

Theo Vogelzang (LEI)  
Paul van der Wielen (LEI)

November 2007

Projectnummer 30800

LEI, Den Haag

## **Landschapsgericht Ontwikkelen**

Een studie naar behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit via het RO-instrumentarium en mogelijkheden en beperkingen van de nieuwe Wro



# Inhoud

	Blz.
<b>Samenvatting</b>	5
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	11
1.2 Doel en onderzoeksvragen	12
1.3 Opdrachtgever en doelgroep	13
1.4 Afbakening	13
1.5 Methodologie	15
1.6 Leeswijzer	16
<b>2. Het huidige landschapsbeleid in de ruimtelijke ordening</b>	17
2.1 Over generiek en specifiek landschapsbeleid	17
2.2 Over restrictief en ontwikkelingsgericht landschapsbeleid	17
2.3 Over kernkwaliteiten en basiskwaliteit van het landschap	18
2.4 Samenvatting	20
<b>3. Het bestemmingsplan en de landschappelijke kwaliteit onder de huidige WRO: inventarisatie van meningen uit het veld</b>	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Ervaringen van gemeenten met de huidige WRO	21
3.3 Ervaringen met de flex-instrumenten uit de WRO	23
3.4 Samengevat: positieve en negatieve ervaringen	25
<b>4. Uitgangspunten en instrumenten van de Wro ten behoeve van behoud En ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit</b>	26
4.1 Inleiding	26
4.2 De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen	26
4.3 Over de koppeling tussen landschapsbeleid en juridisch instrumentarium	28
4.4 Instrumenten van de Wro die van belang zijn voor landschappelijke kwaliteit	28
4.5 Mogelijkheden en beperkingen van de Wro inzake landschappelijke kwaliteit	33
4.6 Samenvatting	36

	Blz.
<b>5. Cases</b>	38
5.1 Inleiding	38
5.2 Dinkelland	38
5.3 Case Nieuwveense Landen in Meppel	40
5.4 Case Noord-Holland noord (Beeldkwaliteitsplan in de Noordboog)	44
5.5 Algemene leerpunten uit de cases	47
<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	48
6.1 Inleiding	48
6.2 Conclusies	48
6.3 Aanbevelingen	49
<b>Literatuur</b>	51
<b>Bijlagen</b>	
1. Lijst van geïnterviewden	55
2. Flexibiliteitsinstrumenten voor gemeenten uit het vigerende algemene wettelijk kader voor ruimtelijke inrichting voor het vaststellen, handhaven, waarborgen en veranderen van het bestemmingsplan	57
3. Veranderingen van WRO naar Wro per overheidslaag	59
4. Opzet voor een gemeentelijke adviescommissie 'Ruimtelijke kwaliteit'	61

## Samenvatting

Landschap is een belangrijk element voor de levenskwaliteit en het welbevinden van mensen. Het landschap bevat specifieke kwaliteiten gericht op natuur, cultuur, gebruik en beleving. Behoud en ontwikkeling van de specifieke kwaliteiten van het landschap is in de laatste decennia in Nederland niet vanzelfsprekend geweest.

De Wet Ruimtelijke Ordening, zowel in oude stijl (WRO) als in toekomstige - per 1 juli 2008 - stijl (Wro) biedt in principe een aantal handvatten om het landschap te behouden en te ontwikkelen. Het ministerie van LNV is op rijksniveau het verantwoordelijke ministerie voor landschap en draagt op landelijk niveau, samen met het ministerie van VROM, de verantwoordelijkheid voor behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in ons land. Ook de provincies hebben hun verantwoordelijkheid op dit vlak. Toepassing van de Wro zal echter vooral een zaak worden van de gemeenten. De werkwijze van gemeenten onder de nieuwe Wro zal voor een groot deel bepalen of de ministeries van LNV en VROM hun doelstellingen voor de ruimtelijke kwaliteit in ons land ook daadwerkelijk kunnen realiseren.

De aanleiding voor deze studie was de constatering bij het ministerie van LNV dat volgens veel gemeenten de huidige bestemmingsplannen het ontwikkelen van landschapskwaliteit bemoeilijken. Het landschap is geen concrete grondgebruiksfunctie en daarmee is er geen bestemming 'landschap' mogelijk, waarmee landschapskwaliteiten gewaarborgd kunnen worden in het bestemmingsplan. Ontwikkeling van landschapskwaliteit is in principe wel mogelijk door de bestaande flexibiliteitsinstrumenten uit de WRO te gebruiken. Flexibiliteit slaat hierbij op de mogelijkheid van het bevoegde gezag om bepaalde instrumenten in te zetten om ontwikkelingen eventueel versneld en in afwijking van het vigerende bestemmingsplan mogelijk te maken. De vraag voor deze studie was te analyseren in hoeverre gemeenten door middel van de huidige bestemmingsplannen en het al dan niet gebruiken van flex-instrumenten landschapskwaliteit weten te realiseren en of de toepassing van de Wro hiertoe meer kansen zal bieden. De centrale onderzoeksvraag voor deze studie luidt daarom: *Hoe kan de landschappelijke kwaliteit in ons land nu en in de toekomst met behulp van het bestemmingsplan behouden en versterkt worden?*

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- welke mogelijkheden en ervaringen hebben gemeenten nu reeds bij het uitvoeren van bestemmingsplannen buitengebied ten aanzien van het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteit?
- in hoeverre zouden bestaande flex-instrumenten uit de WRO reeds oplossingen kunnen bieden om meer landschapsgericht te werken?
- welke mogelijkheden en beperkingen brengt de nieuwe Wro met zich mee, met name voor gemeenten, om landschapsgericht te werken?

In deze studie werken we deze vragen uit aan de hand van een kort overzicht van het landschapsbeleid in de huidige ruimtelijke ordening in ons land (hoofdstuk 2), een analyse

van de bijdrage van de huidige WRO (en dan met name de huidige bestemmingsplannen) aan de landschappelijke kwaliteit in ons land (hoofdstuk 3), een analyse en beoordeling van de te verwachten bijdrage van de nieuwe Wro aan die kwaliteit (hoofdstuk 4) en een schets van de gang van zaken in een tweetal gemeenten en een regio in ons land (hoofdstuk 5). De studie eindigt met enkele conclusies en aanbevelingen.

Om de bestaande en de gewenste landschapskwaliteit te duiden worden in het huidige beleid de begrippen basiskwaliteit en kernkwaliteit gehanteerd. Hoe het landschapsbelang in de politieke besluitvorming wordt betrokken hangt in grote mate af van de doelstelling (behoud of ontwikkeling) die door de betrokken overheid voor het landschap is geformuleerd. Daarbij is ook de rol en betrokkenheid van vertegenwoordigers van het landschapsbelang in de planfase en besluitvorming van groot belang, evenals het feit dat de doelstellingen voor het landschap al dan niet op regionaal en lokaal niveau geldend zijn en concreet zijn omschreven. Het is momenteel ook nog niet juridisch afdwingbaar dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gekoppeld worden aan ontwikkelen van landschapskwaliteit. Door onvoldoende operationalisatie van de landschapsdoelen wordt bij ruimtelijke afwegingen in veel gevallen eenvoudiger getoetst op behoud van het bestaande landschap dan op de ontwikkeling van het landschap. Daarmee komt er van kwaliteitsverbetering van het generieke landschap over het algemeen nog weinig terecht.

Inventarisatie van de ervaringen van een aantal gemeenten en provincies met de huidige WRO leveren een aantal positieve en negatieve punten op voor het versterken van de landschappelijke kwaliteit in het buitengebied.

Positieve ervaringen zijn de volgende:

- de mogelijkheden bestaan reeds om in de bepalingen bij een bestemming (in het bestemmingsplan) landschappelijke waarden op te nemen. Dat gebeurt ook al in veel gevallen. Art 11 WRO (de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid) stelt B&W in staat om deze bepalingen bij een bestemming toe te voegen/te wijzigen. Artikel 11 is één van de flex-instrumenten die onder de nieuwe Wro blijft bestaan;
- de WRO heeft zeker geleid tot positieve resultaten in lokaal en regionaal landschapsbeleid, bijvoorbeeld door koppeling van een nieuwe activiteit aan een investering in ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit (aanleg- en sloopvergunning);
- onder de WRO kan een gemeente ruimte geven aan ontwikkelingen die de landschappelijke kwaliteit versterken door flexibel om te gaan met het bestemmingsplan. Lokaal en regionaal zijn er positieve ervaringen opgedaan met landschapsverbeteringen waarbij een nieuwe ruimtelijk ontwikkeling bestaande landschapsversturende elementen vervangt of inpast.

Negatieve ervaringen zijn de volgende:

- hoewel het verlies aan landschapskwaliteit niet sec toe te schrijven is aan de WRO, heeft de inzet van instrumenten uit de WRO het opgetreden verlies aan landschapskwaliteit niet kunnen voorkomen;
- flex-instrumenten die landschapsgericht ontwikkelen mogelijk maken, worden veelal niet primair ingezet voor de ontwikkeling van het landschap. De toepassing van een flex-instrument wat artikel 19 WRO biedt, heeft veel negatieve impact op de landschapskwaliteit in ons land gehad;

- er is volgens betrokkenen sprake van een onduidelijke verantwoordelijkheids-verdeling tussen de verschillende overheidslagen voor wat betreft behoud en ontwikkeling van het generieke landschap. Concrete doelstellingen voor landschapsbehoud en ontwikkeling ontbreken in veel beleidsdocumenten: het niveau van de gewenste basiskwaliteit voor landschap is regionaal niet bepaald en het toezicht erop (monitoring) is op nationale schaal beperkt.

Wanneer we bezien hoe een en ander geregeld is in de nieuwe Wro kan geconstateerd worden dat daarin een aantal zelfstandige projectprocedures - met bijbehorende coördinatieregelingen rond sturing - worden geïntroduceerd. Tevens blijven er mogelijkheden voor hogere bestuurslagen om invloed uit te oefenen op de inhoud van besluiten van lagere bestuurslagen. Dit kan voor behoud en ontwikkeling van het landschap positief dan wel negatief gaan uitwerken. De werkbaarheid van dit wettelijke kader voor de praktijk is moeilijk te voorspellen.

Toch zijn er wel degelijk een aantal kansen te benoemen. Bij iedere ruimtelijke ingreep of bij iedere vergunningverlening is de afweging van het bevoegd gezag essentieel of optimaal rekening wordt gehouden met landschapskwaliteit. Een gemeentelijke landschapsconsulent en/of een ingestelde adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit kan het bevoegd gezag daarbij assisteren. Daarom is het instellen en functioneren van een landschapsconsulent/adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit een kans voor behoud en ontwikkeling van het generieke landschap. Ook het landschapsontwikkelingsplan (LOP) kan een belangrijke functie hebben voor het behoud van landschappelijke kwaliteit, met name door een mogelijke koppeling aan de structuurvisie die elke gemeente onder de nieuwe Wro moet maken. Een goede effectuering van het LOP in een landschapsparagraaf van de structuurvisie is een goede kans voor het versterken van de landschappelijke kwaliteit in een gebied.

Op gemeentelijk niveau is één integrale structuurvisie het meest gewenst. In die integrale structuurvisie kan landschapskwaliteit dan volwaardig meegenomen worden als onderdeel van alle andere ruimtelijke opgaven en vereisten in de betreffende gemeente. Het rijk zou vanuit het landschapsbelang vooral moeten stimuleren dat op provinciaal en gemeentelijk niveau één integrale structuurvisie (en één integrale uitvoeringsagenda) wordt opgesteld, waarin de landschapskwaliteiten en -doelstellingen voor het betreffende gebied concreet zijn geformuleerd naast de andere ruimtelijke beleidsdoelstellingen die daar gelden.

De overgang van streekplan naar provinciale structuurvisie is een geschikt moment voor het provinciaalbestuur om - in overleg met andere betrokken overheden - de landschapsdoelstellingen voor haar grondgebied te verduidelijken. Daarbij is het van belang om deze doelstellingen zo duidelijk mogelijk weer te geven (in termen van locatie en type landschapsversterking), zodat ruimtelijke ingrepen die voorzien worden in bestemmingsplannen getoetst kunnen worden aan de landschapsdoelen in de provinciale structuurvisie.

Voor behoud en ontwikkeling van het landschap is het ook belangrijk dat er door gemeenten een koppeling tussen het geformuleerde beleid in een structuurvisie en het bestemmingsplan wordt gemaakt. Het is zeker mogelijk om landschappelijke waarden in het bestemmingsplan te beschermen via bijvoorbeeld andere bestemmingen, gebruiks-

voorschriften en aanleg- en sloopvergunningen. Gemeenten zijn echter niet verplicht een koppeling te maken tussen hun landschapsbeleid zoals vastgelegd in het LOP, en handhaving met het toetsingskader (het bestemmingsplan). Zij kunnen die koppeling echter wel vrijwillig aanbrenge. Daarmee kan het LOP juridisch veel harder worden dan een beleidsbesluit over landschap. Een gemeente kan het LOP dan bijvoorbeeld verbinden aan criteria voor het verlenen van de in het bestemmingsplan geregelde bouwvergunningen. Actualisatie van bestemmingsplannen biedt ook kansen om landschapskwaliteit (zoals in het LOP of in de nieuwe structuurvisie geformuleerd) te koppelen aan afwegingen voor de verschillende bestemmingen.

In enkele cases van gemeenten en regio's die reeds ervaring hebben met landschapsgericht werken onder de huidige WRO en nu actief zijn met zich voor te bereiden op het werken met de nieuwe Wro is uitgewerkt wat het voorgaande nu in de praktijk kan gaan betekenen. Het betreft hier de gemeenten Dinkelland en Meppel en de regio Noord-Holland Noord. Uit deze cases komen in grote lijnen de volgende leerpunten naar voren:

- geregelde actualisatie van het bestemmingsplan biedt kansen voor het steviger formuleren van landschapskwaliteiten en doelstellingen in dat plan. Een LOP helpt om deze kwaliteiten zorgvuldig en accuraat op te nemen in dat plan;
- alhoewel het opstellen van een LOP niet verplicht is, zijn er voor gemeenten die nog geen LOP hebben voorbeelden te over die gebruikt kunnen worden als leidraad. Intergemeentelijke LOP's verdienen de voorkeur vanuit het perspectief van regiogebonden landschapsbehoud/ontwikkeling. Kennis over het hoe, wat en waarom van het opstellen van LOP's, zou door de ministeries van LNV en VROM actief verspreid kunnen worden;
- gemeente en provincies kunnen elkaar helpen om hun verantwoordelijkheid voor behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit te nemen door koppeling van structuurvisies (provinciaal en gemeentelijk), LOP en bestemmingsplan. Daarmee kan op beide bestuurlijke niveaus behoud en ontwikkeling van het landschap concreet in beeld gebracht worden en gekoppeld worden aan concrete acties;
- het gemeentelijke beeldkwaliteitsplan dient onder de Wro als toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ingrepen. Maar het beeldkwaliteitsplan is tevens een onderbouwing van 'het ontwikkelen met kwaliteit' op projectniveau. Daarmee moet dit plan door een ruimtelijke ontwikkelaar geheel vormvrij worden opgesteld. Dat is lastig, maar wel wenselijk.

Op basis van deze studie zijn de volgende *conclusies* geformuleerd:

- door onvoldoende operationalisatie van de landschapsdoelen wordt bij ruimtelijke afwegingen eenvoudiger getoetst op behoud dan op ontwikkeling van het bestaande landschap. Gemeenten waarderen het collectieve landschapsbelang niet altijd voldoende. Andere belangen en ruimtelijke opgaven prevaleren in veel gevallen boven investeringen in landschappelijke kwaliteit;
- landschappelijke kwaliteit is tot op heden geen functie die via het bestemmingsplan direct te borgen is. Indirect is dit wel mogelijk via bijvoorbeeld andere bestemmingen, gebruiksvoorschriften en aanlegvergunningen;



- het landschapsbelang is gediend bij actuele bestemmingsplannen, waarbij provinciale en gemeentelijke visies op landschap (zoals verwoord in LOP of streekplan/structuurvisie) integraal betrokken worden;
- er zijn voldoende flex-instrumenten in de huidige WRO die landschapsgericht werken mogelijk maken en er wordt in de huidige praktijk ook veelvuldig gebruik gemaakt van die flex-instrumenten. Flex-instrumenten worden over het algemeen echter niet ingezet voor het ontwikkelen van landschappelijke kwaliteit. Flex-instrumenten zijn meestal gericht op realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen die bestaande landschappelijke kwaliteiten juist aantasten en/of verminderen;
- de mogelijkheden voor behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit onder het huidige WRO-regime kunnen ook onder de Wro worden voortgezet. Het klimaat voor die mogelijkheden verandert niet wezenlijk. Het risico is wel aanwezig dat het projectbesluit onder de nieuwe Wro hetzelfde gaat functioneren als artikel 19 van de huidige WRO. Daar staat tegenover dat via AmvB's en provinciale verordeningen door het rijk en de provincie wel inhoudelijk invulling gegeven kan worden aan regionale ruimtelijke c.q. landschappelijke kwaliteit;
- landschapskwaliteiten kunnen met name ontwikkeld worden door ingrepen in het landschap te koppelen aan andere ruimtelijke ingrepen. Dit pleit voor het opstellen van een integrale Structuurvisie door gemeenten, waarin het landschapsbelang een duidelijke plaats krijgt.

Op grond van het voorgaande worden in deze studie de volgende *aanbevelingen* gedaan:

- het rijk zou vanuit het landschapsbelang vooral moeten stimuleren dat op provinciaal en gemeentelijk niveau één integrale structuurvisie (en één integrale uitvoeringsagenda) wordt opgesteld, waarin de landschapskwaliteiten en -doelstellingen voor het betreffende gebied concreet zijn geformuleerd naast de andere ruimtelijke beleidsdoelstellingen die daar gelden;
- de overgang van streekplan naar provinciale structuurvisie is een geschikt moment voor het provinciale bestuur om - in overleg met andere betrokken overheden - de landschapsdoelstellingen voor haar grondgebied te verduidelijken. Daarbij is het van belang om deze doelstellingen zo duidelijk mogelijk weer te geven (in termen van locatie en type landschapsversterking), zodat ruimtelijke ingrepen die voorzien worden in bestemmingsplannen getoetst kunnen worden aan de landschapsdoelen in de provinciale structuurvisie;
- breng op gemeentelijk niveau een koppeling tussen structuurvisie en bestemmingsplan aan. Neem als gemeente landschapskwaliteit in de toelichtende bepalingen van het bestemmingsplan op;
- flex-instrumenten (zoals het projectbesluit) kunnen meer worden benut voor het integraal ontwikkelen van meerdere functies in het buitengebied, waaronder het landschap. Daarmee kan het landschap in ons land van de inzet van deze flex-instrumenten profiteren;
- koppel als gemeente de LOP's aan een concrete uitvoeringsagenda. Een LOP kan gemeenten houvast bieden bij nadere uitwerking van de gebiedsspecifieke landschapskwaliteit binnen haar grondgebied. Het landschapsbelang kan steviger in een

- gemeentelijke structuurvisie worden verwerkt op het moment dat er een actueel LOP ligt, waarin landschapsdoelen concreet zijn vastgelegd en geagendeerd;
- bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moet telkens de vraag gesteld worden hoe deze voorgestane ruimtelijke activiteit een bijdrage gaat leveren aan de geformuleerde landschapsdoelstelling voor het gebied. Initiatiefnemer(s) van een nieuwe ruimtelijke ingreep zouden in dat geval heel concreet moeten beschrijven wat de bijdragen van het initiatief in hun ogen is voor de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit. Zo'n motivering kan volledig vormvrij worden gelaten, waardoor administratieve lasten voor de initiatiefnemer niet noemenswaardig toenemen;
  - bij gemeenten kan de verantwoordelijkheid voor het landschapsbelang het beste vertegenwoordigd worden door één ambtenaar die alle nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (en vergunningenaanvragen met ruimtelijke effecten) beoordeeld: een landschapscoördinator. De rijksoverheid zou het aanstellen van een landschapscoördinator per gemeente kunnen stimuleren en faciliteren. De provincies kunnen gemeenten eventueel advies aanbieden van een provinciale landschapsconsulent. Een andere vorm waarvoor gekozen kan worden is een gemeentelijke adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit (zie volgende aanbeveling);
  - het rijk zou gemeenten kunnen stimuleren om 'Adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit' in te stellen. Deze adviescommissie zou dan een rol kunnen krijgen in het planvormingsproces bij ruimtelijke ingrepen. In de commissie zouden vertegenwoordigers en experts van publieke en maatschappelijke organisaties op het terrein van ruimtelijke kwaliteit (zoals natuur, landschap en cultuurhistorie) plaats kunnen nemen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Landschap is een belangrijk element voor de levenskwaliteit en het welbevinden van mensen. Het landschap bevat specifieke kwaliteiten gericht op natuur, cultuur, gebruik en beleving. Behoud en ontwikkeling van de specifieke kwaliteiten van het landschap is in de laatste decennia in Nederland niet vanzelfsprekend geweest. De Wet Ruimtelijke Ordening, zowel in oude stijl (WRO) als in toekomstige - per 1 januari 2008 - stijl (Wro) bieden handvatten om het landschap te beschermen.

