



> Retouradres Postbus 20952 2500 EZ Den Haag

Interprovinciaal Overleg (IpO)  
Bestuurlijke adviescommissie  
Vitaal Platteland  
t.a.v. Prof. dr. J.J. van Dijk  
Postbus 16107  
2500 BC Den Haag

Datum 11 november 2015  
Betreft Landschapsbeleid Provincies

Geachte heer Van Dijk,

Tijdens de Landschapstriënnale Lingezen in de zomer van 2014 ben ik met het netwerk van Provinciaal Adviseurs Ruimtelijke Kwaliteit en andere betrokken provincieambtenaren in gesprek geweest. We hebben daarbij onder meer gesproken over het feit dat het Rijk het landschapsbeleid heeft gestopt zonder daar een georganiseerde overdracht naar de provincies aan te verbinden. In mijn woorden is daardoor het landschap min of meer "te vondeling gelegd". Ik heb toen met de provinciaal adviseurs afgesproken om vanuit het College van Rijksadviseurs (CRa) het initiatief te nemen voor een *quick-scan* naar de wijze waarop de verschillende provincies nu landschapsbeleid voeren en zo de hypothese van het verweesde landschap te toetsen. De achterliggende vraag was hoe de prioriteiten, werkwijzen en inspanningen van de provincies zich verhouden tot de grotere landschappelijke samenhang en historische landschappelijke differentiatie van Nederland. Deze *quick-scan* is uitgevoerd in de vorm van 12 interactieve sessies met de meest betrokken ambtenaren en (waar aanwezig) provinciaal adviseurs ruimtelijke kwaliteit (ambtelijk en/of onafhankelijk). De conclusies die ik uit die scan heb getrokken heb ik gedeeld met mijn collega's van het CRa. Ze gaven aanleiding om voorliggend advies te schrijven en een parallelle actie te starten die ik in een interview in het blad Landwerk eerder dit jaar heb toegelicht.

Mijn observatie is namelijk dat de noodzaak van een samenhangende benadering van de essentiële, nationale landschappelijke systemen, structuren en patronen van ons land niet door de gezamenlijke inspanningen van de provincies wordt gedekt. Daarom heb ik een kaart laten maken door onderzoeksinstituut Alterra, waarop die essentiële dragers zijn afgebeeld. Ik beschouw die kaart, in al zijn neutrale eenvoud, als een dienstbare, landschappelijke onderlegger voor alle partijen die de

**College van  
Rijksadviseurs**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20952  
2500 EZ Den Haag  
[www.collegevanrijksadviseurs.nl](http://www.collegevanrijksadviseurs.nl)

**Contactpersoon**

Eric Luiten  
M 06 10 94 95 46

**Kenmerk**

CRa-20151111

**Kopie aan**

Roel Feringa  
dir. Natuur en Biodiversiteit

Cees Lever

Progr.dir. Nationale Parken

Hans Tijn

dir. Ruimtelijke  
Ontwikkeling

David van Zelm van Eldik

proj.dir. Nat.  
Omgevingsvisie

Annemieke Nijhof

voorz. Commissie  
Landschap

komende maanden en jaren ruimtelijk onderzoek willen doen of ruimtelijke beslissingen willen voorbereiden over de toekomst van het platteland. Door deze kaart uit te brengen in 2015 Jaar van de Ruimte, vraagt het CRa aandacht voor het landschappelijk 'laadvermogen' van Nederland en de door veel partijen gevoelde behoefte aan een helder betoog over de publieke verdeling van verantwoordelijkheid bij de samenhangende bescherming en ontwikkeling van het landschap.

**Datum**  
11 november 2015

**Kenmerk**  
CRa-20151111

### **Achtergrond van de hernieuwde aandacht voor landschap**

Bij de decentralisering van het ruimtelijk beleid en de substantiële korting op de rijksuitgaven aan natuurbeleid is na vijftig jaar ook de zorg voor het landschap op rijksniveau gesneuveld. De beleidscategorieën Nationale Landschappen, Nationale Parken, Rijksbufferzones en Snelwegpanorama's bleken bij de lancering van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geschrapt. Ook het programma gericht op de groene kwaliteit van stedelijke regio's is vervallen. Wat nog aan nationale landschapsdoelen is overgebleven is op nogal pragmatische wijze opgehangen aan de Visie Erfgoed en Ruimte.

