer de aantasting van de kernkwaliteiten in de nationale landschappen dreigt, zullen ook de provincies het lef moeten tonen in te grijpen. Nogmaals: dit alleen biedt geen garantie voor succes.

---

Het faciliteren van gemeenten en uitvoerders, alsook het blijvend investeren in (voor)overleg, is minstens zo belangrijk (zie aanbeveling 1).

3. *Zorg voor continuïteit in beleid en middelen, ook voor beheer*

Deze aanbeveling is hierboven aan het rijk geadresseerd maar geldt – op het niveau van de afzonderlijke nationale landschappen – ook voor de provincies, met dezelfde argumenten.

4. *Zorg voor blijvende aandacht, communicatie en promotie*

Ook hierin dienen de provincies, naast het rijk, hun eigen rol en verantwoordelijkheid te pakken, zij het op het niveau van de afzonderlijke nationale landschappen. Concreet betekent dat in dit geval dat aandacht moet uitgaan naar de ‘haarvaten’ van de nationale landschappen. Daar waar in de afgelopen jaren vele publieke en private organisaties betrokken zijn geraakt, geldt dat zeker nog niet in de volle omvang voor de mensen die in de gebieden wonen, werken en recreëren. Een breed draagvlak is echter wel bepalend voor een duurzaam succesvol beleid.

5. *Verbeter het inzicht in de relatie tussen inspanningen (input), prestaties (output) en effecten (outcomes)*

De provincies monitoren op dit moment met name de prestaties (output) van de uitvoeringsprogramma’s – en de inspanningen die daarvoor geleverd zijn (input) – veelal in de vorm gerealiseerde projecten en/of ingezette financiële middelen. Het is voor de provincies van belang om de inspanningen en prestaties duidelijker te relateren aan al dan niet opgetreden (dan wel veronderstelde) effecten in het landschap.

Eenzijds omdat provincies dan meer en beter inzichtelijk maken tot welke effecten het uitgevoerde beleid leidt. We constateerden eerder al dat deze relatie niet altijd duidelijk wordt gelegd. Door dit wel te doen, kunnen provincies hun inspanningen (input) en prestaties (output) verantwoorden en mogelijk ook het belang van investeringen in het landschap aantonen. Bovendien kan het provincies helpen om te bepalen welke (type) projecten of initiatieven het meest effectief zijn. Dat inzicht kan ook gebruikt worden in de selectie en/of prioritering van projecten.

Anderzijds kan dit verbeterde inzicht een aanvulling vormen op de Monitor Nota Ruimte en de Monitor nationale landschappen. Beide monitors brengen op nationaal niveau de effecten op het landschap in beeld (outcomes), maar daaruit volgen niet expliciet de oorzaken die aan de effecten ten grondslag liggen. Een compleet beeld daarvan is lastig te geven, maar het inzichtelijk maken van de relatie tussen de geleverde inspanningen, prestaties en de uiteindelijke effecten in de nationale landschappen is wel een belangrijke bouwsteen hiervoor.

6. *Geef meer uitvoering aan het beleid voor de nationale snelwegpanorama’s*

De nationale snelwegpanorama’s zijn onvoldoende zichtbaar in provinciaal beleid, verordeningen en de uitvoeringsprogramma’s. Daarmee wordt onvoldoende

uitwerking gegeven aan de rol die de provincies toebedeeld hebben gekregen in de Structuurvisie voor de Snelwegomgeving. Wel is deze structuurvisie later vastgesteld dan de meeste uitvoeringsprogramma's en enkele provinciale structuurvisies en verordeningen, waardoor doorwerking ook niet mogelijk was. Maar ook constateren we dat het gedachtegoed van de snelwegpanorama's nauwelijks 'tussen de oren' zit bij provinciale betrokkenen. Er liggen kansen om de uitvoering van het beleid rond de snelwegpanorama's in te passen in de gebiedsprocessen rond de uitvoeringsprogramma's van de nationale landschappen. Anderzijds hebben we eerder ook vraagtekens geplaatst bij de beleidsinhoudelijke toegevoegde waarde van de snelwegpanorama's.

### Aanbevelingen voor de gemeenten

#### 1. *Maak je hard voor het nationaal landschap*

Uiteindelijk ligt 'the proof of the pudding' op het lokale niveau waar concrete ontwikkelingen wel of niet tot uitvoering worden gebracht. Dat vraagt om een actieve houding van gemeenten. Zowel als belangrijke speler in het planologisch spoor (i.c. de bestemmingsplannen), als de gemeente als cruciale gebiedspartner in de uitvoering van de integrale uitvoeringsprogramma's.

Alhoewel er veel draagvlak en energie is ontstaan bij gemeenten in de verschillende gebiedsprocessen – en andere lokale uitvoerders – blijkt toch ook dat het gedachtegoed niet altijd en overal 'goed tussen de oren zit'. Het blijkt dat soms toch andere belangen overheersen die mogelijk strijdig zijn met het belang van het landschap. In die gevallen wordt – al dan niet bewust – de ruimte in het beleid opgezocht om deze strijdige ontwikkelingen uit te voeren.

Het is van belang dat gemeenten zich de nationale landschap meer eigen maken en de kansen die het biedt beter benutten. Vaak ligt de aantrekkingskracht van hun gebied – voor bewoners, bedrijven en recreanten – juist in de kwaliteiten van het landschap. Investerings in behoud en versterking van het landschap is daarmee vooral in het belang van de gemeente zelf. Dat vraagt wel dat de nationale landschappen serieus en expliciet worden betrokken in de beoordeling en afweging van ruimtelijke ontwikkelingen.

#### 2. *Maak werk van de actualisering van bestemmingsplannen in het nationaal landschap.*

De nationale en provinciale kaders zijn in grote mate beschikbaar. Het is nu aan de gemeenten de bestemmingsplannen binnen de nationale landschappen te actualiseren. Het bestemmingsplan is immers op gebiedsniveau het (juridisch) sluitstuk op het beleid. Binnen de doelstelling om uiterlijk 2013 een volledig actueel bestemmingsplannen-bestand te hebben, zou prioriteit moeten worden gegeven aan de bestemmingsplannen binnen de nationale landschappen. Met name daar waar het beschermingsniveau van vigerende bestemmingsplannen onvoldoende is om de doelstellingen van het nationaal landschap te borgen.

---

3. *Maak werk van toezicht en handhaving.*

Zonder een goed toezicht en handhaving biedt zelfs het beste op het landschap toegesneden bestemmingsplan geen soelaas. Daarmee staat de deur op een kier voor sluimerende ontwikkelingen die de kernkwaliteiten kunnen aantasten. Op basis van een onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt dat hierin nog winst te boeken is. Daarmee ligt er in een goed en voldoende toezicht en handhaving een sleutel voor een effectief beleid voor de nationale landschappen.

## Bijlage 1: nationale landschappen in structuurvisies en verordeningen

### Provincie Groningen

- Het Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013 is op 17 juni 2009 vastgesteld door Provinciale Staten.
- De omgevingsverordening provincie Groningen 2009 is vastgesteld bij besluit van Provinciale Staten van 17 juni 2009, nr. A.1., gewijzigd bij besluit van Provinciale Staten van 23 september 2009, nr. B.4. en gewijzigd bij besluit van Gedeputeerde Staten van 2 februari 2010, nr 2010-227319.

### Begrenzing

#### Structuurvisie:

- De begrenzing van het nationaal landschap Middag-Humsterland en het Groningse deel van nationaal landschap Drentse Aa is in het Provinciaal Omgevingsplan opgenomen op de kaart met kernkarakteristieken (figuur 3.1).

#### Verordening:

- In de Omgevingsverordening in de kaartenbijlage (6a en 6b). De begrenzing van Middag-Humsterland wijkt significant af van de begrenzing in de Nota Ruimte (gehalveerd). VROM is hiermee akkoord gegaan.

### Kernkwaliteiten

#### Structuurvisie:

- De kernkwaliteiten van beide nationale landschappen zijn in het POP benoemd in de paragraaf over de nationale landschappen (par. 3.1). Voor verdere uitwerking wordt verwezen naar het uitvoeringsprogramma.
- In paragraaf 1.4 zijn de kernkarakteristieken voor 11 gebieden in de provincie uitgebreider benoemd, waaronder Lauwersmeer - Reitdiep - Middag-Humsterland. De kernkarakteristieken zijn verder uitgewerkt in paragraaf 3.1.2 en bijlage D (landschapstypen).

#### Verordening:

- In de omgevingsverordening (artikel 4.34 en 4.35) zijn regels opgenomen voor de bescherming van de kernkwaliteiten. Aan gemeenten wordt gevraagd om in hun bestemmingsplannen nadrukkelijk aan te geven hoe ze de kernkarakteristieken beschermen, behouden of verder versterken. In de omgevingsverordening is een aantal verboden opgenomen met betrekking tot de kernkwaliteiten, bijvoorbeeld: 'een verbod op het verleggen en dempen van de karakteristieke sloten en op het wijzigen van het profiel van de watergangen'.
- De kernkwaliteiten zelf worden in de omgevingsverordening benoemd en geografisch nader bepaald op kaart 6a 'landschapswaarden' - de kernkwaliteiten van de gehele provincie, dus ook de nationale landschappen, zijn hierop gelokaliseerd- en kaart 6b 'slotenpatroon Middag-Humsterland'. In bijlage 16 van de verordening is een tabel opgenomen met 'natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden' voor acht gebieden binnen de provincie, maar deze hebben niet specifiek betrekking op de nationale landschappen.

### Behoud door ontwikkeling

#### Structuurvisie:

- In het POP staat dat de provincie de 10 landschappelijke en cultuurhistorische kernkarakteristieken, in samenwerking met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden wil beschermen, beheren en waar mogelijk versterken. Dit betekent dat ontwikkelingen die druk op deze karakteristieken veroorzaken, of die hier schadelijk voor kunnen zijn, ruimtelijk zorgvuldig ingepast moeten worden. De provincie

streeft naar een goed ingericht en verzorgd landschap, met duurzaam behoud van de kernkarakteristieken van de verschillende landschapstypen. Daarvoor zijn nodig:

- behoud en versterking van karakter, diversiteit en belevingswaarde van het landschap
- behoud en versterking van de cultuurhistorische, ecologische, archeologische en aardkundige waarden van het landschap
- toevoegen van kwaliteit aan het landschap bij ruimtelijke ontwikkelingen

Verordening:

- In de omgevingsverordening is de filosofie 'behoud door ontwikkeling' niet benoemd.

**'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

Structuurvisie:

- In het POP is opgenomen dat binnen de nationale landschappen ruimte is voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo-nul). De provincie Groningen gaat ervan uit dat de gemeenten Winsum, Zuidhorn en Haren ervoor zorgen dat er geen vestigingsoverschot ontstaat door nieuwbouw in de kernen, die binnen het nationaal landschap liggen en dat de gemeente Haren hetzelfde doet met betrekking tot het Nationaal Landschap Drentsche Aa. Verder biedt de provincie ruimte voor ontwikkeling van de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid op basis van het beleid dat daarvoor ook buiten de nationale landschappen geldt.
- De provincie wil de kansen voor landschapontwikkeling in combinatie met woningbouw benutten en biedt daarom ruimte voor het incidenteel en in geringe aantallen ontwikkelen van landgoederen, borgwoningen en buitenplaatsen in het buitengebied. Daarbij moet sprake zijn van een woongebouw van allure, met minimaal vijf hectare grond die gedeeltelijk voor het publiek toegankelijk moet blijven. Zowel het woongebouw als de inrichting van het bijbehorende gebied moet respect tonen voor de onderscheiden essentiële en ondersteunende landschapskarakteristieken en natuurwaarden. Ze moeten ook een wezenlijke bijdrage leveren aan behoud en versterking van deze waarden. De provincie ziet kansen voor deze vorm van landschapontwikkeling in de nationale landschappen, op kwelderwallen en glaciale ruggen, en aansluitend op de EHS.

Verordening:

- In de omgevingsverordening zijn geen regels opgenomen met betrekking tot woningbouw binnen de nationale landschappen. Wel geldt dat in het buitengebied mogen geen nieuwe woningen noch nieuwe niet-agrarische bedrijven worden gebouwd. Dit is generiek voor de hele provincie verordend in artikel 4.27.  
Voor agrarische bedrijven gelden voorts regels en beperkingen en nieuwe intensieve veehouderijbedrijven zijn verboden. In de kernen binnen de bebouwde kom mag alleen worden gebouwd indien het een verbetering is van de ruimtelijke kwaliteit. Nieuwe bedrijven mogen niet in de kleinere kernen worden gebouwd, alleen op meer regionale bedrijventerreinen (en die liggen niet in de Nationale Landschappen).

### Provincie Friesland

- Het streekplan Fryslan 2007 is op 13 december 2006 door P.S. vastgesteld.
- Op 2 maart 2010 hebben G.S. het voorontwerp van de Verordening Romte Fryslan vastgesteld.