Impulsen van burgers, projectontwikkelaars, overheden en andere belanghebbenden zullen leiden tot nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Elke ontwikkeling is een kans om te investeren in de kwaliteit van het landschap. Of een ruimtelijke ingreep bijdraagt aan de kwaliteit van het landschap dan wel deze aantast, is afhankelijk van vele factoren. Enerzijds gaat het daarbij om cultuurhistorie, ecologische waarden en de ligging van het gebied. Anderzijds zijn de ambities van de gemeentelijke en provinciale overheden en van het rijk bepalend.

Het ministerie van LNV is op rijksniveau het verantwoordelijke ministerie voor landschap en draagt op landelijk niveau, samen met het ministerie van VROM, de verantwoordelijkheid voor behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in ons land. De werkwijze van gemeenten onder de nieuwe Wro zal voor een groot deel bepalen of LNV en VROM hun doelstellingen voor ruimtelijke kwaliteit ook kunnen realiseren. Dan gaat het dus met name over de vraag hoe gemeenten ook in de toekomst met het instrument bestemmingsplan om zullen gaan. Het bestemmingsplan wordt in de Wro geïntegreerd als het centrale en belangrijkste instrument van de ruimtelijke ordening in ons land en is een belangrijk hulpmiddel voor het ontwikkelen en versterken van de landschapskwaliteit. Gemeenten kunnen er op pragmatische wijze ruimtelijke ontwikkelingen mee sturen en deze ontwikkelingen conditioneren om belangrijke landschappelijke waarden te beschermen.

De aanleiding voor dit project is de constatering bij het ministerie van LNV (2006) dat volgens veel gemeenten de huidige bestemmingsplannen het ontwikkelen van landschapskwaliteit bemoeilijken, terwijl dit in principe wel mogelijk is door de flexibiliteitsinstrumenten uit de WRO te gebruiken. Flexibiliteit slaat hierbij op de mogelijkheid van bevoegd gezag om bepaalde instrumenten in te zetten om ontwikkelingen eventueel versneld en in afwijking van het vigerende bestemmingsplan mogelijk te maken.

De verwachting is dat het toenemende belang van gebiedsgerichte ontwikkeling volgens de Nota Ruimte en de nieuwe Wro de kansen voor behoud en versterking van de landschappelijke kwaliteit kunnen versterken. In de nieuwe Wro worden instrumenten geïntroduceerd die door middel van vooral de relatie tussen verschillende overheidslagen veranderen, administratieve lasten terugbrengen en besluitvorming versnellen.

De vragen voor deze studie zijn daarmee de factoren te analyseren in hoeverre gemeenten in de huidige bestemmingsplannen landschapskwaliteit weten te realiseren en of de toepassing van de Nota Ruimte in de Wro hiertoe meer kansen zal bieden.

In deze studie werken we deze vragen uit aan de hand van een kort overzicht van het landschapsbeleid in de huidige ruimtelijke ordening in ons land (hoofdstuk 2), een analyse van de bijdrage van de huidige WRO (en dan met name de huidige bestemmingsplannen) aan de landschappelijke kwaliteit in ons land (hoofdstuk 3), een analyse en beoordeling van de te verwachten bijdrage van de nieuwe Wro aan die kwaliteit (hoofdstuk 4) en een schets van de gang van zaken in een tweetal gemeenten en een regio in ons land (hoofdstuk 5). De studie eindigt met enkele conclusies en aanbevelingen.

## 1.2 Doel en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor deze studie luidt: *Hoe kan de landschappelijke kwaliteit in ons land nu en in de toekomst met behulp van het bestemmingsplan behouden en versterkt worden?*

Deze centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

A: *welke mogelijkheden en ervaringen hebben gemeenten bij het uitvoeren van bestemmingsplannen buitengebied ten aanzien van het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteit?*

Deze ervaringen zouden aanleiding kunnen vormen om de voorgestane verandering van WRO naar Wro ook vanuit landschappelijk perspectief toe te juichen. Echter, een korte analyse van bestaand instrumentarium (de zogenaamde flex-instrumenten)<sup>1</sup> die in het vigerende algemeen wettelijk kader voor ruimtelijke ordening (WRO) reeds bestaan, maakt op voorhand duidelijk dat een divers instrumentarium voor bescherming en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit reeds aanwezig is. De tweede deelvraag van deze studie luidt derhalve:

B: *in hoeverre zouden bestaande flex-instrumenten uit de WRO reeds oplossingen kunnen bieden om meer landschapsgericht te werken?*

Met het beantwoorden van deze vraag kan er inzicht verkregen worden in de mate van gebruik - en ervaringen met het gebruik - van de bestaande flex-instrumenten voor het behoud en versterken van landschappelijke kwaliteit in ons land. De huidige flex-instrumenten uit de WRO blijven intact in de Wro, zij het met hier en daar andere benamingen (artikel 3.6 Wro: binnenplanse ontheffing, uitwerkingsbevoegdheid en binnenplanse wijzigingsbevoegdheid). Wel worden er in de Wro nieuwe instrumenten geïntroduceerd die met name de relatie tussen verschillende overheidslagen veranderen, administratieve lasten terugbrengen en besluitvorming versnellen.

Dit instrumentarium is in recente publicaties en voorbereidend werk voor de nieuwe wet uitgebreid omschreven. De vraag is welke mogelijkheden en beperkingen dit in-

---

<sup>1</sup> In deze studie worden de woorden 'flex-instrumenten' en 'flexibiliteitsinstrumenten' door elkaar gebruikt. Flexibiliteit slaat hier op de mogelijkheid van bevoegd gezag om bepaalde instrumenten in te zetten om ontwikkelingen (die ten goede kunnen komen aan landschappelijke kwaliteit) eventueel versneld en in afwijking van het vigerende bestemmingsplan mogelijk te maken. Voor een overzicht van de flexibiliteitsinstrumenten in de WRO, zie bijlage 2.

strumentarium biedt voor de kwaliteit van het landschap in ons land. De derde deelvraag van deze studie luidt daarom:

C: *welke mogelijkheden en beperkingen biedt de nieuwe Wro, met name voor gemeenten, om landschapsgericht te werken?*

De praktische uitwerking van de Wro is momenteel nog omgeven met vele onzekerheden. Een aantal van die onzekerheden worden in deze studie besproken in relatie tot (kansen en bedreigingen voor) landschapskwaliteit. De mate en wijze van toepassing van het nieuwe instrumentarium in de praktijk, bepaalt de gevolgen voor het landschap.

### **1.3 Opdrachtgever en doelgroep**

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV. De aanbevelingen zijn echter gericht op alle overheidslagen. Inzicht in de huidige en in de toekomst te verwachten beleids- en uitvoeringspraktijk bij provincies en gemeenten rond behoud van landschappelijke kwaliteit is van grote waarde voor LNV. LNV is op rijksniveau het verantwoordelijke ministerie voor landschap en draagt op landelijk niveau, samen met het ministerie van VROM, de verantwoordelijkheid voor behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit in ons land. De werkwijze van gemeenten onder de nieuwe Wro zal voor een groot deel bepalen of LNV en VROM hun doelstellingen voor ruimtelijke kwaliteit ook kunnen realiseren. Dan gaat het dus met name over de vraag hoe gemeenten ook in de toekomst met het instrument bestemmingsplan (BP) om zullen gaan, want dat is in de Wro het enige formeel bindende document voor de burger. Die vraag is voor LNV ook van belang en op die vraag zal in deze studie dan ook uitgebreid ingegaan worden, naast uiteraard een analyse van de kansen en de bedreigingen van de Wro in bredere zin voor de ruimtelijke kwaliteit in ons land.

### **1.4 Afbakening**

Voordat we aan de beantwoording van de onderzoeksvragen kunnen toekomen, is het van belang om allereerst het subject van de analyse zorgvuldig af te bakenen. Dat doen we in deze paragraaf. Hierbij zijn de volgende aandachtspunten aan de orde:

- *de analyse is primair gericht op de (on)mogelijkheden van het bestemmingsplan*  
Het bestemmingsplan wordt in de Wro, die waarschijnlijk in juli 2008 in werking zal treden, gepositioneerd als het centrale en belangrijkste instrument van de ruimtelijke ordening in ons land. Het bestemmingsplan is een belangrijk hulpmiddel voor het ontwikkelen en versterken van de landschapskwaliteit. Gemeenten kunnen er op pragmatische wijze ruimtelijke ontwikkelingen mee sturen en deze ontwikkelingen conditioneren om belangrijke landschappelijke waarden te beschermen. Een gemeente kan tevens ruimte geven aan ontwikkelingen die de landschapskwaliteit versterken door flexibel om te gaan met het bestemmingsplan (zie Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit);

- *de analyse gaat met name in op de potenties van het bestemmingsplan voor het behoud en het verbeteren van landschappelijke kwaliteit*  
 Het bestemmingsplan schept mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied te beschermen én te ontwikkelen. Het is aan gemeenten om zorg te dragen voor behoud van deze kwaliteit en ervoor te zorgen dat nieuwe ontwikkelingen tot behoud of verhoging van die kwaliteit leiden (RLG, 2005). Ontwikkelingsgerichtheid - zoals vervat in het begrip ontwikkelingsgericht bestemmingsplan - dient daarmee een component van ruimtelijke kwaliteit te bevatten.<sup>1</sup> Bij conceptualisering en operationalisering van deze ruimtelijke kwaliteit wordt een onderscheid gemaakt tussen een economische, sociale, ecologische en culturele dimensie (Kwaliteit in Meervoud, 2002). Ruimtelijke kwaliteit kan ook worden uitgedrukt in de begrippen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (Nota Ruimte, 2004).<sup>2</sup>  
 De in deze studie belangrijke en centraal staande aspecten van ruimtelijke kwaliteit zijn behoud en verbetering van het landschap. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze waarden van verschillende typen landschap in de tijd kunnen verschuiven. Deze studie richt zich *niet* primair op die gebieden waarvoor een specifiek landschapsbeleid blijft bestaan, zoals de nationale landschappen. Het gaat hier veeleer over generieke landschappen buiten de bebouwde kom, waarvoor een bestemmingsplan buitengebied geldt;
- *de analyse is gericht op de perceptie van de (on)mogelijkheden van het instrument bestemmingsplan om landschappelijke kwaliteit te behouden en te versterken*  
 Probleem met het benoemen van voor- en nadelen van de huidige bestemmingsplannen is dat er een perceptieverschil bestaat tussen diverse actoren over wat voordelig danwel nadelig is voor het landschap.<sup>3</sup> Betrokken actoren hebben verschillende belangen en beleidsdoelen. In deze studie wordt de perceptie van de (on)mogelijkheden van het bestemmingsplan vanuit de gemeentelijke actor beoordeeld. Daarbij is vanuit het perspectief van beleidsmedewerkers, *die landschappelijke kwaliteit of ruimtelijke kwaliteit dienen te ontwikkelen en beschermen*, geredeneerd en dus bijvoorbeeld niet vanuit het perspectief van degenen die de bestemmingsplannen opstellen. In de behandelde cases wordt ook voornamelijk vanuit het perspectief van de gemeente gekeken naar de mogelijkheden van het bestemmingsplan en de invloed van andere

---

<sup>1</sup> Een ontwikkelingsgerichte activiteit wordt in deze studie ook een ruimtelijke ontwikkeling, ruimtelijke activiteit of ruimtelijke ingreep genoemd. Deze ruimtelijke ontwikkeling kan de procedure van een projectbesluit (artikel 3.8b e.v. Wro) volgens de nieuwe Wro volgen.

<sup>2</sup> Van een hoge gebruikswaarde is sprake als de ruimte op een veilige wijze gebruikt kan worden voor verschillende functies (zoals wonen en werken, maar ook recreëren en verplaatsen), deze functies elkaar niet hinderen, ze elkaar zo mogelijk versterken en ze toegankelijk zijn voor alle bevolkingslagen en -groepen. Belevingswaarde speelt een belangrijke rol in de leefomgeving. Daarbij gaat het om cultureel besef en diversiteit, menselijke maat, aanwezigheid van karakteristieke kenmerken (identiteit) en afleesbaarheid van (cultuur)historie en schoonheid. Ook moet in dit verband gedacht worden aan ruimtelijke variatie (in bijvoorbeeld vorm, kleur en textuur, maar ook wat betreft afmetingen, harmonie en contrast, drukte en stilte, geluid en stank). Bij toekomstwaarde gaat het om kenmerken als duurzaamheid, biodiversiteit, robuustheid, aanpasbaarheid en flexibiliteit in de tijd, zowel wat betreft geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen als ontvanke-lijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen (Bron: Nota Ruimte).

<sup>3</sup> Tussen ambtenaren en bestuurders van eenzelfde organisatie, en tussen verschillende onderdelen van eenzelfde organisatie, kunnen overigens ook perceptieverschillen bestaan. Daar wordt in deze studie geen specifieke aandacht aan gegeven.

- overheden op het bestemmingsplan. Focus is er op de (on)mogelijkheden voor behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit met het instrument bestemmingsplan;
- *de analyse is gericht op de veranderingen in het traject van WRO naar Wro*
- Het instrumentarium voor de ruimtelijke ordening en het bestemmingsplan is momenteel sterk in beweging. Ondermeer door veranderingen in de nieuwe Wro - die formeel in 2008 in werking zal treden - zullen er andere RO-instrumenten ter beschikking komen voor overheden (waaronder projectbesluit, beheersverordening, structuurvisie). Ook in de omgeving van de Wro komen er veranderingen aan, die invloed hebben op het bestemmingsplan (Wabo, Grondexploitatiewet, DURP enzovoort). Deze veranderingen worden in deze studie *niet* meegenomen, hoewel ze in een aantal gevallen wellicht wel kansen bieden voor natuur en landschap. Die blijven hier echter buiten beschouwing. RO-instrumenten in specifieke projectwetten (Tracéwet, Reconstructiewet, Spoedwet Wegverbreding enzovoort), worden ook niet meegenomen in de analyse.

Deze studie is gericht op het algemene wettelijke kader voor ruimtelijke ordening (WRO) en de op komst zijnde veranderingen met de introductie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).<sup>1</sup>

## 1.5 Methodologie

Het eerste deel van deze studie beslaat een op de onderzoeksvragen gerichte analyse van het bestaande landschapsbeleid in ons land. Deze analyse is ook gericht op het huidige algemene juridische kader voor de ruimtelijke ordening in ons land (de WRO) en de verwachte veranderingen van de nieuwe Wro voor wat betreft de landschapskwaliteit. Hiervoor is met name literatuuronderzoek gedaan en zijn er een aantal interviews gehouden. Teksten zijn in deze rapportage niet herleidbaar tot de geïnterviewde personen weergegeven.

Het tweede deel van deze studie beslaat enkele casestudies. Selectie van de cases heeft ondermeer plaatsgevonden op basis van ervaringen van gemeenten met ontwikkelingsgericht werken onder de WRO. Daarnaast was het ook wenselijk dat een gemeente of een casegebied zich voorbereidt op de verandering naar de nieuwe Wro en een visie heeft op wat die nieuwe wet gaat brengen in termen van voor- en nadelen voor het landschap. Er is slechts een beperkt aantal cases bekeken. De criteria voor de selectie van de cases waren de volgende:

- 3 cases: 2 gemeenten en 1 gemeenteoverschrijdend gebied;
- geografische spreiding cases over Nederland;
- ervaring met ontwikkelingsgericht werken met landschapskwaliteit onder de oude WRO;

---

<sup>1</sup> Naast het wetsvoorstel van een nieuwe Wet ruimtelijke ordening komt er ook nog een Invoeringswet en een Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In de Invoeringswet worden onder andere het overgangsrecht en de aanpassing aan de nieuwe Wro van een veertigtal wetten van andere departementen geregeld. Het is de bedoeling de Invoeringswet en het nieuwe Bro tegelijk met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in 2008 in werking te laten treden.

- actief met voorbereiding op de nieuwe Wro (bijvoorbeeld door actualisatie bestemmingsplan);
- geen specifiek landschapsbeleid (dus liefst geen nationaal landschap binnen gemeentegrens).

Voorafgaand aan de casestudies hebben gesprekken plaatsgevonden met experts op het gebied van ruimtelijke ordening en landschap. Case-informatie is voornamelijk verkregen door navraag bij gemeentelijke landschaps- en RO beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten, regionale natuurbeheerders en landschapsorganisaties.

## **1.6 Leeswijzer**

Allereerst komt in dit rapport het huidige landschapsbeleid kort aan de orde in hoofdstuk 2. Daarbij wordt ook ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen ten aanzien van het generieke landschapsbeleid. Separaat wordt ook het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid geschetst, voor zover dat betrekking heeft op het landschap. In hoofdstuk 3 komen de bestaande kansen en bedreigingen voor het landschap onder de huidige beleidspraktijk (WRO) aan de orde, inclusief de mogelijkheden om met de flex-instrumenten uit die wet al landschappelijke kwaliteit te behouden en te ontwikkelen (onderzoeksvragen A en B). Hoofdstuk 4 gaat in op de gesignaleerde kansen en bedreigingen voor landschapskwaliteit onder de nieuwe Wro (onderzoeksvraag C). Daarnaast wordt ingegaan op de vraag hoe met het bestemmingsplan het behoud en de ontwikkeling van het landschap kan worden versterkt. In dit hoofdstuk worden ook de instrumenten van de nieuwe Wro geschetst en geanalyseerd. In hoofdstuk 5 worden enkele cases geschetst van gemeenten en regio's die reeds ervaring hebben met landschapsgericht werken onder de huidige WRO en nu actief zijn met zich voor te bereiden op het werken met de nieuwe Wro. Per case worden een aantal saillante leerpunten geformuleerd. In hoofdstuk 6 worden een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd.



## 2. Het huidige landschapsbeleid in de ruimtelijke ordening

### 2.1 Over generiek en specifiek landschapsbeleid

Niet alleen in de hoogwaardige en uitzonderlijke landschappen is aandacht voor de kwaliteit van landschappen van belang, maar ook in alledaagse aangetaste landschappen. Het generieke landschapsbeleid geldt voor deze alledaagse landschappen en voor heel Nederland. De Nota Ruimte geeft aan dat het rijksbeleid zich richt op het realiseren van een 'basiskwaliteit' voor landschap. Generiek landschapsbeleid is daarmee gericht op het ontwikkelen van landschapskwaliteit (ontwikkelen met kwaliteit) zodat deze voldoet aan de basiskwaliteit. Deze wettelijk geregelde basiskwaliteit heeft vooral betrekking op gezondheid, veiligheid, milieu en natuur. Hierbij kan gedacht worden aan geluid, stank, externe veiligheid, verontreiniging van oppervlaktewater en bodem-, natuur- en soortenbescherming. Elke partij die ruimtelijke afwegingen maakt, moet in elk geval voldoen aan de eisen die de nationale of internationale wetgeving voor deze gebieden stelt.

De gewenste basiskwaliteit kan per gebied verschillen. De verantwoordelijkheid om inzichtelijk te maken uit welke componenten de basiskwaliteit op een gegeven locatie bestaat, ligt bij provincies en gemeenten. Alle toekomstige ruimtelijke plannen dienen rekening te houden met die basiskwaliteit. De verantwoordelijkheid voor totstandkoming en behoud van basiskwaliteit in generieke landschappen ligt tevens bij provincies en gemeenten. Het landschap en basiskwaliteit van het landschap is geen bestemmingsfunctie als wonen, werken of recreëren. Landschap is daarmee in een bestemmingsplan niet als een aparte bestemming/functie te benoemen en is daarmee via het bestemmingsplan niet op deze wijze te waarborgen.

In het specifieke landschapsbeleid wordt landschappelijke kwaliteit in specifiek begrensde gebieden (zoals werelderfgoedgebieden en nationale landschappen) expliciet meegenomen in ruimtelijke afwegingen. Nationale Landschappen zijn de internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende landschappen in Nederland. Deze gebieden kennen zeer hoge landschappelijke waarden die veelal samengaan met hoge ecologische en recreatieve waarden. Verantwoordelijkheid voor het specifieke landschapsbeleid voor deze gebieden ligt bij het rijk. In het specifieke landschapsbeleid zijn ruimtelijke ontwikkelingen alleen mogelijk als de landschappelijke 'kernkwaliteiten' worden behouden of versterkt. Het is aan de provincies om de kernkwaliteiten per gebied te concretiseren.

### 2.2 Over restrictief en ontwikkelingsgericht landschapsbeleid

Het landschap in ons land heeft in het verleden veel profijt gehad van restrictief beleid: het begrenzen van gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen niet of alleen met goede argumenten mogelijk is, zoals bij de zogenaamde groene contouren en het beleid voor de Rand-

stad Groenstructuur (RGS) rond grote Nederlandse steden.<sup>1</sup> Naar hun aard vragen kwetsbare functies, zoals water, natuur en landschap, over het algemeen eerder om regulerende beleidsuitspraken dan andere functies. Vooral het restrictieve contourenbeleid ten aanzien van verstedelijking (gekoppeld aan stringente contingenten voor bebouwingsaantallen), heeft in het verleden bebouwing van het platteland ingeperkt. Daarmee is een belangrijke bijdrage geleverd aan het behoud van de basiskwaliteit van de open ruimte in ons land. Omdat vooral het restrictieve beleid in het verleden positief heeft gewerkt voor de instandhouding van landschappelijke waarden, is het de vraag wat de huidige tendens om meer ruimte te geven aan ontwikkelingsgericht werken zal gaan betekenen voor de landschappelijke kwaliteit in ons land.<sup>2</sup>

### **2.3 Over kernkwaliteiten en basiskwaliteit van het landschap**

Eerder is gesteld dat het huidige landschapsbeleid is gericht op behoud en op ontwikkeling van landschappelijke kwaliteiten. Deze kwaliteiten zijn vervat in de begrippen basiskwaliteit en kernkwaliteit.

