



ALTERRA

# Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid

A.J.M. Koomen  
D.M. Wascher

*m.m.v. M. Antrop*



Alterra-rapport 426, ISSN 1566-7197

# **Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid**

**Koomen, A.J.M.  
D.M. Wascher**

**mmv M. Antrop**

**Alterra-rapport 426**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2002**

## REFERAAT

Koomen, A.J.M. & Wascher, D.M., mmv M. Antrop, 2002. *Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 426. 90 blz. 5 fig.; 8 tab.; 28 ref.

Het rapport beschijft de bevindingen van een studie naar aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid. Het tweede hoofdstuk beschrijft een beknopte literatuurstudie naar het succes en falen van het landschapsbeleid. Daarna komen landschapsbeleidsplannen aan bod om te zien hoe effectief deze zijn in hun uitwerking. Hoofdstuk vier verzamelt een aantal cases over hoe het landschapsbeleid zich verhoudt tot andere beleidsterreinen zoals natuur, water, milieu en ruimtelijke ordening. Hoe de situatie in Nederland zich verhoudt ten opzichte van de ons omringende landen komt in hoofdstuk vijf aan bod. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Trefwoorden: Landschapsbeleid, Landschapsbeleidsplannen, Internationale context

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 19,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 426. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2002 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,  
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: [postkamer@alterra.wag-ur.nl](mailto:postkamer@alterra.wag-ur.nl)

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

## Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Achtergronden	9
1.2 Projectdoelstelling	9
1.3 Leeswijzer	10
2 Literatuurstudie	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De doorgenomen onderzoeken	11
2.2.1 Natuurverkenning 1997 (RIVM & DLO, 1997)	11
2.2.2 Natuurbalans 2000 (Natuurplanbureau 2000)	13
2.2.3 Feiten en Cijfers (Expertisecentrum LNV, 1999)	14
2.2.4 Evaluatie NBL-Beleid (1999)	17
2.2.5 Verkenning operationalisering landschapskwaliteit (Dijkstra, 1999)	17
2.2.6 Landschapsinstrumentarium breed bekeken (Aarsen et. al., 1997)	18
2.2.7 WCL's ingekleurd: Monitoring en evaluatie van het beleid (2000)	20
2.2.8 'Made in Holland' - Advies over landelijke gebieden (1998)	21
2.2.9 Aardkundige Waarden en Ruimtelijke Ordening: gemeenteniveau	23
2.2.10 Conclusies	25
3 Effectiviteit van landschapsbeleidsplannen	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Wat is een landschapsbeleidsplan?	27
3.3 Criteria voor selectie van landschapsbeleidsplannen	28
3.4 Onderzoek naar de hypothesen	31
3.4.1 Ruimtedruk	31
3.4.2 Gemiddeld eigen vermogen van gemeenten per inwoner	35
3.4.3 Eigendom terreinbeherende organisaties	37
3.5 Conclusies landschapsbeleidsplannen	39
4 Landschapsbeleid en andere beleidsvelden	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Verzamelde cases	41
4.3 De rode draad uit de cases	50
5 International aspects of landscape policies	53
5.1 Introduction: wider international perspective	53
5.2 Belgium	55
5.2.1 History	55
5.2.2 Policy measures	55
5.2.3 Additional remarks specific for landscape protection	58
5.2.4 Belgium in an international comparison	59
5.3 Germany	60

5.3.1 North-Rhine-Westphalia	62
5.3.2 Lower Saxony	63
5.3.3 Germany in an international comparison	63
5.4 United Kingdom	64
5.4.1 Monitoring	67
5.4.2 England in an international comparison	69
6 Conclusies	71
7 Aanbevelingen	75
Bijlage	81

## Woord vooraf

In voorliggend rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid. Uiteraard is er de afgelopen jaren al veel onderzoek uitgevoerd op dit terrein, echter de benadering bij deze onderzoeken heeft steeds bij het beleid zelf gelegen. In dit onderzoek wordt een poging gedaan, zoals de ondertitel van het rapport al vermeldt, naar aspecten van succes en falen en de concrete doorwerking op het landschap.

Bovenstaande vraagstelling borduurt voort op de conclusies over het bos-natuur en landschapsbeleid zoals die in de Natuurbalans 2000 zijn gepubliceerd: dat er maar weinig bekend is over de concrete doorwerking van het beleid op het landschap. Wat gebeurt er in het landschap onder invloed van het landschapsbeleid? Hoe verhoudt het landschapsbeleid zich tot andere ruimtelijke beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening? Deze vragen zijn eind 2000 door het Natuurplanbureau op tafel gelegd met het verzoek een antwoord te zoeken op (aspecten) van deze vragen.

Begin 2001 is gewerkt aan een projectvoorstel en zijn de mogelijkheden voor het onderzoek verkend. Vervolgens is in een aantal fasen onderzoek gedaan om zoveel mogelijk antwoorden te verkrijgen op de gestelde vragen. Budget voor dit onderzoek is afkomstig uit het programma 'Regionale identiteit en natuurontwikkeling' waarvan Kees Hendriks de programmaleider is.

De werkzaamheden zijn grotendeels uitgevoerd door Arjan Koomen en Dirk Wascher waarbij Kees Hendriks, Bas Pedroli en Jan Klijn een adviserende rol hebben gespeeld. Verder hebben Wim Knol, Han Runhaar en Gilbert Maas cases aangedragen. Bureau G&L heeft in een deelopdracht eveneens een aantal cases verzameld en deze verder uitgewerkt. Verder heeft Marc Antrop een tekstbijdrage geleverd.

## Samenvatting

Dit rapport brengt verslag uit van de bevindingen van een onderzoek naar aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid. Er is al veel aan onderzoek uitgevoerd naar onderdelen van het landschapsbeleid; echter is nog nooit naar de doorwerking tot op het niveau van het landschap gekeken. Doel van dit project is om zicht te geven op factoren die bepalend zijn (geweest) voor concrete veranderingen in de Nederlandse landschappen (succes- en faalfactoren). Deze doelstelling is echter zeer breed en in dit onderzoek zal vooral een antwoord worden gezocht op de volgende vragen:

- 1 Wat zijn de concrete effecten van gemeentelijke landschapsbeleidsplannen op het landschap? Hoe worden de effecten van de landschapsbeleidsplannen beïnvloed door factoren zoals ruimtedruk, eigen vermogen van gemeenten en de aanwezigheid van eigendommen van terreinbeherende organisaties?
- 2 Hoe is de verhouding van het landschapsbeleid met de andere beleidsvelden? Door middel van het verzamelen van een aantal cases over de verhouding van het bos-natuur-en landschapsbeleid met andere ruimtelijke beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening zal worden geprobeerd een 'rode draad' te ontdekken.
- 3 Hoe verhoudt de Nederlandse situatie zich tot die in de ons omringende landen? Er zal een vergelijking worden gemaakt met België, Duitsland en Engeland om te bepalen hoe daar wordt omgegaan met het landschapsbeleid. Wat kunnen we leren van onze burens?

Eerst is een beknopte literatuurstudie uitgevoerd om een overzicht van bestaande studies op een rij te zetten. Hieruit is een lijst van succes-en faalfactoren gedestilleerd. Helderheid van het instrumentarium, continuïteit hierin en draagvlak komen naar voren als belangrijke succes-factoren.

Er is geen duidelijk aanwijsbaar effect van landschapsbeleidsplannen. Een verwachte differentiatie naar ruimtedruk, eigen vermogen of eigendom areaal terreinbeherende instanties bleek niet duidelijk herkenbaar. Wel blijkt het criterium ruimtedruk enigszins differentiërend te werken; gemeenten met het hoge ruimtedruk lijken (noodzakelijkerwijs?) meer te investeren in landschap dan die met een lage ruimtedruk. Opvallend is dat veel landschapsbeleidsplannen op de onderdelen aardkunde en cultuurhistorie zwak zijn uitgewerkt. Nog opvallender is dat er plannen na gereedkomen in een gemeentelijke bureaulade zijn blijven liggen. Oorzaken variëren van gebrek aan middelen voor uitvoer tot het overrulen door grootschaligere ruimtelijke projecten (dijkverzwaring).

De verzamelde cases leveren een beeld van het landschapsbeleid dat als gevolg van de geringe hardheid ervan zich vaak plooit naar de andere beleidsterreinen. Vergeleken met een aantal andere beleidsterreinen (natuur, ruimtelijke ordening,

milieu, recreatie, landbouw) is steeds een vergelijking gemaakt en is algemeen beschreven waar de bottle-neck tussen twee beleidsterreinen uit bestaat.

Voor de internationale component is naar onze drie buurlanden gekeken; België, Duitsland en Engeland. Elk land heeft zijn eigen beleid en instrumentarium. De verschillen zijn groot. Ten opzichte van Nederland zijn er zowel overeenkomsten alsmede grote verschillen.



# **1 Inleiding**

## **1.1 Achtergronden**

Met het verschijnen van de Nota Landschap (1992) en het Structuurschema Groene Ruimte (1993) zijn de ideeën van het rijk met betrekking tot natuur en landschap vastgelegd. Hieruit zijn een aantal doelstellingen, beleidscategorieën en beleidsinstrumenten beschreven om de identiteit en de duurzaamheid van het Nederlandse landschap te behouden en te ontwikkelen.

Over de doorwerking en effectiviteit van het rijksbeleid op het terrein van natuur, bos en landschap en dat van het landschapsbeleid in het bijzonder is de afgelopen jaren onderzoek gedaan in de vorm van evaluaties en monitoring (Natuurverkenning 1997, Natuurbalans 2000). Uit de resultaten van deze studies komt naar voren dat bij het evalueren en monitoren van het landschapsbeleid ontbreekt aan heldere en toetsbare doelstellingen waardoor een uitspraak over hoe succesvol of effectief het landschapsbeleid is moeilijk te kwantificeren valt. Wel is uit onderzoek informatie beschikbaar gekomen over de doorwerking van het landschapsbeleid, en dan met name het gedachtegoed zoals dat verwoord is in beleidsnota's van het rijk, naar lagere overheden. Ook zijn beleidsinstrumenten beoordeeld op het realiseren van diverse gekwantificeerde doelstellingen.

Over het werkelijke effect van het landschapsbeleid op de kwaliteit van het landschap is echter relatief weinig bekend. Tevens is er weinig bekend over de positie van het landschapsbeleid temidden van de andere beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening. Hoe de situatie in Nederland is ten opzichte van de onze omringende landen en of daar lering uit te halen valt is evenmin bepaald.

Hiertoe is vanuit het Natuurplanbureau de vraag gesteld om bovenstaande facetten van het landschapsbeleid verder te onderzoeken om een idee te krijgen van de werkelijke ontwikkelingen in het landschap voor zover die zijn toe te schrijven aan (facetten van) het landschapsbeleid.

## **1.2 Projectdoelstelling**

Doel van dit project is om meer inzicht te krijgen in de factoren die bepalend zijn (geweest) voor succes danwel falen van het landschapsbeleid. Deze doelstelling is echter zeer breed en in dit onderzoek zal vooral een antwoord worden gezocht op de volgende vragen:

- 1 Wat zijn de concrete effecten van landschapsbeleidsplannen op het landschap? Wat is er in het landschap aan uitvoeringsplannen gerealiseerd? Hoe worden de effecten van de landschapsbeleidsplannen beïnvloed door factoren zoals ruimedruk, eigen vermogen van gemeenten en de aanwezigheid van

eigendommen van terreinbeherende organisaties? Heeft de grootte van de gemeente naar oppervlakte of aantal inwoners effect op het landschapsbeleid en/of de effecten daarvan?

- 2 Hoe is de verhouding van het landschapsbeleid met de andere beleidsvelden? Door middel van het verzamelen van een aantal cases over de verhouding van het bos-natuur-en landschapsbeleid met andere ruimtelijke beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening zal worden geprobeerd een 'rode draad' te ontdekken.
- 3 Hoe verhoudt de Nederlandse situatie zich tot die in de ons omringende landen? Er zal een vergelijking worden gemaakt met België, Duitsland en Engeland om te bepalen hoe daar wordt omgegaan met landschapsbeleid door gemeenten.

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt verslag gedaan van een literatuurstudie naar succes-en faalfactoren. Hiertoe zijn een aantal onderzoeken doorgenomen om de factoren te kunnen benoemen die van belang zijn. Tevens vormt de literatuurstudie een goede achtergrond voor het vervolg van deze rapportage. Op de eerste projectdoelstelling wordt in hoofdstuk 3 ingegaan. Na een korte uitleg over het landschapsbeleidsplan zal verder worden beschreven hoe op basis van een aantal criteria selecties van een 30-tal landschapsbeleidsplannen zijn gemaakt voor nader onderzoek. In dit nadere onderzoek worden de landschapsbeleidsplannen beoordeeld op hun inhoud; maar vooral ook op hun effectiviteit. Hoofdstuk 4 handelt vooral over de verzamelde cases die in het kader van dit onderzoek zijn verzameld. Een aantal van de meest illustratieve zal in dit hoofdstuk worden beschreven. Aan het einde van hoofdstuk 4 worden enkele conclusies over de 'rode draad' kort beschreven. In hoofdstuk 5 staat het internationale landschapsbeleid centraal. Hierin wordt verslag gedaan van de bevindingen in Duitsland en België over het thema landschapsbeleid en zullen de verschillen en parallellen worden beschreven. Tenslotte worden in hoofdstuk 6 een aantal afsluitende conclusies gepresenteerd.

## **2 Literatuurstudie**

### **2.1 Inleiding**

Om een beeld te krijgen van de stand van zaken met betrekking tot succes-en faalfactoren van het landschapsbeleid is het zinvol om te beginnen met een literatuurstudie. Er is in de afgelopen jaren veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het landschapsbeleid in de vorm van evaluatie-en monitoringsstudies. Een selectie van de beschikbare literatuur over dit onderwerp is doorgenomen en in dit hoofdstuk samengevat. Hierbij hebben steeds drie doelstellingen centraal gestaan:

- 1 Hoe is de doorwerking van het gedachtegoed uit de Nota Landschap naar de lagere overheden verlopen?
- 2 Wat zijn precies de te onderscheiden succes-en faalfactoren van het landschapsbeleid?
- 3 Wat voor suggesties worden in de literatuur gedaan over verbetering van de effectiviteit van het landschapsbeleid?

### **2.2 De doorgenomen onderzoeken**

#### **2.2.1 Natuurverkenning 1997 (RIVM & DLO, 1997)**

In de Natuurverkenning 1997 is een korte evaluatie van het landschapsbeleid op onderdelen beschreven. Naast de strategische doelstellingen uit de Nota Landschap (1992) wordt er ingegaan op de evaluatie van een aantal instrumenten en de succes-en faalfactoren voor instrumenten en regelingen. Tenslotte wordt de doorwerking en uitwerking van het gedachtegoed van de Nota Landschap kort beschreven.

De strategische doelstellingen uit de Nota Landschap:

- Behoud en versterking van de identiteit van het landschap (generiek)
- Behoud en ontwikkeling van het Nationaal LandschapsPatroon (specifiek)
- Behoud en herstel van gebieden met landschappelijke kwaliteiten (specifiek)
- Behoud van gebieden met karakteristieke openheid (specifiek)
- Versterken van de landschappelijke kwaliteit van de stedenring centraal Nederland (specifiek)

Bij de evaluatie van instrumenten van het landschapsbeleid valt op dat de belangstelling het budget overtreft. De subsidieregeling landschapsplannen voor realisatie behoud en versterking van de identiteit van het landschap loopt voor wat betreft de Landschapsbeleidsplannen (gemeenten) op schema (in aantallen); de Landschapsstructuurplannen (regio's) lopen ver achter (in aantallen).

ROL/RAL; onderhoudsovereenkomsten en aanwijzing landschapselementen in Nationaal LandschapsPatroon en Gebieden Behoud en Herstel is in 1992 overgedragen aan de provincies die dit op hun beurt veelal weer aan provinciale landschappen hebben overgedragen. Hierdoor zijn verschillen ontstaan in tempo en uitvoering.

Landschapsverzorgingsbijdrage (aanleg landschappelijke elementen; beplanting), sinds 1994 uitgevoerd door Landschapsbeheer Nederland. Door toenemende belangstelling en krimpend budget kan niet alles worden uitgevoerd. De regeling is inmiddels overgenomen door LASER (LNV).

Waardevolle CultuurLandschappen, gericht op integraal gebiedsgericht beleid. Multifunctionaliteit van landschap, natuur, landbouw en recreatie staat centraal met behoud van landschappelijke waarden. Ruimte voor ideeën en initiatieven uit de streek. Deze regeling was in uitvoering in de 11 geselecteerde WCL-gebieden. Sinds 2001 is de regeling voor WCL-gebieden stopgezet.

Over de succes- en faalfactoren met betrekking tot instrumenten en regelingen worden in de Natuurverkenning 1997 de volgende zaken vermeld over respectievelijk succes- en faalfactoren. Succesfactoren:

- Continuïteit van instrumenten/regelingen in de zin van budget en mensen is een belangrijke succesfactor
- Het opstellen van een landschapsplan als voorwaarde voor de toekenning van verdere subsidie is een succes
- De Nota Landschap heeft met de Casco-benadering van het landschap een aansprekend concept

Faalfactoren:

- Landschapsbeleid wordt gekenmerkt door moeilijk of niet-toetsbare doelen en te krappe budgetten
- Door top-down benadering veelal ontbreken van draagvlak

Over de doorwerking/uitwerking van het gedachtegoed van de Nota Landschap naar lagere overheden heeft de Natuurverkenning 1997 een aantal zaken te melden. De doorwerking van de ideeën uit Nota Landschap: overname van beleidscategorieën in streek- en bestemmingsplannen en de overname van visies en concepten in het algemeen is slecht. Uitzondering vormt het Cascoconcept dat wel wordt overgenomen in plannen (streekplannen).

De uitwerking van de Nota Landschap is bij het instrument van landinrichting redelijk. In 50% van de plannen voor landinrichting is de realisering van landschapsdoelen als goed gekwalificeerd.

### 2.2.2 Natuurbalans 2000 (Natuurplanbureau 2000)

In de Natuurbalans 2000, een jaarlijks rapport van het Natuurplanbureau is naar het ruimtelijk, gebiedsgericht en het ondersteunende landschapsbeleid gekeken.

Het ruimtelijke beleid wordt vooral aangestuurd vanuit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) en de Vierde Nota ruimtelijke ordening Extra (VINEX). Doel van het SGR is de identiteit en gebruikswaarde van het landelijke gebied behouden of ontwikkelen. In de kaart Planologische Kern Beslissing (PKB) uit het SGR zijn de gebieden behoud en herstel globaal begrenst. Rijk en provincies moeten dit samen nader uitwerken. Ook de gebieden behoud karakteristieke openheid zijn indicatief aangegeven op de PKB-kaart met doel het behoud van de kenmerkende openheid van deze gebieden.

De VINEX-kaart geeft bufferzones en de begrenzing van het Groene Hart weer als gebieden waar de landschappelijke kwaliteit niet door bebouwing mag worden aangetast. Op de vraag hoe succesvol dit ruimtelijke beleid is kan moeilijk antwoord worden gegeven. Er is nauwelijks info over de doorwerking van ruimtelijk beleid naar provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Over de actuele situatie in het veld is ook zeer weinig bekend.

Voor het gebiedsgericht beleid is in de Natuurbalans 2000 gekeken naar de Waardevolle Cultuur landschappen (WCL). Doel van de beleidscategorie WCL is om 11 waardevolle cultuurlandschappen met behoud van multifunctionaliteit veilig te stellen. Het WCL-beleid geeft ruimte aan ideeën en initiatieven uit de streek en verstrekt subsidie aan projecten in de streek. Verder richt de WCL zich op behoud en herstel van landschapswaarden. Concrete uitwerking van de doelen ontbreekt vaak, en zijn niet of moeilijk toetsbaar. Het WCL-gebied Veluwe vormt een positieve uitzondering. Hier is een inventarisatie van de Cultuurhistorische waarden uitgevoerd en vindt onderhoud-en herstel van kleinschalige landschapselementen plaats. De samenwerkingsverbanden in de WCL-gebieden zijn zeer divers, doch bestaat er een duidelijk hiaat tussen het provinciale en het regionale niveau.

Het ondersteunende beleid is in de Natuurbalans 2000 vanuit het perspectief van de landschapsplannen bekeken. Doel van de landschapsplannen is het realiseren van het landschapsbeleid door middel van (regionale) landschapsstructuurplannen en (gemeentelijke) landschapsbeleidsplannen. Daarnaast is er een subsidie-regeling (Landschapsverzorgingsbijdrage; loopt via Landschapsbeheer Nederland) voor landschapselementen (vooral beplantingen). De taakstelling van de Landschapsbeleidsplannen zijn ten opzichte van het verleden minder haalbaar geworden door meer uitgebreide plannen (ook aandacht voor Cultuurhistorie en Aardkunde) terwijl het budget gelijk is gebleven. Er kunnen dus minder plannen worden gesubsidieerd. De Landschapsstructuurplannen lopen sterk achter bij de gestelde aantallen. Aanleg en onderhoud van landschapselementen lopen op schema: in 1999 is 136 ha van de geplande 150 ha gerealiseerd.

De landschapsbeleidsplannen worden effectiever in planvorming en uitvoering met het aanstellen van een landschapscoördinator die een stimulerende werking heeft op

het gemeentebestuur, grondeigenaren en op het draagvlak bij de bevolking. Er bestaat geen goede evaluatie van het ondersteunende beleid; het is onduidelijk wat de bijdrage is aan verbetering landschapskwaliteit. Ook is er weinig inzicht in de relatie tussen beleidsdoelen enerzijds en de effecten in het veld anderzijds. Er vindt geen monitoring plaats.

### 2.2.3 Feiten en Cijfers (Expertisecentrum LNV, 1999)

Feiten en Cijfers is een uitgave van het Expertise Centrum LNV waarin zoals de titel al aangeeft zoveel mogelijk feiten en cijfers over landschap en natuur gepresenteerd; maar ook over natuur en landschap in relatie tot het (landschaps)beleid. Vanuit de delen A, B en C is de volgende samenvatting afkomstig.