### Begrenzing

#### Structuurvisie:

- In het streekplan is de planologische begrenzing van de nationale landschappen op kaart 9a 'Nationaal Landschap Zuidwest-Fryslân' en kaart 9b 'Nationaal Landschap Noordelijke Wouden' aangegeven. Deze wijkt niet significant af van de begrenzing die is opgenomen in de Nota Ruimte.
- De begrenzing is gebaseerd op de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, waarbij is aangesloten op herkenbare lijnen en structuren in het landschap. Bij de begrenzing rondom de stedelijke centra Drachten, Sneek en Dokkum is rekening gehouden met de te verwachten (grootschalige) stedelijke ontwikkelingen tot en met 2015. Deze ontwikkelingen zijn buiten het Nationaal Landschap gehouden. De provincie vraagt evenwel bij de ruimtelijke inpassing van alle stedelijke uitbreidingen en ruimtelijke ontwikkelingen, rekening te houden met de kwaliteiten van het nabijgelegen Nationaal Landschap. Juist hier is sprake van een ontwerpopgave, gelet op de schaal en omvang van ontwikkelingen.
- De begrenzing van de Nationale Landschappen is een planologische begrenzing. De exacte begrenzing op perceelsniveau zal plaats vinden in beheergebiedsplannen.

#### Verordening:

- In het voorontwerp van de verordening is de begrenzing van de nationale landschappen niet opgenomen. Wel is bij de overgangs- en slotbepalingen de volgende wijzigingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten opgenomen: *'Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om de grenzen aan te passen van de gebieden waar de regels voor Nationale Landschappen van toepassing zijn. Dergelijke aanpassingen zijn altijd het gevolg van een wijziging van de besluiten van de rijksoverheid waarbij die nationale landschappen zijn aangewezen, en zijn daardoor van louter administratieve aard.'*

### Kernkwaliteiten

#### Structuurvisie:

- In het streekplan zijn de kernkwaliteiten voor de beide nationale landschappen verwerkt in de kernkwaliteiten per landschapstype.
- Voor de verdere uitwerking van de landschappelijke kernkwaliteiten en de recreatieve kwaliteiten wordt verwezen naar de twee afzonderlijke uitvoeringsprogramma's en de programmakaders van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.
- De kernkwaliteiten van de acht 'hoofdlandschapstypen' in de provincie zijn puntsgewijs benoemd (par. 2.7.3), maar niet veel verder uitgewerkt. Noordelijke Wouden vormt wel een hoofdlandschapstype, maar Zuidwest Fryslan niet.

#### Verordening:

- In de toelichting op artikel 3 het voorontwerp van de verordening is het volgende opgenomen: *'Volgens het Streekplan wordt in de plantoelichting van een ruimtelijk plan voor een uitbreidingslocatie of voor landelijk gebied, een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf opgenomen. Daarin wordt onderbouwd op welke wijze het plan bijdraagt aan ruimtelijke kwaliteit. In artikel 3.1, lid 1 is dit procesvereiste opgenomen. In de ruimtelijke kwaliteitsparagraaf wordt ingegaan op de landschappelijke kernkwaliteiten van de verschillende landschapstypen. Hieronder vallen ook de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen Noordelijke Fryske Wâlden en Zuidwest Fryslân. Op kaart .. en kaart .. zijn beide Nationale Landschappen begrensd op perceelsniveau.'* (p.43).

## **Behoud door ontwikkeling**

### Structuurvisie:

- In het streekplan wordt voor beide nationale landschappen uitgegaan van versterking, ontwikkeling en benutting van de unieke landschapskwaliteiten. Evenals de gebieden daarbuiten, zijn de omschreven landschappelijke kernkwaliteiten per landschapstype richtinggevend en medesturend voor ruimtelijke ontwikkelingen. De provincie ziet het als een ontwerpogave om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te combineren met behoud en versterking van de aanwezige bijzondere landschappelijke kwaliteiten.
- De provincie Friesland maakt in het ruimtelijk beleid geen onderscheid tussen gebieden in of buiten de Nationale Landschappen.

### Verordening:

- De filosofie is niet opgenomen in het voorontwerp van de verordening. In het voorontwerp is in een voetnoot bij de toelichting op artikel 3 het volgende opgenomen: *'Voor de Nationale Landschappen in Fryslân heeft de minister van VROM ingestemd met de benadering in het streekplan: geen onderscheid in beleid tussen de Nationale landschappen en de overige landschappen. De begrenzing van de Nationale landschappen is dan ook alleen relevant voor subsidiëring en stimuleringsbeleid.'*

## **'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

### Structuurvisie:

- In het streekplan is opgenomen dat in de nationale landschappen ruimte is voor de opvang van de plaatselijke woningbehoefte, pilots landelijk wonen, lokale en regionale bedrijvigheid, verbetering van de lokale en regionale ontsluitingsstructuur, een duurzaam ontwikkelingsperspectief voor de landbouw en voor recreatieve ontwikkelingen, dit alles binnen de landschappelijke kernkwaliteiten ('ja, mits-regime'). De Centrale As beschouwt de provincie daarbij als een verbetering van de regionale ontsluiting, bereikbaarheid, doorstroming, veiligheid en milieu. Ook voor de economische ontwikkeling en de leefbaarheid is de Centrale As een belangrijke stimulans, die inpasbaar is in de landschappelijke karakteristiek van de Noordelijke Wouden. Ontwikkelingen in de Nationale Landschappen worden getoetst aan het algemene streekplanbeleid.
- De algemene provinciale beleidsinzet op bundeling en concentratie in de stedelijke bundelingsgebieden en de duidelijke concentratie- en ontwikkelfunctie van de regionale centra op het platteland, waarborgen een zorgvuldige omgang met het Friese landschap. Bouwen voor de eigen woningbehoefte geldt voor de gehele provincie, dus ook voor de nationale landschappen (migratiesaldo-nul).
- Om redenen van draagvlak is de term 'migratiesaldo-nul' niet gebruikt in het streekplan. Wel geldt het uitgangspunt dat er ruimte is voor de opvang van de plaatselijke woningbehoefte, te weten de vraag die uit het gebied zelf voortkomt. Er wordt niet getornd aan bestaande woningbouwafspraken tot 2010 en in de komende jaren worden met alle gemeenten vervolgfafspraken gemaakt voor de periode 2010-2015, op basis van provinciale trendprognoses en beleid en genoemd uitgangspunt wat betreft de opvang van de plaatselijke woningbehoefte.
- Daarnaast wordt gesteld dat er ruimte is voor de opvang van lokale en regionale bedrijvigheid; voor recreatieve ontwikkelingen; voor infrastructuur, zoals de ontwikkeling van de Centrale As binnen het Nationaal Landschap Noordelijke Wouden, waarbij er uiteraard een belangrijke ontwerpdracht ligt; voor pilots landelijk wonen, zoals bedoeld en omschreven in het voorontwerp streekplan (landgoedwonen in bundelingsgebieden en woon-werkclusters). Het rijk ziet dit als een uitwerking die voldoet aan het beleid van de Nota Ruimte.

### Verordening:

- Aangezien de provincie in het ruimtelijk beleid geen onderscheid maakt tussen gebieden in of buiten de Nationale Landschappen, zijn er geen artikelen in het voorontwerp van de verordening opgenomen met specifieke regels voor de Nationale Landschappen.
- Artikel 3.1, lid 1 heeft betrekking op ruimtelijke kwaliteit en kan gezien worden als een vertaling van het 'ja, mits-regime': *'De plantoelichting van een ruimtelijk plan voor een uitbreidingslocatie*



of voor het landelijk gebied omvat een ruimtelijke kwaliteitsparagraaf die inzicht biedt in: a. de draagkracht van het landschap voor de opvang en inpassing van nieuwe functies, op grond van een analyse van de samenhang van de ondergrond, netwerken en nederzettingenpatronen; b. de wijze waarop het ruimtelijk plan bijdraagt aan behoud of versterking van de kernkwaliteiten per landschapstype en nederzettingenpatroon, zoals aangegeven in bijlage .. (óf: par. 2.7.3 van de provinciale structuurvisie); c. de wijze waarop de gewenste beeldkwaliteit, bebouwingstypologieën en bebouwingvormen, materiaal- en kleurgebruik worden gerealiseerd'

- Artikel 4.1, lid 1 luidt: 'Een ruimtelijk plan kan mogelijkheden voor woningbouw bevatten indien de aantallen en de kwaliteit van de woningbouw in overeenstemming zijn met een woonplan, dat de schriftelijke instemming van gedeputeerde staten heeft op basis van de regionale woningbouwprogramma's.' Dit kan worden opgevat als de migratiesaldo-nul benadering. .

## **Provincie Drenthe**

- Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld op 2 juni 2010
- De provincie Drenthe heeft geen ruimtelijke verordening. In de provincie Drenthe zal na de zomer van 2010 een verordening worden opgesteld. Daarin zullen de regels uit de AMvB Ruimte ten aanzien van de nationale landschappen opgenomen worden, zonder aanvullende regels.

### **Begrenzing**

#### Structuurvisie:

- De globale begrenzing van het nationale landschap Drentsche Aa is opgenomen op de kernkwaliteiten-kaart.

Verordening: n.v.t.

### **Kernkwaliteiten**

#### Structuurvisie:

- Voor landschap staat de diversiteit en gaafheid van landschapstypen centraal. Één van de doelstelling voor de kernkwaliteit landschap is: "Het behouden en ontwikkelen van het Nationaal Landschap Drentsche Aa". Deze doelstelling wordt in de ontwerp Omgevingsvisie Drenthe niet verder uitgewerkt.
- De provincie Drenthe hanteert voor haar provincie een systeem van kernkwaliteiten (niet specifiek voor het nationaal landschap of snelwegpanorama). De kernkwaliteiten die van provinciaal belang zijn, zijn aangegeven op kaart 2 Kernkwaliteiten. De kernkwaliteiten die niet op de kaart zijn aangegeven, vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. In paragraaf 4.2 worden de kernkwaliteiten verder uitgewerkt. De inzet is deze kernkwaliteiten te behouden en waar mogelijk te ontwikkelen.
- De kernkwaliteiten zijn nader uitgewerkt in de landschapsvisie Drentsche Aa.

Verordening: n.v.t.

### **Behoud door ontwikkeling**

#### Structuurvisie:

- In de ontwerp structuurvisie is impliciet het uitgangspunt van 'behoud door ontwikkeling' opgenomen: "In een aantal gebieden komen veel verschillende kernkwaliteiten samen. Deze gebieden zijn op de kaart globaal aangegeven (Drentsche Aa, Dwingelderveld, Drents-Friese Wold, Hondsrug, Havelterberg, de kop van Drenthe en het Reestgebied). Voor deze gebieden geldt dat:
  - de samenhang van kernkwaliteiten in deze gebieden van provinciaal belang is;
  - een integrale provinciale advisering voor deze gebieden prioriteit heeft;
  - de inzet van provinciale middelen (waaronder subsidies) voor behoud en ontwikkeling van de kernkwaliteiten in deze gebieden prioriteit heeft"

Verordening: n.v.t.

### **'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

#### Structuurvisie:

- In de structuurvisie wordt voor de stedelijke gebieden een blijvende groei verwacht. De steden moeten een adequate strategie hebben om zorgvuldig met de ruimtevrage om te gaan. In delen van de landelijke gebieden krijgt men juist te maken met een bevolkingskrimp. Het 'ja-mits regime' en de migratiesaldo-nul benadering zijn niet opgenomen.

Verordening: n.v.t.

### **Provincie Overijssel**

- De omgevingsvisie Overijssel is op 1 juli 2009 door Provinciale Staten vastgesteld.
- De omgevingsverordening Overijssel 2009 is op 1 juli 2009 door Provinciale Staten vastgesteld.

### **Begrenzing**

#### Structuurvisie:

- In de omgevingsvisie is de begrenzing van beide landschappen vastgelegd. Die begrenzing is voor de provincie uitgangspunt voor de gebiedsontwikkelingsplannen.

#### Verordening:

- In de omgevingsverordening is de begrenzing van de nationale landschappen opgenomen op de kaart EHS, overige natuur en nationale landschappen.

### **Kernkwaliteiten**

#### Structuurvisie:

- De kernkwaliteiten van beide nationale landschappen worden in de omgevingsvisie benoemd, maar niet verder uitgewerkt. Wel is in de omgevingsvisie opgenomen dat de kernkwaliteiten nader uitgewerkt worden in een Ontwikkelingsprogramma. Dit bestaat uit een ontwikkelingsperspectief en een uitvoeringsprogramma. Hierin geven gebiedspartners aan hoe zij de opgave voor deze gebieden zullen realiseren. Het programma geeft aan welke kwaliteiten het gebied uniek maken en wat zij zullen doen om deze te behouden en versterken: behoud door ontwikkeling. Dit beleid zet de provincie samen met haar partners voort.
- De kernkwaliteiten zijn nader uitgewerkt in de Catalogus Gebiedskenmerken.

#### Verordening:

- In de omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten benoemd. Deze kernkwaliteiten zijn nader uitgewerkt in tabel B in bijlage 7 van de omgevingsverordening.

### **Behoud door ontwikkeling**

#### Structuurvisie:

- In de omgevingsvisie worden de nationale landschappen IJsseldelta en Noordoost-Twente benoemd als gebieden met (inter)nationaal zeldzame of unieke landschapskwaliteiten met bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. In deze gebieden gaat het om het behouden, duurzaam beheren en waar mogelijk versterken van de bijzondere kwaliteiten. Ook de recreatieve toegankelijkheid moet worden vergroot. Voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen die in strijd zijn met de doelstellingen van de kernkwaliteiten is geen plaats.