Basiskwaliteit wordt beschouwd als een ondergrens van kwaliteit voor ruimtelijke plannen. Zoals eerder gesteld hebben de provinciale en gemeentelijke overheden in ons land de verantwoordelijkheid om gebieden die voldoen aan de basiskwaliteit te behouden en/of verder te ontwikkelen en gebieden die nog niet voldoen aan de basiskwaliteit te ontwikkelen tot op het niveau van de vereiste basiskwaliteit. Het bereiken en instandhouden van landschappelijke basiskwaliteit is daarmee een beleidsdoelstelling voor de betrokken overheden. Bij afnemende basiskwaliteit spreken we van toenemende verstoring, ontsiering en verrommeling van het landschap. Het zijn vooral de groeiende woonfunctie, infrastructuur en recreatie die verrommeling van het generieke landschap veroorzaken (MNP, 2006).

Het rijk is van mening dat de basiskwaliteit van het landschap een volwaardige plaats in ruimtelijke afwegingen verdient. De precieze uitwerking van het begrip basiskwaliteit moet per gebied nog plaats vinden, waardoor het op dit moment moeilijk is te toetsen of een bepaald gebied aan de beoogde basiskwaliteit voldoet.<sup>3</sup> Basiskwaliteit vereist ook een nulmeting, een meting die nu vaak achterwege blijft. Daardoor blijft in de huidige praktijk onduidelijk of in een bepaald gebied de basiskwaliteit reeds is bereikt of dat er extra inspanningen nodig zijn om dit niveau te bereiken. Het in beeld brengen van de aanwezige

---

<sup>1</sup> Tweederde van de kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen vraagt om 'behoud en inpassing' en niet om ontwikkeling. Slechts eenderde van de kwaliteiten is gebaat bij investering in aanleg, vernieuwing en onderhoud (Bron: MNP, Natuurbalans 2006).

<sup>2</sup> Een ontwikkelingsgerichte strategie houdt overigens ook in dat daar waar nieuwe economische activiteiten mogen worden ontwikkeld, ook de kwaliteit van het gebied door de activiteit toeneemt (Bron: Agenda Vitaal Platteland).

<sup>3</sup> Het rijk heeft overigens een concrete aanbeveling hieromtrent van de RLG in het advies 'Tijd voor Kwaliteit' niet overgenomen. De aanbeveling betrof een van rijkswege in te stellen verplichting voor gemeenten om een standpunt in te nemen over wat ruimtelijke kwaliteit moet inhouden in hun gebied. Argument van de minister van LNV was dat dit niet past in de huidige sturingsfilosofie. Een groot aantal Nederlandse gemeenten had in december 2006 nog niet in kaart gebracht wat de ruimtelijke kwaliteit, en daarbinnen de landschapskwaliteit, in hun gebied zou moeten zijn.

kwaliteiten is een eerste vereiste om bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening te houden met kwaliteit. De verantwoordelijkheid voor uitwerking en definiëring van de basiskwaliteit ligt bij provincies en gemeenten. Het rijk heeft met de Handreiking Kwaliteit Landschap voor gemeenten en provincies getracht het generieke landschapsbeleid 'handen en voeten te geven' (Bron: Handreiking Kwaliteit Landschap, 2006).

#### *Kernkwaliteiten van het landschap*

Voor de kwaliteit van het landschap zijn door het rijk kernkwaliteiten gedefinieerd. Basiskwaliteit is daarbij een bepaald niveau van kernkwaliteiten van dat specifieke landschap. Vier algemene kernkwaliteiten zijn in heel Nederland van toepassing. Deze kernkwaliteiten van het landschap hebben betrekking op:

- *natuurlijke kwaliteit*: bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- *culturele kwaliteit*: cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- *gebruikskwaliteit*: (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik, aanwezigheid toeristisch-recreatieve voorzieningen; en
- *belevingskwaliteit*: ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stedelijke omgeving, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.

De Nationale Landschappen in ons land kenmerken zich door de specifieke samenhang tussen tenminste drie verschillende kernkwaliteiten. Volwaardige ontwikkeling van kernkwaliteiten van een landschap vereist meer inspanning en bevindt zich op een hoger ambitieniveau dan realisatie van enkel de basiskwaliteit. Basiskwaliteit wordt in de Nota Ruimte beschouwd als de 'ondergrens' of 'bodem' wat betreft de inhoudelijke en procesmatige eisen die in elk geval moeten worden gerespecteerd bij alle ruimtelijke plannen en ontwikkelingen. Provincies en gemeenten dienen de kernkwaliteiten voor hun gebied uit te werken in hun streek- en bestemmingsplannen.

#### *Over het werken met de begrippen kernkwaliteit en basiskwaliteit*

Het bestemmingsplan zou idealiter alleen ontwikkelingen mogelijk moeten maken die bijdragen aan de kwaliteit van het landschap. Het toetsen van een activiteit aan deze kernkwaliteiten (het inbreuk maken op of juist bijdragen aan de kernkwaliteit) is een moeilijke zaak. De kernkwaliteiten van het landschap zijn namelijk in de huidige beleidspraktijk vrij algemeen geformuleerd. Concrete doelstellingen voor landschapsontwikkeling ontbreken veelal in beleidsnota's en uitvoeringsagenda's. Sancties voor het niet uitvoeren van landschapsbeleid ontbreken ook. Bij succesvolle concretisering of operationalisatie van het begrip basiskwaliteit op gemeentelijk niveau ontstaat een minimaal toetsingskader om ingrepen in de ruimtelijke ordening te kunnen beoordelen.

Het ministerie van VROM geeft aan dat de kernkwaliteiten van het landschap in de Nota Ruimte bewust niet zijn ingevuld - abstract zijn gehouden - om ruimte te bieden aan de eigen provinciale en gemeentelijke invulling. Landschappen hebben immers veelal een eigen regionale identiteit en kwaliteit en vertegenwoordigen vaak belangrijke gebiedsspecifieke cultuurhistorische, architectonische, ecologische en gebruikswaarden (Bron: Handreiking Kwaliteit Landschap).

## **2.4 Samenvatting**

Om de bestaande en de gewenste landschapskwaliteit te duiden worden in het beleid de begrippen basiskwaliteit en kernkwaliteit gehanteerd. Hoe het landschapsbelang in de politieke besluitvorming wordt betrokken hangt af van de doelstelling (behoud of ontwikkeling) die voor het landschap is geformuleerd. Daarnaast is ook de rol en betrokkenheid van vertegenwoordigers van het landschapsbelang in de planfase en besluitvorming van groot belang. En als laatste is het van belang dat de doelstellingen voor het landschap op regionaal en lokaal niveau geldend zijn en concreet zijn omschreven.

### 3. Het bestemmingsplan en de landschappelijke kwaliteit onder de huidige WRO: inventarisatie van meningen uit het veld

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de volgende twee onderzoeksvragen aan bod komen:

- *welke mogelijkheden en ervaringen hebben gemeenten momenteel bij het uitvoeren van bestemmingsplannen buitengebied ten aanzien van het behouden en versterken van landschappelijke kwaliteit?*

en

- *in hoeverre zouden bestaande flex-instrumenten uit de WRO reeds oplossingen kunnen bieden om meer landschapsgericht te werken?*

Het belang voor beantwoording van de eerste deelvraag is gelegen in een beter beeld op de overgang van WRO naar Wro. Deze onderzoeksvraag is aan de orde gekomen in een aantal gesprekken met provincie- en gemeente-ambtenaren en adviseurs op het gebied van de ruimtelijke ordening (zie voor een overzicht bijlage 1). De belangrijkste noties uit deze gesprekken zijn in dit hoofdstuk puntsgewijs samengevat.

#### 3.2 Ervaringen van gemeenten met de huidige WRO

##### *Landschappelijke kwaliteit gaat achteruit*

De landschappelijke kwaliteit in ons land is de afgelopen decennia steeds meer onder druk komen te staan. De paradox is dat de maatschappelijke behoefte aan een kwalitatief hoogwaardig landschap toeneemt, maar de kwaliteit van het Nederlandse landschap is echter op veel plekken de laatste decennia afgenomen. Dit komt door verrommeling, nivellering en versnippering. Dat wil niet zeggen dat er geen pogingen tot verbetering zijn geweest. Er zijn legio positieve resultaten van lokaal en regionaal landschapsbeleid te benoemen. Deze kwamen veelal onder meer tot stand door een koppeling van een nieuwe activiteit aan een investering in ruimtelijke c.q. landschappelijke kwaliteit. Dit kon bijvoorbeeld in de vergunningverlening (denk aan een aanlegvergunning) worden afgedwongen. Ondanks de successen op lokaal niveau is het areaal aan generieke landschappen en de landschappelijke kwaliteit ervan, de laatste decennia afgenomen in ons land. Daarom is er volgens veel betrokkenen een extra beleidsinspanning nodig om de doelstellingen op dat gebied te realiseren.

##### *Behoeft aan beleidsrust*

Het opstellen van een lange termijn visie op hoe het landschap zich zou moeten ontwikkelen is geen gemakkelijke opgave. Door maatschappelijke ontwikkelingen verandert in de

loop van de tijd de behoefte aan het soort landschap wat gewenst is en als bijzonder wordt ervaren. Onder het regime van de WRO zijn er mede door maatschappelijke trends veel nieuwe en oude, al dan niet in onbruik geraakte, visiedocumenten, plannen, landschaps-categorieën en concepten op ruimtelijk gebied geïntroduceerd. Landschapsbeleidsplannen en landschapsstructuurplannen hebben elkaar in het verleden snel opgevolgd. Gevolg hiervan was een gebrek aan samenhang en overzicht.

De nieuwe Wro gaat structuurvisies (al dan niet sectoraal opgesteld) per overheids-laag verplicht stellen. De inhoud van bestaande plannen en visies zullen naar verwachting overzichtelijk in die structuurvisies worden vertaald of hieraan gekoppeld worden. Het rijk doet er volgens het merendeel van de geïnterviewden in het belang van het landschap goed aan voor 'beleidsrust' te zorgen en geen nieuwe plannen en visies voor het landschap in ons land te introduceren.

#### *Landschap versus andere gemeentelijke belangen*

Binnen het kader van de huidige WRO is op het gebied van bescherming van landschappelijke waarden (al dan niet met behulp van het bestemmingsplan) veel mogelijk. Veel hangt echter af van de overwegingen die bij de vaststelling van - en bij toetsing van ontwikkelingen in - een bestemmingsplan worden gemaakt. Het proces van vastleggen van landschappelijke kwaliteit in het bestemmingsplan is voor een gemeentelijke overheid een lastig proces. Er zijn (vaak economische) krachten binnen een gemeente die landschappelijke kwaliteit niet willen vastleggen in een toetsings-kader als een bestemmingsplan. Landschapsontwikkeling en -behoud blijft toch vooral - volgens een groot aantal respondenten die primair vanuit landschap redeneren - een zaak van 'willen' en minder van 'kunnen'.

#### *Landschapsdoelstellingen worden te algemeen geformuleerd*

De abstracte, globale landschapstyperingen van het bestaande landschap en de gewenste ontwikkelrichtingen van het landschap in provinciale en gemeentelijke visies en plannen, bieden vaak onvoldoende houvast bij de afweging van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Als gemeenten landschappelijke kwaliteit in het bestemmingsplan wel hebben geborgd, maar er bij een besluit voor een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling onvoldoende rekening mee houden, dan zal de rechter dat besluit mogelijk kunnen vernietigen. Daarmee wordt de beleidsvrijheid van gemeenten voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen ingeperkt. Een goed beschermingsregime voor bestaande landschapskwaliteit (met concrete landschapsdoelen), kan de mogelijkheden voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen gemeenten dus beperken.

#### *Beleid voor nationale landschappen*

Een aantal respondenten geven aan dat veel gemeenten van mening zijn dat het meest waardevolle Nederlandse landschap reeds door aanwijzing van nationale landschappen is beschermd. Daarmee dreigt er volgens dezelfde respondenten een '*carte blanche-gevoel*' voor inbreuken op landschapskwaliteiten waarvoor geen specifiek of restrictief beleid wordt gevoerd. Een indicatie voor dit '*carte blanche-gevoel*' vormt het feit dat het landschapsontwikkelingsplan als visie op de ontwikkeling van landschap significant minder vaak is opgesteld door gemeenten die geen Nationaal Landschap binnen hun gemeente-

grenzen hebben. De gemeenten die minder landschapskwaliteiten herbergen, beschermen deze nog resterende kwaliteiten minder goed met een landschapsplan.

#### *Oude wet met veel jurisprudentie*

De WRO stamt uit 1965. Door de vele herzieningen is deze wet een soort van lappendeken geworden. De grootste herzieningen stammen uit 1985 en 2002 (in dat jaar onder anderen toevoeging van de artikel 19-procedure). Er is in de loop van de jaren ook een grote hoeveelheid jurisprudentie rond de WRO ontstaan. Deze jurisprudentie richt zich voor een groot deel op aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Werken - ook landschapsgericht werken - met het bestemmingsplan is onder de WRO lastiger geworden. Bestemmingsplannen zijn bijvoorbeeld minder makkelijk en snel te wijzigen en dat brengt voor veel gemeenten teveel bureaucratie en lange procedures met zich mee. Zij grijpen daardoor sneller naar artikel 19 procedures.

#### *Aparte projectprocedure kan invloed op landschapskwaliteit hebben*

De aparte projectprocedure is vastgelegd in art 19 WRO. Van alle aanwezige flex-instrumenten die ontwikkelingsgericht werken door gemeenten mogelijk maken, is dit artikel 19 het meest populair. Er wordt veel gebruik van gemaakt. Maar deze versnelde projectenprocedure wordt tot op heden volgens veel respondenten in de meeste gevallen niet ingezet om primair landschappelijke of ruimtelijke kwaliteitsdoelen te realiseren. De procedure volgens artikel 19 WRO is bovendien de afgelopen jaren behoorlijk opgerekt. Het is niet de bedoeling geweest van de wetgever dat gehele woonwijken en bedrijventerreinen op deze wijze zouden worden gerealiseerd. Daarvoor zou een gemeente het bestemmingsplan vooraf moeten veranderen. Beoogd was onder de nieuwe Wro de versnelde zelfstandige projectprocedure te schrappen. De procedure voor herziening van het bestemmingsplan zou aanmerkelijk worden versneld, waarmee een aparte projectprocedure in de nieuwe Wro niet meer nodig zou zijn. Bij de uiteindelijke politieke besluitvorming is echter de versnelde projectenprocedure à la artikel 19 WRO vervangen door het projectbesluit. Dit heeft ongeveer dezelfde werking (zie hoofdstuk 4), met uitzondering van het feit dat het projectbesluit wel gevolgd moet worden door aanpassing van het bestemmingsplan.

### **3.3 Ervaringen met de flex-instrumenten uit de WRO**

De WRO bevat een heel scala aan flex-instrumenten. Een weergave van deze flex-instrumenten is in bijlage 2 van dit rapport opgenomen. Ze worden door gemeenten veelal verschillend benut in termen van doelen en inhoudelijke motieven. De stelling van een aantal respondenten is dat het bestaan van deze flex-instrumenten in veel gevallen niet heeft geleid tot een meer landschapsgerichte besluitvorming in de ruimtelijke ordening. Sterker nog: met de volstrekt legitieme inzet van flex-instrumenten zijn volgens die respondenten voornamelijk ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk geworden die een inbreuk hebben gemaakt op de landschappelijke kwaliteit. In het onderstaande wordt hier langs verschillende lijnen verder op ingegaan.

### *Voldoende aanbod en diversiteit instrumenten WRO*

De bestaande flex-instrumenten in de WRO maken landschapsgericht werken zeker mogelijk. Het belangrijkste instrument voor landschapsgericht werken is artikel 19.1 WRO. Dit houdt in een vrijstellingsbevoegdheid van de gemeenteraad voor het wijzigen van een bestemmingsplan ten behoeve van verwezenlijking van een project. Dit instrument is in de laatste decennia door gemeenten veelvuldig toegepast. Met een ander flex-instrument 'de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid' kan een gemeente in de bepalingen bij een bestemming (in het bestemmingsplan) landschappelijke waarden opnemen. Dat gebeurt al in veel gevallen. Artikel 11 WRO (de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid) stelt B&W in staat om deze bepalingen bij een bestemming toe te voegen/te wijzigen zonder de procedure van een bestemmingsplanwijziging te volgen. Artikel 11 is één van de flex-instrumenten die onder de nieuwe Wro blijft bestaan.

### *Gebruik flex-instrumenten*

Het flex-instrumentarium uit de WRO wordt door gemeenten in de huidige praktijk van de ruimtelijke ordening in ons land veelvuldig gehanteerd. Vooral bij middelgrote tot grote gemeenten met voldoende ambtelijke capaciteit en behoorlijke ruimtelijke opgaven (voor woningbouw, bedrijventerreinen, recreatiefaciliteiten) is het gebruik intensief. Onder met name kleinere gemeenten blijkt sprake van een beperkte bekendheid van het totale palet aan flex-instrumenten. De inzet is door deze geringere bekendheid minder in deze gemeenten. Dit zijn vooral gemeenten die klagen over de starheid van het bestemmingsplan bij het ontwikkelingsgericht en landschapsgericht werken. Oorzaak voor beperkte bekendheid en gebruik moet volgens een aantal respondenten gezocht worden in de ambtelijke capaciteit. Zo ontbreekt bij veel kleinere gemeenten bij de afdeling RO een ambtenaar die voltijds bezig is met ruimtelijke of landschapskwaliteit.

### *Flex-instrumenten niet ingezet voor landschapsgericht ontwikkelen*

Het bestaan van flex-instrumenten biedt geen garantie voor behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit. De bestaande flex-instrumenten in de WRO worden veelal ingezet om de besluitvorming van nieuwe projecten te bespoedigen. Vaak gaat het daarbij niet om landschappelijke kwaliteit. Andere beleidsdoelstellingen en drijfveren zijn vaak belangrijker. Een artikel 19 procedure is zover bekend in de Nederlandse historie nog nooit gestart ten behoeve van verwezenlijking van een project, waarbij primair landschapskwaliteiten verder ontwikkeld worden.

### *Flex-instrumenten veelal niet op landschapsbelang toegesneden*

Het landschap is vooral gediend bij instrumenten die een koppeling verplicht stellen tussen landschappelijke kwaliteit en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Die koppeling kan met het huidige WRO-instrumentarium al wel gemaakt worden, maar dit gebeurt zelden. Door bij een ruimtelijke ingreep toe te zien op een koppeling met landschapsverbetering zou het landschapsbelang aanzienlijk beter gediend kunnen worden.



### 3.4 **Samengevat: positieve en negatieve ervaringen**

Uit het voorgaande kunnen we de volgende *positieve ervaringen* destilleren:

- de mogelijkheden bestaan reeds om in de bepalingen bij een bestemming (in het bestemmingsplan) landschappelijke waarden op te nemen. Dat gebeurt ook al in veel gevallen. Artikel 11 WRO (de binnenplanse wijzigingsbevoegdheid) stelt B&W in staat om deze bepalingen bij een bestemming toe te voegen/te wijzigen. Artikel 11 is één van de flex-instrumenten die onder de nieuwe Wro blijft bestaan;
- de WRO heeft zeker geleid tot positieve resultaten in lokaal en regionaal landschapsbeleid, bijvoorbeeld door koppeling van een nieuwe activiteit aan een investering in ruimtelijke/landschappelijke kwaliteit (aanlegvergunning);
- onder de WRO kan een gemeente ruimte geven aan ontwikkelingen die de landschappelijke kwaliteit versterken door flexibel om te gaan met het bestemmingsplan. Lokaal en regionaal zijn er wel degelijk positieve ervaringen opgedaan met landschapsverbeteringen waarbij een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling bestaande landschapsversturende elementen vervangt of inpast.

#### *Negatieve ervaringen*

- Hoewel het verlies aan landschapskwaliteit niet sec toe te schrijven is aan de WRO, heeft de inzet van instrumenten uit de WRO in de afgelopen decennia het opgetreden verlies aan landschapskwaliteit niet kunnen voorkomen. Daarbij is ook een gebrek aan politieke wil aan de orde geweest.
- In het bestemmingsplan is landschap geen functie die aan een gebied kan worden toegewezen. Daarmee kan het landschap niet direct via een bestemming in het bestemmingsplan worden beschermd. Dat is lastig.
- Flex-instrumenten die landschapsgericht ontwikkelen mogelijk maken worden veelal niet primair ingezet voor de ontwikkeling van het landschap. De toepassing van artikel 19 heeft een negatieve impact op de generieke landschapskwaliteit in ons land gehad.
- Er is sprake van een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheidslagen voor wat betreft behoud en ontwikkeling van het generieke landschap. Concrete doelstellingen voor landschapsbehoud en ontwikkeling ontbreken in veel ruimtelijke beleidsplannen: het niveau van de gewenste basiskwaliteit voor landschap is meestal regionaal niet bepaald en het toezicht erop (monitoring) is op nationale schaal beperkt.

