



## **De European Landscape Convention in Noord-Nederland:**

Een overzicht van het landschapsbeleid in Nederland van de laatste jaren en de effecten van de ELC voor dit beleid

Wietse te Morsche





# **De European Landscape Convention in Noord-Nederland:**

Een overzicht van het landschapsbeleid in Nederland van de laatste jaren en de effecten van de ELC voor dit beleid

Afbeeldingen voorpagina:

- Molens
  - (Bron: [http://www.lieflangedijk.nl/content/25121/news/clnt/3313866\\_1\\_org.jpg](http://www.lieflangedijk.nl/content/25121/news/clnt/3313866_1_org.jpg))
- Martini Toren
  - (Bron: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d5/Martini\\_Toren.JPG](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/d/d5/Martini_Toren.JPG))
- Natuurlijk landschap
  - (bron:[http://www.landschapnoordholland.nl/sites/default/files/upload/Landschap%20%20Jan%20van%20Steijn\\_1.jpg](http://www.landschapnoordholland.nl/sites/default/files/upload/Landschap%20%20Jan%20van%20Steijn_1.jpg))

# Colofon

<b>Titel</b>	De European Landscape Convention in Noord-Nederland
<b>Ondertitel</b>	Een overzicht van het landschapsbeleid in Nederland van de laatste jaren en de effecten van de ELC voor dit beleid
<b>Auteur</b>	Wietse te Morsche S2220415 +31636192256 w.j.te.morsche@student.rug.nl
<b>Opleiding</b>	Bachelor Technische Planologie Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen
<b>Begeleider</b>	Dipl.-Ing. Dr. nat.techn. K. Gugerell k.gugerell@rug.nl
<b>Versie</b>	Definitief
<b>Datum</b>	15 mei 2014

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	6
Samenvatting.....	7
1. Inleiding .....	10
1.1. Aanleiding.....	10
1.2. Probleemstelling.....	10
1.3. Doelstelling.....	11
1.4. Onderzoeksvragen.....	11
1.5. Relevantie.....	11
1.6. Dataverzameling en methodologie .....	12
1.6.1. Primaire dataverzameling .....	12
1.6.2. Secundaire dataverzameling .....	12
1.6.3. Ethische vraagstukken .....	13
1.7. Leeswijzer .....	13
2. Theoretische achtergrond .....	14
2.1. Landschap.....	14
2.2. Europese Landschapsconventie .....	15
2.3. Het Nederlandse landschapsbeleid.....	17
2.4. Conceptueel model .....	18
3. Het landschapsbeleid in Nederland .....	20
3.1. Landschapsbeleid in Nederland voor de ELC .....	20
3.2. Landschapsbeleid in Nederland na de ELC.....	21
3.3. Huidig nationaal landschapsbeleid.....	24
3.3.1. Beleidsinstrumenten op nationale schaal .....	24
3.3.2. Publieke participatie.....	27
3.3.3. Decentralisatie legitiem?.....	27
3.4. Landschapsbeleid in Noord-Nederland.....	28
3.4.1. Hoofdpunten van het provinciale landschapsbeleid.....	28
3.4.2. Subsidiebeleid landschapsbeheer .....	31
3.5. De ELC bij niet-gouvernementele organisaties .....	31
4. Een beleidsmaker over de ELC. ....	32
4.1. Landschap.....	32
4.2. Het landschapsbeleid .....	32

4.3. De European Landscape Convention.....	33
5. Conclusie en reflectie .....	35
5.1. Conclusie .....	35
5.2. Mogelijkheden voor vervolgonderzoek.....	37
5.3. Reflectie.....	38
5.3.1. Dataverzameling en methodologie .....	38
5.3.2. Volledigheid.....	38
5.3.3. Opvattingen vooraf .....	38
Literatuurlijst .....	39

- Bijlage 1 – Nederlandse beleidsinstrumenten in 2004
- Bijlage 2 – Rijksbeleid van 2012 in Nationale Landschappen
- Bijlage 3 – Interview
- Bijlage 4 – De tekst van de Europese Landschapsconventie



## Voorwoord

Deze scriptie is geschreven als het afsluitende onderzoek van mijn Bachelor Technische Planologie, die ik gevolgd heb aan de Rijksuniversiteit Groningen. Na een lange periode waarin ik niet wist wat te gaan studeren, begon ik in september 2011 aan deze studie, die ik nu onder andere met behulp van dit onderzoek probeer af te sluiten.