#### Verordening:

- Artikel 2.6.4 luidt: *'Bestemmingsplannen voorzien alleen in nieuwe ontwikkelingen binnen gebieden die in artikel 2.6.2. begrensd zijn als Nationaal Landschap als die bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de kernkwaliteiten als benoemd in artikel 2.6.3. en zoals nader uitgewerkt in tabel A en tabel B in bijlage 7 van deze verordening.'*
- In de toelichting op de omgevingsverordening staat dat een groot deel van de bescherming van de kernkwaliteiten van de beide nationale landschappen al wordt bereikt via de regeling ten aanzien van de gebiedskenmerken uit de Catalogus Gebiedskenmerken. Omdat de nationale landschappen meerdere typen gebiedskenmerken bevatten en niet alle onderdelen in de Catalogus Gebiedskenmerken zo duidelijk zijn toegespitst op de genoemde kernkwaliteiten is er voor gekozen om voor de nationale landschappen een aanvullende regeling op te nemen.

### **'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

#### Structuurvisie:

- Het 'ja, mits-regime' wordt in de omgevingsvisie niet als zodanig benoemd, maar wel wordt gesteld dat ontwikkelingen binnen nationale landschappen moeten bijdragen aan het behoud of de ontwikkeling van de specifiek voor deze gebieden benoemde kernkwaliteiten. Dit geldt voor de gehele provincie. Ook wordt gesteld dat voor grootschalige ontwikkelingen die in strijd zijn

met de doelstellingen van de kernkwaliteiten geen plaats is ('nee, tenzij').

Verordening:

- Titel 2.5.1: In de toelichting op bestemmingsplannen wordt onderbouwd dat de nieuwe ontwikkelingen die het bestemmingsplan mogelijk maakt, bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken.
- In de toelichting op de omgevingsverordening staat dat voor wat betreft het principe 'migratiesaldo-nul' dat voor de Nationale Landschappen van toepassing is, geldt dat de provinciale regeling ten aanzien van woningbouw (titel 2.1.2.) hieraan afdoende invulling geeft. Titel 2.1.2 Principe van concentratie: *1) Bestemmingsplannen voorzien uitsluitend in woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen en het realiseren van stedelijke voorzieningen, met bijbehorende infrastructuur en groenvoorzieningen om te voldoen aan de lokale behoefte en de behoefte van bijzondere doelgroepen. 2) In afwijking van het gestelde onder 1 kunnen bestemmingsplannen voorzien in woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen en het realiseren van stedelijke voorzieningen om te voldoen aan een bovenregionale behoefte voor zover deze bestemmingsplannen gebieden betreffen die onderdeel uitmaken van stedelijke netwerken. Deze afwijkmogelijkheid geldt niet voor gebieden die vallen binnen Nationale Landschappen als bedoeld in artikel 2.6.2.*
- In de toelichting op dit artikel van de omgevingsverordening staat dat in het kader van sturen op ruimtelijke kwaliteit het principe van concentratie van stedelijke bebouwing is vastgelegd. Dit houdt in dat stedelijke opgaven zoveel mogelijk geconcentreerd moeten worden in stedelijke netwerken. Daar mag gebouwd worden voor de bovenregionale behoefte. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor die delen van het gemeentelijke grondgebied die vallen binnen een Nationaal Landschap. Hiermee is verzekerd dat binnen de Nationale Landschappen alleen voor de lokale behoefte wordt gebouwd en wordt dus voldaan aan de eis vanuit het Rijksbeleid van 'migratiesaldo-nul'. Voor de overige kernen geldt dat alleen voor de lokale behoefte en bijzondere doelgroepen gebouwd mag worden. Uitzonderingen daarop worden gevormd door de kernen Hardenberg en Steenwijk, die gelet op hun streekfunctie ruimte krijgen voor extra mogelijkheden voor woningbouw, voorzieningen en werkgelegenheid.

### Provincie Gelderland

- Streekplanuitwerking Nationale Landschappen, vastgesteld door GS Gelderland op 3 juli 2007
- Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle landschappen, vastgesteld door GS op 16 mei 2006
- Streekplan Gelderland 2005, Vastgesteld door Provinciale Staten op 29 juni 2005
- Ontwerp- Ruimtelijke Verordening Gelderland, vastgesteld door GS op 3 november 2009

### Begrenzing

#### Structuurvisie:

- In de Streekplanuitwerking Nationale landschappen (3 juli 2007) heeft de provincie Gelderland de nadere begrenzing van de 7 nationale landschappen in Gelderland vastgelegd. De begrenzing van de nationale landschappen is niet geheel gelijk aan de begrenzingen van de waardevolle landschappen. De waardevolle landschappen vallen grotendeels binnen de begrenzing van de nationale landschappen, een aantal waardevolle landschappen valt daarbuiten. Ook zijn er gebieden binnen nationale landschappen die geen waardevol landschap status hebben (multifunctionele gebieden/zoekgebieden landschappelijke versterking).
- Meerdere nationale landschappen hebben een aangepaste begrenzing ten opzichte van de Nota Ruimte. Veelal zijn de rode gebieden buiten de begrenzing gelaten.
- De nationale landschappen zijn programmatisch begrensd, d.w.z. de gebiedsafbakening is puur bedoeld voor de inzet van ILG middelen.

#### Verordening:

- De gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen is opgenomen door middel van een kaart, die integraal onderdeel uitmaakt van de verordening.

### Kernkwaliteiten

#### Structuurvisie:

- In de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle landschappen is beschreven hoe om te gaan met de kernkwaliteiten in het ruimtelijk beleid: het ja-mits beleid dat voor de waardevolle landschappen geldt en het nee-tenzij beleid dat voor de waardevolle open gebieden geldt, zijn nader uitgewerkt. Aangezien er grote geografische overlap bestaat tussen de Nationale en de waardevolle landschappen geldt deze beleidsuitwerking voor vrijwel de gehele Nationale Landschappen.
- De provincie kent geen andere planologische werking toe aan de Nationale landschappen dan in het Streekplan 2005 (voor waardevolle landschappen) is vastgelegd; dit is gesteld in de streekplanuitwerking Nationale Landschappen

#### Verordening:

- Specifiek voor het behoud van de kernkwaliteiten 'open velden' van de Nieuwe Hollandse Waterlinie is in artikel 22 gesteld er geen bestemmingen zijn toegestaan die de openheid aantasten en dat nieuwbouw en uitbreiding van bebouwing mogelijk binnen of aansluitend op bestaande bouwpercelen dient plaats te vinden.
- Provinciale Staten hebben in de Streekplanuitwerking Nationale landschappen besloten om voor de Nationale landschappen geen eigen beleid vast te stellen. Binnen de Nationale landschappen geldt de afweging uit de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle landschappen. Voor de verschillende beleidscategorieën binnen een nationaal landschap heeft dat onderstaande afwegingsformules tot gevolg:

Beleidscategorie	Afwegingsformule
A. Waardevol landschap (geen EHS, geen waardevol open gebied)	ja, mits de kernkwaliteiten worden behouden en versterkt
B. Waardevol landschap (samenvallend met EHS)	nee, tenzij
C. Waardevol open gebied (valt altijd binnen)	nee voor nieuwe bouwlocaties

waardevol landschap)	nee, tenzij voor overige ruimtelijke ingrepen
D. Multifunctioneel gebied in Nationaal Landschap	landschappelijke versterking

### **Behoud door ontwikkeling**

#### Structuurvisie:

- De provincie benadert het landschap met een ontwikkelingsgerichte strategie: “ontwikkeling met kwaliteit”. Dat wil zeggen dat de ontwikkeling van gebruiksfuncties, zoals woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen en natuurontwikkeling, moet bijdragen aan verbetering van de landschappelijke samenhang. Maar ook landschappen die geen grote gebruiksdynamiek kennen, vragen om een strategie die bevordert dat de kwaliteit op peil blijft. Dit alles vereist een ontwerpapak waarbij de ruimtelijke ingrepen zijn afgestemd op de kenmerken van de omgeving (Streekplan 2005).
- Het hoofduitgangspunt voor cultuurhistorie is “behoud door ontwikkeling”. Sinds 2000 werkt Gelderland aan de ontwikkeling en duurzame instandhouding van haar cultuurhistorische waarden door opeenvolgende de nota's Belvoir 1, 2 en 3. Deze waarden zijn ruimtelijk geborgd via het Streekplan 2005. Belvoir 3 (2009-2012) gaat over ‘zorgen, borgen en benutten’: identiteit als blijvende waarde in uitvoering (vastgesteld 2-4-2009). In het regio-specifieke deel van het streekplan is aangegeven dat landschappelijke / cultuurhistorische kwaliteiten aanknopingspunten vormen voor behoud en ontwikkeling van de regionale identiteit.
- Verordening: Behoud door ontwikkeling niet expliciet opgenomen in de verordening.

### **‘Ja, mits-regime’ met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

#### Structuurvisie:

- De provincie Gelderland heeft in het streekplan Gelderland 2005 en het Kwalitatief Woningbouwprogramma (KWP) de beleidslijnen vastgelegd voor wonen. Dit beleid, waarvan de Streekplanuitwerking Zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking een uitwerking is, past volledig binnen de benadering van het rijk om terughoudend te zijn met stedelijke functies in de Nationale landschappen. De provincie zal dan ook geen aanvullende afspraken met de gemeenten maken over woningbouw in Nationale Landschappen. Het ministerie van VROM heeft ingestemd met deze benadering.

#### Verordening:

- Het uitgangspunt van migratiesaldo-nul wordt bewerkstelligd door het beleid ten aanzien van de zoekzones wonen en werken en de woningbouwcontouren van de Stadsregio.
- Ook wordt in de verordening gesteld dat: “In de toelichting op een bestemmingsplan, dat binnen de begrenzing van een nationaal landschap valt, wordt gemotiveerd hoe nieuwe woonlocaties en de daar te bouwen woningen passen in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde maximale wooncapaciteit voor het betreffende deel van het nationaal landschap in die gemeente; en dat wordt gemotiveerd hoe bij de bouw van nieuwe woningen rekening wordt gehouden met de optimale benutting van de mogelijkheden om binnen het nationaal landschap de woningbehoefte door herstructurering te ondervangen (artikel 21.1 / 21.2).

### **Provincie Utrecht**

- Streekplan 2005 – 2015, vastgesteld door PS op 13 december 2004
- Structuurvisie Nationale Landschappen, Ontwerp Partiele herziening van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015, vastgesteld door GS, 15 december 2009
- Provinciale Ruimtelijke Verordening, vastgesteld door PS op 21 september 2009
- Ontwerp 1<sup>e</sup> herziening Provinciale Ruimtelijke Verordening, vastgesteld door GS, 15 december 2009 (gaat enkel over de nationale landschappen)

### **Begrenzing**

#### Structuurvisie:

- In het streekplan 2005-2015 is alleen de begrenzing van het nationaal landschap Groene Hart opgenomen – conform Nota Ruimte - (zie kaart 7.4C). Ook de kernkwaliteiten van het Groene Hart zijn in het gebiedsgericht beleid van het streekplan verwerkt. Omdat het Streekplan 2005 - 2015 in een afrondende fase verkeerde en de Nota Ruimte nog in voorbereiding was, kon er bij de vaststelling van het Streekplan Utrecht nog onvoldoende en niet specifiek worden ingespeeld op de begrenzing en de kernkwaliteiten van de overige Nationale Landschappen.
- In de ontwerp partiele herziening van de Structuurvisie Nationale Landschappen worden de begrenzing van de nationale landschappen op de kaart Nationale Landschappen bij de herziening vastgelegd.

#### Verordening:

- In de vigerende verordening is de begrenzing van de nationale landschappen niet opgenomen.
- In het ontwerp 1<sup>e</sup> herziening van de provinciale verordening is de kaart 4.1 lid 8 en 9 Nationale Landschappen toegevoegd aan de provinciale verordening. Op deze kaart zijn de nationale landschappen begrensd.

### **Kernkwaliteiten**

#### Structuurvisie:

- In het streekplan 2005-2015 wordt aangegeven dat in een streekplanuitwerking de begrenzing en de kernkwaliteiten nader uitgewerkt worden. In de streekplanuitwerking zijn de kernkwaliteiten van de nationale landschappen nader uitgewerkt.
- In het streekplan zijn enkele mogelijkheden opgenomen om, juist ter versterking van de kernkwaliteiten, extra woningen te bouwen. Het gaat daarbij om ruimte voor ruimte, nieuwe landgoederen en andere vormen van rood voor groen. Deze mogelijkheden dienen niet primair een volkshuisvestelijk doel, maar zijn juist gericht op de gebiedsspecifieke kernkwaliteiten. Het is belangrijk dat de reden, waarom dergelijke woningen gebouwd zouden kunnen worden, wordt meegewogen bij invulling van 'migratiesaldo-nul'.
- In de ontwerp partiele herziening Structuurvisie Nationale Landschappen worden de kernkwaliteiten benoemd en nader uitgewerkt. Ook wordt aangegeven dat de implementatie van kernkwaliteiten van de nationale landschappen (de planologische doorwerking op lokaal niveau) plaatsvindt in 'een kwaliteitsgids Utrechts landschappen', zodat de kernkwaliteiten behouden en versterkt worden en bij nieuwe ontwikkelingen als uitgangspunt gelden. Via het ontwerp partiele herziening structuurvisie nationale landschappen en de doorwerking in het ontwerp van de 1<sup>e</sup> herziening van de provinciale ruimtelijke verordening wordt een voorlopige borging van de kernkwaliteiten vastgelegd.