#### A – Landschapsbeleid

Landschapsbeleid van het Rijk:

- Nota Landschap (LNV, 1992)
- Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1993)
- Balans Visie Stadslandschappen (LNV, 1995)

Nadere uitwerking van deze Nota's is te vinden in de Nota Architectuur van de Ruimte en de Nota Belvedere.

Begrippen identiteit en duurzaamheid staan centraal in het landschapsbeleid en zijn verwoord in de 3 E's:

- Esthetisch (genese, oriëntatie, schoonheid; beleving)
- Ecologisch (variatie, samenhang, milieukwaliteit)
- Economisch (flexibiliteit, multifunctionaliteit)

De 5 centrale doelstellingen zijn:

- Duurzaam instandhouden en versterken verscheidenheid en identiteit van het Nederlandse landschap
- Bescherming van Cultuurhistorische en Aardkundige waarden
- Bescherming van identiteitsbepalende schaalkenmerken (schaaluisstenen)
- Benutting kansen bij ontwikkelen van functies die kwaliteit van het landschap verhogen
- Ontwikkelen en instandhouden maatschappelijk draagvlak en zorg voor landschap

De beleidscategorieën uit de Nota Landschap:

- Behoud en versterking identiteit landschap (generiek)
- Vergroten draagvlak/zorg voor landschap (generiek)
- Nationaal Landschaps Patroon NLP (specifiek)
- Behoud en herstel bestaande landschappelijke kwaliteit (specifiek)
- Behoud karakteristieke openheid (specifiek)

- Extra zorg voor landschappelijke kwaliteit Stedenring Centraal-Nederland (specifiek)

Beleidscategorieën uit Structuurschema Groene Ruimte die corresponderen met die uit Nota Landschap:

- Algemene landschapskwaliteit
- Behoud en versterking Nationaal Landschaps Patroon
- Behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit
- Behoud karakteristieke openheid
- Landschapskwaliteit Stedenring Centraal-Nederland

Tenslotte vindt verbreding van het landschapsbeleid plaats vanuit het Architectuurbeleid met onder andere landschapsarchitectuur. LNV steunt deze verbreding.

## B – Beleidscategorieën van het landschapsbeleid

Het resultaat van de Nota Landschap en het Structuurschema Groene Ruimte is een Planologische Kern Beslissing (PKB); vastgelegd in een kaart (SGR, deel 3, pagina 223). Hierin komen een aantal beleidscategorieën uit de Nota Landschap terug, zij het in aangepaste vorm (Nationaal Landschapspatroon, Behoud en herstel bestaande landschapskwaliteit en Behoud karakteristieke openheid). Verder zijn een aantal beleidscategorieën vastgesteld die direct met landschap verband houden; deze worden achtereenvolgens besproken.

Behoud en versterking van de identiteit van het landschap is een generieke categorie. Doel is om de identiteit en verscheidenheid van het Nederlandse landschap te waarborgen. Uitgaande van een indeling in landschapstypen is per landschapstype een lijst met aandachtspunten voor planvorming en advisering opgesteld. Verder wordt voor het gehele land de cascobenadering als planvormingsbenadering aangereikt.

Behoud en versterking Nationaal Landschaps Patroon (Aardkunde, Cultuurhistorie, natuur-en bosgebieden) wordt door middel van indirecte zware planologische bescherming geregeld (Gebieden Behoud en Herstel, Ecologische Hoofdstructuur). Tot 2018 moet er 6000 ha. NLP worden gerealiseerd (1500 via landinrichting; 4500 ism natuurontwikkeling).

Landschapsverbeteringsgebieden zoals de ROM gebieden Gelderse Vallei en de Peel. Vernieuwen van de landschapsstructuur is noodzakelijk om de problemen op te lossen. Een Toekomstverkenning (TVK) kan als bouwsteen voor ROM-beleid en de uitvoering van het regionale landschapsbeleid dienen.

Behoud en herstel landschappelijke kwaliteit heeft betrekking op Cultuurhistorische en Aardkundige landschapswaarden en bijzondere overgangen. Planologische bescherming (via PKB-kaart) volgens de formule 'Nee, tenzij' meet een verdere uitwerking in streekplannen en bestemmingsplannen. Gebieden zijn globaal begrensd

in de beleidsnota's maar intussen duidelijker door Belvedere (Cultuurhistorie) en Landijs (Aardkunde). Naast planologische bescherming ook beschermingen langs andere wegen van het (landschaps)beleid zoals Waardevolle Cultuur Landschappen en Wet Bodembescherming (zie ook deel C van de samenvatting Feiten en Cijfers).

Behoud karakteristieke openheid is een categorie om bijzondere open landschappen te behouden.

#### C – Overzicht van instrumenten voor het landschapsbeleid

- Landinrichting
- Regeling subsidiering landschapsplannen
- Bijdrageregeling landschapsverzorging
- BBPTB
- Natuurschoonwet (1928)
- WCL
- ROL/RAL
- Wet Bodembescherming
- Monumentenwet
- Natuurbeschermingswet
- Nationale Parken
- Ontwikkelingsprogramma Groene Hart



## 2.2.4 Evaluatie NBL-Beleid (1999)

De in 1999 verschenen Evaluatie van het Natuur-bos en landschapsbeleid schetst op hoofdlijnen de successen en tekortkomingen van dit beleidsterrein en geeft kansen voor de toekomst aan.

*Successen.* Ecologische Hoofd Structuur: Succes omdat het een combinatie is van een simpele visie, vernieuwing en behoud met een inzichtelijk beleid en instrumenten, gekwantificeerde en toetsbare doelen, veel communicatie en introductie op een geschikt maatschappelijk en politiek moment.

Andere successen:

- Achteruitgang van areaal bos en natuur tot stilstand gebracht
- Succes van het bosbeleid (beheer): gevarieerdere bossen
- Cascobenadering (SGR) en ecologisch inclusieve planning worden toegepast
- Interactieve beleidsvorming leidt tot groot draagvlak
- Groeiende maatschappelijke belangstelling en draagvlak voor natuur en landschap

*Falen* (vooral voor bos en landschap). Onvoldoende sturing van Rijk naar lagere overheden en daardoor onvoldoende doorwerking van het beleid. Ontbreken van toetsbare doelen en monitoring.

*Kansen.* Versterk de sturing en daarmee de doorwerking van het NBL beleid. Integreer het bestaande NBL-beleid en benut succes EHS; helder overzicht van categorieën en instrumenten met toetsbare doelstellingen. Versterk de doelgerichtheid en monitoring van het beleid; vooral voor het landschapsbeleid. Interactieve processen, beleidsvoorbereiding en gebiedsgerichte aanpak maken de kans op succes groter.

## 2.2.5 Verkenning operationalisering landschapskwaliteit (Dijkstra, 1999)

In dit onderzoek wordt ingegaan op de operationalisering van het begrip landschapskwaliteit in het landschapsbeleid. Op verschillende niveau's wordt gekeken naar de doorwerking van het begrip landschapskwaliteit op het landschapsbeleid.

### *Probleemstelling*

Natuurverkenning 1997 stelt dat een zwak punt van het landschapsbeleid is het ontbreken van toetsbare doelstellingen voor landschapskwaliteit. Er is geen evaluatie van verbetering landschapskwaliteit mogelijk en dus vindt de beoordeling van kwantitatieve taakstellingen en inzet van het beschikbare instrumentarium plaats. Het gemis van operationele kwaliteitscriteria wordt meer problematisch naarmate het beleid meer wil sturen op hoofdlijnen en wil toetsen op resultaat. Uitvoering van het landschapsbeleid met meer ruimte voor lokale initiatieven vraagt om toetsbare criteria/normen. Er is behoefte aan uitwerking van kwaliteitscriteria voor operationalisering landschapskwaliteit.

### *Doelstellingen*

- Overzicht maken van typen kwaliteitscriteria voor het landschap uitgaande van het huidige rijksbeleid uit Nota Landschap en uitvoering bij lagere overheden en particuliere organisaties
- Het verkennen van de mogelijkheden om kwaliteitscriteria voor het beleid te operationaliseren
- Identificatie van ontwikkelingstraject om kwaliteitscriteria te operationaliseren

### *Toetsing landschapskwaliteit op resultaat afhankelijk van:*

- Criteria
- Gewichten van deze criteria
- Beoordelingsgrondslag (expert en leken)
- Normering (richting, mate van verandering, overschreden grenswaarden)
- Ruimtelijk kader (criteria, gewichten en normen verschillen per schaalniveau)

In een literatuuronderzoek is op 5 schaalcategorieën gezocht naar doelen en criteria voor het begrip landschapskwaliteit:

- Landelijk
- Provinciaal
- Regionaal
- Gemeentelijk
- Onderzoeksrapporten over monitoringssystemen

Centrale vraag hierbij was of het gedachtegoed van het Rijk zoals verwoord in de beleidsnota's (Nota Landschap; Structuurschema Groene Ruimte) terug te vinden is op de lagere niveau's?

### *Conclusies:*

- In het landschapsbeleid staan op de verschillende niveau's de doelstellingen voor landschapskwaliteit centraal waarbij de begrippen identiteit en duurzaamheid een belangrijke rol spelen
- Voor handhaving van landschappelijke kwaliteiten is de Wet Ruimtelijke Ordening de belangrijkste. Echter deze is inadequaat om het landschap te beschermen, onder andere doordat er geen eigen financiële middelen voor beschikbaar zijn

## **2.2.6 Landschapsinstrumentarium breed bekeken (Aarsen et. al., 1997)**

In dit achtergronddocument van de Natuurverkenning 1997 wordt de wijze van evaluatie van het landschapsbeleid uiteen gezet. In deze evaluatie is gekozen voor het bekijken van het beschikbare instrumentarium en niet voor een evaluatie in het veld omdat het daar te vroeg voor was. Het onderzoek gaat langs drie wegen in op de evaluatie van het landschapsbeleid. Allereerst wordt gekeken naar de beleidsprestaties van het landschapsinstrumentarium; daarna wordt er gekeken naar knelpunten in de instrumentatie van het landschapsbeleid en wordt een bestuurlijke analyse van de

inzet van het landschapsinstrumentarium uitgevoerd. Tenslotte wordt gekeken naar de doorwerking van het gedachtegoed van de Nota Landschap.

Op basis van verzameld materiaal tussen 1985 en 1996 over de beleidsprestaties kan worden gesteld dat het overgrote deel van de taakstellingen uit de Nota Landschap is of wordt gerealiseerd. De uitwerking van het landschapsbeleid werkt het beste indien subsidies worden toegekend op basis van een landschapsplan.

Een nadere analyse naar de inzet en vooral ook de effectiviteit van de instrumenten van het landschapsbeleid laat zien dat het instrumentarium moeilijke en ondoorzichtige procedures kent; stapeling van regelingen en dat draagvlak voor de instrumenten ontbreekt. Het oplossen van deze knelpunten is van groot belang voor een goede inrichting van het proces van programma- en planvorming op gebiedsniveau. Dit proces is weer essentieel voor de keuze van inzet van instrumenten. Het essay 'Het bemiddeld landschap' (Herngreen, 1997) wijst daarbij op de noodzaak van het helder in beeld brengen van de knelpunten van het huidige instrumentarium waar het gaat om verkokering, verschotting en verstarring. Daar is aanpassing het meest urgent.

Deze begrippen verwijzen naar problemen bij de totstandkoming en uitvoering van vrijwel alle plannen die te maken hebben met de eigen bevoegdheden van de actoren; een ieder waakt over eigen regelingen en normen. Deze instrumenten blijken in de praktijk vaak niet goed op de specifieke problematiek te kunnen worden afgestemd. Uit een aantal voorbeelden bleek dat naast formele barrières vooral de sectorale opstelling van betrokken beleidsmakers problematisch is. Hierdoor wordt een opstellen van integrale plannen zeer moeilijk en wordt vaak een optelsom van sectorale belangen de kern van een plan. In deze onderhandelingslandschappen is geen plaats voor landschappelijke kwaliteit.

Uit een bestuurlijke analyse van de inzet van het landschapsinstrumentarium blijkt dat belangrijke factoren en mechanismen die van invloed zijn op de inzet van dit instrumentarium in gebiedsgerichte planvormingsprocessen de volgende zijn:

- Rol van procedures (gebrek aan flexibiliteit)
- Het soms beperkte budget
- Versnippering van het budget
- Bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak
- Sturende werking autonome processen (verstedelijking en schaalvergroting landbouw)

De doorwerking van de Nota Landschap naar lagere overheden blijkt twee opvallende aspecten te bevatten. Het gedachtegoed van de Nota Landschap met begrippen als identiteit en duurzaamheid blijken vaak te worden overgenomen in streek-landinrichtings-landschapsbeleids- en bestemmingsplannen evenals in gebiedsvisies en gebiedsperspectieven.

Overname van de beleidscategorieën van de Nota Landschap is slechts beperkt tot enkele plannen. Met name het Nationaal Landschaps Patroon blijft ver achter bij de

doelstellingen. Voor deze categorie geldt dat naast overlap met de EHS ook het ontbreken van een financiële onderbouwing een faalfactor is.

Concluderend kunnen een aantal succes-en faalfactoren op een rij worden gezet:

- Landschapsbeleid beschikt over een aansprekend casco-concept
- Landschapsbeleid kan met het casco-concept een inspiratiebron voor integrale gebiedsgerichte processen vormen
- Landschapsbeleid moet wel concreter worden en communicatief sterk verbeteren
- Aansluiten bij ontwikkelingen op het vlak van integrale gebiedsgerichte processen waarbij de balans tussen essentiële landschapselementen-en structuren enerzijds en draagvlak en initiatieven van onderop anderzijds van groot belang is.

Dit rapport is gedeeltelijk gebaseerd op een achtergronddocument dat in het kader van de Natuurverkenning 97 is verschenen (Kuijpers, 1997)

### **2.2.7 WCL's ingekleurd: Monitoring en evaluatie van het beleid (2000)**

In opdracht van LNV heeft Alterra over de periode 1994-1999 een monitoring en evaluatie uitgevoerd van het beleid voor Waardevolle CultuurLandschappen (WCL). WCL's zijn gebieden met belangrijke natuur-en landschapswaarden, grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis en recreatief-toeristisch aantrekkelijkheid. Landbouw en soms bosbouw fungeert als drager van het landschap. Doel van het WCL-beleid is de spanning tussen landbouw en natuur/landschap te verminderen terwijl deze toch naast elkaar moeten kunnen blijven bestaan. Economische impulsen en herstel van natuur-en landschap vormen samen met een heroriëntatie van de landbouw het gereedschap om deze spanningen te verminderen.

Het rapport gaat in op de evaluatie vanuit twee invalshoeken:

- 1 – Monitoring en evaluatie van de toepassing van het WCL-beleid
- 2 – Evaluatie van het WCL-beleid als instrument

In de samenvatting zal hier vooral worden ingegaan op het eerste punt en dan met name de prestaties op het gebied van natuur en landschap.

Het beeld van de prestaties in de elf WCL-gebieden op het terrein van natuur en landschap is divers. Terwijl in sommige WCL-gebieden redelijk veel is gebeurd lopen anderen nogal sterk achter. Het areaal landbouwgebied waarop relatief zwaar natuurlijk beheer op van toepassing is over het algemeen sterk gestegen. Verder is er concreet op het gebied van natuur en landschap vooral aandacht voor kleine landschapselementen zoals houtwallen en poelen. Ook ontbreken vaak nog inventarisaties op het gebied van landschap (aardkunde en cultuurhistorie). Hiermee hangt waarschijnlijk samen de afwezigheid van aandacht voor de belangrijke patronen en structuren in het landschap. Opvallend is dat er vele projecten in de planvormingsfase verkeren en dat er nog maar weinig projecten in uitvoering zijn.

Dit kan wellicht worden verklaard door het feit dat de planvormingsfase uitvoerig wordt doorlopen volgens het principe van bottom-up. Vervolgens zijn er onvoldoende middelen om tot uitvoering over te gaan. Tevens botsen in sommige WCL's de landbouw en de terreinbeherende organisaties met elkaar.

## 2.2.8 'Made in Holland' - Advies over landelijke gebieden (1998)

### *Aandacht voor identiteit*

Door de voortdurende 'verbouwing' van Nederland gaan steeds waarden van natuur en landschap verloren; veelal zonder dat daar nieuwe tegenover staan. Hiermee uniformeert het landschap en verliest het zijn identiteit. Het gevaar hiervan is dat de leefbaarheid van de Nederlandse landschappen in gevaar komt.

Vernieuwing van het landelijk gebied moet doorgaan maar wel met aandacht voor de ruimtelijke verscheidenheid en identiteit. Nieuw beleid en/of instrumenten zijn niet nodig; wel gevoeligheid voor en het maximaal laten meewegen van de waarden van natuur en landschap in het landelijk gebied.

### *Van verscheidenheid naar identiteit*

Het landelijke gebied van Nederland kent een grote verscheidenheid aan landschappen door de wisselwerking van de fysisch-geografische basis en de invloed van de mens. De betekenis die mensen aan deze verscheidenheid toekennen kunnen we omschrijven met het begrip 'identiteit'. Deze identiteit maakt dat mensen zich thuis voelen in een landschap.

Verscheidenheid is objectief te beschrijven en vast te stellen. Identiteit is ongrijpbaar; ontstaat door het toekennen van betekenis aan het landschap door de mens. Identiteit is cultureel bepaald en geen rationeel begrip. Het proces van betekenis verlenen is een brug tussen verscheidenheid en identiteit. Ook de letterlijke en figuurlijke afstand tot een gebied is bepalend voor het onderkennen van verscheidenheid en het toekennen van identiteit.

### *Ruimtelijke verscheidenheid: ontstaan en vormende krachten*

- De centrale betekenis van water voor de culturele identiteit
- Het intensieve agrarische grondgebruik dat heeft geleid tot een gevarieerd 'man-made' landschap
- Stedelijke dominantie in het landelijk gebied; platteland werd omgevormd, bewerkt en bewoond met geld en macht vanuit de stad.

### *Identiteit: de betekenis van de omgeving*

Mensen verlenen betekenis aan hun omgeving die daardoor meer wordt dan een willekeurige verzameling van elementen. Ze zien sporen van hun cultuur, geschiedenis, opvattingen en inventiviteit; voorwaarden voor leefbaarheid van het landschap.

- Paradox van identiteit: vastleggen is noodzakelijk en onmogelijk. Identiteit is een momentopname. Vasthouden aan die identiteit staat vernieuwing en op den duur identificatie en betrokkenheid (dus identiteit) in de weg.
- Identiteit en cultuur: in onze gerationaliseerde en verwetenschappelijkte samenleving is cultuur en identiteit verwaarloosd. Toch is er sprake van een hernieuwde belangstelling. Niet allen het bijzondere 'cultureel erfgoed' is voor identiteit van belang; ook het alledaagse dat doordrongen is van gedeelde waarden.
- Identiteit en economie: De toenemende globalisering leidt ook tot hernieuwde aandacht en waardering van het regionale en lokale.
- Identiteit en macht & instituties: invloed van macht en instituties worden vanuit het verleden naar het heden adhv voorbeelden geïllustreerd. Constatie is dat dat nog immer zo is.

#### *Kansen en bedreigingen voor identiteit*

- Globalisering en informatisering: het opnieuw zoeken naar eigenheid, identiteit en culturele wortels. De behoefte aan oorspronkelijkheid en binding met de eigen leefomgeving.
- Uniformering en schaalvergroting: Homogenisering op Europese schaal. Ook op cultureel terrein. Uniformering van het landschap; nivellering van het landschap.
- Verandering positie nationale overheid: Deze verandert maar hoeft geen bedreiging te zijn voor de regionale verscheidenheid en de identiteit.
- Nieuwe ontwikkelingen versus bestaande waarden: Nieuw ontwikkelingen zullen zich in het landelijk gebied blijven aandienen en daarmee zal steeds de afweging moeten worden gemaakt tussen het nieuwe en het oude. Wanneer, hoe lang en in hoeverre moet en kan aan het bestaande worden vastgehouden? Wanneer en tot hoever moet met nieuwe ontwikkelingen worden meegegaan? Algemene regels zijn hiervoor niet te geven; na een zorgvuldige afweging tussen oud en nieuw zal een keuze moeten worden gemaakt voor een duidelijke strategie.

#### *Identiteit in het beleid: conclusies en aanbeveling*

- Omslag in denken en doen: reflectie en bewust kiezen: verscheidenheid en identiteit waren tot voorkort het resultaat van handelen met andere oogmerken dan het bewust maken of vasthouden van deze begrippen. Nu moet doelbewust worden gekozen en gehandeld gebaseerd op reflectie en gevoeligheid voor bestaande en onderscheidende kwaliteiten van natuur en landschap. Bij elke afweging tussen het oude en het nieuwe dient bewust een strategie te worden gekozen: behoud, of behoud door ontwikkeling of alleen ontwikkeling. Hierbij heeft behoud door ontwikkeling als algemene lijn de voorkeur.
- Geen nieuw beleid maar bestaande mogelijkheden benutten: bestaande beleid benutten om de begrippen identiteit en kwaliteit te laten doorwerken in de uitvoeringspraktijk.
- Eigen verantwoordelijkheid nemen: Europese unie moet het oude beleid van schaalvergroting en uniformering ombuigen tot een beleid dat via de nationale overheden leidt tot bescherming van natuurlijk en cultureel erfgoed. Het Rijk moet impuls geven aan wetenschappelijke onderbouwing van de betekenis van de

identiteit van de landelijke gebieden en het beleid daarvoor. De provincie moet verscheidenheid en identiteit concreet benoemen en inhoud geven aan dit beleid. Burgers moeten een actieve bijdrage leveren aan inrichting en beheer van de leefomgeving.