Het onderzoek gaat in op de relatie tussen het landschapsbeleid in Noord-Nederland en de European Landscape Convention van de Raad van Europa. Dit onderwerp komt voort uit mijn interesse voor de dagelijkse (en niet-dagelijkse) leefomgeving van mensen. Het belang van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving is zonder enige twijfel erg groot. Nadat ik van mijn begeleider, Katharina Gugerell, hoorde dat er door de raad van Europa een verdrag is opgesteld dat ook van kracht is in Nederland, heb ik me hierin verdiept en was ik al gauw geïnteresseerd in de 'gevolgen' en 'uitwerkingen' van deze conventie. Een verdrag dat door 38 lidstaten getekend en geratificeerd is, is namelijk niet niks. Daarom heb ik gekozen om te kijken naar de bepalingen van de European Landscape Convention en de effecten van de Landschapsconventie op het beleid met betrekking tot het landschap in Noord-Nederland.

Omdat ik deze scriptie niet zonder hulp geschreven had kunnen hebben wil ik allereerst mijn begeleider Katharina Gugerell bedanken. In het begin van het traject is zij degene geweest die mij kennis liet maken met de European Landscape Convention en tijdens het doorlopen van het traject heeft zij mij meermaals geholpen om toch door te gaan. Ook op momenten wanneer ik het echt niet meer zag zitten. Haar feedback en opmerkingen waren erg nuttig.

Mijn reviewer en studiegenoot Valentijn Kaal wil ik bedanken voor het geven van de nodige en zeer bruikbare kritische aanwijzingen. Ook wil ik de senior beleidsmedewerker van de provincie Groningen bedanken voor het meewerken aan het interview.

Als laatste wil ik mijn ouders en in het bijzonder mijn vader bedanken voor de hulp en feedback die zij gegeven hebben. Verschillende onduidelijke of incorrecte zaken en zinnen werden aangekaart die ikzelf voor 'goed' had door laten gaan.

Dankzij al deze kritiek is dit een thesis geworden waar ik tevreden over ben.

Groningen,

Wietse te Morsche

## Samenvatting

Op 1 maart 2004 werd de Europese Landschapsconventie (ELC) van kracht na een serie van eerdere internationale conventies gericht op flora en fauna. Dit verdrag van de Raad van Europa was de eerste internationale afspraak die exclusief gericht was op landschap. Eerdere afspraken, zoals onder andere de Conventie van Bern uit 1979, de Vogel- en Habitatrichtlijnen (1992) en het daaropvolgende Natura2000-netwerk en de Werelderfgoedconventie (1972), hadden in zekere zin allemaal te maken met landschap, maar waren er niet echt gericht op. De importantie van zo'n conventie die expliciet gericht is op landschap wordt aangegeven door de Raad van Europa (2004): *"Landscape is a key element of individual and social well-being and that its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone."* Door één van de leden van de directie van de Raad van Europa, mevrouw M. Déjeant-Pons, wordt ook nog een andere reden gegeven voor het belang van de ELC. Volgens haar draagt landschap namelijk bij aan de ontwikkeling en versterking van de Europese identiteit (2002). De mate van belangrijkheid van landschap maakt het eigenlijk apart dat er tot tien jaar geleden geen internationale afspraken waren gericht op de bescherming, het beheer en de planning van landschap. Begin 2005 werd de Conventie ook door Nederland ondertekend en geratificeerd en anno is dit gebeurd door een totaal van 38 lidstaten.

Het doel van de Conventie is het herkennen van landschap als een belangrijk element dat bepalend is voor de levenskwaliteit van de mens en het bevorderen van bescherming, beheer en planning van landschap en het organiseren van Europese samenwerking op het gebied van landschap (Raad van Europa, 2000). Ook is er in de ELC aandacht voor het bevorderen van publieke participatie bij het ontwikkelen van landschap, het kweken van bewustzijn bij de Europese bevolking over het belang van alle soorten landschap. In de ELC wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende 'niveaus' van landschap. Alle typen of soorten landschap zijn voor de Raad van Europa even belangrijk. Raad van Europa (2004): *"Het omvat landgebieden, binnenwateren en mariene gebieden. Het betreft landschappen die als zeer waardevol beschouwd kunnen worden, maar ook doorsnee of aangetaste landschappen."*

De ELC is, zoals gezegd, een verdrag van de Raad van Europa. De Raad van Europa, gevestigd te Straatsburg, is de grootste internationale mensenrechtenorganisatie van Europa en omvat 47 Europese landen waarvan er 28 lid zijn van de Europese Unie. De Raad van Europa moet niet verward worden met de Europese Unie of de Europese raad. Dat de Conventie van de Raad van Europa is heeft een aantal consequenties. Zo zijn er weinig tot geen manieren voor de Raad van Europa om te controleren of en te zorgen dat het verdrag zoals afgesproken wordt uitgevoerd. De Raad van Europa heeft namelijk, in tegenstelling tot de EU, geen juridische bevoegdheid binnen haar lidstaten (Hazendonk en Pedroli, 2004). Dit houdt in dat elke lidstaat het verdrag op haar eigen manier mag implementeren en dit maakt het voor de Raad van Europa lastig om juridisch te bepalen of een lidstaat zich aan de ELC houdt.