Verordening: In het ontwerp van de 1<sup>e</sup> herziening van de Provinciale Ruimtelijke Verordening worden twee artikelen benoemd die tot doel hebben ervoor te zorgen dat de bestemmingsplannen van gemeenten die ligging in een nationaal landschap, bestemming en regels opnemen ter bescherming en versterking van de kernkwaliteiten en een beschrijving geven van betreffende kernkwaliteiten.

### **Behoud door ontwikkeling**

Structuurvisie: In het ontwerp partiele herziening structuurvisie NL wordt aangegeven dat het behouden, versterken en ontwikkelen van de kernkwaliteiten het uitgangspunt van het beleid is.

Deze kwaliteiten vormen het vertrekpunt voor inrichting en ontwikkeling van de nationale landschappen. Dat betekent dat ruimtelijke ontwikkelingen in de nationale landschappen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden, versterkt en/of ontwikkeld.

Verordening:

- 'Behoud door ontwikkeling' is niet opgenomen in de verordening. De provincie acht het beleid grotendeels in voldoende mate gereguleerd (via het contourenbeleid).

**'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

Structuurvisie:

- In het ontwerp partiele herziening structuurvisie NL wordt aangegeven: "Voor woningbouw in de nationale landschappen Groene Hart, Arkemheen-Eemland en Rivierengebied gaan we uit van een bovengrens van migratiesaldo-nul, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte. Hiermee wordt de kwantitatieve maat voor de omvang van de wooncapaciteit aangegeven. Dit is ondersteunend aan de kwalitatieve doelstelling die voor woningbouw in de nationale landschappen centraal staat. Wij stellen migratiesaldo-nul namelijk vooral in het licht van het behouden en versterken van de kernkwaliteiten. De te realiseren kwaliteiten staan voorop, waarbij het feitelijk ruimtebeslag, de stedenbouwkundige kwaliteit en de landschappelijke inpassing voor ons centraal staan. De woningbouw in deze gebieden moet dus passen bij het karakter en de kernkwaliteiten van het nationaal landschap én moet zorgen voor een vitale woon-, en leefkwaliteit".

Verordening:

- Het 'ja, mits-regime' is in de verordening niet specifiek opgenomen voor de nationale landschappen. De provincie acht het beleid grotendeels in voldoende mate gereguleerd (via het contourenbeleid). In de Provinciale Ruimtelijke Verordening luidt artikel 4.1 als volgt: *'1. Een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als 'Landelijk gebied' bevat bestemmingen en regels ter bescherming en versterking van de in het plangebied voorkomende landschappelijke waarden en landschapstypen. Tot deze regels behoren in ieder geval op de aanwezige waarden afgestemde aanlegbepalingen en voor zover nodig bebouwingsvoorschriften. 2. De toelichting op een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid bevat een beschrijving van de landschappelijke waarden en de landschapstypen van dat gebied, het door de gemeente te voeren beleid ter zake en de wijze waarop met de landschappelijke waarden is omgegaan. 3. Een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als 'Landelijk gebied' bevat geen bestemmingen en regels die verstedelijking toestaan.'*
- In de ontwerp 1<sup>e</sup> herziening Provinciale Ruimtelijke Verordening is over migratiesaldo-nul het volgende opgenomen: *met het opgenomen woningbouwprogramma in het Streekplan (sinds 1 juli 2008 Structuurvisie) is er naar verwachting in 2015 een balans tussen het aantal binnenlandse vestigers en vertrekkers op provinciaal niveau. Dit wil zeggen dat de provincie op provinciaal niveau de eigen behoefte faciliteert (migratiesaldo- nul). Het provinciale woningbouwprogramma heeft een ruimtelijke vertaling gekregen in de (open/gesloten) rode contouren, zoals ook is aangegeven in de structuurvisie. Dit betekent dat er voor dit onderwerp niets aanvullends op artikel 7.1 geregeld hoeft te worden.*
- Lid 1 van artikel 7.1 uit de Provinciale Ruimtelijke Verordening luidt: *'Een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als 'Stedelijk gebied' bevat bestemmingen en regels voor woningbouw op nieuwe uitbreidingslocaties waarbij de woningbouwaantallen genoemd in bijlage Woningbouwaantallen, onder het kopje nieuwe uitbreiding, richtinggevend zijn. Voor de kernen Maam, Wilnis en Linschoten zijn de woningbouwaantallen genoemd in de bijlage Woningbouwaantallen onder het kopje restcapaciteit richtinggevend.'*



### **Provincie Noord-Holland**

Op 16 februari 2010 hebben G.S. de 'Structuurvisie Noord-Holland 2040' en de 'Provinciale Ruimtelijke Verordening' vastgesteld. P.S. behandelen deze op 21 juni 2010 tijdens een extra vergadering.

#### **Begrenzing**

##### Structuurvisie:

- Op de totaalkaart van de structuurvisie zijn de nationale landschappen opgenomen, echter de begrenzing is hier niet heel duidelijk uit af te leiden.

##### Verordening:

- In artikel 20 van de verordening zijn de Nationale Landschappen Laag Holland, Arkenheem-Eemland, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam nader begrensd op kaart 3. Het Groene Hart is ook begrensd op kaart 3, maar de nadere begrenzing daarvan zal geschieden bij de inwerkingtreding van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte).

#### **Kernkwaliteiten**

##### Structuurvisie:

- In bijlage 1 'projectomschrijvingen lopende projecten' van de structuurvisie worden de kernkwaliteiten van de nationale landschappen benoemd. Voor de verdere uitwerking wordt verwezen naar de [Beleidsnota 'Leidraad Landschap en Cultuurhistorie' \(maart 2010\)](#), waarin de kernkwaliteiten uitgebreid zijn beschreven en geoperationaliseerd. Voor een uitwerking van de kernkwaliteiten van het Groene Hart wordt verwezen naar de [Kwaliteitsatlas](#). Deze atlas is geen planologisch-juridisch bindend instrument. De planologische doorwerking en uitwerking vindt plaats in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie.

##### Verordening:

- In artikel 21 van de verordening staat dat voor de gronden gelegen binnen de Nationale Landschappen genoemd in artikel 20 in het bestemmingsplan regels dienen te worden opgenomen ten behoeve van het behoud of versterking van de kernkwaliteiten van het betreffende Nationale Landschap zoals omschreven in de Beleidsnota Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

#### **Behoud door ontwikkeling**

##### Structuurvisie:

- In de structuurvisie is beleid m.b.t. behoud en ontwikkeling van de Noord-Hollandse cultuurlandschappen vastgelegd. De Provincie Noord-Holland wil de (cultuur)landschappen optimaal gebruiken door hun kenmerken te koesteren en te benutten bij nieuwe ontwikkelingen. De provincie zorgt dat ontwikkelingen die buiten bestaand bebouwd gebied tot stand komen, plaatsvinden op basis van de karakteristieke eigenschappen, het zogenaamde Landschaps-DNA, van de verschillende landschappen. Nieuwe plannen dienen de ontwikkelingsgeschiedenis, de ordeningsprincipes en bebouwingskarakteristiek van het landschap en de inpassing in de bredere omgeving als uitgangspunt te hanteren. Mogelijke negatieve effecten dienen te worden gecompenseerd. Pas na het toepassen van de SER-ladder, dat wil zeggen het aantonen van nut en noodzaak en het verkennen van binnenstedelijke verdichtings- en transformatiemogelijkheden, worden ontwikkelingen buiten bestaand bebouwd gebied door een ontheffing toegestaan.
- Paragraaf 5.3.1. gaat specifiek in op de nationale landschappen. Hier wordt gesteld dat de nationale landschappen om hun grote natuur- en cultuurwaarden zijn beschermd en daarom ook onder het ruimtelijk kwaliteitsbeleid van de provincie vallen. De provincie zorgt ervoor dat hier extensieve vormen van recreatie worden ontwikkeld, waarbij de bijzondere waarden van deze landschappen voorop staan. De provincie Noord-Holland besteedt extra aandacht aan de veenweideproblematiek, die in grote delen van de Nationale Landschappen speelt. Het beleid is

in de eerste plaats gericht op het remmen van bodemdaling, het verminderen van de risico's van wateroverlast en watertekort en het verbeteren van de waterkwaliteit. Daarnaast beoogt de Provincie Noord-Holland perspectief te bieden aan de melkveehouderij, het cultuurlandschap te ontwikkelen, robuuste natuur te ontwikkelen, bij te dragen aan een rustgevend middelpunt in de Randstad en aan het vestigingsklimaat ervan.

Verordening:

- Hier is het principe 'behoud door ontwikkeling' niet expliciet in opgenomen, echter de artikelen in de verordening die hieronder worden genoemd bij 'ja, mits-regime' ademen wel deze filosofie uit.

**'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

Structuurvisie:

- In bijlage 1 'projectomschrijvingen lopende projecten' van de structuurvisie is voor het Groene Hart opgenomen dat ruimtelijke ontwikkelingen voor wonen mogelijk zijn, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt ('ja, mits-regime'). Ter ondersteuning van de sturing op kwaliteit vindt ook sturing op kwantiteit plaats via migratiesaldo-nul voor het totaal van het Groene Hart (35.700 woningen tot 2020). Nieuwe bedrijventerreinen en kantoorlocaties zijn in het Noord-Hollands deel van het Groene Hart niet toegestaan. Voor de andere nationale landschappen is dit beleid niet opgenomen in de structuurvisie.
- De provincie Noord-Holland is strenger dan het 'ja, mits-regime'. Zij hanteert het 'nee, tenzij principe'. Provinciebreed geldt hier dat ontwikkelingen buiten bestaand bebouwd gebied pas mogelijk zijn als nut en noodzaak worden aangetoond en binnenstedelijke verdichtings- en transformatiemogelijkheden zijn verkend. Voor het nationaal landschap Groene Hart geldt overigens wel het 'ja, mits-regime' (zie ook onder 'grootschalige ontwikkelingen').

Verordening:

- In titel 2, artikel 22 van de verordening staat dat: *'een bestemmingsplan uitsluitend mag voorzien in nieuwe functies en uitbreiding van de bebouwing van bestaande functies binnen de gebieden als bedoeld in artikel 20 voorzover deze geen significant negatieve effecten kunnen hebben op de kernkwaliteiten, als bedoeld in de beleidsnota genoemd in artikel 15 lid 2. In aanvulling op het gestelde in het eerste lid bevat het bestemmingsplan geen bestemmingen en regels die voorzien in: a. een grootschalige stads- of dorpsontwikkelingslocatie of glastuinbouwlocatie dan wel een grootschalig bedrijventerrein of infrastructuurproject; b. een project dat, of een activiteit die, de uitgewerkte uitzonderlijke universele waarden van het Unesco-werelderfgoed "De Beemster" of het Unesco-werelderfgoed "De Stelling van Amsterdam", aantast of doet verdwijnen. Gedeputeerde Staten kunnen, gehoord de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, ontheffing verlenen van het gestelde in het tweede lid onder a indien:*
  - a. er sprake is van een groot openbaar belang;*
  - b. als er voldoende maatregelen worden getroffen om de nadelige effecten van de ontwikkeling op het behoud of de versterking van de uitgewerkte kernkwaliteiten te mitigeren of te compenseren;*
  - c. het bestemmingsplan in overeenstemming is met artikel 13 lid 3 onder a en b, artikel 14 derde lid onder a en b en;*
  - d. het bestemmingsplan in overeenstemming is met de kwaliteitseisen zoals opgenomen in artikel 15 van deze verordening.'*
- In de toelichting op titel 2 'Nationale landschappen en UNESCO-werelderfgoederen' staat dat voor wat betreft de woningbouw mogelijkheden wordt aangesloten op de regels in de verordening ten aanzien van nieuwe woningbouw buiten het bestaand bebouwd gebied (artikel 13 lid 3) zoals deze gelden voor heel Noord-Holland. Hierin wordt gesteld dat eerst nut en noodzaak moet zijn aangetoond. Ook dient aangegeven worden dat de nieuwe woningbouw binnen het bestaand bebouwd gebied niet kan worden gerealiseerd, ook niet door verdichting, transformatie of herstructurering. Tevens geldt ook bij woningbouw de algemene kwaliteitseis

voor woningbouw in het landelijk gebied, waarvoor wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 15. In tegenstelling tot de regels rond migratiesaldo-nul in het ontwerp Besluit algemene ruimtelijke ordening benaderen wij nieuwe woningbouw in de nationale landschappen vanuit deze ruimtelijke kwaliteitseisen. Daarbij gelden dus tevens de regels van het aantonen van nut en noodzaak zoals hierboven beschreven. Voor de nationale landschappen hoeft derhalve geen aparte regeling opgenomen te worden. De provincie stelt dan ook dat de nationale landschappen op deze wijze voldoende beschermd worden.