- Vakmanschap, kwaliteit en kennis bevorderen: Naast vakmanschap bevorderen dient de overheid een goede opdrachtgever te zijn voor grote groenprojecten in het landelijk gebied waarbij de plannen onafhankelijk dienen te worden getoetst op de betekenis voor de kwaliteit van het landschap. Tenslotte dient door onderzoek het begrip identiteit verder duidelijk te worden gemaakt.
- Identiteit op de kaart zetten: Wetenschappelijke kaart van herkenbare regionale verscheidenheid in Nederland op het gebied van natuur en cultuur. De kaart moet het verhaal van het landschap vertellen, er dient een maatschappelijke waardering aan te worden toegevoegd (wat is de bijdrage aan maatschappelijke functies) en de dragers; elementen die in nieuwe plannen overeind moeten blijven dienen te worden benoemd.
- Kip met de gouden eieren niet slachten: De bijzondere waarden in Nederland dragen bij aan de nationale en regionale identiteit van het landelijk gebied; maar ook vele andere gewone kenmerken doen dit. Samen vormen ze de leefbaarheid: ecologisch en cultureel; maar ook sociaal-economisch. Identiteit en kwaliteit van het landelijk gebied is behalve voor recreatie en toerisme ook van belang voor vestiging of verdere ontwikkeling van de economie en sociale aspecten: de kip met de gouden eieren. Als nut en noodzaak van de kwaliteiten in het landelijk gebied steeds op korte termijn worden bekeken eroderen de ecologische en culturele aspecten van leefbaarheid en wel zodanig dat ook het fundament onder economische en sociale ontwikkeling wordt afgebroken: de kip wordt geslacht.

### **2.2.9 Aardkundige Waarden en Ruimtelijke Ordening: gemeenteniveau**

Doel van het project 'Aardkundige Waarden en Ruimtelijke Ordening: het gemeenteniveau' was om na te gaan hoe de gemeenten in het ruimtelijke beleid omgaan met de Aardkundige Waarden (van den Ancker et. al., 2000).

Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd:

- 1 – Beknopte schriftelijke enquête naar alle 537 gemeenten gericht op de bekendheid van het begrip Aardkundige Waarden en de plaats die het inneemt bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid
- 2 – Onderzoek naar 81 gemeentelijke bestemmingsplannen om de positie van Aardkundige Waarden in de ruimtelijke ordening te bepalen
- 3 – Interview met 38 gemeenten gericht op verkenning van knelpunten en kansen bij de uitvoering van het ruimtelijke beleid ten aanzien van Aardkundige Waarden

Uit de schriftelijke enquête kwamen op basis van 270 van de 537 geretourneerde formulieren de volgende zaken naar voren:

- Ongeveer 80% van de gemeenten geeft aan dat Aardkundige Waarden een rol spelen in het bestemmingsplan



- Het verband tussen recreatie/tourisme en Aardkundige Waarden wordt door de gemeenten erkend. De relatie met educatie/onderwijs is minder bekend
- Gemeenten met een relatief groot oppervlak in combinatie met een groot oppervlak aan Aardkundig Waardevolle gebieden gaan over het algemeen bewuster om met de Aardkundige Waarden
- Gemeenten met veel inwoners en een relatief omvangrijk ambtenarenapparaat heeft geen directe grotere zorg voor Aardkundige Waarden tot gevolg.

Op basis van het onderzoek naar 81 bestemmingsplannen komen de volgende punten naar voren:

- Aardkundige Waarden zijn redelijk goed beschreven in de toelichting maar de verschillen in opzet en uitwerking zijn groot
- In de helft van de plannen zijn de Aardkundige Waarden opgenomen in de algemene beleidsvoornemens doch meestal niet in detail
- De onderdelen Toelichting en Voorschriften sluiten vanuit de Aardkundige Waarden vaak niet goed op elkaar aan
- Binnen de bestemmingen agrarisch gebied of natuur worden slechts in 20% van de plannen Aardkundige Waarden genoemd
- Binnen de bestemmingen agrarisch gebied of natuur zijn de Aardkundige Waarden veelal beschermd via het aanlegvergunningstelsel. Dit is echter niet in alle gemeenten het geval
- Aardkundige objecten staan slechts in een zeer beperkt aantal bestemmingsplannen expliciet op de plankaart en dan betreft het kleine oppervlakken

Het gemeentelijke Aardkundige beleid is door middel van interviews nader bekeken wat de volgende resultaten opleverde:

- Er bestaat een tweedeling tussen gemeenten die bekend zijn met Aardkundige Waarden en er beleid op voeren en gemeenten die dit niet doen
- Gemeenten hebben met betrekking tot landschap voorkeur voor een geïntegreerde benadering
- Landschap en het landschapsbeleid staat op de agenda bij de meeste gemeenten
- Bestemmingsplan is een belangrijke toetssteen voor het ruimtelijke gemeentelijke beleid
- Verantwoordelijkheid voor de stimulering van het landschapsbeleid ligt of bij de gemeente zelf of bij de grote natuur/milieuorganisaties
- Agrariërs worden gezien als logische partner bij de uitvoering van landschapsbeheer
- Handhaving van het vergunningenbeleid stuit op tekort aan mankracht
- Fondsen met betrekking tot beheer en ontwikkeling van landschap dienen eenvoudiger, breder te worden opgetuigd en over langere tijd te blijven bestaan
- Er bestaat draagvlak voor folders over het eigen gemeentelijke landschap
- Van de provincie wordt ihkv het landschapsbeleid een stimulerende en coördinerende rol verwacht



## 2.2.10 Conclusies

Op basis van de in de inleiding gestelde vragen volgen hier de conclusies zoals die op basis van de doorgenomen literatuur kunnen worden getrokken:

### *1 – Doorwerking gedachtegoed Nota Landschap*

De doorwerking van het gedachtegoed van de Nota landschap kent verschillende aspecten. De Natuurverkenning 97 constateert een beperkte doorwerking van rijksbeleid in streekplannen en provinciale omgevingsplannen (Oomens, 1996). De begrippen identiteit en duurzaamheid komen in de beleidsnota's van provincies en gemeenten wel veelvuldig terug (Dijkstra 1999). De doorwerking tot op het concrete niveau van het landschap is onvoldoende. Vooral op onderdelen is te weinig aandacht voor de landschappelijke waarden.

### *2 – Succes-en faalfactoren*

Succesfactoren:

- Aansprekende concepten (casco-benadering)
- Continuïteit in regelingen en financiën
- Opstellen van landschapsbeleidsplannen als voorwaarde voor verdere subsidie
- Interactieve beleidsvorming (bottom-up)
- Groeiende maatschappelijke belangstelling
- Begrippen identiteit en duurzaamheid

Faalfactoren:

- Ingewikkelde regelingen
- Onvoldoende sturing vanuit het Rijk
- Moeilijke en/of niet toetsbare doelen
- Te krappe budgetten
- Ontbreken van draagvlak door top-down benadering

### *3 – Suggesties voor verbeteringen:*

- Versterk de sturing vanuit het Rijk en daarmee de doorwerking van het beleid
- Helder overzicht van beleidscategorieën en instrumenten
- Toetsbare doelstellingen
- Monitoring van de effectiviteit van het beleid en impact op het landschap
- Meer interactieve beleidsvorming
- Gebiedsgerichte benadering
- Landschapsbeleid moet communicatief sterk verbeteren (ism bovenstaande suggesties)

## **3 Effectiviteit van landschapsbeleidsplannen**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk staan de landschapsbeleidsplannen centraal om de doorwerking van deze gemeentelijke plannen in het landschap nader te kunnen bepalen. Paragraaf 3.2 beschrijft achtergronden en randvoorwaarden voor de landschapsbeleidsplannen alsmede de inhoud en de doelstellingen. Vervolgens behandelt paragraaf 3.3 een aantal criteria op basis waarvan een 30-tal landschapsbeleidsplannen zijn geselecteerd voor de bepaling van de effectiviteit van de landschapsbeleidsplannen. Ook zal hier een korte uitleg plaatsvinden van de gebruikte criteria en de veronderstelde hypothesen. Daarna komen de resultaten van het onderzoek naar de landschapsbeleidsplannen aan bod in paragraaf 3.4, inclusief enkele conclusies over de effectiviteit ervan.

### **3.2 Wat is een landschapsbeleidsplan?**

Het landschapsbeleidsplan is een instrument om op het gemeentelijke niveau de doelstelling van het Rijk ten aanzien van landschap en natuur zoals verwoord in beleidsnota's verder invulling te geven. Hierbij gaat het uiteraard om het behoud van de karakteristieke identiteit en duurzame ontwikkeling van landschap en natuur. Op een hoger schaalniveau worden ook landschapstructuurplannen gemaakt voor meerdere gemeenten of een regio. In deze rapportage wordt alleen ingegaan op de landschapsbeleidsplannen. Een landschapsbeleidsplan wordt opgesteld voor het buitengebied van een gemeente waarbij eigendommen van terreinbeherende organisaties zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen niet worden meegenomen.

Een landschapsbeleidsplan wordt opgesteld in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van een gemeente. Veelal wordt hierbij een adviesbureau ingeschakeld om het werkelijke landschapsbeleidsplan op te stellen. Bij het opstellen van een landschapsbeleidsplan geldt voor gemeenten een gunstige financiële regeling waarbij 50% van de kosten van het opstellen van een landschapsbeleidsplan achteraf als subsidie kunnen worden teruggekregen. De afhandeling van subsidies was tot 1999 in handen van Landschapsbeheer Nederland. Sinds 1999 handelt LASER de subsidies af waarbij toekenning wordt getoetst aan het Besluit Ontwikkeling Landschappen (BOL). In het kort komt het erop neer dat de landschapsbeleidsplannen aan een aantal criteria met betrekking tot kwaliteit, duurzaamheid en samenhang moeten voldoen.

Voor het maken van een landschapsbeleidsplan is een handleiding van het LONL beschikbaar. Deze handleiding is bedoeld om de kwaliteit van de plannen enigszins te waarborgen. Een landschapsbeleidsplan bestaat over het algemeen uit een aantal onderdelen:

- Inventarisatie (beschrijving van landschap en natuur en analyse van de huidige ontwikkelingen)
- Visievorming (waar moet het naar toe, wat is wenselijk?)
- Planvorming (beheersvisie, beschrijven van concrete projecten)

De inventarisatie is gericht op het beschrijven van de abiotiek (geologie, geomorfologie en bodem) en de ecologie. Ook het beleidsmatige kader (rijk-provincie-gemeente) komt hier aan bod. Hierin worden ook de ruimtelijke ontwikkelingen geanalyseerd en wordt bekeken wat de gevolgen (kunnen) zijn voor het ruimtegebruik en de functies.

Op basis van de inventarisatie wordt vervolgens een visie opgesteld voor de komende 10 jaar. Deze visie bestaat uit doelstellingen voor het landschap voor de hoofdstructuur, de opbouw van landschapselementen en hun samenhang met de ecologie en die elementen die van belang zijn voor de belevingswaarde van het landschap. Ook wordt in de visie gekeken naar specifieke landschappelijke waarden.

Uit de visie volgt een strategie om bepaalde elementen in het landschap te realiseren. Dit kan het aanbrengen van beplanting zijn, maar ook bijvoorbeeld specifieke ecologische maatregelen om de natuurkwaliteit te verhogen. Deze worden uitgewerkt in een aantal te nemen concrete maatregelen die vervolgens in projecten worden omschreven. Met deze projecten kan de gemeente dan vervolgens verder aan de slag om het landschap een kwaliteitsimpuls te geven.

In totaal zijn er in Nederland tot 1 september 2000 ruim 300 landschapsbeleidsplannen opgesteld. Opvallend is hierbij de grote differentiatie in geografische spreiding; in Overijssel en Gelderland hebben vrijwel alle gemeenten een plan opgesteld terwijl dit in het Zuiden maar vooral in het Westen aanzienlijk minder is. De reden hiervoor is onduidelijk; het kan liggen aan een meer actieve rol van een specifieke actor (provincie?) die voor de gemeenten in Overijssel en Gelderland een rol heeft gespeeld of wellicht zelfs aan een mindere binding met het landschap in de gemeenten in het Zuiden en Westen van Nederland.

Overigens is de regeling voor het maken van landschapsbeleidsplannen vervangen door die voor het maken van landschapsontwikkelingsplannen, waarvoor door Landschapsbeheer Nederland een omvangrijke set met criteria is opgesteld. De landschapsontwikkelingsplannen dienen vooral een integraal kader als uitgangspunt te hanteren met nadrukkelijk meer aandacht voor aardkunde en cultuurhistorie.

### **3.3 Criteria voor selectie van landschapsbeleidsplannen**

Voor deze studie zijn een 30-tal landschapsbeleidsplannen geselecteerd om te worden beoordeeld op hun effectiviteit; wat er precies in het landschap is uitgevoerd op basis van het plan. Deze selectie is niet op random basis uitgevoerd; er zijn een aantal bij elkaar behorende hypothesen en criteria geformuleerd op basis waarvan de selecties hebben plaatsgevonden.

Het ligt voor de hand om de invloed van de grootte van een gemeente of het inwoneraantal als een criterium te analyseren. De aanname kan zijn dat gemeenten met een groot oppervlak en waarschijnlijk dus ook een groter buitengebied meer beleidsaandacht aan landschap geven. Een hoog inwoneraantal kan de veronderstelling opleveren dat een dergelijke gemeente een grotere mate van professionaliteit in het ambtenarenapparaat kent en dat er hierdoor meer aandacht voor landschap zal zijn.

Beide criteria zijn echter al op het gemeentelijke niveau recentelijk onderzocht maar dan uitgaande van bestemmingsplannen buitengebied en specifiek hun betekenis voor aardkundige waarden (van den Ancker et. al., 2000). Bevindingen in genoemde rapport tonen aan dat gemeenten met een groot oppervlak meer aandacht hebben voor aardkundige waarden. Gemeenten met een groot inwoneraantal blijken daarentegen niet meer aandacht aan aardkundige waarden te besteden dan gemeenten met minder inwoners.

Alhoewel het onderzoek van van den Ancker et. al. (2000) op het gemeentelijke niveau de bestemmingsplannen buitengebied specifiek op aardkunde heeft getoetst en niet in de breedte voor landschapsbeleidsplannen is toch de keuze gemaakt deze criteria niet opnieuw te toetsen. Vanuit een bredere invalshoek zijn drie nieuwe hypothesen geformuleerd en getoetst.

De eerste hypothese is dat er een verband bestaat tussen de ruimtedruk die gemeenten kennen en de maatregelen die ze nemen in het kader van het landschapsbeleidsplan op het gebied van landschapsbehoud. Nemen gemeenten met een hoge ruimtedruk juist meer of minder maatregelen dan gemeenten met een lage ruimtedruk?

Het criterium ruimtedruk is overgenomen uit de toets op ecologische effecten van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening met als titel 'Who is afraid of red, green and blue?' (2001). In dit rapport wordt een scenario beschreven van de toename in stedelijk grondgebruik tot 2020. De gegevens uit deze kaart zijn gecombineerd met de kaart van de Nederlandse gemeenten. Hieruit is een overzicht beschikbaar gekomen van gemeenten met respectievelijk hoge en lage ruimtedruk. In totaal zijn 10 gemeenten geselecteerd; 5 hoog en 5 laag scorende gemeenten op basis van ruimtedruk. Deze gemeenten zijn allen telefonisch benaderd om een beeld te krijgen van de stand van zaken met betrekking tot de status en de uitvoering van projecten voortkomend uit het landschapsbeleidsplan. De bevindingen van de op basis dit criterium geselecteerde gemeenten worden in paragraaf 3.4 beschreven.

Het gemiddelde eigen vermogen per inwoner van gemeenten is een tweede criterium op basis waarvan een aantal gemeenten zijn geselecteerd. Hierbij is de hypothese dat gemeenten met een groter eigen vermogen actiever zijn in de uitvoering van projecten die in het landschapbeleidsplan zijn gedefinieerd dan gemeenten met minder eigen vermogen. Het gemiddeld eigen vermogen per inwoner is een getal dat afkomstig is van het COELO; Centrum voor Onderzoek naar de Economie van de Lagere Overheden, dat als instituut is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ook op basis van het gemiddeld eigen vermogen per inwoner per gemeente zijn 5 hoog scorende en 5 laag scorende gemeenten geselecteerd. Deze staan verder beschreven in paragraaf 3.4.

Als derde is de hypothese onderzocht of er een relatie bestaat tussen het oppervlak dat in eigendom en beheer is bij terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen) en de mate van uitvoering van maatregelen in het kader van een landschapsbeleidsplan. Wederom zijn de 5 gemeenten met de grote arealen in bezit van terreinbeherende organisaties en die met geringe arealen geselecteerd. De betreffende gemeenten worden in paragraaf 3.4 verder beschreven.

Behalve dat per hypothese 10 landschapsbeleidsplannen op hun effectiviteit (uitvoering van concrete projecten) zijn bekeken door middel van telefonische interviews zijn ook alle 30 landschapsbeleidsplannen doorgenomen en beoordeeld op inventarisatie, visie-en planvorming. Informatie hierover staat ook in paragraaf 3.4 beschreven.

### 3.4 Onderzoek naar de hypothesen

In deze paragraaf worden de hierboven beschreven hypothesen onderzocht om te bezien of deze al dan niet kunnen worden gestaafd met voorbeelden uit de praktijk. Per hypothese worden gemeenten beschreven waarvoor het landschapsbeleidsplan is doorgenomen op de aspecten inventarisatie, visievorming, planvorming en uitvoering. Voor dit laatste punt is een telefonische interview-ronde gehouden met alle betrokken gemeenten om actuele en additionele informatie in te winnen over de concrete uitvoering van projecten voortvloeiend uit het landschapsbeleidsplan. Informatie over inventarisatie, visievorming, planvorming en uitvoering is beknopt in tabelvorm weergegeven in bijlage \*. In de volgende paragraaf worden de resultaten van de telefonische interviews beschreven.

#### 3.4.1 Ruimtedruk

De gegevens over ruimtedruk uit de toets op ecologische effecten van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening met als titel 'Who is afraid of red, green and blue?' (2001) zijn gecombineerd met een kaart van de Nederlandse gemeenten (1999). Dit heeft een tabel opgeleverd waarin per gemeente de ruimtedruk voor stedelijke ruimtegebruik tot 2020 staat aangegeven. Deze tabel is vervolgens gesorteerd en hieruit zijn respectievelijk de 5 hoogst scorende en de 5 laagst scorende gemeenten geselecteerd. De betreffende gemeenten zijn in tabel 1 weergegeven.

*Tabel 1 : Geselecteerde gemeenten op basis van het criterium ruimtedruk. De met een \* aangegeven gemeenten zijn telefonisch benaderd over de stand van zaken met betrekking tot het landschapsbeleidsplan en de uitvoering daarvan.*

Selectie van gemeenten op basis van ruimtedruk tot 2020	
Hoog scorende	Laag scorende
Amersfoort	Aalten *5
Borsele *1	Diepenheim *6
De Ronde Venen *2	Hengelo (GLD) *7
Ede *3	Nieuwleusen *8
Leusden *4	Sluis *9

##### *1 Gemeente Borsele*

Het landschapsbeleidsplan voor de gemeente Borsele is in 1995 verschenen. In het plan worden een aantal projecten voorgesteld ter verbetering van de landschapskwaliteit in het buitengebied van de gemeente. Alhoewel er geen landschapscoördinator is aangesteld zoals aanbevolen in het landschapsbeleidsplan is er toch sprake van uitvoering van een aantal projecten. Vanuit de gemeente is taakstellingsbudget beschikbaar gesteld voor de coördinatie van uit te voeren projecten. Voor de verdere uitwerking van concrete projecten worden adviesbureau's ingehuurd. Ook de Stichting Landschapsbeheer Zeeland speelt in zowel de coördinatie alsmede de planning een rol, waarvoor budget uit eigen middelen beschikbaar is. Plannen die zijn uitgevoerd vallen grotendeels binnen de subsidieregeling voor WCL-gebieden waar de gemeente Borsele onderdeel van uitmaakt.

Tot de concrete uitgevoerde projecten in het landschap van de gemeente Borsele behoren vooral beplantingsprojecten van dijken en erven en in mindere mate van overige landschapselementen. In totaal is er 20 tot 25 kilometer dijk voorzien van nieuwe beplantingen. Concrete projecten op het gebied van Cultuurhistorie en Aardkunde hebben veel minder aandacht gekregen. Er is een deel van een oude dijk opgeknapt. Verder is er bij Oudelande een deel van een oude kreekloop hersteld. Ook zijn een aantal wielen uitgegraven. Deze laatstgenoemde projecten zijn veelal in samenwerking met het waterschap opgezet en uitgevoerd in het kader van de verbetering van de waterkwaliteit en natuurontwikkeling. Overigens blijkt het herstel van oude kreken (aanleg natuurvriendelijke oevers) op problemen met de landeigenaren te stuiten. Niet iedereen is bereid mee te werken aan het herstel van kreken als daarbij landbouwgrond moet worden opgegeven.

Vanuit de direct betrokken medewerkers op het gebied van natuur en landschap bij de gemeente Borsele is het plan opgevat om alle uitgevoerde projecten in een beknopte rapportage te beschrijven (evaluatie-nota). Deze rapportage zal medio 2002 beschikbaar moeten komen en zal door vergroting van het draagvlak een rol moeten gaan spelen bij het verwerven van nieuw budget voor de uitvoering van projecten. De WCL-regeling loopt namelijk af waarmee budget voor nieuwe projecten waar voldoende plannen voor bestaan (met name erfbeplantingen) ook verdwijnt. Mogelijkheden tot financiering van de gemeente zelf alsmede vanuit de Europese Unie worden als mogelijkheden genoemd.

### *2 Gemeente De Ronde Venen*

Het landschapsbeleidsplan uit 1992 is de basis geweest voor een flink aantal projecten in het landschap van de gemeente. In 1997 is een overzicht verschenen van de uitgevoerde projecten. In de winter van 2002 volgt een nieuwe rapportage met een terugblik en een toekomstvisie.

De uitgevoerde projecten zijn vooral in de sfeer van beplantingen uitgevoerd. Opvallend is dat de uitvoering vooral door vrijwilligers wordt gedaan waarvoor zij een subsidie van de gemeente krijgen. Een aantal keren per jaar is er overleg tussen de gemeente en de vrijwilligersgroepen. Ook worden projecten gefinancierd door Landschapsbeheer Nederland (Utrechts Landschap).

Bij de gemeente De Ronde Venen werkt een beleidsmedewerker RO als coördinator voor de projecten en werkzaamheden. Het Plan De Venen komt ter sprake. Een strategisch groenproject in West-Utrecht waarbij 12 gemeenten zijn betrokken. Hier gaat het om de ontwikkeling van rietkragen, schraalgraslanden en beperkt struweel/bosjes (open karakter staat voorop!).