Tegelijkertijd gaat de transformatie van het Nederlandse cultuurlandschap verder, soms als gevolg van grote programma's zoals de energietransitie, de investeringen in bereikbaarheid en in het Deltaprogramma, soms door allerlei aanpassingen van de agrarische productiecondities zoals de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het afschaffen van de melkquota. De afzonderlijke provincies bezinnen zich op hun eigen publieke verantwoordelijkheid voor landschappelijke kwaliteit, nu het Rijk hun dat niet meer vraagt, en vullen dat momenteel zeer verschillend in.

De aanhoudende ruimtelijke druk op het cultuurlandschap en de voortdurende maatschappelijke bezorgdheid over het lot daarvan (wat onder meer tot uiting komt in de zienswijzen bij MER-procedures en de bezwaarschriften in de richting van de Raad van State) laat de nationale volksvertegenwoordiging niet onberoerd. Dat blijkt onder meer uit de recent opgeborrelde politieke discussie over de toekomst van het landschap in de Tweede Kamer. Er zijn moties aangenomen over de herijking en modernisering van het instrument Nationale Parken, over de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties bij de zorg voor het landschap en over de wenselijkheid van een monitoringsysteem voor het landschap. Inmiddels is de handschoen ambtelijk en bestuurlijk opgepakt. De Nationale Parken - nieuwe stijl (een beperkt aantal van substantiële omvang) moeten uitgroeien tot een sterk 'merk' met een internationale uitstraling en regionaal-economische betekenis. De stappen op weg naar een nationale visie op het cultuurlandschap leiden tot activiteit bij het IpO en bij de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. Het samenwerkingsverband



LandschappenNL heeft de vraag naar een landschapsmonitor direct concreet gemaakt en – naar internationaal voorbeeld - een Nederlands Landschapsobservatorium opgericht.

**Datum**  
11 november 2015

**Kenmerk**  
CRa-20151111

In mijn eerder uitgebrachte advies aan de staatssecretaris van Economische Zaken over de Europese Landschapconventie (ELC), waarin ik de teloorgang van het landschapsbeleid onder meer heb proberen te verklaren vanuit zijn inherente inhoudelijke weerbarstigheid, heb ik al geconstateerd dat de actuele omvorming van provinciale structuurvisies in de geest van de nieuwe Omgevingswet de kans biedt landschapsbeleid zoals bedoeld en voorgeschreven in de ELC op provinciaal niveau uit te werken en te implementeren. Wat mij betreft ligt de vraag nu voor op welke wijze het Rijk de op te stellen Nationale Omgevingsvisie kan benutten om met een heldere, doeltreffende landschapsbenadering of Groene Legenda een kader daarvoor te bieden. Het College van Rijksadviseurs zal eerdaags over dat aspect ook aan de minister van IenM suggesties doen, in het kader van het gevraagde advies over het begrip Omgevingskwaliteit. De politiek en de maatschappelijke organisaties vragen om bezinning op de verdeling van verantwoordelijkheid ten aanzien van landschap. De inzet op decentralisatie en deregulering zal niet ter discussie staan, maar een beter fundament onder en gedeelde visie achter die inzet is nodig.