De importantie van landschap voor de mens en de doelstellingen van de Conventie maken het interessant om te onderzoeken of de ELC nou echt wat betekend heeft voor landschap en zijn beleid. Dit is dan ook het doel van dit onderzoek en de hoofdvraag luidt als volgt: Welke effecten heeft het ondertekenen van de Europese Landschapsconventie gehad op het gebied van het beleid voor landschap en zijn beheer in Noord-Nederland? Dit is onderzocht door met behulp van diverse



onderzoeken het nationale landschapsbeleid van voor de ELC te vergelijken met het huidige en het beleid van na de ELC.

Het landschapsbeleid in Nederland is door de loop der jaren erg veranderd. Waar het nationale landschapsbeleid altijd erg goed bekend stond (Dessing en Pedroli, 2013) is dit nationale beleid tegenwoordig zo goed als verdwenen. Dit wil echter niet direct zeggen dat de landschapszorg in Nederland niet meer goed is.

Wat de ELC betreft stond Nederland er voor 2005 al erg goed voor (Hazendonk en Pedroli, 2004). Uit onderzoek bleek destijds dat Nederland de Conventie kon ondertekenen zonder ook maar iets te hoeven veranderen in de wet of in het beleid. Dit omdat het Rijk zelf al 'strengere' landschapsdoelstellingen en normen opgesteld had en veel gebieden al beschermd werden door ander (inter)nationaal beleid, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) of de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Vooral de aanwezigheid van sancties en subsidies zorgen ervoor dat dit beleid veel aandacht krijgt. Juist deze sancties en subsidies ontbreken bij de ELC.

In de periode na het van kracht worden van de ELC worden in het nationale landschapsbeleid de eerste stappen richting de decentralisatie gezet. Ministerie van VROM (2004a): *"Het Rijk is verantwoordelijk voor de nationale hoofdstructuur, voor projecten van nationaal belang, en voor de 'spelregels' [...]. Provincies en gemeenten hebben bij regionale en lokale kwesties het voortouw."* De Nota Ruimte werd van kracht in 2006 en was de centrale nota voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Waar eerder het rijksbeleid voor ruimtelijke onderwerpen verwoord werd in afzonderlijke nota's, werd bij de Nota Ruimte gekozen voor één centrale nota voor het verwoorden van alle onderwerpen. Zo werd het aantal beleidsinstrumenten tijdens de periode tot 2010 verminderd en het beleid minder complex.

Centraal in de Nota Ruimte op het gebied van landschap staat de zogenaamde basiskwaliteit van landschap. Dit kan gezien worden als een soort van ondergrens waaraan provincies en gemeentes moeten voldoen. Deze ondergrens zorgt ervoor dat er bij het ontwikkelen van alle soorten landschap expliciet aandacht besteed moet worden aan het behoud en de versterking van bestaande landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten (Ministerie van VROM, 2004a). Deze kwaliteiten zouden met behulp van de bevolking geïdentificeerd moeten worden.

Vanaf het kabinet-Rutte I komt het nationale landschapsbeleid echter grotendeels ten einde. Eind 2010 wordt er hierdoor een investeringsstop aangekondigd op rijksbudgetten voor het landelijk gebied. Het aantal nationale beleidsinstrumenten wordt nog verder verkleind en de Rijksoverheid houdt alleen de verantwoordelijkheid voor meerdere categorieën cultureel erfgoed, het beleid omtrent de EHS en het Europees beleid. Veel wetten en beleidsinstrumenten waarin landschap in wordt behandeld komen door het stoppen van het nationaal landschapsbeleid te vervallen, aangezien er formeel geen sprake is van decentralisatie. Er is namelijk door de Rijksoverheid niet met andere overheden afgesproken dat zij bepaalde taken overnemen. Het staat de provincies daarom vrij om wel of geen landschapsbeleid te voeren. Hierdoor vervalt ook de ondergrens voor landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten bij het ontwikkelen van landschap en in de nieuwe Wet Natuur wordt niet langer ingegaan op landschap. Hiermee heeft kwaliteit van landschap en hebben landschappelijke waarden via de nieuwe Wet Natuur geen plaats meer in de wetgeving van Nederland. Landschapsbeheer Nederland: *"In plaats van integratie van het*

*landschapsbeleid in andere beleidsterreinen, zoals de Europese Landschapsconventie vraagt, vindt er scheiding en afstoting plaats.”*

Hoewel het niet met zekerheid te zeggen is of het landschap en het landschapsbeleid in Nederland er op achteruit zijn gegaan, staat het vast dat Nederland op het gebied van de ELC een aantal punten heeft laten vallen.