### *3 Gemeente Ede (plan ten Noorden A12)*

De gemeente Ede heeft in 1990 een landschapsbeleidsplan opgesteld voor het buitengebied ten Noorden van de A12. De visie, het beheer en de uitvoering van projecten is echter niet direct vanuit het landschapsbeleidsplan ingegeven, maar volgens eigen zeggen veel meer gegroeid vanuit de praktijk.

De werkzaamheden zijn binnen de gemeente verdeeld over 3 personen. Er is dus geen specifieke landschapscoördinator aangesteld maar de taken zijn verdeeld over verschillende mensen.

Er is veel gedaan aan lijnvormige beplantingen binnen de gemeente Ede. Zoveel zelfs dat er de laatste jaren vooral wordt ingezet op erfbeplantingen; vaak ingegeven vanuit de Cultuurhistorie.

Ook is er vanuit de landschapsvisie van de gemeente Ede een subsidie beschikbaar voor boeren die een deel van hun grond beschikbaar stellen voor de aanleg van (bredere) beplanting om zo de corridor-functie van houtwallen te verbeteren en een bijdrage aan de ecologie te leveren.

Er vindt jaarlijks een rapportage plaats over de uitgevoerde projecten.

#### *4 Gemeente Leusden*

Het landschapsbeleidsplan van de gemeente Leusden stamt uit 1993. Uitgevoerde projecten hebben alleen betrekking gehad op herstel, onderhoud en aanplant van houtwallen en erfbeplantingen.

Op dit moment loopt er bij de gemeente Leusden vanuit een ander perspectief dan het landschapsbeleidsplan een pilot-project in samenwerking met Landschapsbeheer Nederland over herstel van historische voetpaden.

Tevens wordt er aandacht geschonken aan de aanleg van poelen en het aanplanten van hoogstamboomgaarden; eveneens vanuit een ander perspectief dan het landschapsbeleidsplan.

Wel wordt er binnen de gemeente nagedacht over het opstellen van een landschapsbeleidsplan nieuwe stijl in de vorm van een 'landschapsonwikkelingsplan' waarin meer aandacht dient te worden gegeven aan Aardkunde en Cultuurhistorie.

#### *5 Gemeente Aalten*

Het landschapsbeleidsplan is opgesteld in 1991 en in vervolg hierop is eind '92 en begin '93 gewerkt aan een uitvoeringsplan. In dit uitvoeringsplan is aandacht geweest voor drie verschillende projecten:

Het eerste project betreft het uitvoeren van aangepast bermbeheer. Aanvankelijk was 35 kilometer berm met een gemiddelde breedte van 2 meter onder een nieuwe beheersvorm gebracht waarbij aangepast maaibeheer en ruimbeheer een belangrijke rol speelden. Inmiddels is meer dan 55 kilometer berm per jaar onder deze nieuwe vorm van bermbeheer gebracht waarbij nu ook het verschralen van bermen valt. Verder zijn er nadere aanpassingen gedaan bij het maaien van de bermen; door dit te spreiden over het jaar krijgen voorjaars-zomer en najaarsbloeiers allen een kans.

Het tweede project betreft houtsingels en laanbeplantingen. In het landschapsbeleidsplan zijn deze aangegeven waarbij deze soms ook over particulier



terrein lopen. De aanleg van deze beplantingen is als gevolg van bezuinigingen op het budget beperkt tot stimulering van particulier initiatief (voor de gemeentelijke taken waren andere budgetten beschikbaar).

Derde project betreft specifiek de beplantingen met Amerikaanse eiken. Deze worden binnen de gemeente vervangen. Hier zit in de gevallen van oude zandwegen een cultuurhistorisch aspect aan.

In de voorjaarsnota van de gemeente in 2002 of 2003 zal worden bekeken of er een vervolg gaat worden gegeven aan het landschapsbeleidsplan.

#### *6 Gemeente Diepenheim*

Als gevolg van een gemeentelijke herindeling is de voormalige gemeente Diepenheim opgegaan in de gemeente Hof van Twente. Op het terrein van het landschapsbeleid is er een projectgroep/stichting die voor meerdere gemeenten de belangen behartigt.

Op basis van het landschapsbeleidsplan van de voormalige gemeente Diepenheim zijn een aantal projecten in het landschap uitgevoerd:

- Aanleg van poelen
- Aanleg/onderhoud/herstel van houtwallen
- Vleermuizenkelder op een historische plaats
- Schoonmaken van leemputten bij een voormalige steenfabriek

#### *7 Gemeente Hengelo (Gelderland)*

In het landschapsbeleidsplan uit 1995 zijn geen concrete projecten aangedragen ter verbetering van de landschapskwaliteit. Het plan wordt door de gemeente gezien als een echt beleidsplan dat kaderstellend is voor de uitvoering van projecten op het gebied van landschap en natuur.

Deze projecten worden gecoördineerd door een landschapscoördinator. Projecten die zijn uitgevoerd hebben betrekking op beplantingen (erven, bosjes) en aangepast bermbeheer. Ook zijn poelen aangelegd. Voor Cultuurhistorie en Aardkunde is wel aandacht maar in de praktijk zijn geen projecten deze terreinen uitgevoerd.

#### *8 Gemeente Nieuw-Leusen*

De gemeente Nieuw-Leusen is opgegaan in de gemeente Dalfsen. Het landschapsbeleidsplan, dat uit 1995 stamt en redelijk recent is gezien de gewoonlijke 'looptijd' van een dergelijk plan van 10 jaar, speelt binnen de nieuwe gemeentelijke organisatie geen rol.

#### *9 Gemeente Sluis-Aardenburg (plan gemeente Sluis)*

Het landschapsbeleidsplan van de voormalige gemeente Sluis wordt omschreven als een oud plan. Medewerkers van de nieuwe gemeente Sluis-Aardenburg kunnen geen informatie geven over de uitwerking van dit landschapsbeleidsplan.

Op dit moment worden door DLG gebiedsgerichte plannen geschreven over respectievelijk de Zeereep; de Zwingel en het overige gebied van West Zeeuws-Vlaanderen.

#### *Bevindingen*

Alhoewel 9 van de 10 geselecteerde gemeenten zijn bereikt en telefonisch zijn geïnterviewd blijft het aantal een smalle basis om 'harde' conclusies te trekken, vandaar dat er gekozen is voor de term bevindingen.

Er lijkt een verschil te zijn tussen de hoog en laag scorende gemeenten. In de gemeenten met een hoge ruimtedruk worden meer projecten uitgevoerd en is ook vaker een landschapscoördinator aangesteld. Wellicht dat de verklaring hiervoor te vinden is in het feit dat de ruimte in deze gemeenten schaars is en groenstructuren een noodzaak zijn voor de behoefte aan recreatie en een aantrekkelijke woonomgeving van de bewoners. Er zal in deze gemeenten in het algemeen ook in het verleden al meer in het landschap zijn ingegrepen dan bij de gemeenten die een lage ruimtedruk kennen.

### **3.4.2 Gemiddeld eigen vermogen van gemeenten per inwoner**

De gegevens over het gemiddelde eigen vermogen van gemeenten per inwoner afkomstig van het COELO zijn gecombineerd met een kaart van de Nederlandse gemeenten (1999). Deze tabel is geordend en hieruit zijn 10 gemeenten geselecteerd; respectievelijk de 5 hoogst en de 5 laagst scorende. De resultaten zijn opgenomen in tabel 2.

*Tabel 2 : Geselecteerde gemeenten op basis van het criterium eigen vermogen. De met een \* aangegeven gemeenten zijn telefonisch benaderd over de stand van zaken met betrekking tot het landschapsbeleidsplan en de uitvoering daarvan.*

Selectie van gemeenten op basis van gemiddeld eigen vermogen per inwoner	
Hoog scorende	Laag scorende
Steenwijk *1	Goes *6
Asten *2	Heino
Hummelo en Keppel *3	Neerijnen
Skarsterlan *4	Nieuwe Pekela *7
Someren *5	Simpelveld

#### *1 Gemeente Steenwijk*

Per 1 januari 2003 gaat de gemeente Steenwijk op in de grotere gemeente Steenwijkerland. Het landschapsbeleidsplan dat stamt uit 1988 speelt geen rol van betekenis. Plan is om te werken aan een nieuw landschapsplan voor de nieuwe gemeente.

#### *2 Gemeente Astén*

Het landschapsbeleidsplan van de gemeente Astén is 3 jaar oud en in uitvoering. Er diverse projecten inmiddels uitgevoerd of in uitvoering:

- Wegwerken van achterstallig onderhoud van lijnvormige beplantingen

- Stimuleren erfbeplantingen
- Bosrandbeheer buitengebied
- Inzaaien akkers en akkerranden met bloemenmengsels (McSherry)

Projecten op het gebied van Cultuurhistorie en of Aardkunde zijn er niet. Wel spelen deze zaken een rol bij de inrichting van een gebied grenzend aan het Nationale Park 'Groote Peel' waar oude structuren (percelering, wegen) een rol spelen bij de herinrichting van het gebied. Verder zijn Cultuurhistorische en Aardkundige zaken vanuit het landschapsbeleidsplan opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente waardoor het onder het aanlegvergunningstelsel valt.

### *3 Gemeente Hummelo en Keppel*

Het landschapsbeleidsplan van de gemeente Hummelo en Keppel beperkt zich in de uitvoering van projecten vooral tot de aanleg van landschappelijke beplantingen en die van kikkerpoelen. Onderdelen als Cultuurhistorie en Aardkunde zijn naar het bestemmingsplan buitengebied doorgeschoven waar deze waarden onder het aanlegvergunningstelsel vallen. Ook is de landschappelijke waarderingskaart die in het kader van het landschapsbeleidsplan is opgesteld opgenomen in het bestemmingsplan buitengebied.

### *4 Gemeente Skarsterlan (Joure)*

Landschapsbeleidsplan is in 2000 opgesteld en in het college bij de behandeling van de voorjaarsnota in 2001 vastgesteld. Echter is tevens de keuze gemaakt uitvoering van het landschapsbeleidsplan tot na 2005 te verplaatsen. Dit in verband met politiek draagvlak en budget.

Regulier onderhoud vindt wel plaats aan de beplantingen. Voor cultuurhistorie of aardkunde is geen aandacht. Wellicht dat hier na 2005 aandacht voor komt.

Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente wordt wel het landschapsbeleidsplan bekeken om te bezien of aspecten hieruit in het nieuwe plan kunnen worden geïntegreerd.

### *5 Gemeente Someren*

Het uit 1997 stammende landschapsbeleidsplan resulteert vooral in projecten op het gebied van de lijnvormige beplantingen. Andere uitwerkingen zijn in ontwikkeling.

### *6 Gemeente Goes*

Het landschapsbeleidsplan is in de gemeente Goes niet vastgesteld door het college van B&W waardoor het verder ook niet tot projecten heeft geleid. Wel wordt er gewerkt met een Groen Structuur Plan van waaruit beplantingen aandacht krijgen. Verder is het de bedoeling om tot een nieuw plan op het gebied van landschap te komen tegen het einde van 2002.

### *7 Nieuwe Pekela*

Het plan is binnen de nieuwe gemeente Pekela die in 1990 is ontstaan uit de gemeenten Oude en Nieuwe Pekela niet meer bekend.

### *Bevindingen*

Van de gemeenten die zijn geselecteerd op het gemiddelde eigen vermogen per inwoner zijn 7 van de 10 gemeenten telefonisch bereikt en is een interview afgenomen. De resultaten van deze gesprekken wijzen niet op een herkenbaar verschil tussen hoog en laag scorende. Opvallend is bijvoorbeeld dat de gemeente Skarsterland ondanks dat het onder de hoog-scorende valt aangeeft op dit moment geen budget vrij te willen/kunnen maken om tot uitvoering van projecten uit het landschapsbeleidsplan over te gaan. Het lijkt er sterk op dat het criterium 'gemiddeld eigen vermogen per inwoner' geen significante verschillen laat zien in de wijze waarop met het landschapsbeleidsplan wordt omgegaan.

### **3.4.3 Eigendom terreinbeherende organisaties**

Kaartmateriaal waarop de eigendommen van terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen) staan aangegeven zijn gecombineerd met een kaart van de Nederlandse gemeenten (1999). De tabel die hieruit is voortgekomen is geordend zodanig dat hieruit de 5 hoogst en de 5 laagst scorende konden worden geselecteerd. Resultaten van deze selectie staan weergegeven in tabel 3.

*Tabel 3: Geselecteerde gemeenten op basis van het criterium terreinbeheer. De met een \* aangegeven gemeenten zijn telefonisch benaderd over de stand van zaken met betrekking tot het landschapsbeleidsplan en de uitvoering daarvan.*

Selectie gemeenten op basis van eigendom terreinbeherende organisaties	
Hoog scorende	Laag scorende
Amerongen *1	Alphen aan de Rijn *4
Ermelo *2	Ambt-Delden
Heeze	Dodewaard
Leersum *3	Hengelo (GLD) *5
Westerveld	Westervoort *6

#### *1 Gemeente Amerongen*

Het plan uit 1993 heeft nooit tot concrete projecten geleid is speelt binnen de gemeentelijke organisatie geen rol. Dit heeft vooral te maken met de betrokkenheid van de gemeente bij het Gebiedsgerichte Beleid van de provincie Utrecht zoals de plannen voor de Amerongse Bovenpolder en het Kromme Rijngebied.

#### *2 Gemeente Ermelo*

Het landschapsbeleidsplan voor de gemeente Ermelo is in 1999 opgesteld door Arcadis. Het plan en de voorgestelde projecten kunnen rekenen op steun van de gemeenteraad en meer specifiek ook door de verantwoordelijke wethouder.

Per 1 januari 2002 is er een landschapsmedewerker aangesteld die het beleid op basis van natuur en landschap vanuit het landschapsbeleidsplan gaat opzetten. Vanuit het plan zijn een aantal prioriteringen bepaald:

- Projecten mbv vrijwilligers opzetten (onderhoud beplantingen)
- Veiligstellen van archeologisch interessante grafheuvels

- Natuurontwikkeling van bos en heide
- Planologische bescherming van aardkundige waarden ('Het Spiek')
- Herstel van oude jachtwegen

Tevens zal er in de loop van 2002 een monitoringsprogramma worden opgezet om de toestand van natuur en landschap nauwgezet te kunnen volgen.

### *3 Gemeente Leersum*

Landschapsbeleidsplan is niet bekend.

### *4 Gemeente Alphen a/d Rijn*

Gebeurt niets vanwege ontbreken politiek draagvlak en daardoor budget. In het kader van een LI-project wordt het gebied Zaanse Rietveld als natuur-en recreatiegebied ingericht (DLG).

### *5 Gemeente Hengelo (Gelderland)*

In het landschapsbeleidsplan uit 1995 zijn geen concrete projecten aangedragen ter verbetering van de landschapskwaliteit. Het plan wordt door de gemeente gezien als een echt beleidsplan dat kaderstellend is voor de uitvoering van projecten op het gebied van landschap en natuur.

Deze projecten worden gecoördineerd door een landschapscordinator. Projecten die zijn uitgevoerd hebben betrekking op beplantingen (erven, bosjes) en aangepast bermbeheer. Ook zijn poelen aangelegd. Voor Cultuurhistorie en Aardkunde is wel aandacht maar in de praktijk zijn geen projecten deze terreinen uitgevoerd.

### *6 Gemeente Westervoort*

Van uitvoering van projecten naar aanleiding van het landschapsbeleidsplan is geen sprake. Wel liggen er plannen klaar maar deze zijn overruled door het project Ruimte voor Rivieren. In het kader van Ruimte voor Rivieren wordt de rivierdijk 250 meter teruggelegd. Hiervoor loopt momenteel een MER. Verwachting is dat er een begin met de teruglegging van de rivierdijk wordt gemaakt in 2003. Daarna komt het landschapsbeleidsplan weer in beeld.

### *Bevindingen*

Het criterium 'oppervlak terreinbeherende organisaties' lijkt bij gemeenten geen grote verschillen te bewerkstelligen ten aanzien van de aanwezigheid van kleine of juist grote arealen. Een inspirerende uitwerking van terreinbeherende organisaties op gemeenten blijkt niet uit deze analyse naar voren te komen.

Een mogelijke verklaring is dat gemeenten die grote arealen van terreinbeherende organisaties binnen hun grenzen hebben juist profiteren van het werk van deze instanties waardoor de noodzaak tot zelf handelen geringer is.

### 3.5 Conclusies landschapsbeleidsplannen

- Effecten van landschapsbeleidsplannen en een differentiatie naar ruimtedruk, eigen vermogen en eigendom areaal terreinbeherende instanties hebben geen duidelijk beeld opgeleverd. Wel blijkt het criterium ruimtedruk enigszins differentiërend te werken; gemeenten met het hoge ruimtedruk lijken (noordzakerwijs?) meer te investeren in landschap dan die met een lage ruimtedruk. Opvallend is dat veel landschapsbeleidsplannen op de onderdelen aardkunde en cultuurhistorie zwak zijn uitgewerkt. Nog opvallender is dat een aantal plannen na gereedkomen in een gemeentelijke bureaulade zijn blijven liggen. Oorzaken variëren van gebrek aan middelen voor uitvoer tot het 'overrulen' door grootschaligere ruimtelijke projecten (dijkverzwaring).
- In het kader van de landschapsbeleidsplannen is gebleken dat op hogere dan gemeentelijke niveaus er soms allerlei plannen met betrekking tot landschap spelen; dit overstijgt veelal het niveau van het landschapsbeleidsplan. Goed voorbeeld zijn de gemeenten Amerongen en Leersum die nadrukkelijke betrokken zijn bij het gebiedsgerichte beleid van de provincie Utrecht.

## 4 Landschapsbeleid en andere beleidsvelden

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op zoek gegaan naar de positie van het landschapsbeleid (en natuurbeleid) ten opzichte van andere beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening. Dit is een lastige vraag, vooral omdat het spectrum van onderzoek erg breed is. Om toch te proberen niet te verdwalen in de verschillende beleidswerelden is gekozen voor een opzet waarbij voorbeelden of cases worden verzameld die de verhouding tussen beleidsvelden illustreren. Een aantal hiervan worden in paragraaf 4.2 gepresenteerd. In de volgende paragraaf (4.3) zal dan op basis van de voorbeelden worden gepoogd een rode lijn te beschrijven zoals die uit de cases naar voren komen.

### 4.2 Verzamelde cases

In deze paragraaf worden een aantal cases beschreven die voorbeelden geven van de relatie tussen het landschapsbeleid enerzijds en overige beleidsvelden anderzijds. Deze cases zijn in willekeurige volgorde gepresenteerd. Sommige zijn meer algemeen van aard; andere zijn als case verder uitgewerkt.

#### *Verdrogingsbestrijding en Natuurdoeltypen*

Natuurontwikkeling in relatie tot verdrogingsbestrijding. De uitgangssituatie van natuur en landschap maken het geplande Natuurdoeltype op een bepaalde locatie soms moeilijk realiseerbaar of zelfs onmogelijk. Toch wordt gepoogd om met het afgraven van gebieden toch het beoogde Natuurdoeltype te realiseren waarbij soms bestaande (waardevolle) natuur en landschap verloren kan gaan. Voorbeeld hiervan is een natuurontwikkelingsproject langs het beekdal van de Keersop bij Bergeijk waar men schraalgraslanden beoogde te ontwikkelen. De dikke en voedselrijke bouwvoor vormde een, overigens door afgraven, te nemen hindernis. Vervolgens bleek ook het kwelwater voedselrijk en ongeschikt voor de ontwikkeling van schraalgraslanden (Maas et. al., 1999).

#### *Decentralisatie van het beleid*

De afgelopen jaren is de tendens geweest om steeds meer verantwoordelijkheden die vanuit het rijksbeleid voortvloeiden te decentraliseren naar provincies. Hoewel dit bezien vanuit het idee van draagvlak een positieve ontwikkeling kan zijn kent deze benadering echter ook een keerzijde. Zo blijkt dat het anti-verdrogingsbeleid als gevolg van decentralisatie in de verschillende provincies op verschillende criteria wordt beoordeeld. Hierdoor ontstaat er bij vergelijking een beeld dat in de praktijk sterk kan afwijken. Provincies die het relatief 'goed' doen blijken bij een nadere blik niet veel te verschillen van provincies die het relatief 'slecht' doen. (Runhaar, 1999)

### *Natuurontwikkeling en de Natuurbeschermingswet*

Soms wordt natuur ontwikkeld op locaties waar groeiplaatscondities heersen voor zeer specifieke planten die volgens onder de Natuurbeschermingswet vallen. Toch komt het voor dat in deze gebieden ook natuurontwikkeling plaatsvindt.

### *Ruimte voor Rijntakken*

De grootschalige ontwikkelingen in het kader van Ruimte voor Rijntakken bestaat uit de herinrichting van de uiterwaarden in het riviereengebied waarbij soms omvangrijke arealen waardevolle natuur en landschap verdwijnen. Dit alles vanuit het oogpunt van veiligheid maar vaak ook vanuit de combinatie met natuurontwikkeling. Uiterwaarden met kenmerkend reliëf worden afgegraven om omstandigheden te verkrijgen die geschikt zijn voor specifieke soorten terwijl het bestaande reliëf juist potenties biedt voor soorten die bij de rivier horen.

### *Verdrogingsbestrijding en landschappelijke waarden*

Bij verdrogingsbestrijding worden soms alternatieve maatregelen gebruikt om het peilbeheer te wijzigen. Hierbij worden dan bijvoorbeeld gedempt waarbij het een negatief effect heeft op de oorspronkelijke ontginningspatronen (Cultuurhistorie). Ook verdwijnen hierdoor soms slootranden met zeer bijzondere vegetaties (agrarische natuur).

