



Monitor Landschap: naar een landsdekkend systeem

Advies
bij de
verkenning
monitor
landschap

Advies Monitor Landschap: naar een landsdekkend systeem

Inhoud

1. Inleiding
2. Relatie met het huidige rijksbeleid
3. Duurzame verankering
4. Advies

Bijlage:

Verkenning Monitor Landschap, Wageningen Environmental Research

Afschrift van advies:

Minister van OCW, Minister van LNV, Planbureau voor de Leefomgeving, Rijksdienst Cultureel Erfgoed, LandschappenNL

Inleiding

Hooggeachte mevrouw Ollongren,

Ons landschap behoort tot het belangrijkste erfgoed dat we bezitten en is van essentieel belang voor onze culturele identiteit en ons welzijn. Een mooi landschap versterkt bovendien ons (internationale) vestigingsklimaat.¹ Het landschap verandert voortdurend, mede als gevolg van beleid van de Rijksoverheid.

Gezien het grote belang van de kwaliteit van ons landschap – dat ook dikwijls wordt onderstreept door het Rijk - is het verstandig om een landsdekkend systeem te hebben dat de kwaliteit van het landschap regelmatig, en zo objectief mogelijk vastlegt. Zo kan worden gevolgd hoe ons landschap zich ontwikkelt. Ongewenste veranderingen kunnen dan al in een vroeg stadium worden gestopt, bijgestuurd of teruggedraaid. Ook komen nieuwe kwaliteiten en succesvolle voorbeelden door monitoring in beeld, die als voorbeeld kunnen dienen voor de omgang met ons landschap in de toekomst.

Om er achter te komen hoe de kwaliteit van ons landschap effectief en efficiënt kan worden gemonitord, hebben wij – in samenwerking met de Rijksdienst Cultureel Erfgoed, het Planbureau voor de Leefomgeving en LandschappenNL, aan Wageningen Environmental Research gevraagd dit te onderzoeken. Dat onderzoek is inmiddels gereed en geeft een goed beeld van de contouren van zo'n monitoringsysteem. Op basis van dat onderzoek brengen wij graag dit advies aan u uit, gezien uw verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving en landschap in bredere zin.

1. Blind Spot (2016), een uitgave van Vereniging Deltametropool, Wageningen UR en West8, samen met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, het ministerie van Economische Zaken en Staatsbosbeheer.

Rijksbeleid

Landschap speelt op diverse vlakken een rol in het rijksbeleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor de grote wateren en diverse cultuurlandschappen van (inter)nationaal belang zoals werelderfgoederen en de beschermde stads- en dorpsgezichten. Door ondertekening van het Europees Landschapsverdrag (European Landscape Convention) heeft Nederland zich verplicht het landschap en het landschapsbeleid te monitoren.² Daarnaast zijn er ook andere beleidsvelden waarvoor een monitoringsysteem voor landschap van grote waarde kan zijn voor de Rijksoverheid.

In de concept-Omgevingswet is ‘landschap’ een van de aspecten die bij de leefomgeving horen en zodoende ook gemonitord dienen te worden. In de Natuurbeschermingswet is monitoring van ‘landschap’ reeds een verplichting.³

NOVI

Een belangrijk beleidstraject is de Nationale Omgevingsvisie (NOVI). Met de NOVI geeft het Rijk een langetermijnvisie op de toekomst en ontwikkeling van onze leefomgeving. Onderdeel van deze NOVI wordt een monitoringsysteem waarin de thema’s uit de NOVI gemonitord zullen gaan worden. Voor de NOVI zullen keuzes worden gemaakt, onder andere over klimaatadaptatie, landbouw, verstedelijking en energietransitie, die een grote impact hebben op het landschap. Het past bij de (systeem)verantwoordelijkheid en het rentmeesterschap van het Rijk om de gevolgen van deze keuzes voor de kwaliteit van ons landschap in beeld te brengen en dus niet alleen de thema’s uit de NOVI te monitoren, maar ook het landschap in bredere zin.

Erfgoed Telt

Bovengenoemde opgaven zullen een grote impact hebben op historisch gevormde landschappen. Hier wordt zowel door het Rijk als regionaal en lokaal over nagedacht. De Minister van OCW noemt het in de beleidsbrief *Erfgoed Telt*⁴ een uitdaging om bij de veranderingen in de leefomgeving het erfgoed - waaronder deze landschappen - te behouden, en ons daarnaast door de kracht van deze ontwerpen uit het verleden te laten inspireren bij het vormgeven van onze toekomstige leefomgeving. De onvoorspelbaarheid van de ruimtelijke impact van klimaatadaptatie, verstedelijking en energietransitie maakt monitoring noodzakelijk.

2. Met name in artikel 6. C en artikel 10.

3. Conform artikel 1.9.

4. Ministerie van OCW, ‘Erfgoed Telt, de betekenis van erfgoed voor de samenleving’, juni 2018.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Een ander beleidstraject waarvoor een monitoringsysteem nodig is, is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) dat een grote impact heeft op het agrarisch cultuurlandschap. De beoogde hervormingen van het GLB zijn gericht op een sterkere koppeling van de beschikbare gelden aan het leveren van maatschappelijke diensten door boeren. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vergroeningsmaatregelen als houtwallen en kruidenrijke akkerranden met het doel om het behoud van het historisch cultuurlandschap, versterking van de biodiversiteit en het dierenwelzijn na te streven.⁵ Om de effecten van de maatschappelijke investeringen te meten, is een monitoringsysteem met een landelijke dekking noodzakelijk. Dit kan grotendeels overlappen met het noodzakelijke systeem om de betalingen aan de agrariërs te verrichten.