## 4. Uitgangspunten en instrumenten van de Wro ten behoeve van behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit

### 4.1 Inleiding

De Wro sluit aan bij het beleid van de Nota Ruimte en de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, die in september 2006 gereed is gekomen. Doelstelling van de wet is te komen tot een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende overheidslagen voor de ruimtelijke ordening in ons land.

De wet moet de besluitvorming op dat vlak effectiever maken door een betere onderlinge afstemming van taken en verantwoordelijkheden tussen rijk, provincie en gemeente. In bijlage 3 van dit rapport zijn de veranderingen per overheidslaag van WRO naar Wro overzichtelijk in beeld gebracht.

De uitgangspunten en instrumenten van de Wro die in het onderstaande achtereenvolgens besproken zullen worden zijn:

- de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen (paragraaf 4.2);
- de koppeling van landschapsbeleid aan juridisch instrumentarium (paragraaf 4.3);
- instrumenten van de Wro die van belang zijn voor ruimtelijke kwaliteit (paragraaf 4.4);
- kansen en bedreigingen van de Wro voor landschappelijke kwaliteit (paragraaf 4.5).

### 4.2 De nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheidslagen

Investeringen in landschappelijke kwaliteit moeten in principe zoveel mogelijk gekoppeld worden aan een overheidsvisie op de ontwikkelingsmogelijkheden van het betreffende landschap. Op lokaal niveau kunnen landschapsontwikkelingsplannen (LOP) en beeldkwaliteitsplannen opgesteld worden. Op landelijk niveau zijn nota's als de Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland alsook de Nota Belvédère bepalend voor de landschappelijke ambities van het rijk. Het landschap is gediend bij een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden over bestuurslagen in het landschapsbeleid. Daarom is het goed om hier summier in te gaan op de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen op dat gebied onder de nieuwe Wro.

#### *Rijk*

Binnen het rijk is de minister van VROM eerstverantwoordelijk en coördinerend bewindspersoon voor het te voeren ruimtelijke beleid. Het rijk heeft een stimulerende taak<sup>1</sup> en een

---

<sup>1</sup> Onderdelen van deze stimulerende taak zijn ondermeer:

- het organiseren van ontwerpateliers voor complexe ruimtelijke opgaven ;
- het uitbrengen van een kwaliteitsagenda en faciliteren van gemeenten en provincies bij het ontwikkelen van hun landschapsbeleid (LOK);

controlerende verantwoordelijkheid voor landschapskwaliteit. Het rijk heeft tot taak te bezien of de provincie in het streekplan c.q. de structuurvisie voldoende aandacht heeft besteed aan landschappelijke kwaliteit. Zij toetst dit aan haar eigen beleid, zoals dat vastgelegd is in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland en de bijbehorende uitvoeringsagenda's. Het rijk heeft onder haar nieuwe sturingsfilosofie 'decentraal wat kan, centraal wat moet' de verantwoordelijkheid voor behoud en ontwikkeling van 'alledaagse landschappen' bij de provincies neergelegd. Het rijk wil de andere overheden wel stimuleren of 'verleiden' om - net als op het terrein van milieu en veiligheid - meer dan alleen basiskwaliteit van het landschap te realiseren. Het ministerie van LNV heeft voor het stimuleren van dit 'kwaliteitsdenken' recent een Kwaliteitsagenda Landschap opgesteld. Deze bestaat uit twee onderdelen: de Handreiking Kwaliteit Landschap en een voorlopige Agenda<sup>1</sup> voor het generieke landschapsbeleid.<sup>2</sup> Het huidige kabinet roept op om bij ontwikkelingen in het landelijke gebied kwaliteit van het landschap centraal te stellen.<sup>3</sup>

### *Provincie*

Het generieke landschapsbeleid is de verantwoordelijkheid van de provincies. Dat is in de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland vastgelegd. Voor de Nationale Landschappen is er extra rijksaandacht en financiering. De andere plattelandsgebieden vallen onder de regie van de provincie. De provincie werkt met het streekplan onder de WRO, wat omgevormd zal worden tot provinciale structuurvisies onder de Wro. De provincie zal onder de nieuwe Wro een interessant instrument kunnen benutten waarmee het landschappelijke kwaliteit kan ontwikkelen: het inpassingsplan (zie paragraaf 4.7 en bijlage 3).

### *Gemeente*

Plannen op provinciaal niveau zijn een kader of bouwsteen voor het meer specifieke gemeentelijke landschapsonwikkelingsplan (LOP), het beeldkwaliteitsplan, het bestemmingsplan en de integrale ontwikkelingsvisie. Op het gemeentelijke niveau staat het bestemmingsplan als toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen centraal. Aan RO-projecten kan in principe alleen ruimte worden geboden, mits de kwaliteit van het landschap verbetert of in elk geval niet achteruit gaat (behoud basiskwaliteit).

### *Reflectie op het voorgaande*

Gevraagd naar zijn analyse van deze verantwoordelijkheidsverdeling onder de nieuwe Wro verwoordde één van de geïnterviewden het als volgt: 'Besluiten moeten op dat niveau worden genomen waar de belangen liggen, ofwel verantwoordelijkheid op het juiste niveau'. In de Wro wordt het adagium gehanteerd dat lagere overheden zoveel mogelijk beleidsruimte

---

- het aanstellen van een rijksadviseur voor het landschap. Deze adviseert de overheid (in samenwerking met de rijksbouwmeester) over een verantwoorde inrichting van nieuwe landschappen en de inpassing van grote projecten in Nederland.

<sup>1</sup> Het betreft een tussenstand van de Kwaliteitsagenda Landschap. Het wordt aan de nieuwe minister voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit overgelaten om samen met de collega's uit het nieuwe kabinet de Agenda voor het Landschap verder af te ronden (brief LNV, Kenmerk: DP. 2006/1040).

<sup>2</sup> Synoniemen die door LNV gebruikt worden voor de Agenda voor het generieke landschapsbeleid zijn: 'Agenda kwaliteit Landschap' en 'Kwaliteitsagenda Landschap'.

<sup>3</sup> Dit naar aanleiding van rapporten van onder andere het Ruimtelijk Planbureau over bebouwing langs de snelwegen en de Natuurbalans van het Milieu- en Natuurplanbureau.

moeten hebben. Bemoeienis van provincie of rijk is alleen gewenst voor zover noodzakelijk vanwege het eigen belang.

Een aantal geïnterviewden stelde dat, om tot een goede verantwoordelijkheidsverdeling in het landschapsbeleid te kunnen komen, het van belang is om zo precies mogelijk te definiëren wat het belang is van de verschillende overheidslagen in het ruimtelijk beleid. Voor welke onderdelen van ruimtelijke kwaliteit zijn de verschillende overheidslagen eindverantwoordelijk en ook afrekenbaar? Dat is in het landschapsbeleid op dit moment en ook in de nieuwe Wro niet duidelijk gedefinieerd. Geen of onvoldoende definiëring van nationaal belang, provinciaal belang en gemeentelijk belang kan ongewenste juridicering tot gevolg hebben. Het kan gebeuren dat belanghebbenden de bezwaar- en beroepsmogelijkheden aan zullen wenden om de rechter een besluit te laten nemen welk bestuursorgaan beschikkingsbevoegd is.

### **4.3 Over de koppeling tussen landschapsbeleid en juridisch instrumentarium**

De Wro moet enerzijds ontwikkelingen mogelijk maken (van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie) en anderzijds (rechts-)bescherming bieden, ook voor het landschap. Die rechtsbescherming wordt verankerd in het bestemmingsplan; de ontwikkelingsplanologische uitgangspunten en de beleidsvisie krijgen hun plaats in de structuurvisie (zie paragraaf 4.4). Een deel van de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit in algemene zin is onder de Wro neergelegd bij de provincies. Dat maakt de vraag relevant welke middelen de provincie heeft om bij gemeenten behoud en ontwikkeling van deze ruimtelijke kwaliteit af te dwingen. De instrumenten hiervoor zijn weergegeven in bijlage 3. Elke overheidslaag moet onder de Wro voor zijn of haar grondgebied en voor haar verantwoordelijkheden in het ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het voorgenomen ontwikkeling van het gebied alsook de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid. Het is de vraag in hoeverre de structuurvisies een bijdrage zullen leveren aan behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteit in ons land. We komen daar op terug.

### **4.4 Instrumenten van de Wro die van belang zijn voor landschappelijke kwaliteit**

In de voorgaande paragraaf zijn reeds een aantal instrumenten uit de nieuwe Wro genoemd die van belang zijn voor landschappelijke kwaliteit. Het betreft voornamelijk instrumenten die de provinciale overheid - als verantwoordelijke bestuurslaag voor behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit - gaat krijgen om gemeenten in overeenstemming met provinciale landschapsdoelstellingen te laten werken. Vraag is dan welke instrumenten de Wro concreet gaat brengen voor behoud en versterking van landschappelijke kwaliteit, welke voor- en nadelen zij hebben (zoals genoemd in de literatuur en door de geïnterviewden), en hoe deze instrumenten in het bestemmingsplan verankerd worden. Dit wordt ook wel planologische veiligstelling genoemd. Achtereenvolgens komen in het onderstaande aan bod het bestemmingsplan, de structuurvisie, AmvB's en provinciale verordeningen, de beheersverordening, het projectbesluit en het inpassingsplan.

### *Het bestemmingsplan*

De Wro voorziet in een versterking van de positie van het gemeentelijk bestemmingsplan. Het bestemmingsplan wordt in de nieuwe Wro het belangrijkste instrument in de ruimtelijke ordening van Nederland. Het instrument heeft twee functies: waarborgen en veranderen. Waarborgen betreft het toelaten en afdwingbaar maken van een bepaalde functie op basis van een bestemming. Veranderen van functie is daarnaast slechts mogelijk wanneer bevoegd gezag een bestemming wijzigt en daarbij een zorgvuldige besluitvormingsprocedure volgt. Het bestemmingsplan (dan wel een beheersverordening) zal verplicht zijn voor het gehele grondgebied.

De proceduretijd voor inwerkingtreding van het bestemmingsplan wordt gehalveerd van 43-62 weken naar 20-25 weken, exclusief beroep. De gemeente kent een actualiseringsplicht van het bestemmingsplan van eens in de tien jaar. Het geldende bestemmingsplan kan eenmaal voor een periode van tien jaar worden verlengd. Het bestemmingsplan wordt, conform de regeling 'Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen' (DURP) verplicht digitaal opgesteld. Onderdeel van de digitalisering is dat het aantal bestemmingen zal afnemen en het aantal bestemmingsplannen per gemeenten wordt teruggebracht. Landschap is geen grondgebruiksfunctie en daarmee kan een gebied niet een bestemming 'landschap' krijgen. In de bepalingen bij het bestemmingsplan zijn wel mogelijkheden om de landschapskwaliteiten voor een bepaalde bestemming mee te nemen. Ook kan een gemeenteraad voorlopig bestemmen voor een termijn van ten hoogste vijf jaar (artikel 3.2 Wro)

### *De Structuurvisie (SV)*

Onder de nieuwe Wro leggen gemeente, provincie en rijk het beleid voor de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied neer in een structuurvisie. Structuurvisies zijn in de Wro verplicht gesteld. Het is een agendasettend strategisch beleidsdocument, zonder juridische bindende uitspraken voor anderen dan de opsteller. Een structuurvisie is daarmee dus slechts zelfbindend. De structuurvisie vormt onder de Wro de basis voor afstemming van landschapsbeleid tussen rijk, provincies en gemeenten. Per overheidslaag wordt onder de Wro een structuurvisie gemaakt. Op rijksniveau kunnen per sector structuurvisies worden opgesteld. Deze structuurvisies zullen altijd mede-ondertekend worden door de minister van VROM, die verantwoordelijk is voor het ruimtelijk beleid. Op deze manier draagt de minister van VROM er zorg voor dat de ruimtelijke aspecten voldoende en volwaardig zijn meegewogen in alle op rijksniveau opgestelde structuurvisies.

Het ligt voor de hand dat in de rijks- en provinciale structuurvisies wordt verwoord welke ruimtelijke kwesties van nationaal dan wel provinciaal belang zijn en op welke wijze het rijk of de desbetreffende provincie de verantwoordelijkheid daarvoor wil effectueren. Per gebied, per plek, zullen de ambities voor het landschapsbeleid verschillend zijn. Alleen de kwalitatieve ruimtelijke ambities worden vastgelegd in de structuurvisies. De aldus vastgelegde beleidsmatige kwaliteitswaarden vormen bij opname in de structuurvisie het toetsingskader voor ruimtelijke besluiten. Wanneer de beleidsmatige kwaliteitswaarden worden opgenomen in algemene regels, gesteld krachtens de Wro, worden deze opgevaardigd tot elementen van de wettelijke basiskwaliteit waar gemeenten nieuwe ontwikkelingen aan moet toetsen. De 'vertaling' van de basiskwaliteit is uiteindelijk het bestemmingsplan of - als het gebied aan de basiskwaliteit voldoet - ook de beheersverordening.

### *AmvB's en Provinciale verordeningen*

rijk en provincie hebben de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Deze algemene regels (AmvB op rijksniveau en verordening op provinciaal niveau) vormen een bevoegdheid van een hogere overheid waarmee aan een lagere overheid verplichtende uitwerkingen kunnen worden opgelegd. Daarmee zijn niet alleen de gemeentelijke structuurvisies, maar ook AmvB's en provinciale verordeningen voor de inhoud van het bestemmingsplan van belang. Middels AmvB's en provinciale verordeningen zal na de totstandkoming en in werkingtreding van de Wro duidelijk kunnen worden wat provinciaal belang is, wat nationaal belang is, wat de definitie van kernkwaliteiten van het landschap is, enzovoort.

Van groot belang lijkt in dit kader bijvoorbeeld de begrenzing van het begrip '*provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening*'. Daarnaast kan het rijk aan de provincies de aanwijzing geven om een verordening met regels op te stellen, waaraan de gemeente moet voldoen. De provincie heeft bovendien de bevoegdheid een gemeenteraad op te dragen een nieuw bestemmingsplan op te stellen.

Het is de vraag of een breed algemeen begrip als ruimtelijke basiskwaliteit zich goed laat opnemen in een provinciale verordening. Een provinciale verordening moet zo gaan werken dat een gemeente kan beoordelen of de voorgestane ontwikkeling 'wel' of 'niet' kan plaatsvinden. De aard van een begrip als basiskwaliteit wat in algemene, kwalitatieve en enigszins abstracte bewoordingen is gegoten, maakt het moeilijk voor een bestuursorgaan om een ruimtelijke ingreep hierop te toetsen.

Een andere mogelijkheid voor provincies om ruimtelijke basiskwaliteit op haar grondgebied af te dwingen is om door middel van zienswijzen tijdens de bestemmingsplanprocedure op een ruimtelijke ontwikkeling in te grijpen. Doel is om als provincie zoveel mogelijk vooraf, door bestuurlijk overleg of de inzet van bepaalde instrumenten, duidelijk te maken welk beleid (juridisch) doorwerkt naar gemeenten. De provincie Gelderland is voornemens om onder de nieuwe Wro bij ruimtelijke ingrepen met een provinciaal belang voornamelijk met zienswijzen (en eventueel aanwijzingen) te sturen in de besluitvorming.

In box 4.1 wordt wat meer ingegaan op de situatie in Noord-Brabant.

De Brabantse gemeenten vrezen dat de provincie de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) zal aangrijpen om hen gedetailleerd te gaan voorschrijven hoe zij met de ruimte in Brabant moeten omspringen. De gemeenten klagen al jaren over de bemoeienis van de provincie met hun ruimtelijk beleid. Nu de provincie volgens de nieuwe wet die in 2008 van kracht wordt geen zeggenschap meer heeft over bestemmingsplannen, vrezen de gemeenten dat zij dit verlies via dwingende voorschriften - verordeningen - zal compenseren. Ook het 'al te lichtvaardig' gebruik van de nieuwe provinciale bevoegdheid om zelf bestemmingsplannen (het zogenoemde inpassingplan) te maken, zal tot gespannen verhoudingen met de gemeenten leiden. De provincie vreest dat de 68 Brabantse gemeenten de grotere vrijheid die de nieuwe wet hen biedt vooral voor het eigen belang zullen benutten. Met als gevolg dat de open ruimte nog sneller dichtslibt dan nu. 'Met alleen verbieden komen we er niet. Maar op een elk-voor-zich-beleid van 68 gemeenten zit ook niemand te wachten. Daarom willen wij een premie zetten op regionale samenwerking', verklaarde Joep Thönissen, directeur ruimtelijke ontwikkeling en handhaving van de provincie (bron: Brabants Dagblad: Gemeenten vrezen macht provincie in ruimtelijk beleid vrijdag 30 juni 2006).

Box 4.1 *Brabantse gemeenten vrezen provinciale bemoeienis*

### *De beheersverordening*

Het bestemmingsplan is het centrale instrument in de Wro, maar gemeenten hebben onder de nieuwe Wro ook mogelijkheden voor opstellen van een beheersverordening. De beheersverordening komt in de plaats van een bestemmingsplan voor een gebied waarin geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. Deze beheersverordening kent ten opzichte van het bestemmingsplan een veel eenvoudiger procedure voor totstandkoming. Er is geen procedure met zienswijzen of beroep mogelijk en elke tien jaar dient de beheersverordening te worden geactualiseerd. Gemeenten kunnen kiezen om voor zogenaamde laagdynamische gebieden geen bestemmingsplan op te stellen, maar een beheersverordening. Voor het buitengebied heeft de gemeente dus de vrijheid om te kiezen voor ofwel een beheersverordening ofwel een bestemmingsplan, met dien verstande dat voor landschappelijk, cultuurhistorisch en/of natuurhistorisch waardevolle gebieden (naar analogie van de regeling voor beschermde stadsgezichten binnen de bebouwde kom) een bestemmingsplanverplichting dient te gelden. Deze kan worden gekoppeld aan de toekenning van een wettelijk beschermde status. (Vrom-Raad. 2000). De beheersverordening lijkt dan ook met name bedoeld voor gebieden die reeds voldoen aan de ruimtelijke basiskwaliteit.

### *Het projectbesluit*

De zelfstandige projectprocedure (artikel 19 WRO) is vervallen in de nieuwe Wro, maar er is wel een nieuwe zelfstandige projectprocedure voor teruggekomen onder de Wro: het projectbesluit. Het projectbesluit maakt het mogelijk voor gemeenten om vooruitlopend op de aanpassing van het bestemmingsplan toch al aan de slag te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen. Aanpassing van het bestemmingsplan naar aanleiding van het genomen projectbesluit volgt dan binnen één tot vijf jaar. Het projectbesluit staat bij die vastlegging in het bestemmingsplan niet meer ter discussie. Stok achter de deur voor planologische vastlegging van het projectbesluit in het bestemmingsplan vormt de legesheffing. Deze mag namelijk pas plaatsvinden als aanpassing in het bestemmingsplan heeft plaatsgevonden. De vraag is hoe deze zelfstandige projectprocedure in de praktijk uit zal werken voor behoud en ontwikkeling van landschap. Betrokken belanghebbende provincies die het ontwerp-projectbesluit toegezonden krijgen (artikel 3.8c lid 1b Wro) dienen in dit kader de inhoud van de projectbesluiten van gemeenten goed inhoudelijk te toetsen aan hun eigen structuurvisie.

### *Het inpassingsplan*

Voor het ontwikkelingsgericht werken met behoud van landschappelijke kwaliteit in het generieke landschapsbeleid vormt het begrip '*landschappelijke inpassing*' een goed aanknopingspunt. Voorbeelden van landschappelijke inpassing zijn het gebruik van erfbeplanting, het aanleggen van een groenstrook, architectonische aanpassingen en toepassing van andere materialen in gebouwen (bijvoorbeeld baksteen in plaats van beton). In de Wro kunnen provincies en/of rijk een inpassingsplan maken voor de door hen gewenste ontwikkelingen in een bepaald gebied. Het inpassingsplan is een bindend instrument wat opgelegd kan worden aan gemeenten, die het inpassingsplan moeten omzetten in een gemeentelijk bestemmingsplan.

Doelstelling van het inpassingsplan is in het algemeen 'een aantoonbaar zorgvuldige inpassing van de activiteit in het landschap op te leveren tegen zo laag mogelijke maat-

schappelijke kosten'. Hierbij wordt er dus vanuit gegaan dat met een duidelijke focus op een goede landschappelijke inpassing bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de kernkwaliteiten van het landschap kunnen worden geborgd. Daarbij is het niet zozeer meer de vraag of een ruimtelijke ontwikkeling kan plaatsvinden, maar *hoe* die zo goed mogelijk kan plaatsvinden. Tot die conclusie komt de Raad voor het Landelijk Gebied ook: De essentie van de ruimtelijke ontwikkeling is niet zozeer de lokalisatie (waar kan het en waar kan het niet) maar veeleer de vormgeving (hoe moet het eruit zien) (RLG, Tijd voor Kwaliteit). Landschappelijke inpassing betekent in de praktijk het herstellen of compenseren van de (mogelijke) negatieve impact van ruimtelijke ontwikkelingen op het landschap. Het is daarmee ook gericht op zo goed mogelijk behouden van de huidige landschapskwaliteiten.