### *Planologische schaduwwerking*

Het effect van de planologische schaduwwerking. Op kaarten staan gebieden van de Ecologische HoofdStructuur (EHS) en NatuurDoelTypen (NDT) aangegeven en dit heeft consequenties voor de betrokken gebieden. Hebben eigenaars van landgoederen en beheerders nog wel invloed op hun terreinen? Door het stempel van EHS en NDT mogen bepaalde zaken niet meer zoals bijvoorbeeld landbouw. Vaak zijn ook eisen vanuit programma beheer dusdanig streng dat subsidies niet worden gehaald. Inkomstenderving is het gevolg en vaak gaat de eigenaar dan op zoek naar andere inkomstenbronnen zoals bebouwing (nieuwe buitenplaatsen) of recreatie om toch inkomsten te genereren. Deze ontwikkelingen kunnen vervolgens een negatieve invloed op bepaalde kwaliteiten in zo'n gebied hebben (natuur, stilte).

### *Bosbeleid*

Beleid ten aanzien van bosgebieden vanuit de EU-kaderrichtlijnen. Dit maakt de economische exploitatie van bos soms onmogelijk. Door nieuwe beheersvormen van eigenaren komen bossen soms onder de Natuurbeschermingswet of Habitatrictlijnen te vallen. Zomervellingen mogen dan niet meer. Van zomervellingen gaat men over naar wintervellingen en legt daarbij nieuwe en soms ook verharde wegen aan en draagt bij aan het dichtrijden van de bodem. In uiterste gevallen wordt het beheer anders om weer een bos te krijgen zodat de wettelijke beperkingen niet meer van toepassing zijn.

### *Onderhoud van houtwallen*

Het onderhoud van houtwallen in relatie tot het milieubeleid. Het verbranden van houtresten is vergunningplichtig. Consequentie hiervan kan zijn dat beheer van houtwallen stopt en deze gaat vervallen. Soms worden echter ook eiken vervangen



door wilgen en populieren omdat die niet onder de kapvergunningenwet vallen. Dan kan men veel eenvoudiger een houtwal weghalen als daar noodzaak toe is. Dit alles leidt netto tot een achteruitgang van de (kwaliteit van) houtwallen.

#### *Milieu-normen en natuurbeheer*

Streng milieunormen gelden voor de opslag van heideplaggen en moerasbagger. Afvalstoffen dienen te worden verbrand en dit is zeer kostbaar. Tijdelijke opslag moet speciale voorzieningen hebben in verband met het percolatiewater. Gevolg is dat het onderhoud kan gaan afnemen vanwege de hoge kosten van de afvalstoffen. Heide vergrast verder en moerassen groeien hierdoor dicht. Het beheer van sommige natuurgebieden dreigt onder invloed van deze strenge wetgeving onbetaalbaar te worden.

#### *Natuur Voor Mensen, Mensen Voor Natuur*

De nieuwe Nota NVMMVN is erop gericht meer mensen de natuur in te krijgen en de natuur verder te ontsluiten. Dit kan strijdig zijn met de habitatrichtlijn. Ook kan het negatieve effecten op gevoelige natuur hebben tengevolge van verstoring.

#### *Verstedelijking en natuur*

Randeffecten van verstedelijking op nabijgelegen natuurgebieden. De aanleg van een woonwijk leidt in dit geval tot een enorme toename van mensen in het aanliggende natuurgebied. Verstoring en recreatieve voorzieningen kunnen een achteruitgang van de natuurwaarden tot gevolg hebben. Ruimtelijke ordening als indirect negatief effect op nabijgelegen natuur. Deze problematiek speelt op het landgoed Amelisweerd bij Utrecht zoals blijkt uit een artikel in de Volkskrant van 4 augustus 2001 (zie kader).

#### *Waterbeleid en landschap*

Waterbeleid. Waterconservering en waterretentie. Negatieve effecten van deze strategie op landschap en natuur. Door aanleg van inlaatwerken schade aan Aardkundige Waarden en Cultuurhistorie. Waterconservering kan als gevolg van de vernatting in een gebied grootschalige bossterfte tot gevolg hebben (Drenthe, Koelbroek, Eikensterfte).

#### *Herinrichting zandgroeve Bergen*

In de gemeente Bergen (Limburg) is een grote zandwinplas ontstaan als gevolg van de winning van zand voor de industrie. Deze plas is gelegen in een gebied met bijzondere aardkundige waarden; namelijk hoog opgewaaide rivierduinen die vele duizenden jaren geleden zijn ontstaan. Ondanks dit feit heeft men destijds toch besloten om tot afgraving over te gaan. Aanvankelijk wilde men de zandwinning op deze locatie verder uitbreiden maar gezien de bijzondere waarden en het groeiende besef van het belang van natuur en landschap heeft ertoe geleid dat de winning is stopgezet.

De ontstane groeve is opnieuw ingericht waardoor een landschap met vennetjes en 'natuurlijke' oevers is ontstaan. Bij de uitwerking van dit nieuwe plan heeft men rekening gehouden met de heersende abiotische omstandigheden zoals het ondiep voorkomen van een ondoorlatende leemlaag. Deze leemlaag heeft men samen met de

voorkomende kwel benut om een serie van vennetjes aan te leggen. Deze inspanningen hebben echter niet kunnen voorkomen dat het nieuwe landschap zowel qua patronen als qua schaal aansluit bij het omliggende landschap.

De ontwikkelingen met betrekking tot de zandwinning kunnen in eerste instantie als een falen van het landschapsbeleid worden gezien; immers is er in een bijzonder landschappelijk gebied toch een keuze gemaakt voor afgraven. Recent is er wederom een afweging door de provincie Limburg gemaakt tussen zandwinning en het landschap waarbij er deze keer wel voor het landschap gekozen is.

#### *De Hertenkamp, natuurherstel op een vroeger bloembollenveld*

Langs de binnenduinstrand van de gemeente Wassenaar ligt een terrein dat bekend staat als De Hertenkamp. Dit gebied kenmerkt zich door een hoger gelegen deel in het Oosten dat bestaat uit een oude strandwal en een lager gelegen deel in het Westen dat vroeger een moerassige strandvlakte tussen twee strandwallen in is geweest. Het gebied omvat 10 hectare en is jarenlang in gebruik geweest als bloembollenvelden; een vorm van landgebruik die een tamelijk zware milieubelasting met zich meebrengt als gevolg van de toepassing van bestrijdingsmiddelen. Het is in eigendom van het Duinwaterbedrijf Zuid-Holland en in 1999 is de laatste bollenboer uitgekocht waarmee het terrein vrij kwam voor herstel van het gebied. Een eerste herinrichtingsplan werd afgekeurd (waarom?) en een tweede werd opgesteld. Dit tweede ontwerp bestond uit een herinrichting waarbij veel aandacht was besteed aan het aanbrengen van kronkelige lijnen in dit landschap. Dit accent past niet goed bij de abiotische basis van het gebied waar de natuurlijke grenzen tussen strandwal en strandvlakte vaak langs een vrij rechte lijn verlopen.

Een lid van de Commissie Advies Duinbeheer (CAD) maakte vanuit historisch landschappelijk oogpunt terecht bezwaar tegen het aanbrengen van een landschap met kronkelige lijnen. Dit bezwaar bleek in de verdere uitwerking geen invloed te hebben gehad; de kronkelige lijnen bleven. Recent is er opnieuw bezwaar gemaakt tegen dit herinrichtingsplan. De huidige plannen gaan vooral in op de realisatie van natuur waarbij het landschap alleen op de achtergrond een rol speelt. Het beoogde natuurdoeltype lijkt een zwaarwegender argument te zijn dan de oorspronkelijke landschappelijke structuren in het gebied.

#### *Kennemerstrand*

De verlenging van de Zuiderpier van de haven van IJmuiden heeft 30 jaar geleden een proces van grootschalige sedimentatie van zand in gang gezet doordat het noordwaarts gerichte transport van zand door de verlengde pier werd onderbroken. Het gevolg was dat zich aan de zuidzijde van de pier een omvangrijke zandplaat ging afzetten. Het bijzondere van deze zandafzetting was dat dit gebeurde als een natuurlijke aanwaskust met bijbehorende zeerepen. Eigenlijk werd hier door menselijk toedoen het ontstaan van de Nederlandse kustlijn op een kleiner schaalniveau overgedaan.

Begin '90-er jaren had het gebied een grote oppervlakte bereikt. De gemeente Velsen ontwikkelde het plan 'Kennemerstrand' waarbij het gebied werd opgedeeld in een jachthaven langs de pier; een recreatiegebied en een natuurgebied. De uitwerking van

het plan heeft erin geresulteerd dat de processen die het gebied hebben gevormd zijn verdwenen.

#### *De Kerf bij Schoorl*

In 1997 werd de inkeping in de voorste duinrichel gegraven die als de Kerf van Schoorl bekend staat. Op deze plaats zijn in 1928, 1953 en 1974 doorbraken geweest. Het was een natuurontwikkelingsproject maar werd vooral ook gebracht als 'een doorbraak in het denken over kustbeheer: meebouwen met de natuur om de veiligheid te bevorderen'. Er waren ook tegenstanders. Rakhorst van de RWS-Directie Noord Holland had al in 1992 de volgende waarschuwing gegeven: 'Geconcludeerd kan worden dat natuurlijke slufervorming in Noord-Holland door de hoogteligging van de duinvalleien tot de onmogelijkheden behoort'.

Dijkse (2000) beschouwde de ingreep als in hoge mate technisch. Natuurlijke processen kan men beter hun gang laten gaan. Het staken van het onderhoud van de zeereep en wachten op de vierde doorbraak zou zijn voorkeur hebben gehad. De voors en tegens worden besproken door Löffler (1998).

Wat is een slufte? In de beschrijvingen van de ingreep wordt de inkeping 'een soort slufte' genoemd (Bos, 1999). In het begin van de negentiger jaren is een aantal rapporten over sluftevorming verschenen. Een slufte wordt door Hoekstra & Pedrol (1992) gedefinieerd als 'een zoute of brakke duinvalei verbonden met de zee door een opening in de voorste duinenrij'. Eysink (1993) neemt aan dat het begrip slufte is afgeleid van de Slufte op Texel.

Een slufte ontstaat echter niet door een inbraak van de zee, maar is een laagte waar de zeereep zich niet kon sluiten omdat het achterland op die plaats op zee afwaterd. De Slufte op Texel is van oorsprong de plaatst waar de wadden en kwelders tussen Eierland en Texel op de Noordzee afwaterden, voordat deze twee eilanden in 1630 door de aanleg van een stuifdijk met elkaar werden verbonden. De rudimenten van het westwaarts gerichte geulensysteem is aangegeven op een kaart uit 1835 en is zelfs nog zichtbaar op luchtfoto's uit 1939. De stuifdijk stopte de afwatering naar het westen, waardoor tegen de dijk stuwing optrad. Daarna keerde de stroomrichting om en waterde het wad/kwelder systeem naar de Waddenzee in het oosten af.

Nagenoeg hetzelfde gebeurde tussen de eilanden Callantsoog en Huisduinen. De wadden en kwelders hier waterden via het Heeresdiep naar de Noordzee af. In 1610 werden deze eilanden door de Zanddijk met elkaar verbonden. Het Heeresdiep was toen al door verlanding tot een 'onbeduidend strandzwin of strandslufte gereduceerd' (Schoorl, 1973). Dit is het Buisegat dat tot omstreeks 1750 open gebleven is.

Er zijn uiteenlopende geomorfologische processen betrokken bij de kustvorming, maar doorgaans ontstaat op de duur een rechtgetrokken kustlijn (Strahler & Strahler, 1992). Een goed voorbeeld hiervan is de fraaie kustboog van Calais tot aan de Deense kust waarvan Nederland deel uitmaakt. De zeestroming langs de kust is hier debet aan. Zelfs de enorme hoeveelheden sediment die de grote rivieren in het zuidelijk deel van de Nederlandse kust naar zee hebben gebracht, zijn niet in staat

geweest een delta uit te bouwen. Waar onvoldoende zand beschikbaar was zoals in de Waddenzee, bleef het bij eilanden. Door deze eilanden door stuifdijken met elkaar te verbinden, werkte de mens mee met de natuur. Hieraan danken de meeste waddeneilanden, ook in het Duits deel van de Waddenzee, hun langgerekte vorm.

De voorwaarden voor de puntvormige concentratie van energie die voor een inbraak van de zee nodig is, ontbreken dus in het algemeen. Een doorkerving door de wind is minder zeldzaam, maar toch ook niet algemeen. Waar bijvoorbeeld een bunker of een ander obstructie tegen of op de zeereep turbulentie veroorzaakt kan een secundaire duinvallei ontstaan, maar aan het einde daarvan wordt het zand in een loopduin ingevangen en houdt de verdere uitbreiding praktisch op.

Aan de grondslag van de ingreep ligt de overtuiging van veel natuurontwikkelaars, dat de natuur geen rechte lijnen maakt. Het geomorfologisch bewijs van het tegendeel zoals de ligging en vorm van de huidige Nederlandse kustlijn werd (en wordt) niet erkend.

Inmiddels is de Kerf bij Schoorl een aantal jaren geleden aangelegd. Binnen een jaar was de geul die moest zorgen voor de interactie met de zee volledig verzand. De hoogte van de drempel die is opgeworpen doet vermoeden dat de Kerf zelfs bij extreem hoge waterstanden geen interactie met de zee zal hebben. Er is een bestaand waardevol duinrelief afgegraven in de veronderstelling processen terug te laten keren die nog waardevoller zouden zijn.

#### *Ammoniak-richtlijnen op Terschelling*

Onder druk van het milieubeleid zijn op Terschelling boerenbedrijven vanuit de duinrand naar de polder verplaatst onder invloed van het ammoniak-beleid. De verplaatsing van deze boerenbedrijven naar de polders heeft egalisaties van delen van deze polders tot gevolg gehad waar het kenmerkende reliëf van krekken het karakter van het landschap bepaalde.

#### *De Kleine Gelderse Waard*

De Kleine Gelderse Waard ligt in het Rijnstrangengebied op een moeilijk te bereiken locatie tussen Zevenaar en Aerd. Door de geïsoleerde ligging is het gebied landschappelijk zeer gaaf en is er een bijzonder reliëf van parallelle ruggen en dalen in klei bewaard gebleven. Reliëf van een dergelijke kwaliteit en omvang is elders in het rivierengebied in Nederland niet aanwezig. Enigszins vergelijkbare situaties maar met een andere omvang, vorm en/of genese zijn er in de Ossenwaard, Ravenswaarden en Fraterwaard. Al deze locaties verdienen bescherming op grond van hun aardkundige waarden en staan als zodanig in het streekplan Gelderland en op de kaart met (inter)nationale aardkundige waarden (Koomen, 1999). De oorzaak van dit sterk ontwikkelde reliëf is nog deels onbegrepen.

Bureau Strooming heeft voor dit gebied een natuurontwikkelingsplan ontwikkeld. Daarin geven zij aan dat het reliëfrijke zandoppervlak onder de klei een historisch authentiekere en wenselijker situatie weergeeft dan het in hun ogen eveneens waardevolle huidige oppervlaktereliëf. IWACO heeft berekend dat door het

weggraven van de kleilaag, ook een grotere toestroom van kwalitatief goed kwelwater naar het gebied kan worden verwacht. Na de kleiwinning zal daarom een moerasgebied ontstaan met zandplaten waarin zich onder invloed van begrazing op de zandplaten spontaan verschillende successiestadia tussen schrale graslanden en oibossen zullen ontwikkelen. De belangrijkste argumenten voor de ontgroning vormen met name de roerdomp en andere waardevolle moerasvogels en de te verwachten moerasflora en -fauna. Het gebied is onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en het plan Gelderse Poort. De voorgestelde ontwikkeling past in beide plannen.

De ontgraving zal over een termijn van tien tot vijftien jaar worden uitgevoerd. De klei is gekocht door drie keramische industrieën. De klei heeft geen bijzondere kwaliteiten. Klei van deze kwaliteit zal door de plannen voor Ruimte voor Rijntakken in voldoende mate op de markt komen.

De rol van de bestaande aardkundige waarden in het planproces is nooit helder in de discussie neergezet. Het natuurontwikkelingsplan van Bureau Strooming is van maart 1995. Het plan is voor advies voorgelegd aan het polderdistrict Rijn en IJssel, het Landbouwschap (GLTO), het Recreatieschap Oost-Gelderland, LNV- Arnhem, de gemeente Zevenaar, de gemeente Rijnwaarden en de Kamer van Koophandel Gelderland. Alleen in het advies van de GLTO wordt het verlies van de huidige aardkundige waarden van het gebied naar voren gebracht. Na aanpassing op details is het natuurontwikkelingsplan vervolgens ter inspraak gelegd. Er hebben zeven partijen ingesproken: de GLTO, de gemeente Rijnwaarden en lokale belangengroepen. De inspraakreacties hadden vooral betrekking op de tien tot vijftien jaar durende stof-, geluids- en verkeersoverlast en -onveiligheid, het onttrekken van de landbouwgrond en het feit dat het gebied niet voor natuurontwikkeling was aangemerkt in het plan Gelderse Poort en dat de lange afgravingsduur ook vanuit het perspectief van natuurontwikkeling ongewenst is. Enkele partijen brengen de nadelige effecten van de versterkte kwel op de verdroging van de omgeving ter sprake. In de inspraakreacties zijn de bijzondere aardkundige waarden van het gebied niet genoemd. Bij de Provincie heeft de afdeling Ontgrondingen zich onthouden van een advies omdat het hier om. Het advies is voorbereid door de afdeling Natuur, Bos en Landschap. In de toelichting bij de beslissing van Gedeputeerde Staten vinden we onder de paragraaf 'belangen van natuur en landschap' de volgende tekst:

*De Kleine Geldersche Waard is een geomorfologisch waardevol gebied. Het karakteristieke reliëf is er intact en goed zichtbaar. Veel gebieden met een vergelijkbare ontstaansgeschiedenis zijn geheel of gedeeltelijk vergraven. Mede omdat de reliëfrijke, zandige ondergrond ongestoord blijft, zijn wij van mening dat reliëfvolgende kleiwinning in dit geomorfologisch bijzondere gebied verantwoord is. Reliëfvolgende kleiwinning zal een versterking betekenen van juist die natuurwaarden, waaraan het Rijnstrangengebied haar (inter)nationale betekenis ontleent."*

Het plan is op 27 april 1999 door GS goedgekeurd. Na deze uitspraak zijn er nog enkele juridische procedures aangespannen door terreineigenaren over de

toegangsweg tot de ontgraving. Met industrieën zijn verplichtingen aangegaan over de winning van de klei. Binnenkort zal met de feitelijke afgraving worden begonnen.

Het plan van Bureau Stoming geeft geen argumenten waarom het zandlandschap van de ondergrond aardkundig wenselijker en waardevoller zou zijn dan het huidige reliëf. Er is bij het opstellen van het rapport geen gebruik gemaakt van de officiële aardkundige literatuur op dit gebied noch zijn er aardkundige experts geraadpleegd. In het plan is geen scenario uitgewerkt van natuurontwikkeling met behoud van de huidige (inter)nationale aardkundige waarden. Op de beslissing van de Provincie zijn deze zelfde argumenten van toepassing. Zonder nadere argumentatie wordt door de Provincie gesteld dat de aardkundige waarden zoals die in het streekplan staan beschreven kunnen worden ingewisseld tegen de nieuwe geomorfologische waarden van het zandreliëf in de ondergrond. Een natuurontwikkeling met behoud van het huidige reliëf is door de Provincie evenmin overwogen. Wel worden de potenties voor te verwachten internationale waarden van met name de vogels en in mindere mate amfibieën en vegetatie benadrukt. Daarmee zijn de aanwezige (inter)nationale aardkundige natuurwaarden door de provincie expliciet ondergeschikt gemaakt aan nog niet bestaande biotische natuurwaarden. Aan de periode van 10-15 jaar met kleiwinning en zijn nadelige effecten voor de aanwezige flora en fauna wordt geen aandacht besteed. GS benadrukken in hun eindconclusie het grote belang voor de lokale grondstoffenvoorziening en baksteenindustrie terwijl deze in de besluitvorming tot dan toe geen rol had gespeeld.

Omdat dit plan in belangrijke mate leunt op het gedachtegoed van het creëren van een habitat voor moerasvogels zoals de roerdomp, is het plan ook ter beoordeling voorgelegd aan de directeur Vogelbescherming. Ook zijn mening is dat aanwezige landschappelijke waarden zoals aardkundige waarden serieus dienen te worden genomen bij herinrichting en natuurontwikkeling.

#### *Vinex-locatie Ypenburg*

De VINEX-locatie Ypenburg ligt ten noordenwesten van de stad Delft en ten westen van Nootdorp. De wijk wordt in het westen ingesloten door de snelweg A4 en in het noorden door de A12.

Het inrichting van de VINEX locatie wordt uitgevoerd door het projectbureau Ypenburg. Dit projectbureau is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Den Haag, Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk. De aanleg van deze VINEX locatie wordt begeleid door de stadsarcheoloog van de gemeente Rijswijk. Het archeologisch onderzoek vindt plaats in opdracht van het projectbureau. Bij het archeologisch vooronderzoek werden dicht onder het oppervlak van de voormalige startbanen van het vliegveld Ypenburg sporen van menselijke bewoning gevonden. Vlak voor de oprukkende nieuwbouw werd een zeer bijzonder grafveld met 25 skeletten bloot gelegd. Daarnaast zijn er nog zestien individueel begraven skeletten gevonden. De skeletten stammen uit het Neolithicum tussen 3200-3600 voor Christus. Het betreft hier de oudste sporen van bewoning in de West-Nederlandse kustvlakte. De opgraving is ook in Europees opzicht bijzonder omdat uit die periode weinig vondsten bekend zijn en de skeletten uitzonderlijk goed geconserveerd zijn.



Ten tijde van de opgraving werd door Jelmer Cleveringa een promotie-onderzoek uitgevoerd naar de Holocene wordingsgeschiedenis van een deel van West-Nederland waarvan dit gebied onderdeel uitmaakte. De opgraving werd daarnaast dagelijks op vrijwillige basis begeleid door de gepensioneerde geoloog Chris Gutjar. Cleveringa en Gutjahr stelden vast dat de begraafplaats zich bevond op een laag duin op een strandwal. Het bestaan van deze meest oostelijke kustlijn die Nederland ooit heeft gekend, was tot dan toe onbekend. In tegenstelling tot de latere strandwallen, bleek deze meest oostelijke kustlijn uit een aantal losse strandwallen te bestaan. Daarmee is voor het eerst het bestaan van een meer open kust als eerste fase in de wording van onze huidige kust aangetoond.