5. Ministerie van LNV, Kamerbrief 'Voortgang van de onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', 15 maart 2018.

Duurzame Verankerings

Met het overdragen van verantwoordelijkheden voor het landschap van Rijk naar provincies in het Bestuursakkoord 2011-2015, is het een autonome bevoegdheid van de provincies geworden om te bepalen of zij inzet plegen op landschapsmonitoring of niet.⁶

Provincies dragen eindverantwoordelijkheid voor het landschapsbeleid: voor hen is een monitoringsinstrument van grote waarde, zo niet onmisbaar. De invoering van de Omgevingswet, waarmee de ruimte meer een spel van belangen van overheden en burgers samen wordt, maakt een dergelijk monitoringsysteem nog urgenter. Vanuit verschillende organisaties komt de roep om gebruik te kunnen maken van eenduidige gegevens over de staat van het landschap. Goed omgevingsbeleid is in feite onmogelijk zonder inzicht in de ontwikkeling van het landschap, zeker als dit beleid in samenspraak met burgers tot stand moet komen.

Enkelvoudige inwinning, meervoudige benutting

Het spreekt voor zich dat het ontwikkelen van losse monitoringsystemen per provincie kostbaar is en – omdat iedere partij zelfstandig het wiel moet uitvinden – het risico groot is dat dit niet-uitwisselbare of onvergelijkbare gegevens oplevert. Landschapsmonitoring is dan ook bij uitstek een thema dat centraal dient te worden opgepakt vanuit het principe 'enkelvoudige inwinning – meervoudige benutting'.

Langdurig monitoren

Ook is het belangrijk monitoring gedurende lange tijd vol te houden. Monitoring heeft immers alleen maar zin als veranderingen over langere perioden gevolgd kunnen worden. Uit de studie van Wageningen Environmental Research blijkt ook dat koppeling aan één beleidstraject er in het verleden vaak toe heeft geleid dat een monitoringsysteem sneuvelt als de werking van dat beleidstraject ten einde is. Het verdient daarom de aanbeveling om de voortgang van het monitoringsysteem niet afhankelijk te laten zijn van een beleidstraject.

Advies

Wat is er nodig voor een Monitor Landschap?

In het onderzoeksrapport dat Wageningen Environmental Research in opdracht van ons heeft uitgevoerd, wordt helder uiteengezet hoe monitoring van het landschap eenvoudig, efficiënt en in brede samenwerking kan worden uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek adviseren wij u het volgende te doen:

- In nauwe samenwerking met uw collega-ministeries van LNV en OCW en de provincies uitwerken van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport tot een operationeel monitoringsysteem met bijbehorend uitvoeringsteam en Raad van Advies.
- Beschikbaar stellen van middelen voor het inrichten van een compacte organisatie die het monitoren van het landschap als taak heeft, en voor het opzetten en langjarig in standhouden van het landsdekkend monitoring-systeem, onafhankelijk van een specifiek beleidstraject.
- Opdracht geven aan het Kadaster om fouten in de TOP10NL-opname te repareren, waardoor de opgaande beplantingselementen daarvan integraal onderdeel zullen zijn, zodat dit bestand een goede basis vormt voor een monitoringsysteem.
- De mogelijkheid verkennen om monitoring van het landschap tot een (wettelijke) onderzoekstaak te maken, in aansluiting op de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk voor het omgevingsbeleid, de verplichtingen voortkomend uit de Natuurbeschermingswet en op de afspraken in het kader van de Europese Landschapsconventie (ELC).

Omdat de voorgestelde Monitor Landschap vooral gebruik maakt van gegevens die al voor andere doeleinden worden verzameld, kunnen de kosten relatief laag blijven.⁷ Met gedegen landschapsmonitoring kunnen zowel provincies als het Rijk vinger aan de pols houden en bijsturen als dat nodig is.

7. Mits tegelijkertijd gewerkt wordt aan één van de belangrijkste voorwaarden voor een betrouwbare Monitor Landschap, namelijk het repareren van bestaande fouten in de TOP10NL-opname van het Kadaster, waarin momenteel veel in cultuurhistorisch opzicht relevante landschapselementen ontbreken zoals bijvoorbeeld een groot deel van de opgaande beplantingselementen, zie ook pag. 43 in het rapport Verkenning Monitor Landschap.

Wij zijn graag bereid nader met u over dit voorstel voor een Monitor Landschap in gesprek te gaan en zien zeer uit naar uw reactie.

Hoogachtend,
College van Rijksadviseurs

Floris Alkemade, Rijksbouwmeester

A handwritten signature in black ink that reads "Floris Alkemade". The signature is written in a cursive style with a vertical line to the left of the name.

Berno Strootman, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

A handwritten signature in black ink that reads "Berno Strootman". The signature is written in a cursive style with a vertical line to the left of the name.

Daan Zandbelt, Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving

A handwritten signature in black ink that reads "Daan Zandbelt". The signature is written in a cursive style with a vertical line to the left of the name.

**Uitgave van het College van
Rijksadviseurs:**

Floris Alkemade
Rijksbouwmeester

Berno Strootman
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Daan Zandbelt
Rijksadviseur voor de Fysieke
Leefomgeving

Tekst
College van Rijksadviseurs

Ontwerp
LAVA

College van Rijksadviseurs
Postbus 20952
2500 EZ Den Haag

Bezoekadres:
Korte Voorhout 7,
2511CW Den Haag
Tél. 088-1158171
www.collegevanrijksadviseurs.nl

Oktober 2018