### **Bevindingen in de provincies**

Op grond van de provinciale *quick-scan* kom ik tot een aantal bevindingen:

In een aantal provincies is geconstateerd dat het traditionele, op toelating gerichte beleid niet meer werkt in de context van het algemene appel op de 'energieke, zelfbouwende samenleving'. De consequenties van die constatering zijn nog niet uitgekristalliseerd. Er wordt gezocht naar een combinatie van inhoud, proces en organisatie om de fysiek-ruimtelijke samenhang te ondersteunen bij de vele ontwikkelingen die zich in het buitengebied en in de randen van steden en dorpen voordoen. Daarbij ontstaat er naast het vooral op behoud gerichte landschapsbeleid een meer op ontwikkeling gericht ruimtelijke kwaliteitsbeleid. Ingrediënten in de systematiek zijn: een uitgebreide beschrijving en waardering van de ruimtelijke kernkwaliteiten in de provincie, een afwegingskader en aanknopingspunten voor de omgang met deze kernkwaliteiten, een wervend kaartbeeld met de verbeelding van de kernkwaliteiten en een bepaalde voorgeschreven procesgang. Onderling zijn er verschillen in de wijze waarop dit is uitgewerkt (detailniveau, integratieniveau, ambitieniveau) en de mate waarin zaken in verordeningen zijn verankerd. Ik constateer dat een aantal provincies als 'voorlopers' te betitelen zijn. In het bijzonder Overijssel en Zuid-Holland hebben de wissel van landschapsbescherming naar integraal kwaliteitsbeleid helemaal omgezet.

De verschillende benaderingen van landschap en ruimtelijke kwaliteit leiden ook tot een verschillende interpretatie van wat een Groene Legenda voor de provincie zou moeten zijn. Bij onze vraag welke kaart of kaarten het beste het landschapsbeleid samenvat(ten) kregen we 12 verschillende soorten cartografie met bijbehorende legenda's en beleidscategorieën voorgelegd. Op basis van onze bevindingen komen we tot de gedachte dat het landschaps- dan wel kwaliteitsbeleid drie 'kaartlagen' verdient: een laag van toegekende waarden van provinciaal niveau, een laag van ruimtelijke voorwaarden en een laag van provinciale ontwikkelambities. In de huidige situatie hebben de meeste provincies houvast gevonden bij maar één of twee van deze lagen.

**Datum**  
11 november 2015  
**Kenmerk**  
CRa-20151111

Tegen de achtergrond van de evolutie van het landschapsbeleid tot een breder en meer op inspiratie en ontwikkeling gericht ruimtelijk kwaliteitsbeleid heeft een aantal provincies enkele jaren geleden gekozen voor de aanstelling van een onafhankelijk Provinciaal Adviseur Ruimtelijke Kwaliteit (niet toevallig in de drie Randstadprovincies) of zijn er provinciale ateliers voor ruimtelijke kwaliteit opgericht (Friesland, Overijssel, Drenthe). De praktijk van de onafhankelijke advisering aan GS en PS (analoog aan de rol van het College van Rijksadviseurs op centraal niveau) blijkt van waarde gezien de opeenvolgende benoemingen. De atelier-format daarentegen is na een paar jaar hard werken toch onvoldoende aangeslagen en wordt niet meer ingevuld. In veel gevallen voorzien de provinciale of regionale welstandsorganisaties (denk aan Gelders Genootschap, Oversticht, Hûs en Hiem) in de rol van provinciaal ruimtelijk geweten.

Men geeft vrijwel unaniem aan dat het een slechte zaak is dat het Rijk zijn ruimtelijke visie heeft beperkt tot economische motieven en de meer kwalitatieve aspecten van de ruimtelijke ontwikkeling stiefmoederlijk behandelt. Er zijn in hun ogen nogal wat opgaven die tegelijkertijd een genuanceerde én overkoepelende, expliciet landschappelijke benadering vergen. Genoemd worden onder meer: de ontwikkeling van windparken en zonneakkers, de agrarische schaalvergroting, dijkversterking, leegstand en krimp en de toekomst van de veenweiden. Deze thema's hebben een nationaal karakter en vergen een nationale aanpak.