Wat ook zo goed als vast staat is dat de ELC geen effect heeft gehad op het landschapsbeleid in Nederland. Dit is onder andere te concluderen uit de volgende punten:

- Door het ontbreken van verantwoordelijkheid, verplichtingen, harde regels en subsidies, kijken provincies niet naar normen ELC.
- Landschap geen plek meer in nieuwe Wet Natuur.
- Geen integratie landschapsbeleid in ander beleid.

Dat de ELC niet direct effect heeft gehad op het landschapsbeleid in Nederland is echter niet heel erg. Zoals is gebleken uit een interview met een senior beleidsmedewerker van de provincie Groningen, dat gedaan is voor dit onderzoek, kan de ELC namelijk wel gebruikt worden als een soort van steuntje in de rug. Dit betekent dat er in tijden waarin landschapsbeleid en landschapsbeheer onder druk staan, teruggevallen kan worden op de ELC. Dit kan door met behulp van de ELC te laten zien dat landschap als velen als zeer belangrijk wordt beschouwd en daarom de aandacht moet krijgen die het wel degelijk verdient.

Niet alleen voor de aandacht voor landschap is de ELC van belang. Iets dat ook is voortgevloeid uit de ELC is de zekere morele plicht om ernaar te handelen. Sociale controle van lidstaten onder elkaar kan ervoor zorgen dat de ELC werkt zonder harde regels en verplichtingen. Hoewel Nederland zich op het moment van schrijven bevindt op het randje van wel of niet voldoen aan de ELC, kan het niet voldoen aan de ELC in de toekomst misschien leiden tot politiek gezichtsverlies. Dit is natuurlijk ongewenst en kan leiden tot ingrepen van het Rijk, waardoor Nederland zich op nationale schaal weer meer gaat inzetten voor de kwaliteit van landschap.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Sinds de laatste decennia van de twintigste eeuw wordt er met het maken van beleid steeds meer op landschap gelet. De interesse en aandacht die landschap krijgt is enorm gegroeid. Steeds weer wordt duidelijk dat landschap een grote invloed heeft op het leven van de mens. Waar de focus eerst nog vooral lag op de natuurlijke aspecten die effect van landschap ondervinden, zoals biodiversiteit en habitat (Roetemeijer, 2004), wordt tegenwoordig meer gefocust op alle soorten landschap zelf. Hierdoor is beleid steeds vaker gericht op landschap of wordt er op de één of andere manier rekening gehouden met landschap. De Raad van Europa<sup>1</sup> besloot vanwege de importantie van landschap een conventie op te stellen met als thema landschap. Dit werd in 2000 de eerste internationale afspraak die exclusief gericht was op landschap. Eén van de redenen voor het opstellen van deze conventie stelt de Raad van Europa (2004) als volgt: *“Landscape is a key element of individual and social well-being and that its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone.”* Bovengenoemde bescherming, management en planning vergen nou eenmaal regels en verantwoordingen. Hierop werd in 2000 de Europese Landschapsconventie (ELC) opgesteld. Omdat deze conventie in Florence werd opgesteld wordt de Conventie daarom soms de Florence Convention genoemd. De Conventie werd in veel lidstaten begin 2004 van kracht. Naast dat landschap een essentiële factor is voor het individuele en maatschappelijke welzijn en een belangrijk aandeel heeft in iemands levenskwaliteit, draagt landschap ook bij aan de ontwikkeling en versterking van de Europese identiteit (Déjeant-Pons, 2002).

Op het moment van schrijven van dit onderzoek zijn er 38 leden van de Raad van Europa die de ELC getekend en geratificeerd hebben, waarvan Nederland er één is (Raad van Europa, 2014). In Nederland werd de Conventie van kracht in het begin van 2005. Door het tekenen en ratificeren van de ELC verplichten de lidstaten zich te houden aan bepaalde richtlijnen die als doel hebben om landschap te beschermen en beheren (Hazendonk en Pedrolì, 2004). Het doel van de ELC – te vinden als artikel 3 in het eerste hoofdstuk van de Conventie - luidt dan ook als volgt: *“het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en het organiseren van Europese samenwerking op dit gebied.”*

## 1.2. Probleemstelling

De aanleiding voor het opstellen en tekenen van de Europese Landschapsconventie moge duidelijk zijn, maar de vraag is of de ELC tot dusver ook echt effect heeft gehad en of dat het dat ooit gaat hebben. Dit omdat de ELC geen ‘harde’ regels en sancties bevat. Het zijn slechts richtlijnen waar alle lidstaten zich aan hebben te houden. Doordat zulke regels en hierdoor echte verplichtingen ontbreken is het moeilijk te zeggen wat de Conventie heeft betekend voor het Europese en hiermee het Nederlandse landschap. Uit een in 2012 uitgevoerde analyse van Landschapsbeheer Nederland blijkt dat Nederland niet meer voldoet aan de voorwaarden van de ELC. Waar Nederland in 2005 nog grotendeels voldeed aan de voorwaarden van de conventie, is hier in 2012 geen sprake meer van. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn de decentralisatie, waarbij rijkstaken worden overgedragen aan provincies, en bezuinigingen. Landschapsbeheer Nederland (2012): *“Geconcludeerd moet worden dat*