Het bestemmingsplan blijft het exclusieve instrument van de gemeenten. Dit neemt niet weg dat rijk en provincies hun verantwoordelijkheid moeten kunnen nemen voor de uitvoering van hun eigen projecten. De mogelijkheden van het bestemmingsplan zijn daarom in de Wro gekoppeld aan de procedure van het inpassingsplan. Op het moment dat het inpassingsplan echter tot stand is gekomen, treedt de beheersfase in en is niet langer sprake van een rijks- of provinciaal belang. Op dat moment daalt het inpassingsplan in c.q. wordt omgezet in een gemeentelijk bestemmingsplan. Dit verhoogt de eenduidigheid voor burgers en bedrijven.

B&W zijn weer bevoegd gezag als er vergunningen afgegeven moeten worden om het inpassingsplan te realiseren.

Het inpassingsplan is een instrument waarmee hogere overheden in principe invloed kunnen blijven uitoefenen op lokaal niveau. Het ministerie van Vrom en enkele provincies geven hieromtrent aan dat - naast de provinciale verordening en de AmvB - van een overvloedig gebruik van de mogelijkheid een inpassingsplan op te stellen, geen sprake zal zijn. Hierbij wordt door het ministerie van VROM verwezen naar het huidige beperkte gebruik van de mogelijkheden van het rijk tot het geven van een aanwijzing.

Het inpassingsplan zal naar verwachting wel gebruikt kunnen worden om grote structuurvisies van rijk en provincies (zoals bijvoorbeeld in geval van infrastructurale projecten als de hoge snelheidslijn en de Betuwelijn) op te leggen aan de betrokken gemeenten of zelf ter hand te nemen..

Ter voorbereiding op de komende veranderingen die met de introductie van de Wro gepaard gaan, zijn de provincies de afgelopen tijd in discussie gegaan over de rol die de provincie in de toekomst op RO-terrein zou moeten gaan spelen. Centrale vraag daarbij is 'Wanneer is er nu precies sprake van provinciaal belang?'. Daarbij werd duidelijk dat er een breed gedragen opinie is dat de provincie zich actief moet opstellen als het provinciale belang aan de orde is, bijvoorbeeld door zelf een inpassingsplan te maken. Op basis van de intern gevoerde discussie en die met de gemeenten, komen de provincies in 2007 met een voorstel hoe zij de nieuwe RO-instrumenten in wil gaan zetten. Provincies zijn momenteel nog niet bezig met het opstellen van een structuurvisie. Prioriteit is helder krijgen van het provinciaal belang bij landschapsbeleid (wat zijn de basiskwaliteiten en kernkwaliteiten) en vervolgens deze kwaliteiten in een structuurvisie te benoemen.

Box 4.2 *Hoe bereiden de provincies zich voor op de Wro?*



Omdat gemeenten hun bestemmingsplan niet meer ter goedkeuring voor hoeven te leggen aan de provincie, is de provincie afhankelijk van diezelfde gemeenten voor wat betreft de formulering van ruimtelijke kwaliteit in het bestemmingsplan. Wil een provincie ingrijpen in gemeentelijke besluitvorming omdat landschappelijke kwaliteit niet of onvoldoende is meegewogen, dan zijn daarvoor meerdere wegen te bewandelen. De provincie kan 1) een inpassingsplan (= een eigen bestemmingsplan, paragraaf 3.4.1 Wro) maken of 2) een zienswijze op het bestemmingsplan van de gemeente uitbrengen. Wordt niet afdoende gereageerd door de gemeente op de zienswijze van de provincie, dan rest de overweging om een reactieve aanwijzing in te dienen door de provincie (zie bijlage 3). Dat kan alleen als de provincie in een eerdere fase een zienswijze heeft ingediend en er in strijd dreigt te worden gehandeld met het provinciaal belang, zoals vastgelegd in de provinciale structuurvisie. Op dit moment zijn verschillende provincies bezig dit provinciaal belang concreet en hard juridisch te formuleren.

#### **4.5 Mogelijkheden en beperkingen van de Wro inzake landschappelijke kwaliteit**

##### *Algemeen*

In de Wro worden dus een aantal zelfstandige projectprocedures met bijbehorende coördinatiereregelingen rond sturing geïntroduceerd. Tevens blijven er mogelijkheden voor hogere bestuurslagen om invloed uit te oefenen op de inhoud van besluiten van lagere bestuurslagen. De werkbaarheid van dit wettelijke kader voor de praktijk is moeilijk te voorspellen. Overheden zijn qua instrumentarium in staat onder zowel het huidige als het toekomstige wettelijke instrumentarium het bestaande landschap voldoende te beschermen en het gewenste landschap te ontwikkelen. Daarbij is goed toezicht in de toekomst, in de zin dat bij iedere ruimtelijke ingreep of bij iedere vergunningverlening optimaal rekening wordt gehouden met landschapskwaliteit, essentieel. In het navolgende gaan we verder in op de kansen en bedreigingen van de nieuwe Wro voor de landschappelijke kwaliteit in ons land.

##### *Kansen*

###### *Stimuleer het opstellen van landschapsontwikkelingsplannen (LOP's)*

Een LOP is geen nieuw juridisch instrument uit de nieuwe Wro. Door een groot aantal respondenten wordt het LOP wel een belangrijke functie toebedeeld voor het behoud van landschappelijke kwaliteit, door een mogelijke koppeling aan de structuurvisie. Wat is een LOP? LOP's zijn inmiddels in een aantal regio's en gemeenten van ons land opgesteld.<sup>1</sup> De regionale of lokale visie op landschapsbehoud en landschapsontwikkeling naar landschappelijke basiskwaliteit, is daarmee binnen die gebieden aanwezig. Het LOP is een belangrijk hulpmiddel voor het garanderen en verbeteren van de kwaliteit van het landschap omdat het bestaande en gewenste landschapskwaliteiten omschrijft. Het LOP is daarbij in contact met de bevolking over deze landschapsontwikkeling tot stand gekomen. Het LOP biedt een

---

<sup>1</sup> Eind december 2006 zijn er 45 LOP's opgesteld voor het grondgebied van 113 gemeenten (Bron: Landschapsbeheer Nederland). LOP's zijn vooral opgesteld in de provincies Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant.

kader om ruimtelijke ingrepen in het landschap te toetsen. De rijksoverheid moet er volgens een aantal respondenten voor zorgen dat het LOP (en eventueel het vergelijkbare beeldkwaliteitsplan) als bepalend visiedocument voor landschappelijke kwaliteit een lang leven beschoren blijft, waarbij de gemeenten die over een LOP beschikken zich vooral kunnen richten op de uitvoering ervan. Gemeenten die nog geen LOP hebben, zullen door dit signaal worden aangemoedigd er alsnog een op te stellen.

#### *Effectuering van het LOP in landschapsparagraaf structuurvisie*

De koppeling van een bestaand LOP aan een gemeentelijke structuurvisie kan op verschillende manieren. Het LOP kan tot sectorale structuurvisie worden opgewaardeerd. Het LOP kan ook in een landschapsparagraaf van een integrale structuurvisie worden verwerkt. Door het LOP op gemeentelijk niveau te koppelen aan de structuurvisie ontstaat gemeentelijke zelfbinding aan het landschapsbeleid. De Wro geeft de mogelijkheid voor een sectorale (dus separate) structuurvisie voor landschapskwaliteit. De meeste geïnterviewden zijn echter van mening dat één integrale structuurvisie op gemeentelijk niveau het meest gewenst is. In die integrale structuurvisie is landschapskwaliteit dan ook volwaardig meegenomen als onderdeel van alle andere ruimtelijke opgaven en vereisten. Het rijk zou vanuit het landschapsbelang vooral moeten stimuleren dat op provinciaal en gemeentelijk niveau één integrale structuurvisie (en één integrale uitvoeringsagenda) wordt opgesteld waarin de landschapskwaliteiten en -doelstellingen voor het betreffende gebied concreet zijn geformuleerd naast de andere ruimtelijke beleidsdoelstellingen die daar gelden.

#### *Landschapsdoelstellingen kunnen concreter geformuleerd worden*

De overgang van streekplan naar provinciale structuurvisie is een geschikt moment voor het provinciaal bestuur om (in overleg met andere overheden) de landschapsdoelstellingen voor haar grondgebied te verduidelijken. Daarbij is het van belang om deze doelstellingen zo duidelijk mogelijk weer te geven (in termen van lokatie en type landschapsversterking) zodat ruimtelijke ingrepen die voorzien worden in bestemmingsplannen getoetst kunnen worden aan de landschapsdoelen in de provinciale structuurvisie. Indien er gewerkt wordt met begrippen als basiskwaliteit en kernkwaliteiten is er een kans om aan te geven wanneer voldaan is aan het streven naar basiskwaliteit. Wanneer, bij welke inspanningen, is die basiskwaliteit bereikt? Keerzijde van de onderhandelingen over de inhoud van de structuurvisie kan zijn dat landschapskwaliteiten minder duidelijk of minder ambitieus beschreven worden dan in het huidige beleid.

#### *Van landschapsparagraaf in structuurvisie naar bestemmingsplan*

Voor behoud en ontwikkeling van het landschap is het belangrijk dat er een koppeling tussen het geformuleerde landschapsbeleid in een structuurvisie en het bestemmingsplan wordt gemaakt. Het direct waarborgen van landschapskwaliteit met behulp van een bestemmingsplan is niet mogelijk. Het landschap is geen concrete grondgebruiksfunctie en daarmee is er geen bestemming 'landschap' mogelijk. Wel is het mogelijk om landschappelijke waarden te beschermen via andere bestemmingen, gebruiksvoorschriften en aanlegvergunningen. Gemeenten zijn niet verplicht een koppeling te maken tussen landschapsbeleid en handhaving met het toetsingskader (het bestemmingsplan). Zij kunnen die koppeling echter wel vrijwillig aanbrengen. Daarmee kan het LOP juridisch veel harder

worden dan alleen een beleidsbesluit over landschap. Een gemeente kan het LOP dan verbinden aan criteria voor het verlenen van de in het bestemmingsplan geregelde bouwvergunningen. Actualisatie van bestemmingsplannen biedt kansen om landschapskwaliteit (zoals in het LOP geformuleerd) te koppelen aan afwegingen voor de verschillende bestemmingen.

Landschappelijke kwaliteiten kunnen theoretisch wel worden gekoppeld aan het bestemmingsplan (Handreiking Kwaliteit Landschap, pagina 49). Indien er echter projectprocedures als het projectbesluit blijven bestaan onder de nieuwe Wro, kunnen ruimtelijke ontwikkelingen ook buiten het bestemmingsplan om (met de toelichting en aanvullende bepalingen) tot stand komen. Daarmee ontstaat voor gemeenten een keuzemogelijkheid voor landschapsontwikkeling en -behoud: Ofwel zij gaan landschapskwaliteit in bestemmingsplannen vastleggen en beperken vanuit de optiek van landschapsdoelstellingen het gebruik van flex-instrumenten die het landschapsgerichte bestemmingsplan (eventueel tijdelijk) als afwegingskader buiten spel plaatsen. Ofwel de gemeenten gaan de flex-instrumenten meer benutten voor ontwikkeling van landschapskwaliteiten en handhaven het bestaande bestemmingsplan als afwegings-kader.

### *Bedreigingen*

#### *Onduidelijke begrippen*

Indien begrippen uit de Wro als 'nationaal belang', 'provinciaal belang', 'basiskwaliteit', 'kernkwaliteit' en 'laagdynamisch gebied' niet concreet door de betrokken overheden worden ingevuld, dan is het risico aanwezig dat dit leidt tot een continuering van de trend van verder teruglopende landschapskwaliteit in ons land. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een definitie van laagdynamische gebieden in de Wro. Gemeenten kunnen dan naar believen gebieden aanwijzen als laagdynamisch en het beheer van die gebieden regelen via de beheersverordening. Als dan in die laagdynamische gebieden toch ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn of mogelijk gemaakt worden, is het de vraag of dat niet ten koste gaat van het landschap. Voor gebieden die vallen onder een beheersverordening zijn immers minder waarborgen in de besluitvormingsprocedure vastgelegd. Conclusie uit het voorgaande is dat alleen bij goed gedefinieerde begrippen een methodologisch toetsbare situatie ontstaat, waarbij bijvoorbeeld een landschapsconsulent bij een provincie gemeentelijke bestemmingsplannen kan beoordelen.

#### *Juridificering*

Snelle juridificering is een risico voor de werkbaarheid van de nieuwe Wro, volgens een aantal respondenten. Indien begrippen als nationaal belang, provinciaal belang, basiskwaliteit, laagdynamische gebieden niet goed worden ingevuld, wordt het voor de betrokken overheden lastig om duidelijk en concreet te werken aan behoud en ontwikkeling van het landschap. Het gevaar is aanwezig dat in veel gevallen besluiten door belanghebbenden aanhangig gemaakt worden bij de rechter, die de genoemde begrippen dan noodgedwongen inhoudelijk in moet gaan vullen. Dit kan leiden tot een grote hoeveelheid jurisprudentie en grote vertragingen in de uitvoering van ruimtelijke plannen.

### *Zelfstandige projectprocedure kan leiden tot alleen ontwikkeling*

De zelfstandige projectenprocedure is in de Wro in stand gebleven door opname van het projectbesluit in deze wet. Dit instrument biedt kansen voor ontwikkeling en behoud van landschap, maar het is de vraag of het ook als zodanig gebruikt gaat worden. De voor tekenen (vanuit de artikel 19 procedure geredeneerd) zijn niet gunstig. Een recente analyse van het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) toont aan dat bijna tweederde van de kernkwaliteiten in de Nationale Landschappen vraagt om 'behoud en inpassing' en *niet* om ontwikkeling. Slechts een derde van de kwaliteiten is gebaat bij investering in aanleg, vernieuwing en onderhoud.

### *Sectorale structuurvisies zijn weinig sturend*

Een puur sectorale aanpak in de ruimtelijke ordening kan een bedreiging voor het landschap vormen. De verwachting is dat een integrale structuurvisie waarin landschappelijke kwaliteit is opgenomen, de beste waarborgen biedt voor behoud en ontwikkeling van deze landschappelijke kwaliteit. Een separate sectorale structuurvisie voor landschap kan makkelijker omzeild worden.

## **4.6 Samenvatting**

In de nieuwe Wro blijft een zelfstandige projectprocedure, met bijbehorende coördinatie-regelingen rond sturing, bestaan. Tevens blijven er mogelijkheden voor hogere bestuurslagen om invloed uit te oefenen op de inhoud van besluiten van lagere bestuurslagen. Dit kan voor behoud en ontwikkeling van het landschap positief dan wel negatief gaan uitwerken. De werkbaarheid van dit wettelijke kader voor de praktijk is moeilijk te voorspellen.

Er zijn wel degelijk een aantal kansen te benoemen. Bij iedere ruimtelijke ingreep of bij iedere vergunningverlening is de afweging van het bevoegd gezag essentieel of optimaal rekening wordt gehouden met landschapskwaliteit.

Het Landschapontwikkelingsplan (LOP) kan daarbij een belangrijke functie hebben voor het behoud van landschappelijke kwaliteit, met name door een mogelijke koppeling hiervan aan de structuurvisie die elke gemeente onder de nieuwe Wro moet maken. Een goede effectuering van het LOP in een landschapsparagraaf van de structuurvisie is een goede kans voor het versterken van de landschappelijke kwaliteit in een gebied.

Daarnaast zou het rijk vanuit het landschapsbelang vooral moeten stimuleren dat op provinciaal en gemeentelijk niveau één integrale structuurvisie (en één integrale uitvoeringsagenda) wordt opgesteld, waarin de landschapskwaliteiten en -doelstellingen voor het betreffende gebied concreet zijn geformuleerd naast de andere ruimtelijke beleidsdoelstellingen die daar gelden.

De overgang van streekplan naar provinciale structuurvisie is, onafhankelijk van het bestaan van een LOP, een geschikt moment voor het provinciaal bestuur om als regievoerder voor het landschap, in overleg met andere overheden, de landschapsdoelstellingen voor haar grondgebied te verduidelijken. Daarbij is het van belang om deze doelstellingen zo duidelijk mogelijk weer te geven (in termen van locatie en type landschapsversterking), zodat ruimtelijke ingrepen die voorzien worden in bestemmingsplannen getoetst kunnen worden aan de landschapsdoelen in de provinciale structuurvisie.

Het direct waarborgen van landschapskwaliteit in een bestemmingsplan is niet mogelijk. Het landschap is geen concrete grondgebruiksfunctie en daarmee is er geen bestemming 'landschap' mogelijk. Voor behoud en ontwikkeling van het landschap is het belangrijk dat er toch een koppeling tussen het geformuleerde beleid in een structuurvisie en het bestemmingsplan wordt gemaakt. Het is ook mogelijk om landschappelijke waarden in het bestemmingsplan te beschermen via andere bestemmingen, gebruiksvoorschriften en aanlegvergunningen. Gemeenten zijn echter niet verplicht een koppeling te maken tussen landschapsbeleid en handhaving met het toetsingskader (het bestemmingsplan). Zij kunnen die koppeling echter wel vrijwillig aanbrengen, maar daarvoor moet de wil wel aanwezig zijn. Daarmee kan het LOP juridisch veel harder worden dan een beleidsbesluit over landschap. Een gemeente kan het LOP dan bijvoorbeeld verbinden aan criteria voor het verlenen van de in het BP geregelde bouwvergunningen.

## 5. Cases

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele cases geschetst van gemeenten en regio's die reeds ervaring hebben met landschapsgericht werken onder de huidige WRO en nu actief zijn met zich voor te bereiden op het werken met de nieuwe Wro. Per case worden in dit hoofdstuk een aantal saillante leerpunten geformuleerd.

### 5.2 Dinkelland

De gemeente Dinkelland profileert zich als een agrarische, toeristische gemeente met een mooie leefomgeving. Het buitengebied heeft grote betekenis voor de gemeente. De tien dorpskernen zijn gelegen in een uniek landschap dat is aan te merken als een kleinschalig samenhangend complex van beken, essen, kampen en moderne ontginningen. Het buitengebied is daarbij meer dan een omlijsting van de dorpskernen en het werkgebied van de agrariërs. Het is 'het Groene Goud' dat rust en ruimte biedt aan zowel inwoners als bezoekers van onze gemeente (bron: Gemeente Dinkelland, Uitdagend Buitengebied).

De gemeente Dinkelland heeft in 2006 samen met vijf buurgemeenten in Noord-Oost Overijssel een intergemeentelijk Landschapsontwikkelingsplan (LOP) opgesteld. Dit LOP brengt bestaande landschapskwaliteiten in het gebied in kaart en geeft de doelstellingen voor verdere ontwikkeling van het landschap weer. Het LOP heeft rekening gehouden met - en concreter invulling gegeven aan - de landschapsparagraaf uit het bestaande provinciale streekplan. Er is daarnaast een directe relatie gelegd met het Uitvoeringsplan Nationaal Landschap op provinciaal niveau. Recent is het grondgebied van Dinkelland namelijk ook tot Nationaal Landschap benoemd.

Het LOP is een plan en heeft geen directe juridisch bindende werking. Voor besluitvorming wordt getoetst aan het bestemmingsplan (BP). De gemeente Dinkelland acht het wel wenselijk dat de inhoud van het LOP wordt meegewogen bij besluiten over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen op haar grondgebied. Dinkelland werkt daarom aan een directe koppeling tussen LOP en BP, om daarmee de landschapskwaliteit in nieuwe ruimtelijke plannen te kunnen borgen. Het LOP en het BP van de gemeente Dinkelland staan in wisselwerking tot elkaar. Het LOP respecteert het ruimtelijk beleid van de gemeente dat is vastgelegd in onder andere bestemmingsplannen. Daarnaast vervult het LOP ook een initierende rol voor bijstelling van het bestemmingsplan of voor een geheel nieuw ruimtelijk beleid (bron: Gemeente Dinkelland, Uitdagend Buitengebied, pp. 5)

De andere buurgemeenten met wie aan het LOP is gewerkt volgen later met deze koppeling. Omdat de actualisatie van het bestemmingsplan in deze gemeente wettelijk ook op korte termijn moet plaatsvinden, is nu het moment aan de orde om landschapskwaliteit volwaardig in het nieuwe bestemmingsplan op te nemen. Concreet gebeurt er momenteel

het volgende in Dinkelland: in het Bestemmingsplan Buitengebied wordt - in de beschrijving van het bestemmingsplan - opgenomen waar welke ontwikkeling van het landschap gewenst is. Dat gebeurt zo gedetailleerd mogelijk: daarbij gaat het om formuleringen als 'daar is rood-voor-rood mogelijk', 'daar kan een landgoed komen', 'daar kan ontwikkeling van houtwallen plaatsvinden', enzovoort. Op deze manier worden gewenste ontwikkelingen gestuurd. Voor het overige - niet in het bestemmingsplan benoemde - buitengebied wordt een restrictief beleid gevoerd. In beginsel worden er daarbij geen ontwikkelingen getolereerd die inbreuk maken op de landschappelijke kwaliteit.