## Provincie Zuid-Holland

- De ontwerp Provinciale Structuurvisie is op 3 november 2009 vastgesteld door Gedeputeerde Staten.
- De Ontwerp Verordening Ruimte is op 3 november 2009 vastgesteld door Gedeputeerde Staten.

### Begrenzing

#### Structuurvisie:

- De begrenzing van de nationale landschappen is globaal opgenomen in het ontwerp van de Provinciale Structuurvisie (kaart 4.6.1).

#### Verordening:

- In de ontwerp verordening is de begrenzing van de nationale landschappen opgenomen in kaart 5. In de toelichting op artikel 6 staat dat de begrenzing van het nationale landschap Groene Hart door het Rijk in de Nota Ruimte is vastgesteld en in de AMvB Ruimte overgenomen. De begrenzing van de andere nationale landschappen in Zuid-Holland (Hoeksche Waard en Nieuwe Hollandse Waterlinie) zijn door de provincie begrensd in de verordening.

### Kernkwaliteiten

#### Structuurvisie:

- In de ontwerp structuurvisie is 'een vitaal, divers en aantrekkelijk landschap' één van de vijf hoofdoopgaven. De paragrafen 4.7 (visie) en 5.7 (uitvoeringstrategie) van de structuurvisie gaan in op deze hoofdoopgave. Opvallend is dat hierin niet expliciet het beleid m.b.t. de nationale landschappen Hoeksche Waard en Groene Hart wordt verwoord.
- Voor de uitwerking van de kernkwaliteiten en begrenzing wordt verwezen naar de Ontwerp Verordening Ruime. Provincie Zuid-Holland wil dat de afwisseling in landschappen en de kenmerkende waardevolle landschappen behouden blijven. De provincie heeft op grond van verschillen in bodem, ontstaansgeschiedenis, het huidige gebruik en de verschijningsvorm een onderscheid gemaakt in verschillende landschappen waarvan de belangrijkste kwaliteiten zijn benoemd (par. 4.7). Deze kwaliteiten komen terug op de ontwerp kwaliteitskaart 2020.
- In par. 4.7 zijn passages over het Groene Hart en Hoeksche Waard (onderdeel Zuid-Hollandse delta) opgenomen. De belangrijkste kwaliteiten van de landschappen staan op de kwaliteitskaart. Versterking van de landschappelijke kwaliteit richt zich voor het Groene Hart globaal op de vier kernkwaliteiten die benoemd zijn in de Voorloper Groene Hart.<sup>74</sup> De kernkwaliteiten in de deelgebieden voor het Groene Hart hebben de gezamenlijke Groene Hartgemeenten en -provincies uitgewerkt in de Kwaliteitsatlas Groene Hart. Versterking van de kernkwaliteiten gaat samen met de ruimtelijke uitwerking van de kernopgaven uit het Provinciaal Waterplan, ontwikkeling van landbouw en (melk)veehouderij en het benutten van de economische waarde (toerisme & recreatie en woon- en werkmilieus).
- In de structuurvisie wordt een indeling gemaakt in provinciale landschappen en grote landschappelijke eenheden. De grote landschappelijke eenheden van het Groene Hart zijn in het visiedeel (par. 4.7) apart beschreven in de gebiedsonderdelen Nieuwkoop de Venen, Gouwe Wiericke, Krimpenerwaard en Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. In deze gebiedsindeling worden de belangrijkste opgaven behandeld. Dwars door deze deelgebieden loopt de Groene Ruggengraat.
- De Hoeksche Waard wordt beschreven als een nationaal landschap op basis van het cultuurlandschap met een voornamelijk agrarische functie, gelegen in de delta. De aanwijzing tot nationaal landschap betekent dat behoud en herstel van de kernkwaliteiten van dit landschap, belangrijke beleidsopgaven zijn. Het eiland heeft een aantal opgaven, die de kernkwaliteiten kunnen beïnvloeden. In de structuurvisie Hoeksche Waard zijn de

<sup>74</sup> De Voorloper Groene Hart is een gezamenlijk document van de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland. Hier is het nationale landschappen beleid beter in verankerd dan in de structuurvisie.

kernkwaliteiten verder uitgewerkt.

**Verordening:**

- In artikel 6, lid 1 van de verordening zijn regels opgenomen over kernkwaliteiten in de nationale landschappen en over een beeldkwaliteitsparagraaf voor bestemmingsplannen in het Groene Hart: *Bestemmingsplannen voor gronden gelegen binnen de begrenzing van de nationale landschappen Groene Hart, Hoeksche Waard en Nieuwe Hollandse Waterlinie en de daarin gelegen snelwegpanorama's Wiericke, Wijk en Wouden en Hoeksche Waard mogen geen ontwikkelingen mogelijk maken die de kernkwaliteiten van deze gebieden significant aantasten. Deze kernkwaliteiten zijn beschreven in de toelichting van de verordening. In de toelichting van het bestemmingsplan wordt onderbouwd op welke wijze of met welke maatregelen de kernkwaliteiten kunnen worden behouden of versterkt.*
- Toelichting artikel 6, lid 1: de kernkwaliteiten zijn niet nader uitgewerkt in de verordening zelf. Er wordt verwezen naar andere documenten: de kernkwaliteiten van het Groene Hart zijn door de gezamenlijke Groene Hart gemeenten en provincies uitgewerkt in de kwaliteitsatlas Groene Hart. Deze is inspiratiebron voor de beeldkwaliteitparagrafen bij ruimtelijke ontwikkelingen. In de bestemmingsplannen voor gronden gelegen binnen de begrenzing van de Nationale Landschappen moet rekening gehouden worden met de kernkwaliteiten zoals beschreven in de Nota Ruimte (Hoeksche Waard en Nieuwe Hollandse Waterlinie), de Voorloper Groene Hart (Groene Hart) en de uitwerking van deze kernkwaliteiten in de structuurvisie en de kwaliteitskaart van de structuurvisie. In de toekomst vormen de gebiedsprofielen Ruimtelijke Kwaliteit het referentiedocument.

**Behoud door ontwikkeling**

**Structuurvisie:**

- Meer algemeen wordt in de ontwerp structuurvisie geschetst dat de provincie het landschap in Zuid-Holland met alle kernkwaliteiten (diversiteit, openheid, rust en stilte) wil versterken. De provincie wil dat de afwisseling in landschappen en de kernmerkende waardevolle landschappen behouden blijven (par. 4.7). De provincie benoemt de volgende provinciale belangen om een vitaal, divers en aantrekkelijk landschap te realiseren:
  - ontwikkelen en behouden van vitale en waardevolle landschappen;
  - Cultuurhistorische Hoofdstructuur behouden;
  - verbetering belevingswaarde en vermindering verrommeling van het landschap;
  - realiseren van een complete Ecologische Hoofdstructuur.

Zie ook de Voorloper Groene Hart.

**Verordening:**

- In de toelichting op artikel 6 van de ontwerp verordening staat dat nationale landschappen gebieden zijn met internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende kwaliteiten op landschappelijk, cultuurhistorisch en natuurlijk gebied. Deze kwaliteiten moeten worden behouden, duurzaam beheerd en waar mogelijk versterkt. Uitgangspunt is 'behoud door ontwikkeling': mits de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt zijn binnen Nationale landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk. Er is ruimte voor ten hoogste de natuurlijke bevolkingsgroei (migratiesaldo-nul) en voor regionale en lokale bedrijvigheid.

**'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

**Structuurvisie:**

- In de ontwerp structuurvisie is opgenomen dat de ontwikkeling van dorpskernen in het landelijk gebied plaats vindt binnen bebouwingscontouren. Voor woningbouw geldt daarbij migratiesaldo-nul als bovengrens. De strekking van het migratiesaldo-nul beleid is het geven van een maat voor de verstedelijkingsopgave en de inzet voor het uitvoeringsprogramma. Voor het landelijk gebied buiten de Zuidvleugel (Goeree-Overflakkee, Hoeksche Waard en het Groene Hart, voor zover gelegen buiten de Leidse regio en buiten Haaglanden) gaat de provincie op regionaal niveau of gebiedsniveau uit van minimaal een 50-50- verhouding (minimaal 50 procent binnen bestaand bebouwd gebied en maximaal 50 procent op uitleglocaties binnen de contour). Kernen

in het landelijk gebied mogen uiteraard wel een hoger percentage binnen het bestaand bebouwd gebied bouwen. Sommige kernen hebben binnen de contour geen uitleglocaties. Daar kan dus alleen binnen het bestaand bebouwd gebied worden gebouwd of in andere kernen binnen regionaal verband waar nog wel uitlegruimte beschikbaar is. Het is in beginsel aan de regio om binnen migratiesaldo-nul een verdeling van de opgave over de gemeenten te maken.

- Hoeksche Waard: wat betreft de woningbouwontwikkelingen en bedrijventerreinprogrammering zijn afspraken over de regionale verdeling gemaakt. Ook uitbreidingen van kleine kernen in de meest kwetsbare delen van het nationaal landschap zijn daarbij in beginsel niet uitgesloten. Andere opgaven zijn de bouw van het TNO-complex in de Hogezaandse Polder en aanleg van 60 hectare bedrijventerrein voor regionale bedrijvigheid. Op de langere termijn is de aanleg van de A4-zuid en mogelijk een RoBelspoorverbinding aan de orde. De uitbreiding van de recreatieve en toeristische kwaliteiten wordt ondersteund door een aantal recreatieve steunpunten en verblijfsrecreatie bij de uitbreiding van watersport bij Numansdorp.

Verordening:

- In artikel 7 is in lid 3 regelgeving opgenomen ten aanzien van migratiesaldo-nul in de nationale landschappen: *'bestemmingsplannen die woningbouw mogelijk maken op gronden die zijn gelegen binnen de begrenzing van de nationale landschappen Groene Hart, Hoeksche Waard en Nieuwe Hollandse Waterlinie moeten in overeenstemming zijn met 'migratiesaldo-nul'. Dit betekent dat het maximale woningbouwprogramma in het nationaal landschap niet meer bedraagt dan het woningbouwprogramma dat nodig is om te kunnen voldoen aan de woningbehoefte. De woningbehoefte wordt berekend op basis van de natuurlijke bevolkingsontwikkeling en het evenwicht tussen het aantal personen dat zich binnen het nationaal landschap vestigt en dat daaruit vertrekt. In de toelichting van het bestemmingsplan moet worden aangegeven hoe het daarin opgenomen woningbouwprogramma zich verhoudt tot 'migratiesaldo-nul'. Het is aan de regio om binnen het woningbouwprogramma dat is gebaseerd op migratiesaldo-nul een verdeling van de opgave over de gemeenten te maken.'*

### **Provincie Zeeland**

- Omgevingsplan Zeeland 2006-2012, vastgesteld door PS op 30 juni 2006
- Ontwerp Provinciale Ruimtelijk Verordening, vastgesteld door GS op 1 september 2009

### **Begrenzing**

#### Structuurvisie:

- In het omgevingsplan is de begrenzing van het nationaal landschap Zuidwest Zeeland – bestaande uit drie deelgebieden nader ingevuld (a.d.h.v. nadere cultuurhistorische en landschappelijke analyse), zie kaarten 4.11 A t/m C.

#### Verordening:

- Op dit moment is het nationaal landschap niet in de ruimtelijke verordening opgenomen,

### **Kernkwaliteiten**

#### Structuurvisie:

- In het omgevingsplan is het behoud en versterking van de kernkwaliteiten van het nationaal landschap één van de doelstellingen. Nadruk ligt daarbij op het optimaal benutten van de kansen voor recreatie en toerisme – en andere sociaal-economische ontwikkelingen- bij behoud en versterking van kernkwaliteiten.
- De provincie geeft aan discussie te hebben gevoerd met het rijk over de mate waarin kernkwaliteiten operationaliseerbaar gemaakt moeten worden. De provincie vindt het belangrijker om bij alle ruimtelijk ontwikkelingen de kernkwaliteiten mee te nemen in de afweging, ook buiten de grenzen van het nationaal landschap. In het omgevingsplan wordt aangegeven hoe ruimtelijk beleid kan bijdragen aan een positieve ontwikkeling van de kernkwaliteiten
- De landschappelijk en cultuurhistorische kernkwaliteiten van het nationaal landschap zijn in het omgevingsplan per deelgebied nader beschreven (tabellen 4.11.1 t/m 4.11.3).

#### Verordening:

- Zie *begrenzing*.

### **Behoud door ontwikkeling**

#### Structuurvisie:

- In het omgevingsplan wordt in het algemeen bepleit nieuwe ontwikkelingen met zorgvuldigheid en kwaliteit in te passen in bestaande identiteit van de regio's; 'behoud door ontwikkeling'. Ook wordt gesteld dat 'Nieuwe ontwikkelingen en elementen zodanig worden ingebed dat ze een logisch onderdeel uitmaken van het landschap' en geldt in het licht van cultuurhistorische waarden dat 'het behouden en beschermen van cultuurhistorisch waardevolle elementen een belangrijk aandachtspunt vormt bij het behoud van de regionale verscheidenheid. Hier wordt invulling aan gegeven door, in het verlengde van het rijksbeleid zoals geformuleerd in de nota Belvédère, voor cultuurhistorische waarden invulling te geven aan de strategie 'behoud door ontwikkeling (zie p. 87)'.