---

<sup>1</sup> De Raad van Europa, gevestigd te Straatsburg, is de grootste internationale mensenrechtenorganisatie van Europa en omvat 47 Europese landen waarvan er 28 lid zijn van de Europese Unie. Deze raad werd in 1949 opgericht met als doel de democratie, mensenrechten en de rechtstaat in Europa te beschermen (Raad van Europa, 2014). De Raad van Europa moet niet verward worden met de Europese Unie of de Europese raad.

*vrijwel alle verworvenheden die in 2005 bijdroegen tot een goede naleving van de Europese Landschapsconventie zijn komen te vervallen. Ook in nieuwe relevante wetgeving, zoals de Natuurwet, wordt zelfs geen verwijzing meer gemaakt naar de conventie.”* De uitkomst van de analyse van Landschapsbeheer Nederland geeft een reden om te denken dat tien jaar Europese Landschapsconventie niet veel heeft betekend voor het Nederlandse landschap. Een andere reden om dit te denken is de theorie van Lindholm (2011) waarin ze zegt dat , hoewel de ELC is bedoeld om elk uniek landschap in zijn eigen unieke landschap te behouden door bescherming en beheer, de conventie ervoor zorgt dat er een soort van landschapscategorisering ontstaat door middel van de opgestelde voorschriften en aanbevelingen.

### **1.3. Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is te onderzoeken welke effecten de Europese Landschapsconventie heeft gehad voor het beleid omtrent het landschap en zijn beheer in Noord-Nederland. Dit kunnen zowel positieve als negatieve effecten zijn. Het is interessant om te bekijken hoe de richtlijnen van de Conventie in Noord-Nederland worden nageleefd. Naar aanleiding hiervan is er gekozen om te generaliseren voor geheel Nederland, zodat er gekeken kan worden wat de consequenties van de ELC zijn voor heel Nederland.

### **1.4. Onderzoeksvragen**

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: Welke effecten heeft het ondertekenen van de Europese Landschapsconventie gehad op het gebied van het beleid voor landschap en zijn beheer in Noord-Nederland?

Reden om de focus te leggen op Noord-Nederland (Drenthe, Friesland en Groningen) is dat het onderzoeksveld anders gewoonweg te breed zou zijn. Na het beantwoorden van de hoofdvraag is het ook mogelijk om antwoord te geven op de vraag of het ondertekenen van de ELC nut heeft gehad voor Nederland en daarmee Noord-Nederland

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden moeten er diverse andere vragen beantwoordt worden. Deze deelvragen luiden als volgt:

1. Met welk doel/ welke doelen is de Europese Landschapsconventie opgesteld?
2. Hoe stond Noord-Nederland ervoor op het gebied van landschapsbeheer voordat de Europese Landschapsconventie werd ondertekend?
3. Wat heeft Noord-Nederland gedaan en wat doen de provincies Groningen, Friesland en Drenthe om aan de normen van de Europese Landschapsconventie te voldoen?
4. Botst de Europese Landschapsconventie met andere beleidsnota's met betrekking tot landschap die van kracht zijn in Noord-Nederland?

### **1.5. Relevantie**

Zoals gezegd is landschap een essentiële factor voor het individuele en maatschappelijke welzijn en heeft het een belangrijk aandeel in iemands levenskwaliteit. Landschap is dus niet zo maar een stuk grond of een gebied. Het belang van landschap voor het welzijn van mensen geeft de relevantie van dit onderzoek al aan. Het onderzoek is interessant voor provincies en andere overheden die meer aan landschapsbeheer willen doen en de Rijksoverheid kan met behulp van dit onderzoek reflecteren op de rol die zij heeft gespeeld rondom de relatie tussen de decentralisatie van beleid omtrent landschap en het naleven van de verdragsvoorwaarden van de ELC.

## **1.6. Dataverzameling en methodologie**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van primaire en secundaire dataverzameling. De primaire data zijn verkregen door middel van een interview met een beleidsmedewerker van de provincie Groningen. De secundaire dataverzameling bestaat uit een literatuuronderzoek en beleidsstudie. De verschillende vormen van dataverzameling worden hieronder besproken waarna er vervolgens gereflecteerd wordt op de manier van dataverzameling.