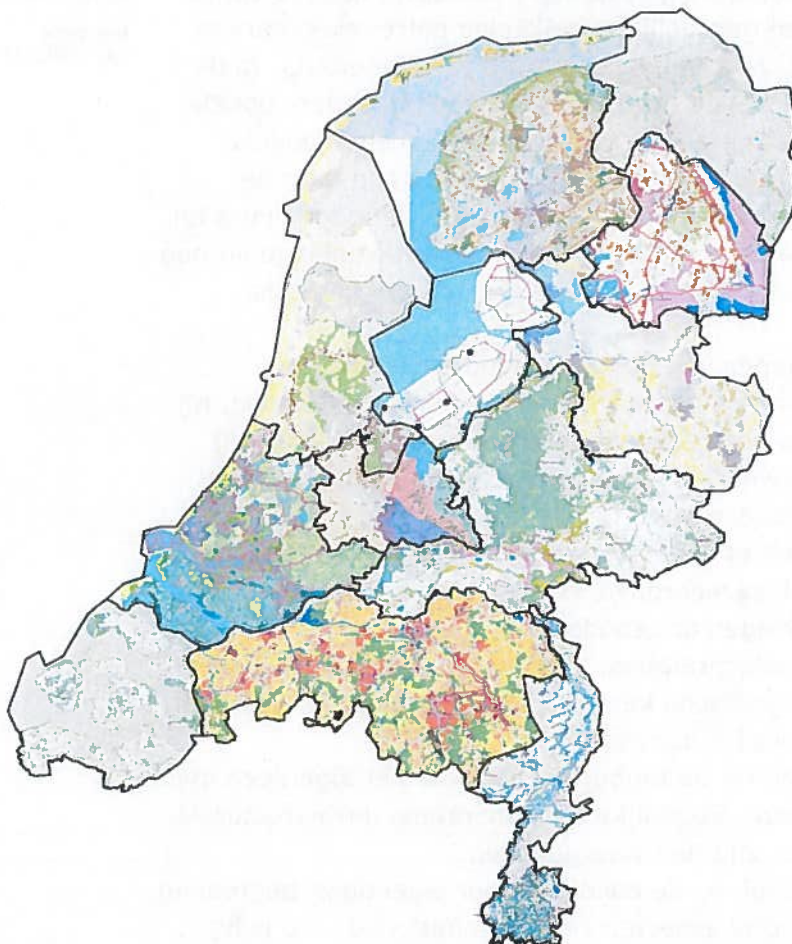
Daar staat tegenover dat het feit dat het Rijk zijn beleid voor Nationale Landschappen heeft gestopt niet als een groot probleem wordt ervaren. In een aantal provincies leidt het wegvallen van de saldo-nulbenadering zelfs tot opluchting. Voor de Nationale Landschappen waar ook echt energie in het gebied zit maakt het stoppen van het rijksbeleid niet veel uit; daar gaat de zorgvuldige omgang met en vermarkting van de bijzondere landschappelijke kwaliteiten onverminderd voort. Andere



Nationale Landschappen die toch al beperkt draagvlak hadden zijn voor de provincies geen prioriteit meer.

**Datum**  
11 november 2015

**Kenmerk**  
CRa-20151111



*De collage van 12 actuele, provinciale landschapsbeleidskaarten. De keuze van de 12 kaarten is de onze. Hij is bedoeld ter illustratie van de versnipperde aanpak.*

### **Een nationale landschappelijke onderlegger**

Door de grote variatie in aanpak op provinciaal niveau en de sterke neiging om in navolging van het Rijk de zorg voor de bestaande en te ontwikkelen landschappelijke kwaliteit door te delegeren naar burgers en maatschappelijke organisaties raakt het landschap verder gefragmenteerd. De uit de geschiedenis overgeleverde topografische differentiatie die tot uiting komt in negen landschapstypen, met hun specifieke samenhang tussen ontginningspatroon, landgebruik en beeldkwaliteit kan dan gemakkelijk verwateren. De kwaliteit en de zeggingskracht van grote samenhangende landschappen met een provincieoverstijgende uitgestrektheid en betekenis, zoals het rivierengebied, de veenkoloniën, de zeekleigebieden, de grote droogmakerijen, zijn gediend bij een eensluitende benaderingswijze.