Twee leden van de Stichting Aardkundige Waarden brachten in het voorjaar van 1999 een bezoek aan de archeologische vondstlocatie. In een gesprek met de stadsarcheoloog werd toen vastgesteld dat een zo'n bijzondere archeologische-aardkundige combinatie: één van de oudste resten van menselijke bewoning op de meest oostelijke en enige open strandwal die West-Nederland ooit heeft gekend, een gedeeltelijke conservering of tenminste visualisering in situ verdiende. De stadsarcheoloog heeft hierop overleg gevoerd met de architecten van het planbureau. De bouwplannen waren voor dit terrein echter in een dergelijk stadium dat deze niet meer in deze richting bijgesteld konden worden.

In een vervolgoverleg tussen de archeoloog en de SAW werd geconcludeerd dat het vanuit archeologisch en aardkundig perspectief verstandig en wenselijk zou zijn om in de toekomst deze situaties te voorkomen. Om de archeologen en de architecten in een eerder stadium op de hoogte te stellen van de verschillen in ondergrond en de mogelijkheden en kansen die deze verschillen in ondergrond bieden zou het verstandig zijn middels een globale kartering eventuele meer westelijk gelegen strandwallen in beeld te brengen. Er was op dat moment geen geld beschikbaar om een dergelijke opdracht uit te voeren.

Recent (eind 2001) heeft de stadsarcheoloog opnieuw aangegeven de meer westelijk gelegen strandwallen in beeld te brengen. Hij heeft hiervoor enige financiële middelen ter beschikking. Ook het projectbureau Ypenburg is benaderd hoe daar nu verder met de aardkundige en archeologische aspecten is en in de komende jaren wordt omgegaan. Inmiddels zijn de inrichtingsplannen voor de komende vijf jaar vormgegeven. De ontwerpen zijn geselecteerd op basis van een uitgeschreven prijsvraag. Bij deze ontwerpen is geen rekening gehouden met verschillen van de ondergrond en archeologische vondsten. Dit omdat dit gegeven niet is meegenomen in de ontwerpogave omdat er geen gegevens over voorlagen. Wel was bekend dat in de Utrechtse VINEX locatie Leidse Rijn een archeologische locatie in het ontwerp is opgenomen, omdat deze locatie al voor de planvorming bekend was.

Bij de aanleg van de VINEX-locatie Ypenburg spelen aardkundige aspecten een rol vanuit hun voorspellende waarde voor de archeologie. Aardkundige aspecten spelen verder geen rol bij de aanleg van de wijk, noch vanuit kostenbesparende overwegingen van onderhoud aan straten en gebouwen na de aanleg van de wijk (in verband met klink van het onderliggende veen), noch vanuit overwegingen met betrekking tot bouwen aansluitend bij de aardkundige, landschappelijke structuur van

het gebied. Zelfs voor deze zeer bijzondere archeologische vondst is geen plaats ingeruimd in de VINEX-locatie. Wel zijn de architecten bereid de aardkunde en archeologische waarden mee te wegen bij het maken van de inrichtingsplannen als hierover ruim van tevoren gegevens bekend zijn. Aan de wettelijke verplichting om archeologische waarden te inventariseren en daarna opgravingen te verrichten wordt voldaan. Een aardige overweging is de landschappelijke waarden die vaak de drager en voorspeller van de archeologie vormen een vergelijkbare positie toe te delen.

#### *Paddenpoelen langs de Dinkel*

De Dinkel is over het traject van Losser tot voorbij Denekamp een vrijwel natuurlijke beek. Dit Dinkeltraject is zowel op basis van de gave geomorfologie als op basis van de actieve beekprocessen geclassificeerd als van nationaal aardkundig belang (Koomen, 1999). De Dinkel is een van de weinige beken in Nederland waar de actieve processen: de ondergraving van de oevers en de kronkelwaardvorming, ook zeer duidelijk waarneembaar zijn.

In het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gedachte worden er door het Rijk subsidies gegeven om de ecologische variatie in natuurgebieden te verhogen. In de meeste gevallen betreft dit het graven van poelen en andere waterlichamen die vochtige flora en fauna elementen aan een droge habitat toevoegen. In dit kader zijn in Nederland inmiddels al vele duizenden ‘paddenpoelen’ aangelegd. Bij het graven van deze kunstmatige elementen heeft men in veel gevallen onvoldoende oog voor de landschappelijke en cultuurhistorische inpassing van de poelen. Vroeger werden er beperkt drinkpoelen op functionele en landschappelijk ingepaste plekken in het landschap gegraven. Nu ontstaan ze willekeurig waar terrein kan worden verworven. In het geval van de Dinkel is door Staatsbosbeheer in de gave en bijzondere structuren van de kronkelwaarden van de Dinkel een drietal ronde poelen gegraven.

### **4.3 De rode draad uit de cases**

De in de vorige paragraaf beschreven voorbeelden zijn steeds terug te voeren naar spanningen tussen het landschapbeleid enerzijds en de andere beleidsterreinen anderzijds. In deze paragraaf wordt het landschapbeleid steeds geconfronteerd met een van de andere beleidsterreinen en worden de ‘rode draden’ of bevindingen op basis van de verzamelde cases beschreven.

#### *Landschapbeleid en het natuurbeleid*

Het landschapbeleid van de afgelopen jaren kenmerkt zich door een tweetal strategische benaderingen. Naast het spoor van behoud (restrictief beleid) is er het spoor van behoud door ontwikkeling (stimulerend beleid). Beide zijn erop gericht de identiteit van landschappen te behouden en te versterken. Het is daarom wellicht niet zo vreemd dat er een botsing van belangen met het natuurbeleid en dan met name natuurontwikkeling optreedt. Bij natuurontwikkeling wordt immer vaak en soms ook op grote schaal gegraven waarbij het oorspronkelijke landschap (en relief) vaak plaats moet maken voor nieuwe natuur. Soms stelt de beoogde natuur strenge eisen aan de omgeving waarbij deze dan wordt aangepast om die nieuwe natuur mogelijk te



maken. Niet altijd is men zich bij natuurontwikkeling bewust van het feit dat het landschap an sich ook een bepaalde waarde en vaak potenties bezit voor natuur. Een betere afstemming tussen abiotiek en biotiek bij natuurontwikkeling kan leiden tot een afweging van wat men wil en wat ergens mogelijk is, om zo de aspecten duurzaamheid en identiteit van landschappen te waarborgen.

#### *Landschapsbeleid en ruimtelijke ordening*

De wetgeving vanuit de ruimtelijke ordening regelt waar bebouwing en infrastructuur aangelegd kan worden. Bij de planvorming vindt vaak een afweging plaats tussen verschillende alternatieven of dient er een Milieu-Effect Rapportage (MER) opgesteld te worden. Bij deze afwegingen is er voor natuur bijvoorbeeld het compensatie-beginsel beschikbaar; indien er waardevolle natuur verloren gaat moet dit elders worden gecompenseerd. Voor landschap, vaak de drager van de waardevolle natuur, is echter geen dergelijke regeling beschikbaar. In het slechtste geval betekent dit dat aanleg van bebouwing of infrastructuur voor landschap een dubbel effect heeft; op de locatie van aanleg maar ook op de locatie waar natuur wordt gecompenseerd (waar vaak gegraven moet worden om de abiotische omstandigheden te krijgen die de te compenseren natuur vereist).

#### *Landschapsbeleid en milieubeleid*

De eisen vanuit het milieubeleid kunnen soms tot situaties leiden waarbij maatregelen die goed bedoeld zijn een negatieve uitwerking op het landschap kunnen hebben. Zie het voorbeeld bij de verzamelde cases over Terschelling.

#### *Landschapsbeleid en waterbeleid*

Behalve dat het landschapsbeleid en het waterbeleid heel goed samen kunnen gaan zijn er ook voorbeelden waarbij het waterbeleid een negatief effect heeft op het landschap. In het kader van Ruimte voor de rivieren komt het voor dat uiterwaarden die landschappelijke waardevol zijn afgegraven worden.

#### *Landschapsbeleid en recreatie*

De toenemende behoefte aan recreatie in Nederland heeft ook invloed op het landschap. Vooral de grote toename van het aantal golfbanen heeft omvangrijke arealen landschap volledig van uiterlijk doen veranderen.

#### *Landschapsbeleid en herinrichting*

Het klassieke voorbeeld van de ruilverkaveling is met name in jaren '60 tot de jaren '80 verantwoordelijk geweest voor het omzetten van soms zeer waardevolle landschappen naar economisch rendabele agrarische bedrijven. Echter, dergelijke ruilverkavelingen vinden anno 2002 nog steeds plaats zoals die van Brummen-Voorst.

Samenvattend komt het beeld naar voren van het landschapsbeleid als een 'zachte' variabele temidden van 'harde' waardoor het landschapsbeleid in veel gevallen zich dient te plooiën naar de andere beleidsterreinen.

## 5 International aspects of landscape policies

### 5.1 Introduction: wider international perspective

Due to the relatively high intensity of human land use – especially in the Randstad Region in the Netherlands, the peri-urban axis of Brussels – Antwerp in Belgium, the urban-industrial conglomerate of the Ruhrgebiet in North-Rhine-Westphalia/Germany and the larger London region in England – Northwest European landscapes have undergone substantial changes in terms of character and ecology. Two key phenomena characterise the impact of these processes: the fragmentation of open space and a declining diversity of the landscape, resulting in frequently high losses of biodiversity and cultural identity.

Process and effects of fragmentation deriving from the development of infrastructure, urbanisation, industry and agricultural land use, have been well documented (Antrop *et al.*, 1994). Fragmentation – often accompanied by pollution, eutrophication (manure problem), acidification, and various forms of anthropogenic disturbances is not only occurring at the regional or national level, but must be considered as an international trend that is following the logic of European spatial, agricultural and transport policies. However, urban-industrial conglomeration in North-western Europe did not only start more than a century ago – namely at the time of industrialisation – it also became itself a part of the regional identity: the blast furnaces along the Ruhr and Emscher, the mountains of cinders around Charleroi and the harbour facilities of Rotterdam form landmarks of social history and are part of the regional identity that is being portrayed – sometimes celebrated – in literature, film and landscape photography across all countries. It would be narrow-minded to assess the former industrial area only from the view point of environmental conservation: after all, the international agreements to create a union for the production and trade with steel gave birth to the predecessor of the EU, the European Energy Community (EEC). As the region's economic focus is shifting away from resource exploitation towards the infrastructure of an ever-increasing world trade, globalisation creates their own 'hotspots', in the case of Northwest-Europe, the Delta Region.

Where do landscapes fit into this rapidly changing picture? A consequence of recent land use changes is the general loss of landscape diversity due to the disappearance of typical landscape elements such as hedgerows, pollard-willows, coppice, ditches and cattle ponds but also typical features of the topography and management. Especially agricultural landscapes have developed towards a relatively even, monotonous types that lack former regional differences. Industrial recultivation projects such as the IBA-project Emscher Park are the exception. While many industrial landscapes remain unattractive, polluted, inaccessible and/or dangerous to visit, remaining characteristic and historical landscapes are small relics enclosed by faceless mass-production farmland or shielded behind roadside commercial development. Coastal zones and some scattered nature reserves have become the tourist and recreational

islands for millions of people seeking refuge away from urban stress. Competition with biodiversity values is programmed. This gives landscape policy at the national and international level a pivotal role to play.

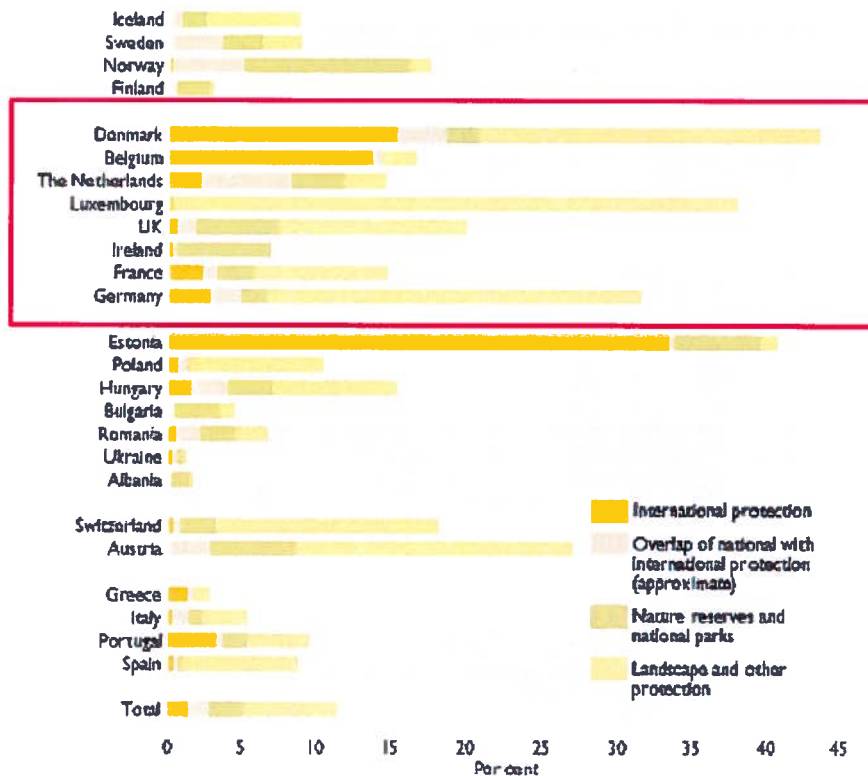


Figure 1: Different forms of area protection throughout European countries as percentage of total land area (Wascher, 1995)

Figure 1 provides an overview on the type of area designation for different types of landscape and nature protection schemes at the European level. In the red box we find the NW-European region, including those 4 countries that are part of this study. The graphic shows, that Germany has the largest percentage of area protection – mainly due to landscape and ‘nature park’ conservation. In terms of international protection, the Netherlands are rather equal with Germany, while United Kingdom has relatively little and Belgium is dominated by international site designation (this is mainly due to the nomination of large areas in the Ardennes as Specially Protected Areas under the EU Bird Directive). In terms of classical landscape area protection, the Netherlands are relatively equal with Belgium, while UK scores high due to the National Parks that have clear recreational functions.

In this chapter landscape policy in Belgium, Germany and England will be described to enable a comparison with the Dutch situation and to assess possible lessons that can be learned from this.

## 5.2 Belgium

*With a contribution by Marc Antrop*

### 5.2.1 History

#### Before federalisation:

- Law of 17 August 1931 on the protection of Monuments and Landscapes
- Law of 29 March 1962 on Spatial (City) planning ('Stedebouw'): legal base documents are zoning plans: 'gewestplan' = 'plan de secteur' and possibility to refine their realisation by BPA's 'special realisation plans'.
- Law of 12 July 1973 on nature conservation.

#### Federalisation in successive phases (1970, 1980, 1988/89, 1993) using following procedure:

- all spatial and ground-bound matters go to the Regions ('gewesten' = 'régions' Flanders, Wallonia and Brussels Capital): includes spatial planning and policy, environmental planning and policy. Nature conservation is embedded in 'environment'; monument and landscape protection is embedded in spatial planning.
- all 'personal' matters go to the Communities ('gemeenschappen' = 'communautés': Flemish-speaking, French-speaking, German-speaking): includes all cultural matters: education and also monument and landscape protection and inventarisation.

### 5.2.2 Policy measures

Belgium landscapes are under the regime of a series of national and international legislative and planning instruments. In Flanders landscape policies are rather distributed over several sectors:

- In the "nominal" landscape policy, landscape is very much interpreted in terms of heritage values of traditional (agricultural) landscapes;
- Through the Flemish Ecological Networks and through the instrument of "Regional Landscapes" the nature policy has also a strong foothold in landscape policy, be it of course geared towards nature protection;
- From the literature review it can be concluded, that the European policies such as Regulation 2078/92 on agri-environmental measures are considered to be of major influence on both landscapes and nature conservation. The measures have been implemented on the basis of a decentralised approach with large involvement and responsibility of the Regions;
- Land Consolidation, formerly a typical agricultural instrument, has evolved towards a tool for landscape redesign in rural areas. Currently a new integrated

instrument for Rural planning is being developed, that should be operational in any rural setting;

- In the Spatial Planning Policy, “landscape” was introduced as a series of concepts, including Traditional Landscapes, but also Landscape features of regional importance, and regional diversification of spatial planning. Urban planning, as part of spatial planning increasingly embraces the notion of “landscape” in redesigning difficult and complex areas such as urban fringes and industrial sites. Also more attention is given to the “greening” of cities.

Table 4: Policies relevant for landscape and nature conservation policies in Belgium (based on Autrop, 2002; Vanselebrouck & Van Hylebroeck, 1996)

<p><b>Landscape &amp; Nature Conservation Policies:</b></p> <p><u>Flanders:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decree of 3 March 1976 on protection of monuments and sites</li> <li>- Decree 13 June 1990 on forests ('Bosdecreet'); changed 18 May to include parks</li> <li>- Manure Action Plan (MAP) 23 Jan. 1991</li> <li>- Decree of 30 June 1993 on protection of archaeological sites and zones</li> <li>- Decree of 16 April 1996 on protection of landscapes ('Landschapsdecreet'); changed 21 December 2001</li> </ul> <p><u>Brussels Capital Region:</u></p> <p><u>Wallonia:</u></p>	
<p><b>EU Regulation 2078/92 (agri-environmental measures)</b></p> <p><u>Federal Programme</u></p> <p><u>Flanders:</u> Flemish Regional Programme</p> <p>Flemish Community Programme</p> <p><u>Wallonia:</u> Walloon Regional Programme</p>	<p>Demonstration projects Reduction of cattle density per forage area Organic farming</p> <p>Zonal programmes Horizontal programmes</p> <p>Education Demonstration projects Training courses</p> <p>Horizontal measures Vertical measures Demonstration projects</p>
<p><b>Spatial Planning Policies:</b></p> <p><u>Flanders:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decree 18 May 1999 on spatial planning RSV Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen; RUPs 'Ruimtelijke Uitvoeringsplannen' should gradually replace gewestplannen en BPA's</li> </ul>	

<p><u>Brussels Capital Region:</u> Ordonnance on Spatial planning and City planning (1991)</p> <p><u>Wallonia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Spatial Planning Act (1962)</li> <li>- Code Walloon de l'Amenagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (1984, reform 1997);</li> <li>- SDER '<i>Schéma de Développement de l'Espace régional</i>': including physical planning at Walloon level (1999)</li> <li>- SDEC '<i>Schéma de Développement de l'Espace communautaire</i>': more social- economic and cultural and oriented to European level : focus also upon cultural landscape and Landscape Convention (1999)</li> </ul>	
<p><b>General measures affecting landscapes</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- General environmental legislation</li> <li>- Manure Action Plan (MAP)</li> <li>- Structural zoning</li> <li>- Land consolidation programme</li> <li>- Areas for the procurement of water and nitrate sensitive areas</li> <li>- Some international agreements and directives</li> </ul>

For example, in the framework of the Flemish Regional Programme, farmers enter contractual obligations according to which they agree to adjust farming practices to the landscape and nature. In the Zonal Programmes, farmers accept additional objectives related to management of buffers, botanical values, field birds and small landscape elements. Individual management agreements regarding grazing and mowing regimes are covered by the Horizontal Programme. Both the Flemish Community Programme (e.g. training courses and demonstration projects) and the Walloon Regional Programme (offer additional incentives for farmers in support of specific fauna and flora in certain zones and to maintain biodiversity and landscapes characteristics.

Among the other programmes and measures, the most relevant for landscapes are:

**Structural Zoning:**

At regional level, spatial master plans ("Gewestplannen") have been developed indicating the main functions in terms of allowances and restrictions for each zone. Though these maps are dating back to the sixties, the information is still in use for many decision making processes.

**Land Consolidation Programme:**

As mentioned before, this instrument focuses on the re-organisation of agricultural land for economic purposes. Meanwhile, this programme has been shifted to cover environmental, and especially landscape objectives.

**Maintenance of monuments and landscapes:**

This law protects landscapes with historical, scientific and aesthetic values.

### Regional Landscapes:

This instrument stimulates the cooperation between various stakeholders to initiate a general regional programme, varying between landscape conservation, biodiversity objectives and recreational goals.

### Legislation on Conservation of Landscape:

Existing only since 1996, this law provides the Flemish Government with special authority to protect landscapes of historical, scientific, aesthetic and socio-cultural value.

Regarding regional planning, it should be stressed that Belgium is the only country where spatial planning is solely the responsibility of the regional government.

## 5.2.3 Additional remarks specific for landscape protection

### *Flanders region*

Cultural elements or areas are assigned into 3 categories which each have a different procedure and regulation. These are:

- Monuments: include also special trees > overlap with nature conservation
- Sites ('stads- en dorpsgezichten'): some village sites and alleys are categorised as 'landscape'
- Landscapes: many are also natural areas.

Landscapes can be protected according to following criteria *and* if these values are of national importance:

*Table 5: Criteria for protection of landscape in Belgium*

Former law of 1931	Actual Landschapsdecreet 1996
Scientific value (practical mainly natural value)	Natural-scientific value
Cultural-historical value	Historical value Social-cultural value
Esthetical value	Esthetical value

The law of 1931 and the decree of 1996 realised 2.7% of the Flanders territory to become protected. The change of the decree on landscapes of 2001 aims other and broader forms of protection and care ('*landschapszorg*') and fits in the philosophy of the European Landscape Convention. Important issues are:

The integration of landscape protection/care in the structural and spatial planning.  
The inventory of the relics of the traditional landscapes ('*Landschapsatlas*', Landscape Atlas, see also <http://geoweb.rug.ac.be>) and the landscape characteristics map ('*Landschapskenmerkenkaart*') are officially recognised base documents and information sources.