### **1.6.1. Primaire dataverzameling**

Een deel van dit onderzoek is gebaseerd op een interview met een senior beleidsmedewerker landschap van de provincie Groningen die werkzaam is op de afdeling Landelijk Gebied & Water. Op deze afdeling wordt het landschaps- en natuurbeleid van de provincie geformuleerd. Door de recente decentralisatie is het provinciale niveau momenteel het hoogste schaalniveau op het gebied van landschapsbeleid. Dit betekent dat een senior beleidsmedewerker veel kan vertellen over het beleid in Nederland en de problemen die misschien spelen.

Het interview is afgenomen nadat de beleidsstudie en het literatuuronderzoek waren uitgevoerd en afgerond. Dit is gedaan om te grote verschillen in kennis op het gebied van landschapsbeleid tijdens het interview te voorkomen. Doordat de beleidsstudie en het literatuuronderzoek op het moment van het interview al waren afgerond, zijn sommige vragen in het interview beïnvloedt door eerder gedane bevindingen.

Het interview was semigestructureerd. Dit wil zeggen dat er van te voren wel vragen waren opgesteld, maar dat er ook ruimte was om van deze vragen af te wijken. Zo ontstond er meer ruimte om af te wijken naar onderwerpen die vooraf niet als belangrijk waren opgemerkt. De geïnterviewde kreeg op deze manier meer de kans om zelf het gesprek te leiden, in plaats van puur geleid te worden. Na het interview is er een uitwerking van het interview gemaakt en deze is naar de geïnterviewde persoon gestuurd, zodat er in sommige gevallen enige nuance aangebracht kon worden.

### **1.6.2. Secundaire dataverzameling**

Naast de primaire data zijn er secundaire data gebruikt voor dit onderzoek. Dit is gebeurd voordat het interview plaats heeft gevonden. Dit omdat er kennis en inzicht in de situatie omtrent landschapsbeleid ingewonnen moest worden voordat het interview plaats kon vinden. Op deze manier werd het mogelijk om een goed en doelgericht interview te houden en kon de huidige situatie omtrent landschapsbeleid vergeleken worden met de situatie die geschetst werd in de literatuur. Voor het theoretisch kader is er literatuuronderzoek gedaan naar de definitie van landschap, de Europese Landschapsconventie en het Nederlandse landschapsbeleid. Het stuk over het Nederlandse landschapsbeleid moet hier gezien worden als een korte introductie.

Hierna is er een beleidsstudie gedaan naar het landschapsbeleid in Nederland. Deze beleidsstudie is opgesplitst in het landschapsbeleid van voor de ELC, het landschapsbeleid tussen 2005 en 2010 en het landschapsbeleid na 2010. Deze verschillende perioden zijn gekozen omdat deze perioden op het gebied van beleid erg met elkaar verschillen en op deze manier belangrijke veranderingen belicht kunnen worden. De beleidsstudie is gedaan aan de hand van diverse andere onderzoeken en er is ook gebruik gemaakt van diverse beleidsstukken.

Ook is er onderzoek gedaan naar het landschapsbeleid in Noord-Nederland. Dit onderzoek is opgesplitst per provincie, namelijk het landschapsbeleid in Groningen, Drenthe en Friesland. Deze provincies hebben alle drie een verschillend landschap en het is daarom dan ook noodzakelijk om per provincie te onderzoeken wat deze provincies met de ELC doen in hun beleid. Voor dit deel van het onderzoek zijn de natuurbeheerplannen van de provincies gebruikt. Deze zijn gebruikt als uitgangspunt, om vervolgens via deze plannen ook andere beleidsstukken te vinden en te onderzoeken.

### **1.6.3. Ethische vraagstukken**

Hoewel het interview niet zo zeer om persoonlijke meningen en percepties ging, spelen ethische vraagstukken ook in dit onderzoek. Bij interviews zoals deze moet er rekening gehouden worden met de zogenoemde 'positionality'. Dit omdat er voor dit onderzoek een hoogopgeleid persoon geïnterviewd werd, die door haar werkzaamheden meer kennis over het onderwerp bezit.

Voorafgaand aan het interview is gevraagd of het interview opgenomen mocht worden en ook is na het uitwerken van het interview de gelegenheid gegeven om het interview waar nodig aan te passen.

## **1.7. Leeswijzer**

In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek beschreven. Hierin wordt eerst het begrip landschap beschreven en vervolgens wordt uitgelegd hoe de ELC in elkaar zit en met welke doelstellingen het verdrag is opgesteld. Ook wordt een korte introductie over het huidige Nederlandse landschapsbeleid gegeven. In dit deel worden de eerste en tweede deelvraag beantwoord.

Het derde hoofdstuk gaat verder in op het landschapsbeleid in Nederland. Hierin worden verschillende perioden beschreven en wordt de mogelijke invloed van de ELC ook duidelijk gemaakt.