In dit licht heb ik het initiatief genomen een kaartbeeld samen te laten stellen waarin de bovenlokale samenhang van het Nederlandse landschap wordt weergegeven. De kaart is opgebouwd uit drie op elkaar geprojecteerde lagen: de natuurlijke systemen, de daarin aangebrachte structuren en de daarbinnen geleidelijk ontwikkelde patroonkenmerken. Vandaar de naam, de landschappelijke constitutie van Nederland. In de kaart wordt tot expressie gebracht dat Nederland een bijzondere positie inneemt op een enorme macrogradiënt vanaf de pleistocene heuvels zeewaarts. De duinen, de rivieren en beken en de delta zijn daar de logische onderdelen van. De dijken, gemalen, kanalen, inundatielinies en oude bewoningsplaatsen vormen de getuigen van de eeuwenlange en nog immer voortgaande manipulatie en fixatie van die natuurlijke basis.

**Datum**  
11 november 2015  
**Kenmerk**  
CRa-20151111

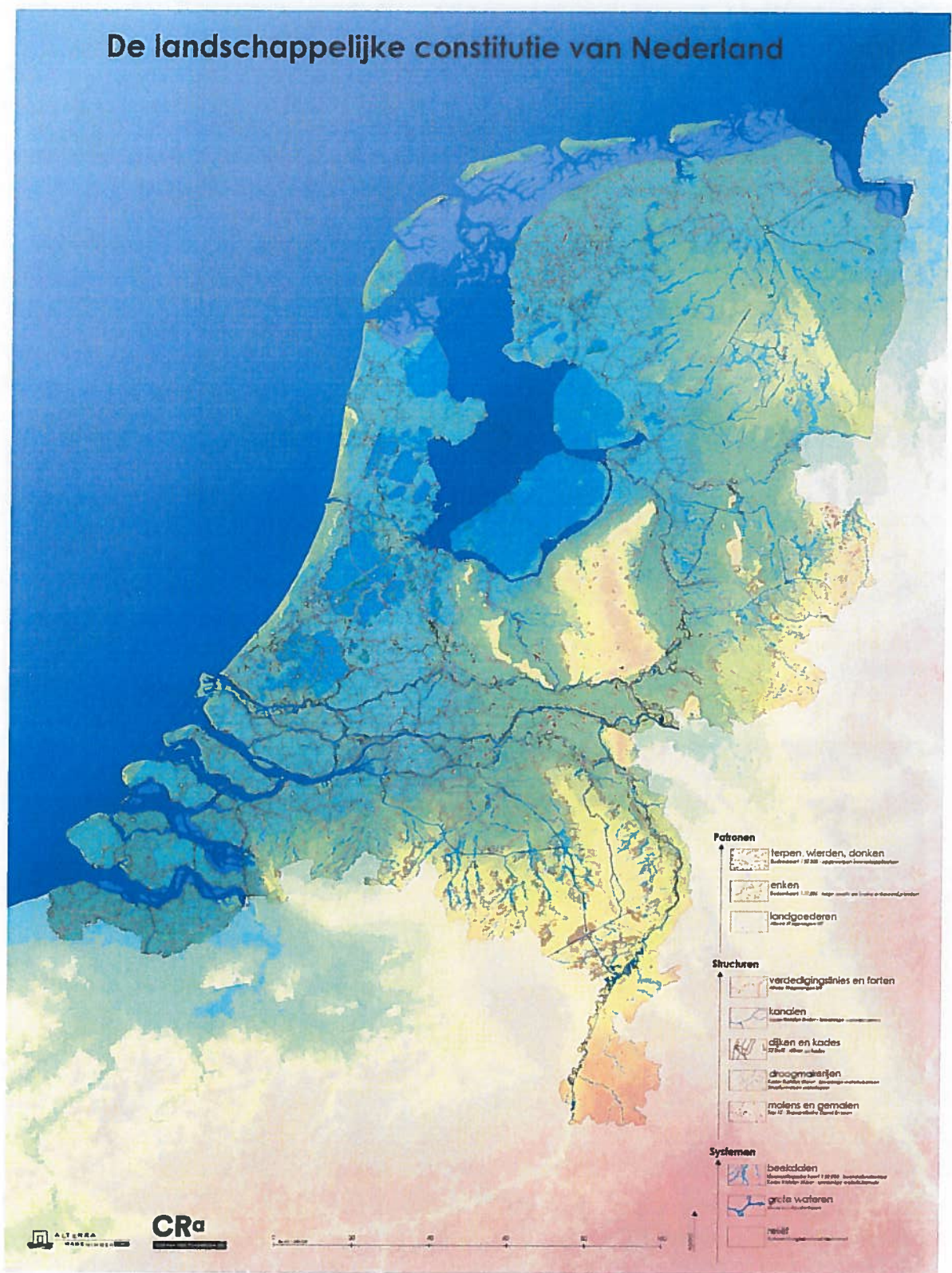
De belangrijkste eigenschappen van de kaart zijn de volgende.