Better integration with other laws and regulation (i.e. nature conservation, agriculture, forestry, etc.). This refers to common definition of 'historic permanent grassland or forest', for example

Less restrictive policy and more financial incentives:

- On landscape maintenance
- On landscape restoration
- On scientific studies and sensibilisation campaigns
- Good practices (agriculture)
- Initiatives on protection and care for cultural, historical and aesthetic elements and issues in the integrated area-bound policy (GGB *Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid*); in particular for the Regional Landscapes which have a to strong focus upon natural values. Small landscape elements (KLEs) with cultural value can be subsidised when localised in a relict zone of the Landscape Atlas.

#### *Walloon region*

New regulations and policy are mainly based upon the same pre-federalisation laws:

- Law of 17 August 1931 on the protection of Monuments and Landscapes
- Law of 29 March 1962 on Spatial (City) planning ('Stedebouw' ): legal base documents are zoning plans: 'gewestplan' = 'plan de secteur' and possibility to refine their realisation for BPA's 'special realisation plans'.

The reformed CWATUP distinguishes:

- sector plans distinguish :
  - o areas with landscape value (Périmètre d'intérêt paysager PIP)
  - o remarkable view point areas (Périmètre de point de vue remarquable PPVR)
  - o areas of cultural, historical or esthetical interest (Périmètre d'intérêt culturel, historique ou esthétique PICHE)
- ancient protected centres
- regulations for buildings in rural sites
- conservation of heritage sites
- remarkable trees and hedgerows
- structural schemes including maps of the landscape structure
- municipal regulations on architecture
- etc.

The importance of cultural and scenic aspects of the landscapes is apparent.

#### **5.2.4 Belgium in an international comparison**

- Major difference between the Belgian and Dutch situation is that Belgium consists of three rather autonomous federations whereas in the Netherlands the State acts as a responsible and leading authority for landscape policy (headlines)
- In Belgian there does not exist a territorial plan such as in Nota Landschap in the Netherlands, or the Landschaftsprogramm in the federal states of Germany;
- Belgium does not have a "landscape policy plan"
- The net effect of protection measures in the Flanders region adds to a total of 2.7% of the land surface. Within the Netherlands some 30% of the total land surface is falling under policy measures related to nature and landscapes
- Belgian landscape policies allow the designation of landscape protection areas that can include villages and countryside roads (scenic lanes). In the Netherlands,



landscapes are included in conservation programmes rather than protected by area designation under legislative regulation

- Protection of landscape is increasingly carried out from within the agricultural sector where this type of protection/management is slowly taking shape
- Sustainability, integration and economic objectives are not as explicitly mentioned as in Dutch policy documents

### 5.3 Germany

Administratively, Germany has a federal structure consisting of 16 states ('Bundesländer'). While these federal states enjoy a rather autonomous status, it is in the responsibility of the federal government to establish a legislative framework for policy measures that in turn have to be implemented by the federal states.

Table 6: Policies relevant for landscape and nature conservation policies in Germany (based on Pirscher, 1996)

<p><b>Landscape &amp; Nature Conservation Policies:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Federal Nature Conservation Law (1976, revised 2/2002)</li> <li>➤ Programme for the establishment and protection of nature and landscape areas of nationally representative significance (1979)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Designation of nature conservation areas, landscape protection areas and monuments of nature</li> <li>▪ Landscape planning</li> <li>▪ Compensation measures in case of impacts on nature and landscapes</li> <li>▪ Specifications by federal states</li> <li>▪ Responsibility for these "Large Projects of Nature Conservation" is in the hands of communities, districts ('Kreise') and NGOs;</li> </ul>
<p><b>Community Task for the Improvement of Agricultural Structure and Coastal Protection (GAK), programmes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Extensive arable farming</li> <li>➤ Extensification of grasslands</li> <li>➤ Promotion of organic farming</li> <li>➤ Region-specific measures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prohibition of herbicide application</li> <li>▪ Prohibition of pesticides</li> <li>▪ Prohibition of chemical fertilisers</li> <li>▪ Reducing stock density</li> <li>▪ Transfer from crop to grassland</li> <li>▪ Retention of existing extensive grasslands</li> <li>▪ Following EU guidelines 2092/91</li> <li>▪ Protection of specific biotopes</li> <li>▪ Protection of rare or endangered species</li> <li>▪ Attention to and conservation of typical landscape elements</li> <li>▪ Education and extension programmes</li> </ul>
<p><b>Spatial Planning Policies:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Federal Building Code (BAUGB) 1986, amended in 1990 by Reunification Treaty and in 1993 by Supplement Code</li> <li>➤ Federal Spatial Development Plan (Bundesraumordnungsprogramme)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Construction plan (Bebauungsplan)</li> <li>▪ Land use zoning plan (Flächennutzungsplan)</li> <li>▪ State Development Plan</li> <li>▪ Regional Development Plans</li> </ul>

The main legislative reference for nature conservation policy is the Federal Nature Conservation Act (Bundesnaturschutzgesetz). As the national framework legislation it defines the margins for nature conservation policy at the level of the federal state which are required to implement its main premises and can develop further initiatives and specifications. Each federal state has its own nature conservation act.

On the basis of this Act, different types of area protection schemes can be designated, such as national parks, nature parks, nature conservation areas, landscape conservation areas, natural monuments and protected landscape elements. The last two categories are relatively small-scale objects such as single trees or hedgerows. Besides the legal protection of the countryside through the designation of landscape protection areas and nature parks, large emphasis is put on the catalogue of legal measures that are associated with the instrument of landscape planning (see Box 1).

**BOX 1: German Federal Nature Conservation Act: Chapter Two - Landscape planning**

Art. 5 Landscape Programmes and Landscape Master Plans

(1) Regional requirements and measures which serve the interests of conservation of nature and of landscapes shall be laid down, taking into consideration overall planning principles and objectives of the territorial management and land planning, in the form of landscape programmes where the entire territory of a Land is concerned, and in the form of landscape master plans where specific areas of a Land are concerned.

(2) Requirements and measures bearing on territorial management which are defined in the framework of landscape programmes and landscape master plans shall, after being weighed against other measures and plans envisaged for a given area under the relevant planning provisions of the Länder, be incorporated into programmes and plans as specified in Art. 5 para. (1) sentences 1 and 2, as well as para. (3) of the Regional Planning Act (Raumordnungsgesetz).

(3) Where nature and landscape conservation requirements and measures are laid down in landscape plans applying to the territories of the Länder of Berlin, Bremen and Hamburg, these plans shall replace landscape programmes and landscape master plans.

Another important component of the law is Article 8 that defined the legal operations in the case of impact assessment and compensation ("Eingriffsregelung").

In both North-Rhine-Westphalia (NRW) and Lower Saxony (LS) – the two federal states that border directly to the Netherlands – the authorities responsible for the implementation of the Federal Nature Conservation Act are operating at three hierarchical levels, namely the highest, the higher and the lower agency for nature conservation and landscape. The highest nature conservation agency of North-Rhine-Westphalia is the Ministry for the Environment, Spatial Planning and Agriculture (MUR) whereas in Lower Saxony this responsibility has been transferred in 1985 from the Agricultural Ministry to the Environmental Ministry. The federal

ministries in Düsseldorf and Hannover are both technically and scientifically supported by the so-called federal research agencies (NRW: Landesanstalt für Ökologie und Forschung, LÖLF). These agencies are comparable with the role of Alterra by setting up inventories, establishing lists of endangered species and developing standard methodologies for all administrative and scientific bodies within the federal state. In both federal states, the higher nature conservation is located at the level of district authorities (“Obere Naturschutzbehörde der Bezirksregierungen” in LS, “Obere Landschaftbehörde der Regierungsbezirke” in NRW (!)), while the lower agencies are the “Untere Naturschutzbehörde” at the level of communities and autonomous cities (“kreisfreie Städte”).

Since both federal states have developed their own interpretation and legal frameworks for landscape conservation and planning, the following sections will provide some information about the main characteristics and differences.

### 5.3.1 North-Rhine-Westphalia

Key component of the federal nature conservation law of NRW is the landscape planning which has been introduced in 1975. The landscape plan (“Landschaftplan”) stands central to this legislation. The national authorities are not entitled to develop any landscape plans and it is at the level of the federal states that these instruments are being applied. However, while the landscape plans of the remaining federal states of Germany can only make recommendations and provide guidelines regarding the treatment of nature and landscape, the landscape plan of NRW has legal status and is part of the spatial planning framework. This has significant effects on the policy development in NRW and makes it stand apart from all other approaches in Germany. One of the special aspects of the NRW approach is – for example – that nature conservation and landscape protection areas are factually designated by means of the landscape plan. This also means, that the participation processes which involves all other relevant departments and stakeholders (“Träger öffentlicher Belange”) is taken place in the period of drawing up the landscape plan. By being highly integrative and horizontal in nature, the process of developing the landscape plan takes a considerable amount of time and is a very political process. At the end, are that are designated for recreation, landscape development, diversification etc are legally binding.

NRW’s nature conservation policy is embedded in the Land Development Plan (“Landesentwicklungsplan” = LEP) which settles questions of large spatial functions (e.g. traffic, military, energy issues).

Though being essentially an instrument of regional spatial planning, a new legal instrument, namely “Nature 2000” (not to be confused with the EU policy with a similar name!), became an integral part of LEP in 1990. Nature 2000 promotes the concept of ecological networks (“Biotopverbund”), making NRW the only federal state of Germany where an ecological network approach has been legally and planning-wise firmly established. The situation in NRW is hence comparable with the Dutch approach on the Ecological Main Structure.

### 5.3.2 Lower Saxony

In Lower Saxony, the development of a landscape plan is following the Landscape Framework Plan (“Landschaftsrahmenplan”) at the level of “Landkreise”, but has only advisory character and is hence more or less mono-disciplinary. Though not being legally binding, the development of the Landscape Framework Plan is one of the most resource-intensive planning procedures at the level of the ‘Landkreise’: substantial investments are being made in compiling information on landscape, land use and biodiversity, resulting in comprehensive inventories and area descriptions. The nature conservation administrations are operating under guidance of the higher agencies at the level of the district authorities – a fact that puts them frequently into political isolation within their own administration. Developing these frameworks is often carried out by private expert companies who spend 2 – 3 years with fieldwork, database construction and consultations. Because of this investment in terms of time and finances, finalised Landscape Framework Plans do have a certain political weight as the responsible agency feels that this process needs to pay off in the decision making process.

One peculiar aspect of the Nature Conservation Act of Lower Saxony (NNatG) is a special passage on the conservation status of a regionally typical hedgerow, the so-called “Wallhecken”. Landowners are required to maintain and improve these hedgerows. Due to this legal requirement, special hedgerow inventories have been carried out and form the basis for policy implementation and monitoring (e.g. Landkreis Aurich, LS).

### 5.3.3 Germany in an international comparison

- Like The Netherlands, Germany’s national policies provide the overall legal framework for all Federal States – setting a minimum requirements to be fulfilled and implemented;
- Nevertheless, the sub-national level (= Federal States) have substantial power and freedom in adapting and designing the concrete measures to be taken;
- As a consequence, the “Landscape Programmes” developed by the Bundesland-ministries can be compared to the goal and guideline setting instrument of the Dutch ‘Landscape Nota’;
- The German integrated and hierarchical landscape and spatial planning instruments provide strict and rather concrete guidelines for landscape conservation and maintenance;
- Landscape plans (especially in North-Rhine-Westphalia) have an affirmed juridical status whereas in the Netherlands landscape plans do not have this;
- Landscape area protection through site designation covers almost 30% of the country, which is only overtopped by Luxemburg’s which is almost entirely protected as a Nature Park. In this way, Germany is more comparable with Belgium than with the Netherlands;
- Specific landscape elements such as hedges or walls are frequently categorically protected by nature conservation policy throughout a whole federal state;

- The same accounts for some semi-natural habitat types that depend on extensive forms of management (cultural landscapes) – they are categorically protected by § 24 of the Federal Nature Conservation Act;
- The “Impact Regulation” makes clear provisions for drawing up “Accompanying Landscape Plans” in which all nature and landscape related aspects of a measure (e.g. urban settlement, road construction) are being settled;

#### **5.4 United Kingdom**

Policy development, implementation and monitoring in the field of nature and landscape conservation in the United Kingdom is in the responsibility of both the national government as well as of a number of regional authorities. While the Ministry of Agriculture, Fisheries & Food (MAFF) and the Department of the Environment (DoE) are taking a lead position, regional civil service departments in Wales, Scotland and Northern Ireland are taking up distinct functions as well. The region of England – which is of prior concern for this study as it is located closest to the Netherlands – is in the regional responsibility of MAFF itself. In England, the responsibility for nature conservation, countryside recreation and landscape is divided between English Nature (nature conservation) and the Countryside Agency (landscape and recreation).

Table 7: Policies relevant for landscape and nature conservation policies in United Kingdom (based on Ray & Whitby, 1996)

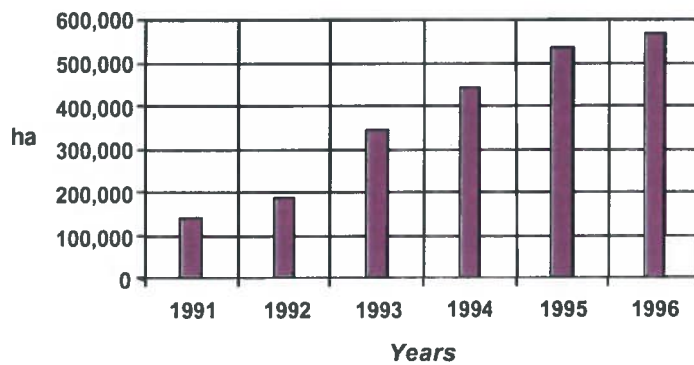
<p><b>Programmes operated by Government Agencies (Nature Conservation, Landscape Recreation):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sites of Special Scientific Interest (SSSI)</li> <li>➤ Countryside Premium Scheme</li> <li>➤ Hedgerow Renovation Scheme (Wales)</li> <li>➤ Area Conservation Schemes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Avoidance of potentially damaging operation</li> <li>▪ Regular individual surveys</li> <li>▪ Restrictive, no active habitat management</li> <li>▪ 1994: 6103 SSSI (20.000 sqkm)</li> <li>▪ set-aside scheme</li> <li>▪ promotion of: wooded margins, Brent gees pasture, meadowland, wildlife fallow;</li> <li>▪ 1996: 1300 km hedgerows</li> <li>▪ 10-years management scheme</li> <li>▪ National Parks (13,800 sqkm)</li> <li>▪ Areas of Outstanding Natural Beauty (34.000 sqkm)</li> <li>▪ National Scenic Areas (Scotland)</li> </ul>
<p><b>Programmes operated by the Ministry of Agriculture</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Environmentally Sensitive Area Scheme (ESA)</li> <li>➤ Countryside Access Scheme/ Tir Cymen</li> <li>➤ Habitat Scheme</li> <li>➤ Moorland Scheme</li> <li>➤ Organic Aid Scheme</li> <li>➤ Countryside Stewardship Scheme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prior to EU 2078/92</li> <li>▪ Specific management prescription according to landscape characteristics</li> <li>▪ Central: preventing intensification of grasslands</li> <li>▪ 10-years agreements</li> <li>▪ 1996: 2.7 mill hectares eligible</li> <li>▪ 5-years agreements</li> <li>▪ non-rotational set-aside of 2078/92</li> <li>▪ habitats according to regional priorities</li> <li>▪ 10 and 20 years options</li> <li>▪ upland moorland protection</li> <li>▪ restriction of livestock grazing</li> <li>▪ England: 58 agreements (1995)</li> <li>▪ Only England</li> <li>▪ Promotes conservation of certain habitat types and landscape elements (see Table 4)</li> </ul>
<p><b>Spatial Planning Policies:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Town and Countryside Planning Act (1990), amended in 1991 by the Planning and Compensation Act</li> </ul>	
<p><b>General measures affecting landscapes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rural Development Programme</li> </ul>	

The Countryside Agency that is concerned with the whole of the English countryside applied a comprehensive analysis to identify 181 'Landscape Character Areas' as integrated components within the natural areas. It can be concluded that the identification of landscapes builds upon basic information on ecological regions. 'The landscape character map of England' is conceptually part of 'building blocks' for landscape and nature conservation to form a single, easily understood framework. Local authorities and others working at a regional or county level are invited to use the framework as a useful bridge between national policies and programmes and their own interpretations of needs and demands. The map is supposed to 'deliver national consistency by serving as a starting point for developing more informed policies to help English agencies shape the landscape, wildlife and natural features of the future' (Somper, 2000).

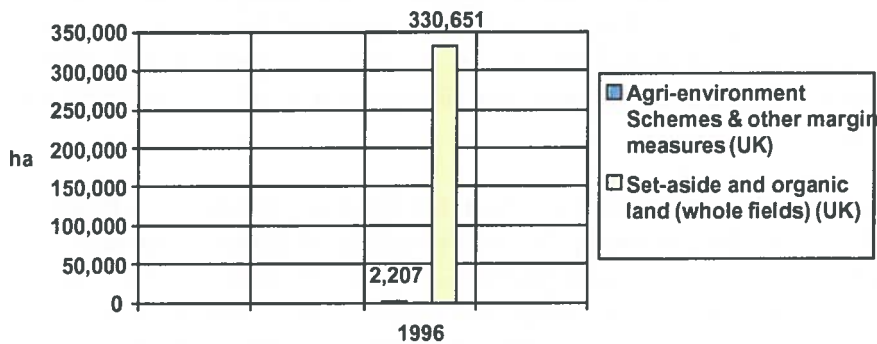
Table 8: Uptake of the Countryside Stewardship Scheme (MAFF 1995)

Landscape Types	Objectives	ha
Chalk & Limestone grassland	▪ management / improvement of calcareous grasslands	15,232
	▪ regeneration of chalk / limestone grassland on cultivated land	2,467
Coastal	▪ management / improvement of saltmarsh, cliff tops, sand dunes, coastal grazing	3,328
	▪ recreation of coastal vegetation on cultivated land	3,614
	▪ restoration of reedbeds, fen, carr	1,032
		28
Historic landscapes	▪ management / protection	7,732
	▪ restoration of cultivated land to pasture	1,410
	▪ restoration / management of old orchards	526
Lowland heath	▪ management / improvement of existing heath	9,888
	▪ recreation of heathland	540
Old meadow & pasture	▪	1,812
Uplands	▪ Regeneration of suppressed heather and heathermore on agricul. Improved land;	12,191
	▪ Restoration / management of hay meadows and pasture	652
	▪ Restoration of reedbed, fen, carr	11,032
Waterside	▪ Restoration / management of waterside land	24
	▪ Restoration of waterside landscapes of cultivated land	17,232
	▪ Restoration of reedbed, fen, carr	2,674
Hedgerow landscapes		289
TOTAL		91,937
Linear Features		km
Hedgerow restoration	▪ Hedgerow restoration work (agreed)	3,131
	▪ Hedgebank restoration (agreed)	130
Traditional walls	▪ Restoration	217
Field/grass margins	▪ creation	1,205
	Access	ha/km
	▪ Open	13,517 ha
	▪ Linear	371 km

### Area of agricultural land under commitment to environmental conservation



### Area of cereal margin under environmental management



### Length of hedgerows and walls

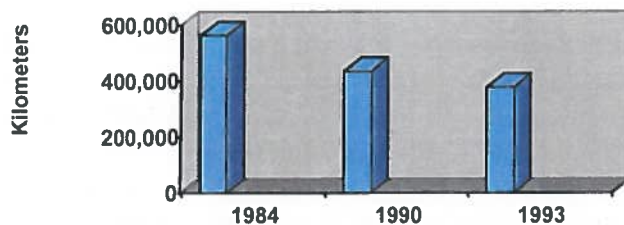


Figure 2-4: UK Landscape Indicators (OECD 1998)

## 5.4.1 Monitoring

Over the past decades a number of national surveys have been carried out. Amongst these, the Centre for Ecology and Hydrology (CEH, formerly ITE), has produced a series of studies of land-use change among which the main one (Barr et al., 1993) reports the comparative results of two examination of a sample of kilometre grid squares throughout the UK using satellite imaging with ground truth validation and survey. The resulting picture becomes increasingly detailed with each successive four-year study.



Starting in 1990, the monitoring activities are carried out as the Countryside Survey in a 10 years frequency (the last one in 2000).

The Countryside Character Initiative, led by the Countryside Agency, starts from the premise that the English countryside is special because of its diversity and variation in character. Countryside character is an expression of the way in which the natural and cultural elements of landscape combine to create a unique sense of place. Character assessment is now widely regarded as the principal tool for describing and analysing countryside character; while the environmental or quality of life capital approach offers a systematic and transparent way of identifying the benefits that society values.

Phase 1 of the Countryside Character Database project provided an initial set of baseline data on countryside character across England. The challenge of Phase 2 is to use and develop the Database to define indicators of change in countryside character and countryside quality. The role of the indicators will be to inform policy-makers on the implications of their decisions for countryside character and quality; and to help identify the different options for delivering a better countryside for future generations.

Phase 2 will also allow aim to expand upon the initial Database produced in Phase 1; firstly by validating the data; secondly by incorporating additional data sets and thirdly by integration with other related projects. Parallel projects, such as LUCS, NLUD and the Countryside 2000 Localised results and Pilot indicators of countryside quality should be closely co-ordinated with the Phase 2 developments. The aim should be to avoid duplication of effort, to learn from the results of each project and to mutually benefit from the outputs of each project.

The indicators will fulfil a commitment made by the UK government in the Rural White Paper<sup>1</sup> to “*publish a measure of change in countryside quality, including issues such as biodiversity, tranquillity, heritage and landscape character using analysis of the results of Countryside Survey 2000 and based on the Agencies’ character areas map*”. In addition, they will make an important contribution to the Countryside Agency’s ongoing work on national and regional state of the countryside reporting (also a Rural White Paper commitment), which is being undertaken in partnership with English Nature, English Heritage and other agencies.

As part of the UK contribution to the OECD conference on agri-environmental indicators (York, 1998), a series of landscape indicators have been presented (see Figure 2 – 4).

---

(1) <sup>1</sup> DETR & MAFF (2000) Rural White Paper, Our Countryside: The Future, Cm 4909, The Stationery Office, London.