In het vierde deel worden de uitkomsten van het gehouden interview besproken. Aan de hand van het interview wordt verder onderzoek gedaan naar het landschapsbeleid en de ELC in Noord-Nederland.

Vervolgens worden de uitkomsten van het onderzoek en de conclusie in het vijfde deel gegeven. In dit hoofdstuk wordt het onderzoek afgesloten door de hoofdvraag te beantwoorden en wordt kritisch gereflecteerd op het gedane onderzoek. Ook worden er in dit deel aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Afhankelijk van het hoofdstuk kan het zijn dat er in het begin van het hoofdstuk nog een korte introductie gegeven wordt.

Belangrijk om te onthouden tijdens het lezen van dit onderzoek is dat wanneer er in dit onderzoek over de ELC of de Conventie wordt gesproken, de Europese Landschapsconventie zelf wordt bedoeld en niet het bijbehorende verklarende (explanatory) rapport.

Achter in dit onderzoek zijn meerdere bijlagen te vinden. Naar de meeste bijlagen wordt in de tekst verwezen, maar in het geval van de tekst van de ELC is dit niet het geval. Deze is als laatste bijlage te vinden. Een overzicht van alle bijlagen is te vinden in de inhoudsopgave.



## 2. Theoretische achtergrond

Om onderzoek te doen naar een Europees verdrag dat specifiek over landschap gaat, is het noodzakelijk om te weten wat landschap precies is en wat er onder verstaan wordt. In dit deel van het onderzoek wordt daardoor eerst het begrip landschap uitgelegd aan de hand van onder andere de ELC en andere beleidsstukken van de Raad van Europa. Hierop volgend wordt uitgelegd wat de Europese Landschapsconventie precies is, inhoudt en met welke doelen de Conventie is opgesteld. Vervolgens wordt kort ingegaan op de ontwikkelingen rondom het Nederlandse landschapsbeleid, omdat het voor het begrijpen van dit onderzoek namelijk noodzakelijk is om te weten door wie het Nederlandse landschapsbeleid gevormd wordt. Omdat dit onderzoek gericht is op de effecten van het van kracht worden van de ELC op het beleid in Noord-Nederland en op de veranderingen in het beleid, is het echter niet nodig om het gehele beleid te begrijpen en te kennen. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt met behulp van de gevonden theorie over landschap en de ELC een conceptueel model geschetst.

### 2.1. Landschap

Landschap is niet zomaar een stuk land of grond. Het is een gebied waar iedereen verschillende ideeën en ervaringen bij heeft, waardoor het voor iedereen een verschillende betekenis heeft. Het antwoord op de vraag wat landschap precies is, is afhankelijk aan wie, wanneer en waar je de vraag stelt. Dit benadrukt dat het terecht is om bij beleid omtrent landschap niet langer alleen maar te focussen op de natuurlijke aspecten, zoals genoemd in de inleiding. Het is duidelijk dat de betekenis van landschap door de jaren heen is veranderd:

*“The meaning of the term ‘landscape’ has become broader than that of a view or panorama of natural science, which characterized many national protection laws and policies until the middle of the 20<sup>th</sup> century, and that of environment or nature, to which it has often been limited during the recent years of environmentalist battles.” (Scazzosi, 2004, p.337)*

De Raad van Europa ziet landschap, zoals gezegd, als een essentiële factor voor het welzijn van de mens. Zij hebben de focus verlegd van alleen natuurlijke aspecten naar andere aspecten van landschap, zoals persoonlijke ervaringen, waarden en culturele gebruiken. In het eerste artikel van de Nederlandse vertaling van de ELC wordt landschap als volgt beschreven: *“Landschap, een gebied, zoals dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen”*. Voor de rest van het onderzoek wordt deze definitie van landschap gehanteerd. Andere begripsomschrijvingen die voor dit onderzoek zijn overgenomen van de Conventie zijn ‘landschapsbeleid’ en ‘landschapsbeheer’. Deze worden in het eerste hoofdstuk van de ELC als volgt beschreven:

- Landschapsbeleid: de formulering door de bevoegde publieke autoriteiten van algemene beginselen, strategieën en richtlijnen die het mogelijk maken specifieke maatregelen te treffen gericht op de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen;
- Landschapsbeheer: maatregelen, vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling, ter waarborging van het regelmatig onderhouden van een landschap teneinde de veranderingen die voortvloeien uit maatschappelijke, economische en milieuprocessen te harmoniseren en in goede banen te leiden.