- 1 De kaart agendeert en ondersteunt een notie van samenhang, hij illustreert de schaal waarop kenmerkende factoren werkzaam zijn. Hij geeft dus geen waardering weer, maakt geen onderscheid in zeldzaamheid, gaafheid of ouderdom.
- 2 De kaart weerspiegelt of ondersteunt geen visie of plan. Het is geen voornemen of ruimtelijke weergave van een programma. Evenmin suggereert de kaart beperkingen of geboden.
- 3 De kaart kent geen interpretaties, abstracties en symbolen. Alleen fysiek waarneembare, topografische kenmerken zijn afgebeeld. Alles wat is weergegeven is buiten feitelijk aanwezig.
- 4 De kaart beperkt zich tot de topografie die over het algemeen met landschap wordt geassocieerd. Stedelijke agglomeraties, infrastructurale netwerken en werkgebieden zijn niet weergegeven.
- 5 De kaart legt de nadruk op de condities voor eigendom, begroeiing en gebruik, maar geeft die drie aspecten zelf niet apart weer. Zo is hij letterlijk en figuurlijk een onderlegger.

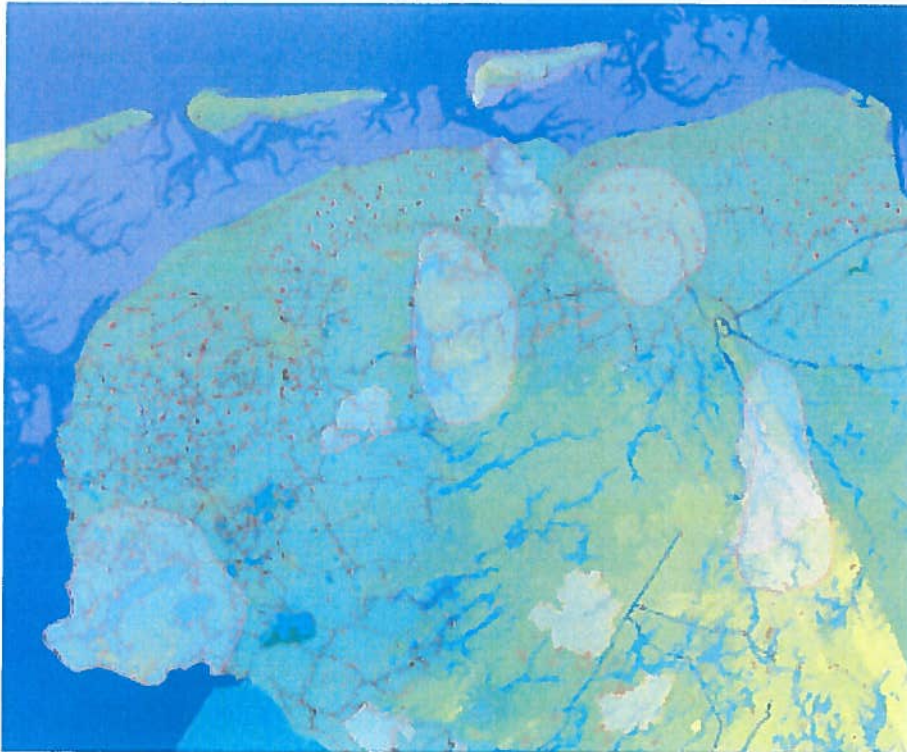
Deze kaart is bedoeld als een behulpzaam stuk gereedschap, waarmee partijen die hun verantwoordelijkheid jegens het landschap willen uitwerken of communiceren hun voordeel kunnen doen. Ook werkt de kaart als gemeenschappelijke referentie bij het voorbereiden van besluiten over ruimtelijke ontwikkelingen of opgaven met een bovenlokaal karakter. Ter illustratie hebben we bijvoorbeeld de huidige Nationale Parken en de eigendommen van Staatsbosbeheer op deze kaart geprojecteerd. De uitsneden roepen vragen op over de landschappelijke representativiteit en spreiding van de huidige Nationale Parken en over de schaal, de afmetingen en de samenhang van de terreinen van het Staatsbosbeheer.