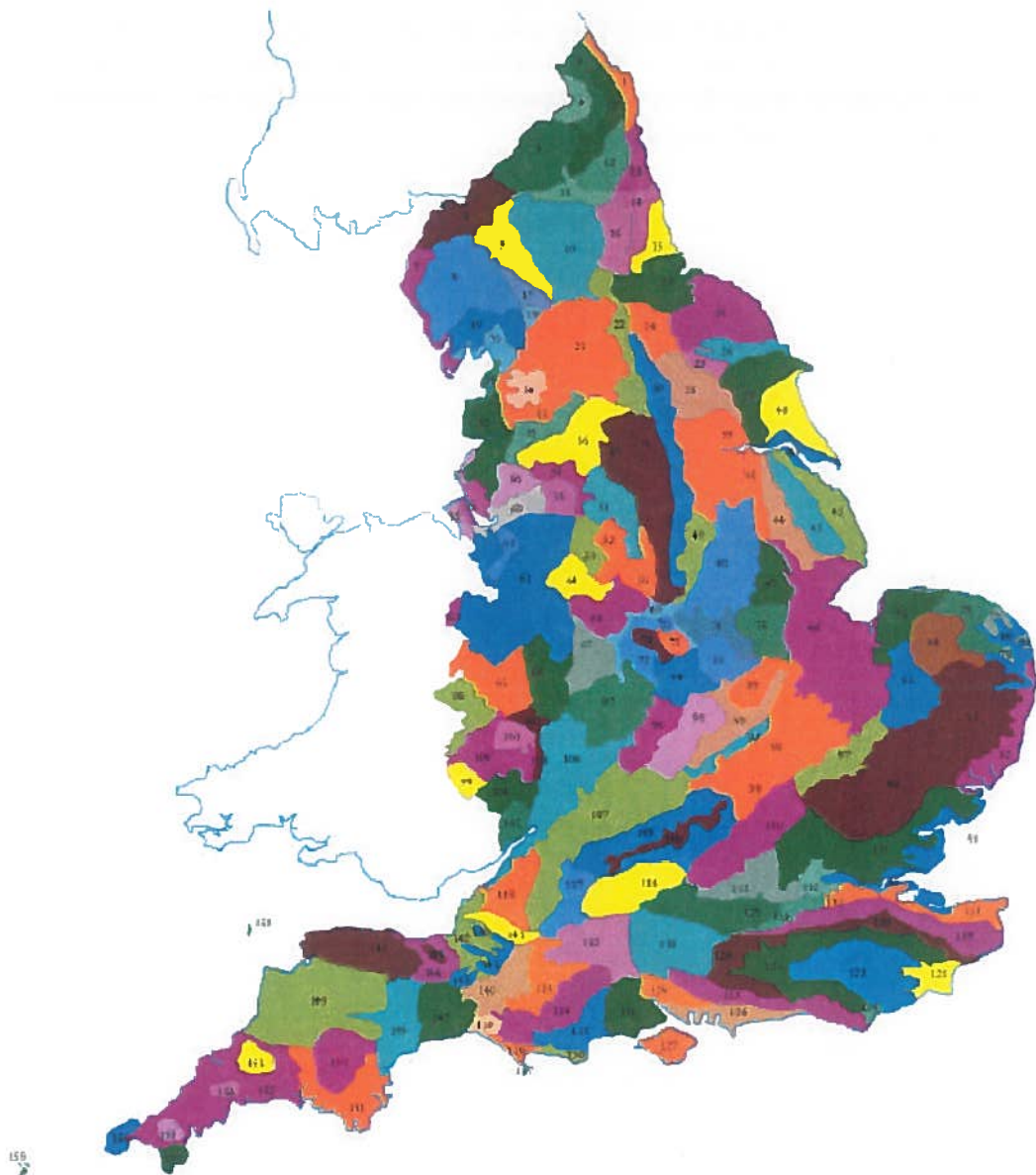


Figure 5: England's Landscape Character Areas

#### 5.4.2 England in an international comparison

- Landscape policy in England is the responsibility of the central government whereas in the Netherlands and Germany also regional and local governments have substantial responsibility;
- A clear and operational framework for landscape and nature exists in England; within the Netherlands an ecological main structure is in progress;
- Approach is mainly from an ecological point of view in England; abiotic elements are not commonly described or considered (Gray, 2001);

- With regard to the Landscape Character Assessment, England has taken a leading role in developing concepts and procedures, this way becoming a driving force at the European level for a more systematic and region-specific assessment of landscape types and values.

## 6 Conclusies

De conclusies die hier staan beschreven komen in volgorde overeen met de structuur van het rapport; eerst conclusies vanuit de literatuurstudie, daarna enkele conclusies uit het onderzoek naar de landschapsbeleidsplannen, vervolgens de case-studies en tenslotte conclusies vanuit het onderzoek naar de internationale context van het landschapsbeleid in Nederland en onze buurlanden.

### *Literatuurstudie*

- Op basis van de literatuurstudie blijkt dat er al veel onderzoek is uitgevoerd naar de succes- en faalfactoren van het landschapsbeleid. Echter; deze onderzoeken gaan niet specifiek op het landschap in. In dat opzicht is deze studie een aanvulling op de reeds bestaande rapporten
- Uit de literatuurstudie komen de volgende conclusies over de doorwerking van de Nota Landschap, succes- en faalfactoren naar voren:

#### *1 – Doorwerking gedachtegoed Nota Landschap*

De doorwerking van het gedachtegoed van de Nota landschap kent verschillende aspecten. De doorwerking van beleidscategorieën en concepten naar beleidsnota's op zowel provinciaal als gemeentelijk niveau is slecht te noemen. De begrippen identiteit en duurzaamheid komen in de beleidsnota's wel veelvuldig terug. De doorwerking tot op het concrete niveau van het landschap is onvoldoende. Vooral op onderdelen is te weinig aandacht voor de landschappelijke waarden.

#### *2 – Succes- en faalfactoren*

Succesfactoren:

- Aansprekende concepten (casco-benadering)
- Continuïteit in regelingen en financiën
- Opstellen van landschapsbeleidsplannen als voorwaarde voor verdere subsidie
- Interactieve beleidsvorming (bottom-up)
- Groeiende maatschappelijke belangstelling
- Begrippen identiteit en duurzaamheid worden opgepakt

Faalfactoren:

- Ingewikkelde regelingen, ondoorzichtig en te talrijk
- Onvoldoende sturing vanuit het Rijk
- Moeilijke en/of niet toetsbare doelen
- Te krappe budgetten
- Ontbreken van draagvlak door opdoen benadering

### *Landschapsbeleidsplannen*

- Effecten van landschapsbeleidsplannen en een differentiatie naar ruimtedruk, eigen vermogen en eigendom areaal terreinbeherende instanties hebben geen duidelijk beeld opgeleverd. Wel blijkt het criterium ruimtedruk enigszins differentiërend te werken; gemeenten met het hoge ruimtedruk lijken (noordzakerwijs?) meer te investeren in landschap dan die met een lage ruimtedruk. Opvallend is dat veel landschapsbeleidsplannen op de onderdelen aardkunde en cultuurhistorie zwak zijn uitgewerkt. Nog opvallender is dat een aantal plannen na gereedkomen in gemeentelijke bureauladen zijn blijven liggen. Oorzaken variëren van gebrek aan middelen voor uitvoer tot het 'overrulen' door grootschaligere ruimtelijke projecten (dijkverzwaring)
- In het kader van de landschapsbeleidsplannen is gebleken dat op hogere dan gemeentelijke niveaus er soms allerlei plannen met betrekking tot landschap spelen; dit overstijgt veelal het niveau van het landschapsbeleidsplan. Goed voorbeeld is de gemeente Amerongen die nadrukkelijk betrokken is bij het gebiedsgerichte beleid van de provincie Utrecht

### *Case-studies*

- De verzamelde cases leveren een beeld van het landschapsbeleid dat vaak als gevolg van de geringe hardheid ervan zich plooit naar de andere beleidsterreinen. Voor een aantal andere beleidsterreinen (natuur, ruimtelijke ordening, milieu, recreatie, landbouw) is steeds een vergelijking gemaakt met het landschapsbeleid en is algemeen beschreven waar de bottle-neck tussen twee beleidsterreinen uit bestaat

### *Internationale context van het Nederlandse landschapsbeleid*

Voor de internationale component is naar onze drie buurlanden gekeken; België, Duitsland en Engeland. Elk land heeft zijn eigen beleid en instrumentarium. De verschillen zijn groot. Ten opzichte van Nederland zijn er zowel overeenkomsten alsmede grote verschillen.

- In vergelijking met België valt op dat de centrale overheid geen grote rol speelt in het beleid ten aanzien van landschap. Vlaanderen en Wallonië bepalen in hoge mate zelf hoe met landschap om te gaan. Het lijkt erop dat dit heeft geresulteerd in een geringere aandacht voor landschap wat blijkt uit het geringere areaal beschermd landschap in Vlaanderen. Het behoud en beheer van landschap via agrarisch natuurbeheer en vanuit de cultuurhistorie begint een grotere rol spelen

- De situatie van het landschapsbeleid in Duitsland is ten opzichte van die in Nederland in hoge mate vergelijkbaar. De centrale overheid bepaalt op hoofdlijnen wat de richting is. De regionale overheden (deelstaten in Duitsland en provincies in Nederland) hebben vervolgens een belangrijke taak om het beleid van de centrale overheid verder in te vullen. Interessant zijn de landschapsplannen in Nord-Rhein-Westfalen waar deze een wettelijke status bezitten en dus ten uitvoer komen
  
- Het landschapsbeleid in Engeland is volledig in handen van centrale overheden en enkele regionale bestuurslagen. Er is een indeling gemaakt in 'Landscape Character Areas' (LCAs). Voor elk van deze 181 gebieden is een beschrijving beschikbaar. Het engelse instituut "Countryside Agency" is van plan een nieuwe "Landscape Character Assessment" op basis van indicatoren en LCAs ten uitvoer te brengen

## 7 Aanbevelingen

Analoog aan de volgorde bij de conclusies in het vorige hoofdstuk volgen hier enkele aanbevelingen:

### *Vanuit de literatuurstudie:*

- Versterk de sturing vanuit het Rijk vanuit het landschapsbeleid en daarmee de doorwerking naar provincies en gemeenten
- Kom tot een helder overzicht van beleidscategorieën en instrumenten en voorziet deze van toetsbare doelstellingen
- Monitoring van de effectiviteit van het beleid en de impact daarvan op het landschap
- Meer gebiedsgericht en integraal landschapsbeleid

### *Vanuit de landschapsbeleidsplannen:*

- Meer overleg over de planvorming op verschillende niveaus om te voorkomen dat het plan met een lager niveau 'overruled' wordt door dat van een hoger niveau
- Versterk het integrale karakter van landschapsbeleidsplannen
- Meer nadruk op het uitvoerende traject na het opstellen van een plan; koppel de subsidie voor het opstellen van een plan bijvoorbeeld aan het uitvoeren ervan

### *Vanuit de case-studies:*

- De positie van het landschapsbeleid ten opzichte van de andere beleidsterreinen dient sterker te worden; wellicht dat een wettelijke verankering hier een bijdrage aan kan leveren

### *Vanuit de vergelijking met de ons omringende landen:*

- In België begint agrarisch natuurbeheer en aandacht voor de Cultuurhistorisch landschapsbeheer langzaam vorm te krijgen. Deze aspecten kunnen in Nederland een grotere rol spelen in het integrale landschapsbeleid
- Het blijkt dat het opstellen en de implementatie van landschapsplannen zoals in Duitsland (Nordrhein-Westfalen) in Nederland ook duidelijker gedefinieerd moet worden – bijvoorbeeld door het opstellen van temporele mijlpalen gekoppeld aan inhoudelijke mijlpalen

- Een indeling van landschappen zoals in Engeland kan ook voor Nederland interessante perspectieven bieden, in het bijzonder wanneer ook socio-economische aspecten geïntegreerd kunnen worden

*Perspectieven voor verder onderzoek:*

- Voor betere toekomstige internationale samenwerking in de noordwest Europese regio is een aanbeveling om, internationale werkgroepen met deelnemers uit België, Duitsland (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) en Engeland, op te zetten. Het doel moet zijn om regionale prioriteiten voor internationale samenwerking te definiëren en gemeenschappelijke plannings- en ontwikkelingen (voor landschap en natuurontwikkeling in de noordwest Europese regio)
- Een van de eerste stappen voor internationale samenwerking is een overeenkomst over de landschapswetenschappelijke typologieën en criteria voor die beoordeling van landschappen; aanbeveling is om, het onderzoek aan actuele projecten zoals die voor Europese Raad over grensoverschrijdende landschappen, of het ESPON project, maar ook een EU-project over begeleidende maatregelen (ELCAI) te koppelen
- De eerste stap voor een regio-georiënteerd project kan een SEO project zijn waar een kaart met een overzicht over alle landschap en natuurwaarden van de noordwest Europese regio gepresenteerd worden. Op basis van die kaart kan vervolgens een eerste internationale vergadering georganiseerd worden



## Referenties

Aarsen, L.F.M. van den (red.), 1997. Landschapsinstrumentarium breed bekeken. Wageningen, IKC Natuurbeheer, Achtergronddocument NVK-deelproject 7.  
Feiten en cijfers, 2000. IKC-N, Wageningen.

Ancker, H. en P. Jungerius, 2000. Aardkundige waarden en ruimtelijke ordening: het gemeenteniveau. G&L, Ede.

Antrop, M., Van Damme, S., Dhondt, A., & Matthyssen, E. (1994). Versnippering van de open ruimte. In: Verbruggen, A. (ed.) 1994. Leren om te keren, Milieu- en natuur-rapport Vlaanderen. Vlaamse Milieumaatschappij, Garant, Leuven, pp.449-471

Barr, C.J., Bunce R.G.H., Clarke, R.T., Fuller, R.M., Furse, M.T., Gillespie, M.K., Groom, G.B., Hallam, C.J., Hornung, M., Howard, D.C. and Ness, M.J. (1993) Countryside Survey 1990, ITE. Countryside 1990 Series, Volume 2

Bond Beter Leefmilieu, 1996. Op zoek naar een duurzame landbouw. Cahier 19, BBL, Brussel

Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT), see LEPUR Laboratoire d'Etude en Planificatiojn Urbaine et Rurale(Ulg-FUSAGx), p/a Faculté universitaire des sciences agronomiques de Gembloux, Laboratoire d'Aménagement des Territoires, Passage des Déportés 2, 5030 Gembloux

De Borgher, M., 2002. Toelichting bij het decreet van 21 december 2001 tot wijziging van het decreet van 16 april houdende bescherming van landschappen. Monumenten & Landschappen, 21, 1, Binnenkrant, 2-4

De Jong, D. 1999. Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitive configuratie in het grensoverschrijdende natuurbeleid. Proefschrift, Katholieke Universiteit Nijmegen, 260 pages

Evaluatie NBL-beleid 1999.

Gray, J.M., 2001. Geomorphological conservation and public policy in England: A geomorphological critique of English nature's natural areas' approach. In: Earth surface processes and landforms, 26, 1009-1023.

Herngreen, R., 1997. Het bemiddelde landschap. Essay.

Hofkens, E. & Roossens, I. (eds.), 2001. Nieuwe impulsen voor de landschapszorg. De landschapsatlas, baken voor een verruimd beleid. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Monumenten en Landschappen, Brussel, 191 pp.

MAFF 1995. Consultation Document: Environmental Land Management Schemes in England, Ministry of Agriculture, Fisheries & Food.

Ministerie van LNV, 1990. *Natuurbeleidsplan. Regeringsbeslissing*. Den Haag.

Ministerie van LNV, 1992. *Nota Landschap, Regeringsbeslissing Visie Landschap*. Den Haag.

Ministerie van LNV, 1995. *Discussienota Visie Stadslandschappen*. Den Haag

Ministeries van LNV en VROM, 1993. *Structuurschema Groene Ruimte. deel 3: Kabinetsstandpunt*. Den Haag.

Ministerie van VROM, 1990. *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening Extra. Deel 1: ontwerp – planologische kernbeslissing*. Den Haag

Ministeries van WVC en VROM, 1991. *Ruimte voor architectuur. Nota architectuurbeleid*. Den Haag

Ministeries van WVC en VROM, 1996. *De architectuur van de ruimte. Nota over het architectuurbeleid 1997-2000*. Den Haag

Pirscher, F. 1996. German Country Report for the inventory on Landscape and Nature Conservation, presented to the EU workshop on "Landscape and Nature Conservation". In: Umstätter, J. & Dabbert, S. 1996. Policies for Landscape and Nature Conservation in Europe. An inventory to accompany the workshop on "Landscape and Nature Conservation" at the University of Hohenheim, Germany (26 – 29. September 1996).

Pleijte, M., 2001. *WCL's ingekleurd: monitoring en evaluatie van het beleid*. Alterra, Wageningen.

Raad voor het landelijk gebied, 1998. 'Made in Holland' – Advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit.

Ray, C. & Whitby, M. 1996. United Kingdom Country Report for the inventory on Landscape and Nature Conservation, presented to the EU workshop on "Landscape and Nature Conservation". In: Umstätter, J. & Dabbert, S. 1996. Policies for Landscape and Nature Conservation in Europe. An inventory to accompany the workshop on "Landscape and Nature Conservation" at the University of Hohenheim, Germany (26 – 29. September 1996).

RIVM, IKC-N, IBN-DLO, SC-DLO, 1997. *Natuurverkenning 97*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.

Somper, C., 2000. Countryside character and natural areas – combining landscape and biodiversity. pp 45-50. In: Wascher, D. (ed.), 2000. Landscapes and Sustainability. Proceedings of the European Workshop on landscape assessment as a policy tool; 25th-26th March 1999 Strasbourg, organised by the European Centre for Nature Conservation and the Countryside Agency of England, United Kingdom, Tilburg, 94 pages

Van Hoorick, G., 2000. Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg, Intersentia Rechtswetenschappen, Antwerpen – Groningen, 841 pp.

Vanslebrouck, I. & Van Hylbroeck, G., 1996. Belgian Country Report for the inventory on Landscape and Nature Conservation, presented to the EU workshop on “Landscape and Nature Conservation”. In: Umstätter, J. & Dabbert, S. 1996. Policies for Landscape and Nature Conservation in Europe. An inventory to accompany the workshop on “Landscape and Nature Conservation” at the University of Hohenheim, Germany (26 – 29. September 1996).

Verbruggen, A., 1994. Inleiding in Lereren om te keren, Milieu- en natuur-rapport Vlaanderen. Vlaamse Milieumaatschappij, Garant, Leuven, pp. 35-41.

## Bijlage

### Verklaring afkortingen in tabel

AW = Aardkundige waarden

CH = Cultuurhistorie

ECO = Ecologie

VIS = Visuele aspecten (beplantingen)

### Verklaring scores in tabel

- betekent niet in landschapsbeleidsplan genoemd / geen aandacht aan besteed

0 betekent beperkte aandacht in het landschapsbeleidsplan

+ betekent ruime aandacht in het landschapsbeleidsplan

### **Top-5 Ruimtedruk**

#### Borssele

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	0	+	+	+
Visievorming	0	+	+	+
Planvorming	0	+	+	+
Uitvoering	0	0	0	+

#### Ede

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	+	+	+	+
Uitvoering	-	0	0	+

#### Leusden

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	0	+	0
Visievorming	0	+	+	+
Planvorming	-	0	+	+
Uitvoering	-	-	-	0

#### Amersfoort

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	0	+	0
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	?	?	?	?

#### De Ronde Venen

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	0
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	+	0	+	+
Uitvoering	-	-	-	+

### Low-5 Ruimtedruk

#### Diepenheim

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	0	0	+	0
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	-	0	+	+

#### Nieuwleusen

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	-	+	+	+
Visievorming	-	+	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	-	-	-	-

#### Hengelo (Gelderland)

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	0	0	+	+
Visievorming	-	-	+	+
Planvorming	-	-	0	+
Uitvoering	-	-	-	-

#### Sluis (Zeeland)

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	0	+	+	+
Uitvoering	-	-	-	-

#### Aalten

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	-	-	-	-
Planvorming	-	-	-	+
Uitvoering	-	0	-	+

### Top-5 Eigen vermogen

#### Someren

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	+	+	+
Planvorming	0	+	+	+
Uitvoering				

#### Steenwijk

	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	-	-	-	-

Hummelo en Keppel				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	-	-	+	+
Skarsterlan				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	+	+	+
Planvorming	0	0	+	+
Uitvoering	-	-	-	-
Asten				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	+	+	+	+
Uitvoering	-	-	0	+
<b>Low-5 Eigen vermogen</b>				
Nieuwe Pekela				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	0	+	+	+
Visievorming	-	+	+	+
Planvorming	-	+	+	+
Uitvoering	-	-	-	-
Simpelveld				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	0	+	+	+
Uitvoering	?	?	?	?
Goes				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	0	0	0	+
Uitvoering	-	-	-	-
Neerijnen				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	+	+	+	+
Uitvoering	?	?	?	?

Heino				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	+	+	+	+
Uitvoering	?	?	?	?

#### Top-5 Eigendommen NM-SBB-PLS

Heeze				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	+	+	+
Planvorming	0	+	+	+
Uitvoering	?	?	?	?

Leersum				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	-	0	+	+
Planvorming	-	0	+	+
Uitvoering	-	-	-	-

Amerongen				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	-	-	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	-	-	-	-

Ermelo				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	+	+	+	+
Uitvoering	+	+	+	+

Westerveld				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	?	?	?	?

#### Low-5 Eigendommen NM-SBB-PLS

Westervoort				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	0	+	+	+
Planvorming	0	0	+	+
Uitvoering	-	-	-	-



Hengelo (Gelderland)				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	0	0	+	+
Visievorming	-	-	+	+
Planvorming	-	-	0	+
Uitvoering	-	-	-	-
Ambt-Delden				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	0	+	+	+
Visievorming	0	0	+	+
Planvorming	0	0	+	+
Uitvoering	?	?	?	?
Alphen a/d Rijn				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	-	+	+	+
Planvorming	-	0	+	+
Uitvoering	-	-	-	-
Dodewaard				
	AW	CH	ECO	VIS
Inventarisatie	+	+	+	+
Visievorming	+	+	+	+
Planvorming	-	-	+	+
Uitvoering	?	?	?	?