#### Verordening:

- Zie *begrenzing*.

### **'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

#### Structuurvisie:

- Voor wat betreft woningbouw in het nationaal landschap formuleert de provincie in haar omgevingsplan drie uitgangspunten:
  1. In de nationale landschappen geldt voor uitbreidingslocaties dat locatiekeuze vormgeving en inrichting mede bepaald worden door de kernkwaliteiten van het landschap.
  2. Gemeenten moeten uitgaan van reële woningbouwplannen.,
  3. Monitoring vindt plaats in de vorm van een tweejaarlijkse tussenrapportage, op basis

---

waarvan overleg tussen rijk, provincie en regio plaatsvindt.

- Het 'ja, mits-regime' en de migratiesaldo-nul benadering zijn in de Zeeuwse context niet geheel passend. Er is geen sprake van grote druk op het gebied, enkele delen van Zeeland hebben te maken met een krimpende bevolking. Er zijn ook uitzonderingen, zo prevaleren in het stedelijk ontwikkelingsgebied Middelburg-Vlissingen de woningbouwopgaven van het stedelijk ontwikkelingsgebied boven het migratiesaldo-nul.

Verordening:

- Zie *begrenzing*



## Provincie Noord-Brabant

- Ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke ordening, vastgesteld door GS 2 februari 2010
- Ontwerp Verordening Ruimte Noord-Brabant fase 1, vastgesteld door GS 30 juni 2009

### 1. Planologische werking beleid (hoe is het geregeld in structuurvisie/verordening?)

#### Begrenzing

##### Structuurvisie:

- De begrenzing van de nationale landschappen is redelijk globaal opgenomen in de ontwerp structuurvisie

##### Verordening:

- De nationale landschappen zijn op dit moment nog niet opgenomen in de Verordening Ruimte fase 1, het is de bedoeling deze op te nemen in de Verordening Ruimte fase 2 (nog op te stellen).

#### Kernkwaliteiten

##### Structuurvisie:

- Kernkwaliteiten van de nationale landschappen zijn in de structuurvisie benoemd. Brabant heeft voor haar grondgebied kernkwaliteiten benoemd, uitgewerkt in gebiedspaspoorten. Deze gebiedspaspoorten zijn voor 12 gebieden opgesteld en dus niet specifiek voor de nationale landschappen. Het nationaal landschap Groene Woud vormt het hart van het gebiedspaspoort de Meierij.
- In de ontwerp structuurvisie wordt het Nationaal landschap bestempeld als provinciaal belang. Er is een aparte paragraaf over stimulering van de ontwikkeling van het nationaal landschap opgenomen in H4.6.4.
- Het nationaal landschap Groene Woud is als 'provinciale gebiedsontwikkeling' aangewezen. Bij een provinciale gebiedsontwikkeling ziet de provincie vanuit ruimtelijk perspectief een actieve rol bij het realiseren van opgaven en vervult de rol van ontwikkelaar. Doel is om tot effectieve en efficiënte aansturing van de gewenste ruimtelijk ontwikkeling te komen.
- Nieuw in ontwerp structuurvisie is de introductie van de 'tegenprestatie': de landschapsinvesteringsregel. Dit betekent dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er een gelijkwaardige prestatie voor het landschap tegenover staat. Bij nieuwe ontwikkelingen en uitbreidingen in het landelijk gebied wordt een deel van de opbrengst (10-20%) geïnvesteerd in het gebied.

##### Verordening:

- In huidige verordening ruimte is geen specifiek of generiek beleid voor NL opgenomen. De planning is de nationale landschappen in de Verordening Ruimte fase 2 (nog op te stellen) op te nemen, waarin kernkwaliteiten dan op hoofdlijnen beschreven worden. Tevens wordt opgenomen dat gemeenten bij toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel aan moeten geven hoe met kernkwaliteiten wordt omgegaan. De provincie stelt dat geen (extra) regels hoeven worden gesteld in de verordening fase 2. Hierover vindt nog overlegplaats met het rijk (dat vindt dat extra regels wel gesteld moeten worden).
- De provincie neemt de landschapsinvesteringsregel op in de Verordening fase 2. Samen met de regio (dmv landschapsateliers) wil de provincie dit principe regionaal uitwerken en de doorwerking bespreken.

#### Behoud door ontwikkeling

##### Structuurvisie:

- Behoud door ontwikkeling: is niet expliciet opgenomen, wel impliciet. Voor heel Brabant gelden er beperkingen voor stedelijke ontwikkeling en de ontwikkeling van nadere, nieuwe intensieve vormen van ruimtegebruik. Net als het in de structuurvisie weergegeven ruimtelijk beleid van de

groen-blauwe, agrarische en stedelijke structuur geldt, gelden de beperkingen voor stedelijke ontwikkeling en intensieve vormen van ruimtegebruik voor het gehele grondgebied van de provincie; dus ook in de nationale landschappen. Dit ruimtelijk beleid borgt de doelstellingen van de nationale landschappen. Op deze wijze is bijvoorbeeld in Nationaal Landschap Groene Woud de planologische bescherming in feite 3-ledig:

- EHS: nee, tenzij
- De rest: 'ja, mits', maar met onderscheid
  - in 'groen-blauwe mantel'(onderdeel van de groen-blauwe structuur) is de 'mits' gericht op natuur
  - in 'gemengd agrarisch gebied'(onderdeel van de agrarische structuur) is de 'mits' gericht op verbreding landbouw

Verordening:

- Behoud door ontwikkeling is in verordening niet opgenomen.

**'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

Structuurvisie:

- Voor de nationale landschappen geldt het algemeen beleid dat concentratie in verstedelijkte gebieden plaatsvindt (binnen het in de SV aangeduide stedelijk concentratiegebied), het migratiesaldo-nul geldt daarbuiten. De migratiesaldo-nul benadering wordt op regionaal niveau bekeken, niet op gemeentelijk niveau (mogelijk kijkt rijk daar anders tegenaan). De provincie meent dat daarmee het planologisch regime voldoende is geborgd.
- Net als het in de structuurvisie weergegeven ruimtelijk beleid van de groen-blauwe, agrarische en stedelijke structuur geldt, gelden de beperkingen voor stedelijke ontwikkeling en intensieve vormen van ruimtegebruik voor het gehele grondgebied van de provincie; dus ook in de nationale landschappen. Dit ruimtelijk beleid borgt de doelstellingen van de nationale landschappen. Op deze wijze is bijvoorbeeld in Nationaal Landschap Groene Woud de planologische bescherming in feite 3-ledig:
  - EHS: nee, tenzij
  - De rest: 'ja, mits', maar met onderscheid
    - in 'groen-blauwe mantel'(onderdeel van de groen-blauwe structuur) is de 'mits' gericht op natuur
    - in 'gemengd agrarisch gebied'(onderdeel van de agrarische structuur) is de 'mits' gericht op verbreding landbouw
- Nieuw in ontwerp structuurvisie is de introductie van de 'tegenprestatie': de landschapsinvesteringsregel. Dit betekent dat passende functies zich kunnen ontwikkelen als er een gelijkwaardige prestatie voor het landschap tegenover staat. Bij nieuwe ontwikkelingen en uitbreidingen in het landelijk gebied wordt een deel van de opbrengst (10-20%) geïnvesteerd in het gebied; het % van de waardevermeerdering en de doelomschrijving van de investering (met onderscheid voor 'groen-blauwe mantel' en 'gemengd agrarisch gebied').

Verordening:

- In de verordening is alleen het 'ja, mits-regime' voor wonen opgenomen (artikel 4.1.8.-3b) Artikel 4.1.8 Bevolkings- en woningbehoefteprognose en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke afspraken
- 3 De afspraken als bedoeld in Artikel 4.1.5, onder b:
  - b houden rekening met het uitgangspunt dat voor een gemeente ten behoeve van zijn kernen, gelegen binnen de landelijke regio, ten hoogste zoveel woningen mogen worden gebouwd als nodig is voor de natuurlijke bevolkingsgroei;De provincie neemt de landschapsinvesteringsregel op in de Verordening fase 2. Samen met de regio (dmv landschapsateliers) wil de provincie dit principe regionaal uitwerken en de doorwerking bespreken

### **Provincie Limburg**

- Provinciaal Omgevingsplan Limburg,
- Provinciaal Omgevingsplan Limburg, POL-aanvulling Nationaal landschap Zuid-Limburg, vastgesteld door PS, 14 oktober 2005
- POL-aanvulling, Verstedelijking, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsverbetering en Beleidsregel Limburgs Kwaliteitsmenu, 2009

De provincie Limburg heeft een Bestuursafsprakenkader opgesteld om rijks-, provinciale en gemeentelijke belangen goed te borgen. In 2009 heeft de provincie met alle gemeenten Bestuursafspraken gemaakt.

### **Begrenzing**

- Structuurvisie: De begrenzing van het Nationaal Landschap Zuid-Limburg is vastgesteld in de POL-aanvulling Nationaal landschap Zuid-Limburg. De begrenzing wijkt af van de Nota Ruimte, er is een groter gebied nader begrensd tot nationaal landschap. Dit omdat de provincie hiermee de gehele ruimtelijke entiteit begrensd en niet conform de Nota Ruimte gedeeltelijk.
- Verordening: De provincie Limburg heeft geen ruimtelijke verordening.

### **Kernkwaliteiten**

#### Structuurvisie:

- De te behouden en versterken kernkwaliteiten zijn in de POL-aanvulling Nationaal Landschap (2005) omschreven. In de POL-aanvulling Verstedelijking, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsverbetering (2009) zijn de kernkwaliteiten binnen het Nationaal Landschap nader uitgewerkt en geobjectiveerd.
- De kernkwaliteiten zijn gebiedsspecifiek gemaakt in de Landschapsvisie Zuid-Limburg (2008). Deze Landschapsvisie is een 'inspiratiebron'. De visie bevat een landschappelijk raamwerk.

#### Verordening:

- De provincie Limburg heeft geen ruimtelijke verordening. Wel wil de provincie Bestuursafspraken maken met gemeenten. Zij stelt hiervoor een Bestuursafsprakenkader op om rijks-, provinciale en gemeentelijke belangen goed te kunnen borgen. In 2009 zijn in dit kader met alle gemeenten afspraken gemaakt over de aanpassing van bestemmingsplannen aan provinciaal en rijksbeleid.

### **Behoud door ontwikkeling**

#### Structuurvisie:

- Zuid-Limburg kent ook al een lange traditie van restrictief beleid. Het beleid van de nationale landschappen met 'behoud door ontwikkeling' en vooral 'ja, mits' lag daarmee in het verlengde van het bestaande beleid van de provincie Limburg. 'Behoud door ontwikkeling' is niet in letterlijke zin opgenomen in de vigerende plannen.

Verordening: n.v.t. (zie ook bovenstaande)

### **'Ja, mits-regime' met specifieke aandacht voor migratiesaldo-nul benadering**

#### Structuurvisie:

- Limburg kent al jaren een restrictief beleid (waaronder contourenbeleid voor wonen, vastgesteld in 1999), Het beleid van de nationale landschappen met 'behoud door ontwikkeling' en vooral 'ja, mits' lag daarmee in het verlengde van het bestaande beleid van de provincie Limburg.
- De migratiesaldo-nul benadering is in Zuid-Limburg niet van toepassing, aangezien het hier gaat om een regio waar sprake is van een krimpende bevolkingsgroei.

#### Verordening:

- N.v.t.



## Bijlage 2: nationale snelwegpanorama's in structuurvisies en verordeningen

### Provincie Groningen – Snelwegpanorama Drentsche Aa

#### Structuurvisie:

- In het POP is het volgende opgenomen: 'De A7 en A28, maar ook de N33 en de Eemshavenweg vormen autonome lijnen die dwars door het landschap snijden. De directe invloedssferen van deze wegen zijn in belangrijke mate bepalend voor de beleving van de route en het omliggende landschap. De zones langs de wegen staan steeds meer onder druk en worden ook door het Rijk benoemd als gebieden waar de verrommeling op de loer ligt. Om het zicht vanaf de A28 (snelwegpanorama) op het Nationaal Landschap Drentsche Aa te beschermen hebben we regels opgenomen in de omgevingsverordening (artikel 4.35).'

#### Omgevingsverordening:

- Artikel 4.35, lid 4 luidt: *Voor zover een bestemmingsplan betrekking heeft op gronden die behoren tot het Nationaal Snelwegpanorama Drentsche Aa langs de A28, zoals aangegeven in bijlage 12, kaart 6a, voorziet een bestemmingsplan in bestemmingen of regels die het vrije uitzicht vanaf de weg op het Nationaal Landschap Drentsche Aa waarborgen.*

### Provincie Drenthe - Snelwegpanorama Drentsche Aa

#### Structuurvisie:

- De provincie Drenthe geeft in haar omgevingsvisie aan dat zij de beleving van het Drentse landschap wil versterken. Als inspiratie introduceert de provincie het concept van de 'landschaps- en wegpanorama's'. Dit zijn zichtlocaties van karakteristieke landschapstypen of het contrast tussen stad en land, gezien vanaf de hoofdinfrastructuur. In de omgevingsvisie wordt het snelwegpanorama Drentsche Aa genoemd. Er wordt niet aangegeven hoe de provincie hier invulling aan geeft: 'Het Rijk heeft op het traject A28 (Assen-Groningen) een snelwegpanorama aangewezen met als doel de beleving van het Nationaal Landschap Drentsche Aa te behouden'. Hier op aansluitend willen we op dezelfde wijze omgaan met het tracé van de A28 tussen De Punt en Assen.