# De landschappelijke constitutie van Nederland



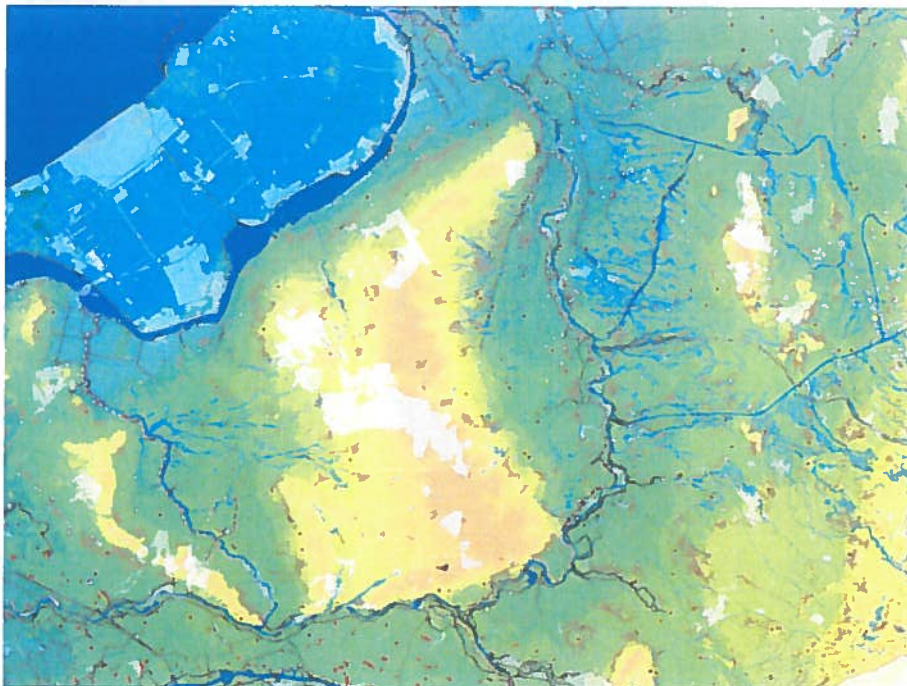
Kaart van de "landschappelijke constitutie van Nederland" opgebouwd uit drie lagen.