Dinkelland wil ook de verbredende agrarische ondernemers binnen de gemeentegrens behulpzaam zijn. Voor het toestaan van verbrede agrarische activiteiten op een bedrijf kan een partiële herziening van het BP op perceelsniveau (artikel 10 WRO) worden opgesteld. Hierin kan aan de oude bestemming 'agrarische bedrijfsdoeleinden', onder andere de toevoeging 'zb' (uitoefening van een zorgboerderij) of 'bk' (uitoefening van boerderijkamers) krijgen. In het nieuwe bestemmingsplan zal de aanvraag van boerderijkamers door een binnenplanse vrijstelling (artikel 15 WRO) worden geregeld. Voor andere (meer maatschappelijk) nevenfuncties zoals zorg zal een wijzigingbevoegdheid (artikel 11 WRO) worden toegepast (bron: PPO, Ruimte in Regels). Of oude bestemmingen ook een toevoeging krijgen op basis van waardevol landschap is niet duidelijk. Met zo'n toevoeging zou de bestaande landschappelijke kwaliteit geborgd kunnen worden in het bestemmingsplan en zouden investeringen in verdere versterking van het landschap gestimuleerd kunnen worden.

#### *Lessen uit deze case*

- Geregelde actualisatie van het bestemmingsplan biedt kansen voor het steviger formuleren van landschapskwaliteiten en doelstellingen in dat plan. Een bestaand LOP helpt om deze kwaliteiten zorgvuldig en accuraat op te nemen in het BP.
- Hoewel het opstellen van een LOP niet verplicht is, zijn er voor gemeenten die er nog geen hebben voorbeelden te over die gebruikt kunnen worden als leidraad. Intergemeentelijke LOP's, zoals door ondermeer de gemeente Dinkelland opgesteld, verdienen de voorkeur vanuit het perspectief van regiogebonden landschapsbehoud/ontwikkeling. Kennis over het hoe, wat en waarom van het opstellen van LOP's, zou door LNV actief verspreid kunnen worden.
- Hoewel Dinkelland in een Nationaal Landschap ligt, is de koppeling tussen LOP en BP niet specifiek voor een gemeente in een Nationaal Landschap. Die koppeling kan gemeenten die geen Nationaal Landschap binnen de gemeentegrenzen hebben en de bestaande landschappelijke waarden wel willen beschermen/ontwikkelen ook helpen.
- De betrokken gemeenten werken in deze case goed intergemeentelijk samen en er is een goede relatie en communicatie met de provincie. Verder is er geen onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en taken voor behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit in de regio. De (economische) meerwaarde van een aantrekkelijk landschap wordt in de regio door alle bestuurslagen onderkend.
- De gemeente helpt de provincie in casu om haar verantwoordelijkheid voor behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit te nemen door koppeling van streekplan,

LOP en BP. Daarmee kan op beide bestuurlijke niveaus behoud en ontwikkeling van het landschap duidelijk en concreet in beeld gebracht worden.

### 5.3 Case Nieuwveense Landen in Meppel

In Meppel zal in 2008 gestart worden met de bouw van de nieuwbouwwijk Nieuwveense Landen, die uiteindelijk 5.300 woningen zal omvatten. Het project is daarmee MER-plichtig en een beschrijving van de effecten van de voorgenomen ontwikkeling op landschapstructuren, archeologische en cultuurhistorische elementen en patronen is al opgesteld. In vier fasen worden de woningen op grotendeels eigen grond van de gemeente Meppel gebouwd. Omdat nog onduidelijkheid bestaat over de demografische ontwikkelingen in de regio zal de uitvoering gefaseerd plaatsvinden. Mogelijk is slechts behoefte aan woningen uit de eerste twee fasen. Wanneer tussentijds twijfels bestaan over de economische rentabiliteit van een nieuwe fase, is er ruimte voor aanpassing van het plan. Andere ruimtelijke ontwikkelingen kunnen dan ook in beeld komen.

#### *Provinciaal landschapsbeleid*

Het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (POP) heeft volgens betrokkenen in zijn algemeenheid goed gewerkt ten aanzien van de bescherming van de landschappelijke waarden in de provincie. Dit plan kent een zonering van zone 1 (hoofdfunctie landbouw) tot zone 6 (hoofdfunctie natuur) waarbij voor alle zones ook inhoudelijk de landschappelijke kwaliteit wordt benoemd. Door deze kwaliteit concreet te benoemen is er in de gemeentelijke besluitvorming volgens de provincie beter rekening mee gehouden en is het behoud van deze kwaliteiten ook af te dwingen bij nieuwe ruimtelijke ingrepen. Het POP is daarmee vooral een restrictief beleidskader. Het streekplan maakt onderdeel uit van het Provinciaal Omgevingsplan (POP I en II), net als het Waterhuishoudingsplan, Provinciaal Milieuplan en Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. De provinciale Nota Landschap legt meer in detail vast wat verankerd is in het Provinciaal Omgevingsplan.

Ook in het nieuwbouwproject Nieuwveense Landen is rekening gehouden met het provinciaal omgevingsplan. In de provinciale plannen stond het gebied waar nu de Nieuwveense Landen wordt gepland aangemerkt als uitbreidingsgebied voor de gemeente Meppel. Overigens was het plangebied eerder benoemd als ecologische verbindingszone (provincie Drenthe en LNV, 'Gebiedsvisie Natuur, Bos en Landschap Oude Vaart' en in 'De ontwikkelingsvisie Meppel 2030'). Deze aanwijzing is uiteindelijk niet in de meest actuele provinciale visie, zijnde het POP II opgenomen.

#### *Het plan Nieuwveense Landen en de relatie met het landschap*

De ambities voor de nieuwbouwwijk zijn hoog. De wijk moet niet alleen in alle opzichten aantrekkelijk zijn voor de eigen inwoners, maar ook mensen vanuit de stad naar zich toe trekken. Meppel zocht naar een optimaal bouwplan en een ontsluiting die het landschap zo veel mogelijk spaart. Daarbij is een voor Nederlandse begrippen uitzonderlijk resultaat bereikt, vinden betrokkenen. Bodem en water zijn als eerste in een lagenbenadering gebruikt



als ordenende elementen. Het bestaande landschap ('slagenlandschap' = een landschap met langgerekte ontginningslinten met haaks daarop een stelsel van smalle kavels gescheiden door afwateringssloten) is gebruikt als stedenbouwkundige grit. De verkavelingstructuur van het gebied zal daarmee na realisatie van het project grotendeels intact blijven. Stroken in de wijk blijven een open agrarische bestemming houden en daar is ruimte voor biologische (of biologisch dynamische) plattelandsondernemers die een interactie aangaan met de toekomstige bewoners in de vorm van verbrede landbouw (zoals een zorgboer en een educatieve siertuin). Vanuit 15 gegadigden zijn uiteindelijk thans twee kandidaten over voor de invulling van (be)leefboerderijen welke gemeentelijk eigendom zullen zijn.

Daarnaast zal het waterpeil in het gebied verder worden verhoogd, om een meer natuurlijk waterpeil na te streven. Karakteristieke landschapselementen als elzensingels worden geherintroduceerd. Een oude beekloop is als aanleiding voor het ontwerp van een natuurzone gebruikt. Deze brede strook aan natuurontwikkeling in het Noorden van het plangebied wordt gerealiseerd als uitloopgebied voor de bewoners van de wijk en draagt bij aan stukje natuurcompensatie. Deze natuurontwikkeling wordt vanuit het project gefinancierd. De realisatie van de natuurzone zal gefaseerd plaatsvinden waarbij het streven is te starten vóór de woningbouw plaatsvindt.

### *Het totstandkomingsproces van Nieuwveense Landen*

Het proces van planvorming is in deze case heel participatief ingestoken. In de beginfase is door middel van een scenariospel, waarbij verschillende mogelijke invullingen van het gebied werd bediscussieerd, samen met bestuurders, belangengroepen en ambtenaren de hoofdstructuur bepaald. Uit de groep bleek nadrukkelijk dat de huidige landschappelijke structuur hoog werd gewaardeerd en dat deze daarom ook een rol zou moeten gaan vervullen in de verdere planvorming. Dit heeft geresulteerd in het Masterplan voor Nieuwveense Landen.

Later, op 16 en 17 september 2005, is er gedurende een geheel weekend een ontwerpestival georganiseerd. Maatschappelijke organisaties, toekomstige bewoners en andere belangstellenden waren uitgenodigd om architecten, stedenbouwkundigen en planologen input te geven voor de opzet van de eerste fase van de wijk. Er waren ongeveer 500 mensen aanwezig. Deze participatieve opzet van het planvormingsproces heeft geleid tot het volwaardig betrekken van bestaande landschapskwaliteiten in het nieuwe plan, wat is gebaseerd op het al in een eerdere fase door de gemeente opgestelde Masterplan. Het gemeentelijke Landschapsbeleidsplan (uit 2001) heeft geen rol vervuld bij de planvorming voor dat Masterplan. Blijkbaar was hier sprake van voortschrijdend inzicht.

Opmerkelijk is dat de gemeente aangeeft dat de provincie vooral oog heeft gehad voor het verkeerskundige aspect van het plan. Zij had een voorkeur voor een verkeerskundige variant met een rondweg om de nieuwe wijk. Het verkeersbelang leek daarmee bovengeschikt aan het landschapsbelang. De gemeente bleef echter vasthouden aan de wenselijkheid van een 'vingerstructuur' van de nieuwe wijk, waarbij het landschap de wijk in komt. Een grote rondweg zou deze wens ondermijnen. Uiteindelijk is niet gekozen voor een rondweg, maar voor een oplossing die het open landschap en het nieuwe natuurgebied niet scheidt van de wijk. Er komt één hoofdontsluiting door de wijk. Daarnaast komt er een

fijnmazig netwerk van voet- en fietspaden dat alle voorzieningen goed ontsluit. Zeven doorgangen verbinden Nieuwveense landen met de rest van Meppel.

Milieu- en natuurbeschermingsorganisaties en landschapsbeheerders uitten zich kritisch over de rol van de provincie omdat deze niet actief betrokken is bij de planvorming voor het gebied. Kansen om de rode opgave te koppelen aan een groene impuls (rood-voor-groen) heeft de provincie hier laten lopen. De rol van de provincie in dit proces illustreert dat de provincie 'als hoeder van het generieke landschap' naast de verantwoordelijkheid voor het generieke landschap ook andere belangen kent. Deze belangen zijn ook binnen een provincie sectoraal georganiseerd. Daarmee is het lastig voor de provincie om het landschapsbelang integraal te behartigen.

De Milieufederatie Drenthe (MFD) en Natuurmonumenten (NM) hebben samen opgetrokken in de planvorming en ook steun verleend aan het plan, zij het onder de voorwaarde dat het aangrenzende natuurgebied Wieden/Weerribben, in de aangrenzende provincie Overijssel, zoveel mogelijk gevrijwaard zou blijven van invloeden van de wijk. Zo mogelijk zou de situatie voor de Wieden/Weerribben zelfs verbeterd moeten worden. De afwatering van rijke ijzerhoudende kwel uit het gebied naar de Wieden/Weerribben zal door de bouw van de wijk worden verlegd naar het Zwarte Water. Dit heeft mogelijk negatieve gevolgen voor de Wieden en Weerribben. Dit gebied kent een belangrijke foerageerfunctie voor de purperreiger, een internationaal beschermde vogelsoort. Een nog intern rapport in opdracht van de Gemeente Meppel zal de effecten van de nieuwe wijk op de verplichting van instandhouding voor de aanwezige populatie vogels verduidelijken. Of dit consequenties heeft voor het voorgenomen ontwerp van het plan, is nog niet duidelijk. De MFD had graag een voorinvestering gezien, waarbij de natuurzone als een echte ecologische verbindingszone gerealiseerd zou worden voorafgaande de bouwwerkzaamheden. Dit is niet gebeurd. Inspraak heeft er echter wel toe geleid dat de te realiseren zone is verbreed van 50 naar 100 meter. Dit was de voorwaarde waarbij de MFD en NM wilden gaan meedenken over een invulling van de wijk.

Daarnaast gaf de MFD aan dat er weinig geld gereserveerd wordt voor het beheer van het groen in de wijk. De MFD is ondanks de kwetsbaarheid van het gebied, toch een voorstander van de ontwikkeling dat vooral Meppel voorziet in de geconcentreerde woningbouwopgave voor de regio. In andere omringende gemeenten zal daarmee de kans op woningbouw in het buitengebied afnemen. Dit heeft mogelijk een aantal positieve milieugevolgen, bijvoorbeeld minder autokilometers. Meppel heeft ook een hoog voorzieningenniveau (met grote regionale aantrekkingskracht) waarmee een nieuwe woonwijk in deze stad ook de meeste kans van slagen heeft. Er is gekozen voor een plan waarin een aantrekkelijke groene en open woonwijk wordt gecreëerd.

Er is wel een kans dat de laatste fasen van het project niet doorgaan omdat de vraag naar woningen dit niet toelaat. Dit is een afbreukrisico voor het hele plan en ook de realisatie van de natuurzone als geheel komt hierdoor onder druk te staan. De realisatie is immers gekoppeld aan de verschillende fasen uit het plan. Een golfbaan als buffer tussen de wijk en het natuurgebied de Wieden/Weerribben, behoort in de toekomst wellicht tot de mogelijkheden volgens de MFD. De gemeente Meppel wil daar nu niet op vooruit lopen.

## *Het juridisch instrumentarium en de voorbereidingen voor de nieuwe Wro*

Op het plangebied rust een agrarische bestemming. Het bestemmingsplan zal volgens de normale procedure worden gewijzigd. Het bestemmingsplan benoemt de gebieden die agrarisch blijven en de gebieden waarvan de functie gewijzigd wordt in woningbouw. De agrariërs in het gebied kunnen hun bedrijf aanpassen in de richting van een (be)leefboerderij. Panden die de gemeente in bezit heeft en enkele nieuwe bouwblokken hebben de bestemming (be)leefboerderij. Een (be)leefboerderij kent ruime mogelijkheden voor het creëren van neveninkomsten en het aangaan van de verbinding tussen stad en platteland. De gemeente is niet voornemens om landschappelijke kwaliteiten te benoemen in de bepalingen in het bestemmingsplan. De actualisatie van het bestemmingsplan wordt door de gemeente een geschikt moment gevonden om het nieuwe landschapsbeleid beter te borgen. Thans wordt het eerder genoemde Masterplan op gemeentelijk niveau omgezet in een structuurvisie. De provincie geeft aan de intentie te hebben het huidige provinciale omgevingsplan integraal over te willen nemen in een structuurvisie. Dat omgevingsplan is recentelijk (in september 2006) geactualiseerd. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat de ambtelijke capaciteit op gemeentelijk niveau een probleem kan vormen onder de nieuwe Wro: 'We weten nog niet goed wat er allemaal op ons afkomt'.

### *Lessen uit deze case*

- In de regio Meppel kunnen alleen voldoende bewoners naar de nieuwe woonwijk getrokken worden als er een heel aantrekkelijke nieuwe woonwijk gecreëerd wordt. Behoud van elementen van het bestaande landschap, water en open ruimte, spelen in die aantrekkelijkheid een grote rol. Daarmee is er een direct gemeentelijk belang in het behouden van bestaande landschapskwaliteit bij realisatie van een nieuwe woonwijk.
- In dit geval leidde de persoonlijke insteek van gemeentelijke ambtenaren, en vooral ook die van de Milieufederatie en Natuurmonumenten tot compensatie en landschappelijke inpassing van deze nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. De relevante provinciale belangen werden in deze case niet integraal gebiedsgericht door de provincie bekeken en uitgedragen.
- Het belang van instandhouding en versterking van nabijgelegen landschap, groene ruimte en natuur wordt in de regel geborgd door een breed opgezet participatief planvormingsproces. Toekomstige bewoners en omwonenden, alsook andere actoren zullen het belang van een groene leefomgeving in een nieuwe woonwijk (via de mogelijkheden van participatie) benadrukken. Het is van belang om dat proces goed vorm te geven.
- Door de bestemming (be)leefboerderij te gebruiken, staat Meppel ruime mogelijkheden toe aan de eigenaren voor het creëren van neveninkomsten en de verbinding van stad en platteland aan te gaan. Dat is een positieve ontwikkeling. (Be)leefboerderijen in de wijk zijn daarmee ook organisaties die met kennisoverdracht het draagvlak voor natuur- en landschapsbehoud in de toekomst verder kunnen vergroten.

## 5.4 Case Noord-Holland noord (Beeldkwaliteitsplan in de Noordboog)

In het *Landschapskatern* van de provincie Noord-Holland uit 2001 worden de hoofdlijnen van het provinciale landschapsbeleid beschreven. Hoofddoelstelling van het provinciale landschapsbeleid is 'het behouden en/of bevorderen van de landschappelijke verscheidenheid en samenhang in Noord-Holland, zoals die op de verschillende schaalniveaus zijn te onderscheiden'. Voor alle bestaande landschapstypen in de provincie zijn ordeningsprincipes aangebracht en wordt een strategie voor de gewenste ontwikkelingsrichting gegeven.

In oktober 2004 hebben Provinciale Staten het *Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland noord*, als uitwerking van het streekplan vastgesteld. Het bevat de regionale uitwerking van het Landschapskatern. Dit plan geeft antwoord op de vraag hoe in Noord-Holland noord een aantrekkelijke, leefbare en welvarende toekomst te bieden met behoud van kwaliteit en een eigen identiteit. De ambitie daarvan is 'Ontwikkelen met kwaliteit'. De provincie heeft het Ontwikkelingsbeeld in nauwe samenwerking met de regio opgesteld. De Noordboog is als prioritair project opgenomen in het uitvoeringsprogramma van het Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland noord.

### *Het project De Noordboog*

De kop van Noord-Holland is een sterk agrarisch, op bollenteelt gericht, gebied. Met het plan de Noordboog, waarvoor de gemeente Zijpe projectleider is, wordt tevens ingezet op het realiseren van een ecologische en recreatieve verbindingszone in de regio. De Noordboog is de robuuste verbinding die de drie kustzones (Noordzee, IJsselmeer en Waddenzee) in het noorden van de provincie Noord-Holland met elkaar moet verbinden. Dat is het hoofddoel van de Noordboog. De Noordboog omvat een gebied van ongeveer 5.000 ha. Het betreft het gebied Zwanenwater onder Callantsoog, Amstelmeer (westelijk deel) en het toekomstige Wieringerrandmeer (oostelijk deel). Het westelijk deel behoort tot het grondgebied van de gemeenten Zijpe en Anna Paulowna.<sup>1</sup>

Naast deze natuurversterking beoogt het initiële plan voor de Noordboog, recreatieve routes en voorzieningen te creëren en de waterhuishouding in het gebied te verbeteren. De ecologische verbindingszone die voorzien is in de Noordboog is niet in de landelijke EHS opgenomen. De provincie heeft de Noordboog wel als prioritair project aangewezen binnen de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS).

### *Landschappelijke inpassing van de Noordboog*

Door alle betrokkenen wordt de totstandkoming van de Noordboog ervaren als een moeizaam proces. In 2006 kwam er heftig protest van LTO Noord tegen het plan. Een ecologisch robuuste verbinding heeft regionaal onder de bevolking en ondernemers weinig draagvlak en de LTO Noord vreesde de externe werking na inrichting van het gebied (ondermeer door distels, luis en ganzen). De mogelijke planologische beperkingen door een ecologische verbindingszone werd vanuit het perspectief van agrarische ondernemers ook

---

<sup>1</sup> Deze case beschrijving richt zich op de Noordboog-west. Noordboog-oost kent een aparte projectorganisatie en eigen besluitvormingstraject. In deze casebeschrijving wordt te term Noordboog gebruikt, waar de Noordboog-west bedoeld wordt.

als ongewenst risico ervaren. Het resultaat van een nadere verkenning door provincie, LTO, Hoogheemraadschap en natuurorganisaties leverde - met hulp van Bureau Waardenburg - een gezamenlijk voorstel op: 'De nadere verkenning Noordboog-west'. De verkenning leidde tot de zogenaamde landschapsvariant van het project Noordboog. Inrichting van de ecologische verbindingszone met een landschapsvariant werd als hoogste ambitie voor ruimtelijke kwaliteit, haalbaar bevonden.

De Milieufederatie Noord-Holland (MNH) was het daar echter niet mee eens. De MNH gaf aan dat de nadelen van een ecologische verbinding met robuuste natuur voor de landbouw best mee kunnen vallen. Hydrologisch kan de verbindingszone prima worden geïsoleerd van het agrarische gebied, waardoor de risico's op externe werking (Flora- en Faunawet) beperkt kunnen blijven. Daarnaast biedt een echte robuuste verbindingszone met natuur, het landschap een veerkrachtiger en minder monofunctionele uitstraling. Daar kan de landbouw ook voordelen van ondervinden bij initiatieven voor verbreding, biologische bestrijding van ziekten en plagen, verbetering van de waterhuishouding en waterkwaliteit, etc). De MNH benadrukte dat de nadelen van het meer ambitieuze plan voor de landbouwsector niet groter hoefden te zijn dan onder de landschapsvariant. De Milieufederatie heeft zich nu teruggetrokken uit het overleg maar blijft wel op de hoogte via het periodieke regionale Natuurbeheerdersoverleg (NBO). De MNH staat wel alleen in haar standpunten. De provincie geeft aan dat er geen sprake is van onzekerheid bij ondernemers: 'Als een ondernemer niets wil met de Noordboog, dan gebeurt er ook niets met deze ondernemer'.