#### Verordening:

- N.v.t.

### Provincie Gelderland - Snelwegpanorama IJsselvallei

Er is geen beleidsmatige uitwerking gegeven aan het snelwegpanorama IJsselvallei. Daar wordt op regionale schaal aan gewerkt.

### Provincie Utrecht – Snelwegpanorama's Eemland, Wiericke en Venen-Vecht

Bij de betekenis van het 'instrument' snelwegpanorama's plaatst de provincie haar vraagtekens. Het beleid ten aanzien van snelwegpanorama's is op dit moment niet 'officieel' planologisch verankerd. De provincie vindt dat dit een te grote beleidswijziging oplevert t.o.v. huidige beleid. Daarbij komt – zo zegt de provincie – dat het grootste gedeelte van de panorama's al de juiste manier beschermd is via de Nationale Landschappen. Provincie acht het niet nodig als extra beleidscategorie (bescherming is al geregeld via Nationale Landschappen).

In de uitwerking van de kwaliteitstijds Utrechtse landschappen (zie onder *kernkwaliteiten*) worden de

Snelwegpanorama's meegenomen.

Eind 2012 komt de nieuwe integrale Structuurvisie voor de provincie Utrecht. Hierin zal zij ook het beleid t.o.v. Snelwegpanorama's opnemen (in het licht van de nieuwe AmvB Ruimte).

#### **Provincie Noord-Holland - Snelwegpanorama Wijde Wormer-Oostzaan**

De provincie Noord-Holland heeft geen beleid m.b.t. snelwegpanorama's.

#### **Provincie Zuid-Holland - Snelwegpanorama Hoeksche Waard, Wiericke en Wijk en Wouden**

##### Structuurvisie:

- In paragraaf 4.7.3 van de ontwerp structuurvisie is beleid met betrekking tot de snelwegpanorama's opgenomen: *in Zuid-Holland wordt in het landelijk gebied rekening gehouden met landschappelijk beleid tot behoud van doorzichten zoals dat door het Rijk geformuleerd is voor snelwegpanorama's langs de A4: Land van Wijk en Wouden, de A12: Venster Bodegraven-Woerden en A29: Hoeksche Waard. Dit beleid heeft de provincie omarmd en ook toegepast op een aantal bijzondere doorzichten langs het spoor, de openbaar vervoerpanorama's. Deze zijn te vinden langs het spoor door Midden-Delfland, door Duin, Horst en Weide, bij Dordrecht Zuid-Moerdijk, tussen Arkel en Leerdam, door de Bollenstreek, langs de lijn Gouda-Woerden, door de Tweemanspolder, Sassenheim-Kaag en Wijk en Wouden. Ontwikkelingen in deze zones (zie de kwaliteitskaart) zijn alleen mogelijk als zij geen afbreuk doen aan de kwaliteit van openheid en de zichtlijnen vanuit de infrastructuur, naast de kernkwaliteiten en cultuurhistorie in die zones. Panorama's komen in aanmerking als prioriteitsgebied voor het opruimen van verrommeling, zoals verspreid glas.*
- Paragraaf 5.7.3: om de belevingswaarde te verbeteren en de verrommeling van het landschap te verminderen zijn op de kwaliteitskaart de openbaar vervoerpanorama's, de snelwegpanorama's en de stiltegebieden weergegeven. De provincie wil proactief sturen op kwaliteit. Door deze functies op te nemen op de kwaliteitskaart geeft de provincie aan welke ambities de provincie nastreeft in de gezamenlijke aanpak voor dit deel van de provincie. Ontwikkelingen in de zones van de panorama's zijn alleen mogelijk als zij geen afbreuk doen aan de kwaliteit van openheid, de zichtlijnen naast de kernkwaliteiten en de cultuurhistorische zones.

##### Verordening:

- in artikel 6, lid 1 van de verordening worden de snelwegpanorama's genoemd: *'bestemmingsplannen voor gronden gelegen binnen de begrenzing van de nationale landschappen Groene Hart, Hoeksche Waard en Nieuwe Hollandse Waterlinie en de daarin gelegen snelwegpanorama's Wiericke, Wijk en Wouden en Hoeksche Waard (zoals weergegeven op kaart 5) mogen geen ontwikkelingen mogelijk maken die de kernkwaliteiten van deze gebieden significant aantasten.'*

## Bronnen

Interviews
<p><u>Provinciale aanspreekpunten beleid nationale landschappen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provincie Drenthe: Kees Folkertsma</li> <li>- Provincie Friesland: Bertus de Jong</li> <li>- Provincie Gelderland: Riet Dumont</li> <li>- Provincie Groningen: Frans Spakman</li> <li>- Provincie Limburg: Herman van Steenwijk</li> <li>- Provincie Noord-Brabant: Gert Jan Koolen</li> <li>- Provincie Noord-Holland: Reinoud Bakker</li> <li>- Provincie Overijssel: Trijnie Drint en Vincent Klijnsma</li> <li>- Provincie Utrecht: Chris Rademaker en Conny Raijmaekers</li> <li>- Provincie Zeeland: Arjen Drijgers en Patrick Broekhuis</li> <li>- Provincie Zuid-Holland: Ejsmund Hinborch</li> </ul>
<p><u>Projectleiders (c.s.) nationale landschappen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arkemheen Eemland: Hans Hubers</li> <li>- Drentsche Aa: Kees Folkertsma</li> <li>- Gelderse Poort: Martin Bons</li> <li>- Graafschap: Paul Seesing</li> <li>- Groene Woud: Wilma van der Pijll</li> <li>- Hoekse Waard: Mellany Vonk</li> <li>- IJsseldelta: Vincent Klijnsma</li> <li>- Laag Holland: Peter Hoogervorst</li> <li>- Middag-Humsterland: Francien van Soest en Bart Bagerman</li> <li>- Nieuwe Hollandse Waterlinie: Arnold van Vuuren</li> <li>- Noordoost Twente: Elselien Koning</li> <li>- Noordelijke Wouden: Bertus de Jong</li> <li>- Rivierengebied: Kees Pieters</li> <li>- Stelling Amsterdam: Nanette van Goor</li> <li>- Veluwe: Carel Bolt</li> <li>- Winterswijk: Jan Tiggeloven</li> <li>- Zuid-Limburg: Erik Meijs</li> <li>- Zuidwest Friesland: Bertus de Jong</li> <li>- Zuidwest-Zeeland: Jos Vaessen</li> </ul>
<p><u>Gemeenten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeente Assen: Pieter Gautier en Sander Akkerman</li> <li>- Gemeente Buren: Wim Kuster</li> <li>- Gemeente Haaren: Lidia Verduijn</li> </ul>

- Gemeente Kampen: Peter Bos
- Gemeente Zuidhorn: Bouber Schuil

Rijk

- Hans van den Heuvel, LNV
- Eric Hüner, VROM

**Deelnemers gebiedsworkshops nationale landschappen**

Gebiedsworkshop nationaal landschap Hoekse Waard

- Commissie Hoeksche Waard: Mellany Vonk
- Commissie Hoeksche Waard: Remco Ottervanger
- Erfgoedkoepel Hoeksche Waard: Willy Spaan
- Gemeente Korendijk: Henk Groeneveld
- Gemeente Oud-Beijerland: Jan-Paul Manni
- Groenbeheer Hoeksche Waard: Harry Ramler
- Hoekschewaards Landschap: Dick Bussing
- Ministerie LNV: Harrie Weijer
- Provincie Zuid-Holland: Jaap Halbersma
- Waterschap Hollandse Delta: Ad Vermeulen

Gebiedsworkshop nationaal landschap Winterswijk

- DLG: Henk Rimmelink
- Federatie Gelders Particulier Grondbezit: Dick Sellink
- Gebiedscommissie Aalten: Jan Berentschot
- Gemeente Aalten: Bas Luimes
- Gemeente Winterswijk: Gert Jan de Lange
- Gemeente Winterswijk: Arie Schoemaker
- Gemeente Winterswijk: Gert Jan te Gronde
- LTO Noord: Herman te Paske
- LTO Noord: Alfred Scholten
- Platform Natuur en Landschap: Bernard Harfsterkamp
- Plattelandshuis: Jan Tiggeloven
- Projectgroep Landschap Vragender: Harry Idink
- Provincie Gelderland : Herman van Zandbrink
- Stichting Landschapsbeheer Gelderland: Erik van Eek
- Werkgroep Cultuurhistorie Winterswijk: Pieter van der Laan

Gebiedsworkshop nationaal landschap Zuidwest Friesland

- Gemeente Gaasterlân-Sleat: Tom Plattel
- Gemeente Skasterlân: Jan Benedictus
- Gemeente Sneek: Elin Groenhof
- Gemeente Wymbritseradiel: Gerben Gerbrandy



- GPF: Lucas Westra
- Interra: Marno van de Wiel
- Landschapsbeheer Friesland: Karin Sjoukes
- LTO-Noord: Jan Galema
- Nationaal Landschap, FMF: Piet Posthuma de Boer
- Nationaal landschap, LTO: Mellius Kramer
- Natuurmonumenten: Jelle de Boer
- Provincie Fryslân: Wim van Gorkum
- Provincie Fryslân: Erika Krikke
- Provincie Fryslân: Trees Schotanus

#### **Deelnemers Reflectiebijeenkomst**

- Alterra Wageningen UR: Arjan Koomen
- Alterra Wageningen UR: Johnny Boers
- Ministerie LNV, directie noord: Albert Ettema
- Ministerie LNV, directie west: Rianne Overeem
- Rijksdienst Cultureel Erfgoed: Els Romeijn
- Ministerie VROM, DGR: Ellen Driessen
- Ministerie VROM, DGR: Erik van Hoogstraten
- Ministerie VROM, DGR: Yvonne van Dungen
- Ministerie VROM, VI: Theo Dijkstra
- Ministerie VROM, VI: Joost Kehrer
- Ministerie VROM, VI: Stanley Marugg
- Ministerie VROM, VI: Tineke Hubers
- Ministerie VROM, VI: Dirk Gjaltema
- Ministerie VROM, VI: Hans Nieken
- Ministerie VROM, VI: Robert Breed
- Ministerie VROM, VI: Casper Franken
- Ministerie VROM, VI: Rob Naafs

## Literatuur

### Rijksbeleid, nota's en onderzoek

- *Agenda Landschap*, LNV en VROM, november 2008
- *Agenda Vitaal Platteland*, LNV, april 2004
- *Bestuurlijke omgangscodes Amvb Ruimte*, Bestuurlijk Overleg Rijk, IPO, VNG en UvW, september 2009
- *Doorwerking Nationale Landschappen in gemeentelijke ruimtelijke plannen*, VROM-Inspectie, 2009
- *Een impuls op de kernkwaliteit- Handreiking Kernkwaliteiten Nationale Landschappen*, VROM, 2010
- *Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020*, LNV, 2008
- *Implementatieprogramma Nationale Landschappen*, Stuurgroep, 2005
- *Midterm-review ILG*, Projectgroep MTR, 2010 (eindconcept)
- *Nationale Landschappen: Gerealiseerde ontwikkelingen versus kernkwaliteiten*, VROM-Inspectie, Concept rapport, juni 2010
- *Handhaving Mooi Nederland- deelproject B: Nationale Landschappen - openheid landschap*, VROM-Inspectie, december 2008
- *Informatieblad 'Gemeenten werken aan de ruimtelijke bescherming van nationale landschappen'- Informatie uit onderzoek naar de borging van kernkwaliteiten*, VROM-Inspectie, oktober 2009
- *Implementatieprogramma Nationale Landschappen*, Stuurgroep, 2005
- *Nationaal Landschap Gelderse Poort, Gebiedsrapportage*, VROM-Inspectie, maart 2010
- *Nationaal Landschap Laag Holland, Gebiedsrapportage*, VROM-Inspectie, maart 2010
- *Nationale Landschappen - Een beoordeling van zes casussen in Nationale Landschappen*, VROM-Inspectie, mei 2008
- *Negen Nationale Snelwegpanorama's - Ruimtelijke ontwikkelingen in beeld*, VROM-Inspectie, maart 2009
- *Nota Ruimte- Ruimte voor ontwikkeling*, Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, 2006
- *Ontwerp Besluit algemene regels ruimtelijke ordening*, VROM, mei 2009
- *Overlegstructuur Nationale Landschappen*, LNV, Kernteam Nationale Landschappen, 2009
- *Rapportage actualiteit en handhaving bestemmingsplannen*, VROM-Inspectie, december 2009
- *Realisatie nationaal ruimtelijk beleid - Onder de nieuwe Wro*, Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ, OC&W en Defensie, 2008
- *Samenwerkingsagenda Mooi Nederland - actualisatie 2009*, VROM, april 2009
- *Verrommeling van het landschap*, brief aan Tweede Kamer van minister VROM, 2007 102 982, november 2007
- *Zicht op mooi Nederland; structuurvisie voor de Snelwegomgeving*, VROM, 2008

### Provinciale structuurvisies en verordeningen

#### *Provincie Groningen*

- Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013, provincie Groningen, juni 2009
- Omgevingsverordening provincie Groningen 2009, provincie Groningen, juni 2009, nr. A.1. (gewijzigd bij besluit van Provinciale Staten van 23 september 2009, nr. B.4. en gewijzigd bij besluit van Gedeputeerde Staten van 2 februari 2010, nr 2010-227319).