**Datum**  
11 november 2015

**Kenmerk**  
CRa-20151111

*Nationale Parken en Nationale Landschappen in Noord-Nederland geprojecteerd op de basiskaart*



*Het eigendom van Staatsbosbeheer (wit) in Midden-Nederland geprojecteerd op de basiskaart*





## Advies

Op grond van bovengenoemde constateringën kom ik tot de volgende adviezen:

**Datum**  
11 november 2015

**Kenmerk**  
CRa-20151111

- De komende periode wordt van groot belang voor de ontwikkeling van een valide betoog over de zorg voor het landschap als publieke zaak. De Tweede Kamer heeft erom gevraagd. De staatssecretaris van EZ heeft de kans om de nieuwe verhoudingen jegens het landschap te verhelderen en de voorgenomen samenstelling van de Nationale Omgevingsagenda en Omgevingsvisie maken een gedeelde visie op het landschap van Rijk en provincies noodzakelijk. Bij het synchroniseren van de uitvoering zal de inzet van het IpO het verschil moeten maken. Onze *quick-scan* naar provinciaal landschapsbeleid maakt duidelijk dat het momenteel aan coherentie en consistentie ontbreekt. Daarom adviseren we u de 12 benaderingen grondiger met elkaar te vergelijken en te bezien welke gezamenlijke elementen uit die benaderingen zijn te herleiden. Houd het onderscheid tussen bredere en smallere interpretaties van landschappelijke kwaliteit en de verhouding tussen landschapsbescherming en landschapontwikkeling in de gaten.
- Het overzicht van 12 provinciale benaderingen laat zien dat er weinig draagvlak is voor sectoraal landschaps(beschermings)beleid als bouwsteen voor toelatingsplanologie, maar dat er des te meer behoefte bestaat aan houvast bij het streven naar integrale ruimtelijke kwaliteit. De factor landschap speelt dus niet langer de rol van hindernis of beperkende voorwaarde maar meer van basis voor de formulering van ruimtelijke kenmerken en principes waarop idealiter wordt voortgebouwd. Dit onderscheid zou in het kader van de visievorming verder moeten worden uitgewerkt.
- Richt uw visie niet alleen op landschappelijke resultaat-eisen maar ontwikkel met de gezamenlijke provincies ook een voorbeeldige, gedifferentieerde procesgang en bijbehorende hulpmiddelen waarmee effectief kan worden aangestuurd op de verbetering van landschappelijke kwaliteit. Maak die procesgang relevant en effectief in de MIRT-procedure.
- Breng uw visie op de toekomst van het Nederlandse landschap direct in verband met de ruimtelijke ontwikkelingen die nu aandacht vragen zoals energietransitie, hoogwaterbescherming, GLB en vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. Doe dat in het verlengde van het aangekondigde advies van de RLI. Zo wordt uw visie operationeel op een niveau dat door betrokkenen en belanghebbenden wordt herkend. Voer de discussie over de toekomst van het landschap na een kritische

blik op en met behulp van de kaart die in voorliggend advies is gepresenteerd.

- De positie en productie van de onafhankelijke PARK bij agendavorming, inspiratie en oordeelsvorming op het gebied van ruimtelijke kwaliteit spreken tot de verbeelding. Ze belichamen een meer dynamische omgang met landschap, waarin ruimtelijk ontwerp centraal staat. Evalueer de gezamenlijke ervaringen van dit 'instrument' en overweeg dan een 12-tal benoemingen van deskundigen die gevraagd en ongevraagd adviseren. Faciliteer dit netwerk van provinciaal adviseurs. Stem hun taken, werkzaamheden en competenties af met de activiteiten van het Delta-Ontwerpplatform en het aangekondigde O-team, beide door het ministerie van IenM recent op de been gebracht.

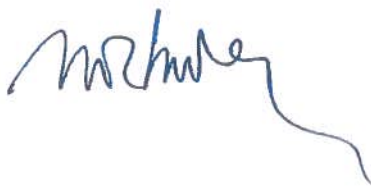
**Datum**  
11 november 2015

**Kenmerk**  
CRa-20151111

Het behoeft geen toelichting dat ik als Rijksadviseur voor Landschap en Water te allen tijde beschikbaar ben om de nationale landschappelijke visievorming te inspireren of ondersteunen. U kunt me daar altijd op aanspreken.

Hoogachtend en met een hartelijke groet,

Mede namens Floris Alkemade en Rients Dijkstra, de andere leden van het College van Rijksadviseurs,



Prof. ir. Eric Luiten  
Rijksadviseur voor Landschap en Water