De landschapsvariant is een compromis en doet concessies aan de beoogde natuur. Voorstanders van het compromis geven aan dat er zonder landschapsvariant waarschijnlijk helemaal niets van de ecologische verbindingszone van de grond zou komen. De meest natuurlijke variant zou zo'n euro 130 miljoen moeten kosten. De landschapsvariant, waarvan de kosten op zo'n euro 10 miljoen worden begroot, beoogt middels grondverwerving op basis van vrijwilligheid tot realisatie van een aaneengesloten verbinding te komen. Werkwijze is: 'Focus leggen op kansen en deze grijpen als deze zich aandienen'. Plattelandsondernemers worden gestimuleerd om bij te dragen aan landschappelijke aankleding, middels recreatieve voorzieningen en ruimte voor waterberging.

LTO Noord schat in dat slechts een enkeling van de ondernemers in de bollenteelt in het gebied hiertoe vrijwillig bereid zullen zijn. Een recente studie van Stivas geeft aan dat die bereidheid van ondernemers voor verkoop, voor het leveren van groene-blauwe diensten en voor kavelruil er in principe best is. Het is voornamelijk een kwestie van financiën. Verwerving kan volgens LTO Noord alleen succesvol zijn bij volledige schadeloosstelling. Voor zwakke functies als natuur, water en recreatie is het belangrijk dat bedrijven kunnen worden verplaatst naar een andere locatie waar ze zonder extra ondernemingskosten een doorstart kunnen maken. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben 3,8 miljoen euro beschikbaar gesteld voor vrijwillige grondaankoop en kavelruil in het kader van het project Noordboog. De provincie verwacht echter ook veel van ruilmogelijkheden in het kader van de agrarische herstructurering. Grondverwerving van bollengrond zonder kavelruil is bijzonder duur. De provincie gaat uit dat voor het toegekende budget naar schatting zo'n 30 ha kan worden aangekocht. Het is nog onduidelijk of en hoeveel extra gelden een nieuw college na de Provinciale Statenverkiezingen van 2007 voor realisatie van de Noordboog beschikbaar stelt.

### *Het beeldkwaliteitsplan (BKP)*

De provincie Noord-Holland is ook initiator van het beeldkwaliteitsplan (BKP) voor Noord-Holland noord. Een dergelijk plan wordt in het streekplan/ontwikkelingsbeeld Noord-Holland noord verplicht gesteld bij ruimtelijke ontwikkelingen en projecten zoals de Noordboog. De gemeenten krijgen met het beeldkwaliteitsplan meer beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid bij het zoeken naar woon- en werklocaties. Wel geldt daarbij als randvoorwaarde dat aan de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteit aandacht wordt besteed.

Het BKP is onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan of artikel 19 (WRO)-procedure, waarin expliciet aandacht wordt besteed aan de relatie tussen een nieuwe ontwikkeling en de bestaande karakteristieken van een gebied. De koppeling tussen beleid en handhaving ligt daarmee in de beoordeling van iedere nieuwe voorgestane ruimtelijke ontwikkeling. Door het BKP wil de provincie bereiken dat gemeenten nieuwe stedelijke of niet-stedelijke ontwikkelingen expliciet en zorgvuldig afwegen ten opzichte van bestaande kwaliteiten van een gebied en deze daarin zo goed mogelijk inpassen. Men mag wel van de BKP afwijken, als men goed motiveert welke belangen de ruimtelijke ingreep op betreffende locatie en wijze vereisen.

Hoewel het beeldkwaliteitsplan tegelijk met het bestemmingsplan door de gemeenteraad kan worden vastgesteld, kunnen ze als procedureel losstaand van elkaar worden gezien; inhoudelijk vanzelfsprekend niet. Een dergelijke combinatie heeft als voordeel dat in de uitvoeringsfase, binnen de vrij ruime marges van het bestemmingsplan, eventueel wijzigingen in de opzet zijn aan te brengen, zonder daarvoor de zware procedure van een bestemmingsplanwijziging te moeten volgen. Een wijziging van het beeldkwaliteitsplan kan dan volstaan.

Bij de betrokken gemeenten bestaat nog geen sterk ontwikkeld gevoel dat de beeldkwaliteitsplannen echt een bijdrage gaan leveren aan landschappelijke kwaliteit. Het landschapsgericht werken en het werken aan ontwikkelingen die specifiek gericht zijn op het verder versterken van landschappelijke kwaliteit, is met het BKP nog niet verzekerd. Signaal bij de gemeenten is ook: 'Moeten we weer zoiets opstellen. Laten we energie en geld steken in de uitvoering van bestaande uitvoeringsprogramma's voor landschap en niet in nieuwe planvorming'.

### *Lessen uit deze case*

- Weerstand tegen een ecologische verbinding met natuurwaarden leidt tot een compromis waarin landschap centraal staat. Een beeldkwaliteitsplan moet de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied sturen naar realisatie van deze landschapsvariant.
- De relevante vraag voor deze nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het gebied is verlegd van 'of' naar 'hoe' die ingepast moet worden. Het risico is aanwezig dat het beeldkwaliteitsplan 'misbruikt' wordt om de Noordboog te realiseren door hem landschappelijk goed in te passen.
- Er was sprake van een zekere druk vanuit de provincie om te komen tot het opstellen van een beeldkwaliteitsplan. Door deze druk moest er vrij snel tot een beeldkwaliteitsplan worden gekomen. Het plan is daardoor niet participatief (met de grondeige-

naren en omwonenden en andere belanghebbenden) tot stand gekomen. Daarmee is het de vraag hoeveel draagvlak er is voor de uitvoering van het plan.

- De provincie Noord-Holland is de enige financier van een vrij omvangrijke ruimtelijke investering. Meerdere financiers zijn in principe gewenst om tot grondverwerving of grondruil te komen. Er is momenteel onduidelijkheid wie 'the lead' heeft om die medefinanciering te regelen: de ILG-gebiedscommissie of het projectteam Noordboog. Binnen de provincie is het project op papier wel aangemerkt als prioritair, maar dit vindt tot op dit moment geen doorvertaling naar de financiering van het project. Van de benodigde 10 miljoen euro voor de landschapsvariant is nu zo'n 3,7 miljoen toegezegd, waarbij onzekerheid is over toekomstige financiering. Het gereserveerde bedrag is niet voldoende voor realisatie van het totale project. Ook de huidige planvormingsfase wordt uit dit budget gefinancierd. Wat van dit bedrag voor feitelijke realisatie overblijft, is onduidelijk.
- Betrokkenen weten niet wat het beeldkwaliteitsplan precies inhoudt. Het is een planvorm die de provincie via het streekplan verplicht heeft gesteld aan de gemeente. Daarmee dient het als toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ingrepen omdat het BKP, analoog aan het LOP, de bestaande landschapskwaliteiten en een visie op de ontwikkeling ervan bevat. Maar het beeldkwaliteitsplan is tevens een onderbouwing van 'het ontwikkelen met kwaliteit' op projectniveau. Daarmee moet dit plan door een ruimtelijke ontwikkelaar geheel vormvrij worden opgesteld. Dat is lastig.

## **5.5 Algemene leerpunten uit de cases**

Uit de voorgaande cases komen in grote lijnen de volgende leerpunten naar voren:

- geregelde actualisatie van het bestemmingsplan biedt goede kansen voor het steviger formuleren van landschapskwaliteiten en doelstellingen in dat plan. Een LOP helpt om deze kwaliteiten zorgvuldig en accuraat op te nemen in dat plan;
- hoewel het opstellen van een LOP niet verplicht is, zijn er voor gemeenten die nog geen LOP hebben voorbeelden te over die gebruikt kunnen worden als leidraad. Intergemeentelijke LOP's verdienen de voorkeur vanuit het perspectief van regiogebonden landschapsbehoud/ontwikkeling. Kennis over het hoe, wat en waarom van het opstellen van LOP's, zou door de ministeries van LNV en VROM actief verspreid kunnen worden;
- gemeente en provincies kunnen elkaar helpen om hun verantwoordelijkheid voor behoud en ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit te nemen door koppeling van streekplan, LOP en bestemmingsplan. Daarmee kan op beide bestuurlijke niveaus behoud en ontwikkeling van het landschap duidelijk en concreet in beeld gebracht worden;
- het beeldkwaliteitsplan is een nieuw instrument in de ruimtelijke ordening. Betrokkenen weten vaak niet wat het beeldkwaliteitsplan nu precies inhoudt. Het is een planvorm die de provincie via het streekplan verplicht heeft gesteld aan de gemeente. Daarmee dient het als toetsingskader voor nieuwe ruimtelijke ingrepen. Maar het beeldkwaliteitsplan is tevens een onderbouwing van 'het ontwikkelen met kwaliteit' op projectniveau. Daarmee moet dit plan door een ruimtelijke ontwikkelaar geheel vormvrij worden opgesteld. Dat is lastig.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

De conclusies zijn in dit slothoofdstuk weergegeven. De aanbevelingen zijn met name beleidsaanbevelingen. Ze zijn vooral gericht op de rol van gemeenten.

### 6.2 Conclusies

- Door onvoldoende operationalisatie van landschapsdoelen wordt bij ruimtelijke afwegingen eenvoudiger getoetst op behoud dan op ontwikkeling van het bestaande landschap. Gemeenten waarderen het collectieve landschapsbelang niet altijd volwaardig. Andere belangen en ruimtelijke opgaven prevaleren in veel gevallen boven investeringen in landschappelijke kwaliteit.
- Landschappelijke kwaliteit is geen functie die via het bestemmingsplan direct te borgen is. Indirect is dit wel mogelijk via bijvoorbeeld andere bestemmingen, gebruiksvoorschriften en aanlegvergunningen.
- Het landschapsbelang is gediend bij actuele bestemmingsplannen, waarbij provinciale en gemeentelijke visies op landschap (verwoord in LOP of streekplan/structuurvisie) integraal betrokken worden.
- Er zijn voldoende flex-instrumenten in de huidige WRO die landschapsgericht werken mogelijk maken en er wordt in de huidige praktijk ook veelvuldig gebruik gemaakt van die flex-instrumenten. Flex-instrumenten worden over het algemeen echter niet ingezet voor het ontwikkelen van landschappelijke kwaliteit. Flex-instrumenten zijn meestal gericht op realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen die bestaande landschappelijke kwaliteiten aantasten en/of verminderen.
- De mogelijkheden met betrekking tot behoud en ontwikkeling van landschapskwaliteit onder het huidige WRO-regime kunnen ook onder de Wro worden voortgezet. Het klimaat voor die mogelijkheden verandert niet wezenlijk. Het risico is aanwezig dat het projectbesluit onder de nieuwe Wro hetzelfde gaat functioneren als artikel 19 van de huidige WRO. Daar staat tegenover dat via AmvB's en provinciale verordeningen door het rijk en de provincie wel inhoudelijk invulling gegeven kan worden aan regionale ruimtelijke c.q. landschappelijke kwaliteit.
- De laatste decennia is bij veel betrokken partijen het besef ontstaan dat landschapskwaliteiten met name ontwikkeld kunnen worden door een koppeling aan andere ruimtelijke ingrepen. Dit pleit voor het opstellen van een integrale structuurvisie door gemeenten, waarin het landschapsbelang een duidelijke plaats krijgt.



### 6.3 Aanbevelingen

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen:

- het rijk zou vanuit het landschapsbelang vooral moeten stimuleren dat op provinciaal en gemeentelijk niveau één integrale structuurvisie (en één integrale uitvoeringsagenda) wordt opgesteld, waarin de landschapskwaliteiten en -doelstellingen voor het betreffende gebied concreet zijn geformuleerd naast de andere ruimtelijke beleidsdoelstellingen die daar gelden;
- de overgang van streekplan naar provinciale structuurvisie is een geschikt moment voor het provinciaal bestuur om - in overleg met andere betrokken overheden - de landschapsdoelstellingen voor haar grondgebied te verduidelijken. Daarbij is het van belang om deze doelstellingen zo duidelijk mogelijk weer te geven (in termen van locatie en type landschapsversterking), zodat ruimtelijke ingrepen die voorzien worden in bestemmingsplannen getoetst kunnen worden aan de landschapsdoelen in de provinciale structuurvisie;
- breng op gemeentelijk niveau een koppeling tussen structuurvisie en bestemmingsplan aan. Neem als gemeente landschapskwaliteit in de toelichtende bepalingen van het bestemmingsplan op;
- flex-instrumenten (zoals bijvoorbeeld het projectbesluit) kunnen meer worden benut voor het integraal ontwikkelen van meerdere functies in het buitengebied, waaronder het landschap. Daarmee kan het landschap in ons land van de inzet van deze flex-instrumenten profiteren;
- koppel als gemeente de LOP's aan een concrete uitvoeringsagenda. Een LOP kan gemeenten houvast bieden bij nadere uitwerking van de gebiedsspecifieke landschapskwaliteit binnen haar grondgebied. Het landschapsbelang kan steviger in een gemeentelijke structuurvisie worden verwerkt op het moment dat er een actueel LOP ligt, waarin landschapsdoelen concreet zijn vastgelegd en geagendeerd;
- bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moet telkens de vraag gesteld worden hoe deze voorgestane ruimtelijke activiteit een bijdrage gaat leveren aan de geformuleerde landschapsdoelstelling voor het gebied. Initiatiefnemer(s) van een nieuwe ruimtelijke ingreep zouden in dat geval heel concreet moeten beschrijven wat de bijdragen van het initiatief in hun ogen is voor de ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit. Zo'n motivering kan volledig vormvrij worden gelaten, waardoor administratieve lasten voor de initiatiefnemer niet noemenswaardig toenemen;
- bij gemeenten kan de verantwoordelijkheid voor het landschapsbelang het beste vertegenwoordigd worden door één ambtenaar die alle nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen (en vergunningenaanvragen met ruimtelijke effecten) beoordeeld: een landschapscoördinator. De rijksoverheid zou het aanstellen van een landschapscoördinator per gemeente kunnen stimuleren en faciliteren. De provincies kunnen gemeenten eventueel advies aanbieden van een provinciale landschapsconsulent. Een andere vorm waarvoor gekozen kan worden is een gemeentelijke adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit (zie volgende aanbeveling);
- het rijk zou gemeenten kunnen stimuleren om 'Adviescommissies voor ruimtelijke kwaliteit' in te stellen. Deze adviescommissie zou dan een rol kunnen krijgen in het planvormingsproces bij ruimtelijke ingrepen. In de commissie zouden vertegenwoor-

digers en experts van publieke en maatschappelijke organisaties op het terrein van ruimtelijke kwaliteit (zoals natuur, landschap en cultuurhistorie) plaats kunnen nemen. Voor de uitwerking van dit idee verwijzen we naar bijlage 4 van dit rapport.

## Literatuur

Akertech, *Kloof tussen provincie en gemeente*. Enquête Reconstructie Landelijk Gebied. Akertech, oktober 2006.

Algemene Rekenkamer, *specifieke uitkeringen: geldstromen van ministeries naar gemeenten en provincies*. Maart 2006.

Alterra, Broekmeijer et al., *Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving*. In opdracht van LNV en VNG, maart 2007.

Binnenlands Bestuur, *Ruzie over rol provincies*. Binnenlands Bestuur, 2006.

Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker, J. Schuur, *Welvaart en leefomgeving. Een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, 2006.

Dessing, N. en A. Janssen, *Manifest ontwikkelingsgericht werken. Samen ontwikkelen met ruimtelijke kwaliteit*. Verslag van een LNV-workshop over ontwikkelingsgericht werken. Expertisecentrum LNV, Ede, 2003.

Eerste Kamer der Staten Generaal, *Verslag over Nota Ruimte*. Verslagnummer 29435, vergaderjaar 2004-2005.

Eerste Kamer der Staten Generaal, *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Gewijzigd voorstel van wet*. Verslagnummer 28916 A vergaderjaar 2004-2005.

Eerste Kamer der Staten Generaal, *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Volkshuisvesting, en Ruimtelijke Ordening*. Verslagnummer 28916 B, 16 mei 2006.

Eerste Kamer der Staten Generaal, *Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening), Memorie van antwoord*. Verslagnummer 28916 C, 18 augustus 2006.

Rooy, P. van, A. van Luin en E. Dil, *Nederland Boven Water, praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Habiforum/Nirov/VROM, 2006.

Hooimeijer P., H. Kroon en J. Luttkik, *Kwaliteit in meervoud; Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik, Gouda, 2001.

IPO, *Verkenning van een provinciale ruimtelijke verordening*. Inter Provinciaal Overleg Den Haag, februari 2005.

Intomart, *Wethoudersconferentie belangrijkste resultaten onderzoek*. Onderzoek uitgevoerd door Intomart GfK in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Intomart GfK, Hilversum.

Kasteel Groeneveld, *Het LOP revisited, Aanbevelingen voor de evaluatie van landschapsontwikkelingsplannen*. Kasteel Groeneveld, Baarn, 2005.

Kersten, P., R. During en N. Aarts, *Een nota Ruimte met nieuwe vergezichten, oproep tot een vakdebat over ruimtelijke ordening, maar kijk eens een andere kant uit*. Alterra, Wageningen, oktober 2005.

Kersten, P. en A. Gerritsen, *Landschapskwaliteit in de Ruimtelijke Ordening*. Conceptrapport, Alterra, Wageningen.

Kistenkas, F.H., J. Vreke en R.I. van Dam, *Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*. Alterra, Wageningen, 2005.

Ministerie van LNV, *Praktische handreiking voor het Landschapsontwikkelingsplan (LOP)*. Den Haag, 2002.

Ministerie van LNV, *Dienst regelingen, Brochure besluit ontwikkeling Landschappen*. Den Haag, 2006.

Ministerie van LNV, *Brief minister LNV, kenmerk DP. 2006/1040 Kwaliteitsagenda Landschap: een tussenstand*. Den Haag 21-11-2006.

Ministerie van LNV en ministerie van VROM, *Handreiking Kwaliteit Landschap*. Den Haag, 2006.

Ministerie van VROM, *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte*. Stand van zaken, Den Haag, 20 maart 2006.

Nationaal Groenfonds en Nationaal Restauratiefonds, *Investeren in landschap, van beleid naar financiële instrumentatie*. Hoevelaken, 2005.

NICIS, 'Voorkom bij krimp strijd tussen steden.' In: *Financieel Dagblad*, 12-01-2007.

Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, *Ruimte in regels, 10 succesvolle voorbeelden op wet en regelgeving binnen ruimtelijke ordening voor multifunctionele landbouw en voor en door gemeenten*. Lelystad, 2006.

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG), *Tijd voor kwaliteit, Advies over kwaliteitsbeleid voor het platteland*. Publicatie RLG 05/7, Juni 2005.

Rathenau Instituut, Habiforum en NIROV, *Brochure Ontwikkelingsplanologie als sociaal-culturele opgave; Van ruimtelijke ordening naar ruimte in wording*. Den Haag, 2005.

Struiksmā, J., *Het systeem van het ruimtelijke Ordeningsrecht*. Derde druk. Vrije Universiteit, Amsterdam, 2007.

Stichting Landschapsbeheer Nederland en anderen, *Landschapsmanifest*. 2005.

Metz, T., *Pret, Leisure en landschap, de invloed van de vrijetijdsindustrie op de inrichting van Nederland*. NAI uitgevers, Rotterdam, 2006.

VNC, *Nederland weer mooi*. Deltaplan voor het Landschap, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, Beek-Ubbergen, 2006.

VROM-raad, *Het instrument geslepen, voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*. Advies 020, VROM-raad, Den Haag, 23 maart 2000.

Zonneveld, W.A.M. et al., *Notie van ruimte, Op weg naar de Vijfde Nota ruimtelijke ordening; Analyse en evaluatie van het ruimtelijk beleid in Nederland over de periode 1988-2000*. Den Haag, 2000.

#### *Internetbronnen*

- VROM-website (Nota ruimte, Nota Vitaal Platteland)
- VROM-rapport, Bestemmen met beleid
- Monitor nota ruimte (RPB, MNP, 2006)
- CMR Kwadraat, 2005
- MNP, Natuurbalans 2006
- Monitoring Nota Ruimte' (RPN en MNP, 14 juni 2006)
- Landschap Ontwikkelen met Kwaliteit
- Besluit Ontwikkeling van landschappen, 2006
- <[www.landschapsmanifest.nl](http://www.landschapsmanifest.nl)>
- <[www.nbonoordholland.nl/noordboog.html](http://www.nbonoordholland.nl/noordboog.html)>
- <[www.noord-holland.nl/bestanden/roms/streekplannhn/streekplan/7.pdf](http://www.noord-holland.nl/bestanden/roms/streekplannhn/streekplan/7.pdf)>

*Bronnen cases*

Praktijkonderzoek Plant en Omgeving, *Ruimte in regels, 10 succesvolle voorbeelden op wet en regelgeving binnen ruimtelijke ordening voor multifunctionele landbouw en voor en door gemeenten*. Lelystad, 2006.

Gemeente Dinkelland en Kadernota Bestemmingsplan Buitengebied, *Uitdagend Buitengebied*. Maart 2006.

Provincie Noord-Holland, *Brochure Landschap, wat doet de provincie?* Haarlem, juli 2005.