#### *Provincie Friesland*

- Streekplan Fryslân 2007, provincie Friesland, december 2006
- Voorontwerp van de Verordening Romte Fryslân, provincie Friesland, maart 2010

#### *Provincie Drenthe*

- Omgevingsvisie Drenthe, provincie Drenthe, juni 2010

#### *Provincie Overijssel*

- Omgevingsvisie Overijssel, provincie Overijssel, juli 2009
- Omgevingsverordening Overijssel 2009, provincie Overijssel, juli 2009

#### *Provincie Gelderland*

- Streekplanuitwerking Nationale Landschappen, provincie Gelderland, juli 2007
- Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten en Waardevolle landschappen, provincie Gelderland, mei 2006
- Streekplan Gelderland 2005, provincie Gelderland, juni 2005
- Ontwerp- Ruimtelijke Verordening Gelderland, provincie Gelderland, november 2009

#### *Provincie Utrecht*

- Streekplan 2005 – 2015, provincie Utrecht, december 2004
- Structuurvisie Nationale Landschappen, Ontwerp Partiële herziening van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2005-2015, provincie Utrecht, december 2009
- Provinciale Ruimtelijke Verordening, provincie Utrecht, september 2009
- Ontwerp 1<sup>e</sup> herziening Provinciale Ruimtelijke Verordening, provincie Utrecht, december 2009 (gaat enkel over de nationale landschappen)

#### *Provincie Noord-Holland*

- Structuurvisie Noord-Holland 2040, provincie Noord-Holland, februari 2010
- Provinciale Ruimtelijke Verordening, provincie Noord-Holland, februari 2010

#### *Provincie Zuid-Holland*

- Ontwerp Provinciale Structuurvisie, provincie Zuid-Holland, november 2009
- Ontwerp Verordening Ruimte, provincie Zuid-Holland, november 2009

#### *Provincie Zeeland*

- Omgevingsplan Zeeland 2006-2012, provincie Zeeland, juni 2006

- Ontwerp Provinciale Ruimtelijk Verordening, provincie Zeeland, september 2009

#### *Provincie Noord-Brabant*

- Ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke ordening, provincie Noord-Brabant, februari 2010
- Ontwerp Verordening Ruimte Noord-Brabant fase 1, provincie Noord-Brabant, juni 2009

#### *Provincie Limburg*

- Provinciaal Omgevingsplan Limburg, provincie Limburg, 2006
- Provinciaal Omgevingsplan Limburg, POL-aanvulling Nationaal landschap Zuid-Limburg, provincie Limburg, oktober 2005
- POL-aanvulling, Verstedelijking, gebiedsontwikkeling en kwaliteitsverbetering en Beleidsregel Limburgs Kwaliteitsmenu, provincie Limburg, 2009

#### *Uitvoeringsprogramma's nationale landschappen*

- *De Stelling van Amsterdam Op weg naar een nieuw gebiedsprogramma 2009-2013*, provincie Noord-Holland, januari 2008
- *Eén Linie, samen sterk in de uitvoering - Overkoepelend uitvoeringsprogramma Nieuwe Hollandse Waterlinie*, Commissie Nationaal Project Nieuwe Hollandse Waterlinie, december 2006
- *Gebiedsprogramma 2007-2013 Nationaal Landschap Noordoost Twente - Bijlage bij bestuursconvenanten pMJP 2007 met gemeenten en waterschappen*, Gebiedsteam Netwerkstad Twente en Noordoost Twente, januari 2007
- *GebiedsMeerJarenProgramma (GMJP) Het Groene Woud en De Meierij 2009 - 2013*, Streekraad Het Groene Woud en De Meierij, oktober 2008
- *Gebiedsprogramma Stelling van Amsterdam 2005-2008*, provincie Noord-Holland, juni 2005
- *Het Groene Hart icoon van Nederland - Uitvoeringsprogramma 2007-2013*, Stuurgroep Groene Hart van de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht, februari 2007
- *Integraal uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Graafschap*, provincie Gelderland i.o.m. gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties in de streek, juli 2006
- *Integraal Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Veluwe "De groene long verzilverd!!"*, provincie Gelderland i.s.m. de Bestuurlijke Klankbordgroep Nationaal Landschap Veluwe, juli 2007
- *Integraal Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Winterswijk - "Groots in een kleinschalig landschap"*, provincie Gelderland, gemeenten Winterswijk, Aalten en Oostgelre, het waterschap Rijn en IJssel en een vertegenwoordiging uit het WCL-Winterswijk bestuur, juli 2007
- *Integrale visie en gebiedsprogramma De kracht en pracht van het Kromme Rijngebied*, Stuurgroep Kromme Rijn, mei 2007
- *Intentieverklaring Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland*, Amersfoort, Baarn, Blaricum, Bunschoten, Eemnes, Nijkerk, Putten, Soest, Waterschap Vallei & Eem, de Land- en Tuinbouworganisatie-noord,, afdelingen Eemland en Veluwe-randmeren Landschapsbeheer Gelderland, Landschapsbeheer Utrecht,, De Gelderse Milieufederatie en de Natuur en

Milieufederatie Utrecht, Staatsbosbeheer, Stichting Biotoopverbetering Agrarisch Overleg, Utrecht Toerisme en Recreatie, de Vereniging Ark- en Eemland, de Vereniging, Natuurmonumenten, Gedeputeerde Staten van Gelderland, Gedeputeerde Staten van Utrecht, Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei, juni 2007

- *Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland Open en Vitaal*, Stuurgroep Nationaal Landschap Arkemheen- Eemland, mei 2007
- *Nationaal Landschap Rivierengebied - Integraal uitvoeringsprogramma voor het Gelderse deel*, Provincie Gelderland, gemeenten, waterschappen en betrokken maatschappelijke organisaties, juli 2007
- *Nationaal Landschap IJsseldelta Ontwikkelingsperspectief*, Bestuurlijk kernteam IJsseldelta Noord, 2006
- *Ontwikkelingsprogramma Nationaal Landschap IJsseldelta- Deel II Uitvoeringsprogramma 2006 – 2013*, Bestuurlijk kernteam Nationaal Landschap IJsseldelta, juli 2006
- *Uitwerkingsplan voor het Nationaal Landschap de Gelderse Poort*, provincie Gelderland i.o.m. gemeenten Groesbeek, Lingewaard, Rijnwaarden, Ubbergen, Millingen aan de Rijn, het KAN, het waterschap Rivierenland en een vertegenwoordiging van de Landinrichting Gelderse Poort Oost, juli 2007
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Drentsche Aa - pMJP-Gebiedsopgave 2007-2013*, provincie Drenthe, juni 2007
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Hoeksche Waard 2007-2013 - Fase 1- Ten behoeve van de besteding van de rijksmiddelen voor het doel Nationaal Landschap*, provincie zuid-Holland, september 2007
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Laag Holland 2007-2013*, provincie Noord-Holland, oktober 2006
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Noordelijke Wouden*, provincie Friesland, september 2006
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Middag-Humsterland 2007-2013*, provincie Groningen, juli 2007
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuid-Limburg 2007-2013- gekoppeld aan Het provinciaal Meerjarenprogramma Plattelandsontwikkeling 2007-2013*, provincie Limburg, december 2006
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuidwest-Fryslân*, provincie Friesland september 2006
- *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland- Van beleid naar uitvoering*, provincie Zeeland, juli 2006

Overige documenten, artikelen, brieven

- *Bescherming Nationale Landschappen vergt cultuuromslag*, Rienk Kuiper en Joks Janssen, ROM jrg. 26 (2008) nr. 3: pp. 31-33
- *De aanhouder wint - Onderzoek naar Nationaal landschappenbeleid van de provincies Gelderland en Overijssel*, Rekenkamer Oost-Nederland, mei 2010
- *Duurzame financiering van landschap*, KPMG, april 2010
- *Evaluatie cultuurhistorie in gemeentelijke ruimtelijke plannen*, Royal Haskoning i.o.v. de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten, 2008
- *Ex-durante evaluatie Wro. Evaluatieontwerp en nulmeting*, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2009
- *Factsheet uitwerking ruimtelijk beleid Nationale Landschappen in provinciale beleidskaders*, IPO, mei 2008
- *Financiering van landschap, Notitie bij enkele rapporten over het thema'*, Kuhlman en De Graaff, 2009
- *Financieringsconstructies voor landschap. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur 7 Milieu, Werkdocument 188*, J. Vreke, 2010.
- *Fondsvorming: de (on)mogelijkheden op een rij*, LNV, 2007
- *Fondsvorming voor landschap - Verkenning naar operationele landschapsfondsen & Financieel juridische aandachtspunten voor fondsvorming*, Nationaal Groenfonds, April 2010
- *Gebiedseigen instrumenten - Inventarisatie en conceptualisering*, Berenschot, juli 2008
- *Het Groene Hart duurzaam en ondernemend - Effectmonitoring 2009*, Programmabureau Groene Hart, mei 2010
- *Investeren in het Nederlandse Landschap - Opbrengst: geluk en euro's*, notitie CPB -Nummer : 2007/52, 6 augustus 2007
- *Investeren in landschap- Bewoners en bedrijven in Amstelland, Binnenveld, het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek*, LEI Wageningen UR - rapport 2009-014, maart 2009
- *Investeren in landschap- van beleid naar financiële instrumentatie*, Nationaal Groenfonds & Nationaal Restauratiefonds, 2006
- *Landschap beschermen en ontwikkelen; evaluatie en beleidsopties*, PBL, 2008
- *Landschap verdient beter!*, Advies van de Task Force Financiering Landschap Nederland, november 2008
- *Landschappen met toekomstwaarde - Cultuurhistorische karakteristiek van de nationale landschappen*, Marinus Kooiman (Beek & Kooiman Cultuurhistorie, Amsterdam) , Machteld Linssen en Dré van Marrewijk (projectbureau Belvedere), februari 2005
- *Lokale landschapontwikkeling - Tien inspirerende varianten van gebiedseigen instrumenten*, LNV, april 2009
- *Meerwerk. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijke perspectief*, VROM-raad, 2004.
- *Migratiesaldo-nul in de Nationale landschappen*, RIGO Research en Advies BV, maart 2009

- *Milieu –en natuureffecten van de Nota Ruimte*, Milieu- en Natuurplanbureau, 2004
- *Naar een rijk landschap - Financiering Nationale Landschappen*, NovioConsult | Triple E, 2009
- *Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland; onderzoek naar de aanwezigheid van voorwaarden voor doeltreffend beleid*, Rekenkamer Zeeland, maart 2010
- *Nationale Landschappen, Beleidsdilemma's in de praktijk*, NAI Uitgevers & Ruimtelijk Planbureau, 2007
- *Nationale Landschappen: bruikbaar concept voor het beheer van cultuurlandschappen?*, artikel Hans Renes, UU, 2008
- *Nationale Landschappen: vaste koers en lange adem*, Raad voor het Landelijk Gebied, 2005
- *Natuurbalans 2005, Milieu- en natuurplanbureau*, 2005
- *Neder-landschap internationaal: bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud*, Farjon, J.M.J.; Dirx, G.H.P.; Koomen, A.J.M.; Vervloet, J.A.J.; Lammers, G.W., Alterra-rapport 358, 2001
- *Ontwikkelingsgericht financiering zoeken - Achtergronden bij de ontwikkeling van een stappenplan voor de financiering van projecten in Nationale Landschappen*, LEI, september 2006
- *Partners in positie brengen; onderzoek Nationale Landschappen*, B&A, 2006
- *Planmonitor Ruimte, de mogelijkheden op een rij*, MNP en RPB, 2008
- *Referentiekader evaluatie Nationale Landschappen*, Royal Haskoning SMC, 2010

#### **Websites**

[www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl) (Monitor Nota Ruimte 2010, Natuurbalans 2009, Monitor nationale landschappen 2009)





## Colofon

### Stuurgroep

- Gerard Beukema, IPO
- Rob van Brouwershaven, LNV
- Atty Bruins, LNV
- Anco Hoogerwerf, IPO
- Edward Stigter, VROM
- Koos Straver, LNV (secretaris)

### Projectgroep

- Ellen Driessen, VROM
- Ton Heeren, IPO
- Gerrit van Ommering, LNV

### Klankbordgroep

- Frank Altenburg, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
- Carola Berkelaar, provincie Utrecht
- Lia van de Broek, PBL
- Ellen Driessen, VROM
- Yvonne van den Dungen, VROM
- Rienk Kuiper, PBL
- Renee Mekel, VROM
- Gerrit van Ommering, LNV
- Arie Schoemaker, gemeente Winterswijk
- Marianne van Steenis, VNG
- Herman van Steenwijk, provincie Limburg

### Royal Haskoning SMC

- Bert Groffen (projectleider)
- Marius Bakx
- Maike de Lange
- Heleen Tiessen
- Sander de Vuyst