Provincie Noord-Holland, *Beeldkwaliteitsplan, Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord*. Haarlem, maart 2004.

Bijma, B. van, *Met Noordboog oppakken wat landelijke overheid laat liggen*. Stichting JAS, Noordkop, 2006.

Ontwikkelingsvisie Noord-Holland noord.

## Bijlage 1. Lijst van geïnterviewden

<i>Naam</i>	<i>Organisatie/Positie</i>
Dhr H. Leneman	LEI (Landschapsexpert)
Dhr F. Brouwer	LEI (Adviseur toekenning LOP-subsidies)
Dhr A. Koomen	Alterra, landschapsexpert
Dhr F. Kistenkas	Alterra, omgevingsrechtdeskundige
Dhr P. Kersten	Alterra, bestuurskundige
Dhr Hendriks	Gemeente Rijnwaarden
Dhr Betten	Gemeente Haren
Mw. A. van Vliet-Kuiper	Voorzitter Landschapsmanifest en burgemeester Amersfoort
Dhr F. ten Cate	Directeur Federatie Welstand (grondlegger gemeentelijke adviescommissie voor ruimtelijke kwaliteit)
Dhr D. Sijmons	rijksadviseur voor het landschap
Dhr M. Crouwel	rijksbouwmeester
Dhr J. Brouwer	rijksadviseur infrastructuur, V&W
Dhr A. Scheper	Steunpunt landschap Noord-oost Friesland
Dhr J. Thönissen	Provincie Noord-Brabant, Directeur Ruimtelijke ontwikkeling en handhaving
Dhr G. Derks	Provincie Noord-Brabant (Projectleider invoering Wro)
Mw S. Sprokkereef	Provincie Gelderland (Projectleider invoering Wro)
Mw E. Vos	Provincie Noord-Brabant (Landschapsexpert/landschapsmedewerker)
Dhr T. Hoek	Provincie Groningen (provinciaal bouwmeester)
Mw H. Blank	Provincie Noord-Holland (provinciale bouwmeester)
Dhr G.J. van Herwaarden	Landschapsbeheer Nederland
Dhr T. Cooijmans	Brabantse Milieufederatie BMF
Dhr D. Bergvelt	Architectuur Lokaal
Dhr O. Truschel	Bureau Witpaard & partners
<i>Case Dinkelland</i>	<i>Organisatie/Positie</i>
Dhr. G. Davina	Gemeente Dinkelland
Dhr van de Weerd	Bureau Vijn
Dhr B. de Graaf	Provincie Overijssel
Dhr Buis	Het Oversticht
<i>Case Meppel</i>	<i>Organisatie/Positie</i>
Mw Eleveld	Gemeente Meppel
Mw C. van der Bles	Gemeente Meppel
Dhr Lumkes	Provincie Drenthe
Dhr Wienia	Provincie Drenthe
Dhr R. Scheringa	Provinciale Milieufederatie (Drenthe)
Dhr E. de Gruijter	Landschapsbeheer Nederland, afdeling Drenthe
Dhr Broeksma	Landschapsbeheer Nederland, afdeling Drenthe

*Figuur B1.1 Lijst van geïnterviewden*

<i>Case Kop van Noord-Holland</i>	<i>Organisatie/Positie</i>
Dhr. T. van Laar	Provincie Noord-Holland (beeldkwaliteitsplan)
Mw. A. Don	Provincie Noord-Holland, Projectleider Noordboog bij de provincie (Afdeling Natuur)
Dhr H. Helming	Provincie Noord-Holland (Hoofd Grondzaken)
Dhr H. Ghijssels	LTO Noord
Dhr P. Grubben	Provinciale Milieufederatie Noord-Holland
Mw I. de Jong	IVN Consulentenschap Noord-Holland
Mw E. Zwartendijk	Projectleider voor project Noordboog west binnen gemeenten Anna Paulowna, Zijpe en Den Helder
Mw. B. van Bijma	Noord-Hollands Landschap

*Figuur B1.1 Lijst van geïnterviewden (vervolg)*



## Bijlage 2. Flexibiliteitsinstrumenten (flex-instrumenten) voor gemeenten uit het vigerende algemene wettelijk kader voor ruimtelijke inrichting (WRO<sup>1</sup>) voor het vaststellen, handhaven, waarborgen en veranderen van het Bestemmingsplan

<i>Flex-instrument</i> <sup>2</sup>	<i>Artikel WRO</i>	<i>Inhoud en Werking</i>
Wijzigingsbevoegdheid bestemmingsplan door B&W	artikel 11.1 WRO	artikel 11.1 Bij een bestemmingsplan <i>kan</i> worden bepaald, dat, tenzij de gemeenteraad zich daarbij een van deze bevoegdheden zelf heeft voorbehouden, burgemeester en wethouders volgens bij het plan te geven regelen het plan moeten uitwerken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. De wijzigingsbevoegdheid kan mede een uitwerkingsplicht inhouden. Bij het plan wordt geregeld op welke wijze belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijzen omtrent de uitwerking of wijziging naar voren te brengen.
Met goedkeuring GS (artikel 11.1)		artikel 11.7 In afwijking van het tweede lid behoeven de besluiten van burgemeester en wethouders of, in voorkomend geval, de gemeenteraad tot uitwerking of tot wijziging van het bestemmingsplan geen goedkeuring van gedeputeerde staten, voor zover deze in hun besluit tot goedkeuring van het bestemmingsplan zulks hebben omschreven en tegen die uitwerking of wijziging niet van zienswijzen is gebleken. Zodanig besluit van burgemeester en wethouders of de raad wordt bekendgemaakt door de terinzagelegging daarvan met het uitwerkings- of wijzigingsplan en het desbetreffend bestemmingsplan ter gemeentesecretarie voor een ieder. Artikel 23, eerste lid, onder a, is van overeenkomstige toepassing. Van zodanig besluit tot uitwerking of wijziging van het bestemmingsplan zenden burgemeester en wethouders onverwijld afschrift aan gedeputeerde staten.
Zonder goedkeuring GS (artikel 11.2)		
Gemeenteraad kan 'voorlopig bestemmen'	artikel 12 WRO	Bij een bestemmingsplan <i>kunnen</i> voor een daarbij te stellen termijn voorlopige bestemmingen worden aangewezen voorlopige gebruiksregelen als bedoeld in artikel 10 worden gegeven artikel 12.2 De gemeenteraad kan de in artikel 12.1 bedoelde termijn eenmaal met ten hoogste drie jaren verlengen

*Figuur B2.1 Flex-instrumenten*

<sup>1</sup> Dwz met uitzondering van *bijzondere* RO-instrumenten zoals bijv. die ogv Reconstructiewet concentratiegebieden en Tracé-wet. Deze wetten zien wij als lex specialis tov de WRO als lex generalis.

<sup>2</sup> Het algemeen aanvaarde handboek (PJJ van Buuren, Ch W Backes, AAJ de Gier, AGA Nijmeijer, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Kluwer Deventer 2006, p. 46-58) onderscheidt deze flex-instrumenten

<i>Flex-instrument</i>	<i>Artikel WRO</i>	<i>Inhoud en Werking</i>
Vrijstellingsbevoegdheid van B&W (artikel 15.1a) eventueel na toestemming van GS (artikel 15.1b) Zgn. 'toverformule'. B&W kent bevoegdheid tot stellen nadere eisen (artikel 15.2).	artikel 15 WRO	<p>artikel 15.1 Bij een bestemmingsplan <i>kan</i> worden bepaald, dat burgemeester en wethouders met inachtneming van de in het plan vervatte regelen bevoegd zijn:</p> <p>a. van bij het plan aan te geven voorschriften vrijstelling te verlenen;</p> <p>b. ten opzichte van in het plan omschreven punten nadere eisen te stellen.</p> <p>artikel 15.2 Bij het plan <i>kan</i> worden bepaald, dat vrijstelling van bepaalde voorschriften slechts <i>kan</i> worden verleend mits vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van de vrijstelling geen bezwaar hebben. Gedeputeerde staten kunnen de verklaring weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening.</p> <p>artikel 15.3 Aan een vrijstelling als bedoeld onder <i>a</i> van het eerste lid mogen slechts voorwaarden worden verbonden ter bescherming van de belangen, ten behoeve waarvan de bepalingen, waarvan vrijstelling wordt verleend, in het plan zijn opgenomen. Aan de vrijstelling <i>kan</i> een termijn worden verbonden, waarbinnen van de vrijstelling gebruik moet zijn gemaakt.</p>
Vrijstellingsbevoegdheid van Gemeenteraad voor voldoen aan Bestemmingsplan ten behoeve van verwezenlijking van een project (artikel 19-procedure)	artikel 19	<p>Artikel 19.1 De gemeenteraad <i>kan</i>, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad <i>kan</i> de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.</p> <p>Artikel 19.2 Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in door gedeputeerde staten, in overeenstemming met de inspecteur, aangegeven categorieën van gevallen. Gedeputeerde staten kunnen daarbij tevens bepalen onder welke omstandigheden vooraf een verklaring van gedeputeerde staten dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben, is vereist. Het bepaalde in het eerste lid met betrekking tot een goede ruimtelijke onderbouwing is van overeenkomstige toepassing</p> <p>Artikel 19.3 Burgemeester en wethouders kunnen eveneens vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Het derde lid van artikel 15 is van overeenkomstige toepassing</p> <p>Artikel 19.4 Vrijstelling krachtens het eerste lid wordt niet verleend voor een project dat wordt uitgevoerd in een gebied waarvoor</p> <p>a) het bestemmingsplan niet tijdig overeenkomstig artikel 33, eerste lid, is herzien of</p> <p>b) geen vrijstelling overeenkomstig artikel 33, tweede lid, is verleend, tenzij voor het gebied een voorbereidingsbesluit geldt of een ontwerp voor een herziening ter inzage is gelegd</p>

*Figuur B2.1 Flex-instrumenten (vervolg)*

### Bijlage 3. Veranderingen van WRO naar Wro per overheidslaag

	Gemeenten	Provincies	rijk
Structuurvisies	gemeenten stellen één of meerdere structuurvisies op. Deze vervangt het structuurplan	provincies zijn verplicht één of meerdere structuurvisies op te stellen. Deze vervangt het streekplan	het rijk is verplicht één of meerdere structuurvisies op te stellen. Deze vervangt de PKB
Inhoud structuurvisie (+ uitvoeringsagenda)	hierin leggen zij de hoofdpunten van hun ruimtelijk beleid neer en geven de gemeenten aan hoe zij verwachten het beleid uit te gaan voeren	hierin leggen zij de hoofdpunten van hun ruimtelijk beleid neer en geven de provincies aan hoe zij verwachten het beleid uit te gaan voeren	hierin legt zij de hoofdpunten van haar ruimtelijk beleid neer en geeft het rijk aan hoe zij verwacht het beleid uit te gaan voeren
Bestemmingsplan buitengebied én binnengebied	gemeenten stellen voor het gehele grondgebied één of meerdere bestemmingsplannen of beheersverordeningen vast	provincie kan inpassingsplan vaststellen (welke geacht wordt deel uit te maken van het gemiddelde bp)	rijk kan inpassingsplan vaststellen
Goedkeuring bestemmingplan	bestemmingsplannen hoeven niet langer te worden goedgekeurd door de provincie	provincies keuren niet langer gemeentelijke bestemmingsplannen goed (goedkeuring vervalt) Wel mogelijkheid tot doen van zienswijze en reactieve aanwijzing <sup>1</sup>	mogelijkheid tot het opstellen van zienswijze en reactieve aanwijzing
Juridische doorwerking belangen rijk en provincie op lokaal niveau	de provincie en het rijk kunnen regels stellen over de inhoud van het bestemmingsplan. De gemeenteraad dient bestemmingsplannen aan te passen aan de door de provincie of het rijk gegeven regels. Zolang dit niet is gebeurd, kunnen vergunning (en bestemmingswijzigingen) rechtstreeks getoetst worden aan de algemene regels van provincie of rijk, voorzover deze algemene regels dergelijke toetsingsnormen bevatten..	in plaats van bevoegdheid tot goedkeuring bestemmingsplan krijgen de provincies andere instrumenten om hun beleid juridisch door te laten werken richting Gemeenten. Dit zijn: - Provinciaal inpassingsplan/Projectbesluit - Provinciale coördinatie-regeling - Provinciale verordening - Zienswijze en reactieve aanwijzing bij provinciaal belang	het rijk krijgt drie instrumenten om haar beleid juridisch door te laten werken richting provincies en gemeenten (bij nationaal belang). Dit zijn: - het Inpassingsplan (met het rijksprojectbesluit) - rijkscoördinatie-regeling - Reactieve aanwijzing, - Algemene regels (algemene maatregel van bestuur) - Pro-actieve aanwijzing

Figuur B3.1 Veranderingen van de nieuwe Wro per bestuurslaag op een rijtje

<sup>1</sup> Bespreking van het wetsontwerp Wro in IPO-overleg heeft tot diverse aanvullingen geleid, zoals het opnemen van de zogenaamde 'reactieve aanwijzing' als instrument om met provinciaal beleid strijdige ontwikkelingen in gemeentelijke plannen te voorkomen en de verplichting tot het vaststellen van structuurvisies voor alle bestuurslagen.

	Gemeenten	Provincies	rijk
Beheersverordening	voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien, kunnen gemeenten kiezen om een beheersverordening te maken in plaats van een bestemmingsplan		
Voorwaarden aan doorwerking	provincie en rijk geven zoveel mogelijk van tevoren aan welke provinciale en nationale belangen doorwerken richting de gemeente	de provincies kunnen deze instrumenten slechts inzetten wanneer provinciale belangen dit vergen.	het rijk kan deze instrumenten slechts inzetten wanneer nationale belangen dit vergen.
Zienswijzen bij bestemmingsplanprocedure	provincie en rijk kunnen tijdens de bestemmingsplanprocedure zienswijzen indienen of een aanwijzing geven eventueel gevolgd door een reactieve aanwijzing	provincies kunnen zienswijzen indienen eventueel gevolgd door een reactieve aanwijzing tijdens de bestemmingsplanprocedure.	het rijk kan zienswijzen indienen eventueel gevolgd door een reactieve aanwijzing tijdens de bestemmingsplanprocedure.
Actualisering bestemmingsplan in 10 jaar	gemeenten moeten eens in de tien jaar controleren of hun bestemmingsplannen en beheersverordeningen nog actueel zijn.		
Mogelijkheid Projectbesluit	om bepaalde projecten voortvarend aan te kunnen pakken, kan gebruik gemaakt worden van het projectbesluit.	provinciaal projectbesluit	rijksprojectbesluit
Projectbesluit en doorwerking bestemmingsplan	het projectbesluit moet gevolgd worden door aanpassing van het bestemmingsplan c.q. de beheersverordening.	het provinciaal projectbesluit moet gevolgd worden door aanpassing van het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau (via inpassingsplan)	het rijksprojectbesluit moet gevolgd worden door aanpassing van het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau (via inpassingsplan)

Figuur B3.1 Veranderingen van de nieuwe Wro per bestuurslaag op een rijtje (vervolg)

Bron: www.vrom.nl

## Bijlage 4. Opzet voor een gemeentelijke adviescommissie 'Ruimtelijke Kwaliteit'

De inhoud van dit voorstel wordt hieronder schematisch weergegeven. Het voorstel is sterk geïnkop op een bestaand idee van de Federatie Welstand en de ideeën voor gebruik van beeldkwaliteitsplannen in besluitvorming in de provincie Noord-Holland.

<i>Volgtijdelijke stappen</i>	<i>Actie</i>	<i>Toelichting en Aanbevelingen</i>
Stap 1	gemeenten en provincies schrijven een structuurvisie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opstellen structuurvisie is verplicht (Art 2.1, 2.2, 2.3 Wro)</li> <li>- inhoud structuurvisie wat betreft landschap:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1 hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkeling van het gebied</li> <li>2 wijze waarop voorgenomen ontwikkeling zal worden verwezenlijkt.</li> </ol> </li> <li>- benoemen van te verwachte en gewenste ontwikkelingen</li> <li>- beschrijving en (politieke) waardering van bestaande identiteiten</li> <li>- de lokaal opgestelde landschapsvisies, -plannen, beeldkwaliteitsplan, landschapsontwikkelingsplan), doorvertalen in de structuurvisie</li> <li>- één integrale structuurvisie per provincie en gemeente maken</li> </ul>
Stap 2	borging gemeentelijke en provinciale structuurvisie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeenteraad stelt vast dat de structuurvisie de kwaliteitsambitie van de gemeente verwoordt en het ijkpunt is voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling. Provinciale Staten doen hetzelfde.</li> </ul>
Stap 3	provincie stelt een provinciale verordening op	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inhoud provinciale verordening: provinciebestuur stelt in verordening de eis dat voor elk ruimtelijk initiatief door de gemeente een onafhankelijke adviescommissie wordt ingeschakeld die het initiatief toetst aan de kwaliteitsambities uit de gemeentelijke en provinciale structuurvisie</li> </ul>
Stap 4	gemeenteraad stelt een verordening op	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gemeenteraad stelt een verordening op waarin een onafhankelijke adviescommissies wordt benoemd, die het gemeentebestuur van advies dient over elke ruimtelijke ingreep op zijn grondgebied. Het betreft een integraal advies, dat alle aspecten omvat die ook in de omgevingsvergunning worden meegenomen. Het gaat dus tenminste om advisering over welstand, monumentenzorg, milieubelasting, natuurcompensatie, landschapsversterking en landschappelijke inpassing</li> <li>- wenselijk is ook om een landschapscoördinator op gemeentelijk niveau te benoemen (eventueel als voorzitter van de adviescommissie RO aan te wijzen)</li> </ul>

*Figuur B4.1 Opzet voor gemeentelijke adviescommissie 'Ruimtelijke Kwaliteit'*

<i>Volgtijdelijke stappen</i>	<i>Actie</i>	<i>Toelichting en Aanbevelingen</i>
Stap 5	leden adviescommissie selecteren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vragen als: roulerend systeem van leden in de adviescommissie per ruimtelijke ingreep of een benoemingsperiode?</li> <li>- mogelijke vertegenwoordigers in de adviescommissie: ambtenaren RO van provincie en gemeenten</li> <li>- vertegenwoordiging van organisaties actief op landschapsgebied en opstellers van het landschapsmanifest en/of Deltaplan voor het Landschap (Landschapsbeheer Nederland met provinciale afdelingen, Stichting Natuur en Milieu, waterschappen, agrarische natuurverenigingen, milieufederaties met provinciale afdelingen, oudheidkundige kringen en lokale belangenpartijen, Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, natuurmonumenten, staatsbosbeheer, provinciale landschappen,)</li> <li>- landschapsadvieswereld (eventueel provinciaal georganiseerd: Het overzicht)</li> <li>- bouwwereld (werkgroep 'Laten we Nederland mooier maken')</li> <li>- burgers, boeren, recreanten, vrijwilligers (plattelandsparlement) betrekken</li> </ul>
Stap 6	adviescommissie doet haar werk	<p>de gemeentelijke adviescommissie kan een aantal taken/rollen vervullen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- adviescommissie is stimulator en adviseur voor initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen voor de ruimtelijke kwaliteit en identiteit. En initiatiefnemer kan zijn idee in de ideevormingsfase voorleggen en daarbij kunnen door de adviescommissie voorstellen/suggesties voor verdere ontwikkeling en verbetering van ruimtelijke kwaliteit worden gedaan;</li> <li>- adviescommissie is adviseur van het gemeentebestuur in de toets of een ruimtelijk initiatief wel strookt met de gemeentelijke kwaliteitsambities: op deze wijze worden gemeentelijke en provinciale kwaliteitsambities geborgd. Uit signalen uit de praktijk blijkt dat juist bij functieverandering de kwaliteitsverbetering niet zeker is;</li> <li>- adviescommissie kan ook werken aan een koppeling van de structuurvisie aan het juridisch afwegingskader (het bestemmingsplan). In de toelichting en in de bepalingen bij een bestemming, kunnen beperkingen opgelegd worden aan bestemmingen en aan het wijzigen van bestemmingen ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit;</li> <li>- adviescommissie kan over de wenselijkheid van de nieuwe ruimtelijke ontwikkeling een advies geven. Daarbij een regionale, gemeentegrensoverschrijdende check uitvoeren;</li> <li>- adviescommissie kan tevens toezien op het provinciaal belang bij gemeentelijke besluitvorming. Indien er bij een voorgenomen besluit rond een ruimtelijke ingreep een provinciaal belang in het geding is, moet de gemeente de provincie van het voorgenomen besluit op te hoogte stellen. Dat zou deze adviescommissie (na goede definitie van het provinciaal belang) kunnen doen.</li> </ul>
Stap 7	bevoegd gezag	<p>de gemeenteraad/het college neemt op eigen merites een besluit over het ruimtelijk initiatief, gehoord de adviescommissie. Het advies is niet bindend, maar voor het college wel zo zwaarwegend dat het collegebesluit in beginsel geen nadere motivering behoeft indien het advies gevolgd wordt (analoog aan de advisering door de welstandscommissie). Wordt het advies niet gevolgd dan vormt het advies wel een bron voor bezwaar en beroep tegen het collegebesluit door derden.</p>

*Figuur B4.1 Opzet voor gemeentelijke adviescommissie 'Ruimtelijke Kwaliteit' (vervolg)*