## 2.2. Europese Landschapsconventie

Op 1 maart 2004 werd de Europese Landschapsconventie na een serie van eerdere internationale conventies gericht op flora en fauna van kracht. In tegenstelling tot eerdere afspraken was dit de eerste conventie specifiek en alleen gericht op landschap. Al in 1979 werd in Bern een Conventie met als doel het behoud van fauna en natuurlijke habitatgebieden opgesteld door de Raad van Europa (Raad van Europa, 1979) en dertien jaar later werd deze conventie door de Europese Unie – toen nog bekend als de Europese Economische Gemeenschap - als basis gebruikt voor het opstellen van de Habitatrichtlijnen. De gebieden die vallen onder de Habitatrichtlijnen moeten, gecombineerd met de gebieden die vallen onder de Vogelrichtlijnen, uitgroeien tot een Europees netwerk van natuurgebieden. Dit netwerk is bekend onder de naam Natura2000. In Nederland gaat het anno 2014 om ruim 160 gebieden die samen ongeveer 1,1 miljoen hectare beslaan (Ministerie van Economische Zaken, 2014). Eén van de redenen dat dit netwerk zoveel gebieden beslaat zijn de vele subsidies en de juridische verplichtingen. Naast de aandacht voor natuurlijke aspecten van landschap werd er internationaal gezien ook meer aandacht geschonken aan (wereld)erfgoed. De Verenigde Naties stelde hierom in 1972 bijvoorbeeld de Werelderfgoedconventie op en deze heeft als doel om cultureel en natuurlijk erfgoed dat van unieke en universele waarde is voor de mensheid, beter te kunnen bewaren voor toekomstige generaties (UNESCO, 2014). Hierop kwam in 1992 een reactie van de Raad van Europa met behulp van de Conventie van Malta, die gericht is op de bescherming van archeologisch (wereld)erfgoed (Raad van Europa, 1992).

Deze voorbeelden van internationale afspraken op het gebied laten zien dat er al veel aandacht werd besteed aan landschap en dat dit ook als noodzakelijk werd beschouwd. Het lijkt daarom redelijk om te zeggen dat het raar was dat er tot aan de Europese Landschapsconventie geen enkele internationale afspraak was gericht op landschap zelf.

Zoals ook al aangegeven bij de aanleiding voor het doen van dit onderzoek wordt landschap door de Raad van Europa in de ELC beschreven als een essentiële factor voor het individuele en maatschappelijke welzijn en als een belangrijk en bepalend onderdeel voor de levenskwaliteit van de mens. Hiernaast draagt landschap ook bij aan menselijke ontwikkeling en aan de ontwikkeling en het behoud van de Europese identiteit (Déjeant-Pons, 2002). In de inleiding van de Conventie wordt beschreven dat landschap van groot belang is voor de culturele, sociale en ecologische sectoren en dat het beschermen en beheer van landschap gunstig effecten heeft op de economische activiteiten die plaats vinden in een gebied. Een voorbeeld van een economische activiteit die profijt heeft van het beschermen en beheren van landschap en kan bijdragen aan een gunstige economische ontwikkeling van een gebied is toerisme, waarvan een voorbeeld te zien is in figuur 1.



**Figuur 1: In wintersportgebieden zijn er veel economische activiteiten die profijt hebben van het beheer en beschermen van landschap. (Bron: [www.vrijuit.nl](http://www.vrijuit.nl), 2014)**

Het doel van de Conventie is het herkennen van landschap als een belangrijk element dat bepalend is voor de levenskwaliteit van de mens en het bevorderen van bescherming, beheer en planning van landschap en het organiseren van Europese samenwerking op het gebied van landschap (Raad van Europa, 2000). Ook is er in de ELC aandacht voor het bevorderen van publieke participatie bij het ontwikkelen van landschap, het kweken van bewustzijn bij de Europese bevolking over het belang van alle soorten landschap. In de ELC wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende 'niveaus' van landschap. Dit is te lezen in het tweede artikel van de Conventie. De Raad van Europa (2000):

*“Het Verdrag is [...] van toepassing op het gehele grondgebied van de partijen<sup>2</sup> en heeft betrekking op natuurlijke, rurale, stedelijke en perifere stedelijke gebieden. Het omvat landgebieden, binnenwateren en mariene gebieden. Het betreft landschappen die als zeer waardevol beschouwd kunnen worden, maar ook doorsnee of aangetaste landschappen.”*

Dat de ELC betrekking heeft op alle typen landschap is natuurlijk een positief iets. Niet alleen landschappen die als uniek beschouwd worden, worden hierdoor beschermd. Dit punt heeft echter ook een keerzijde. Doordat in de ELC bepaald is dat elke lidstaat het verdrag op haar eigen manier mag implementeren, is het lastig om juridisch te bepalen of een lidstaat zich aan de ELC houdt. Dessing en Pedroli (2013) zeggen hierover:

*“De ELC is een juridisch bindend internationaal verdrag. Zo moet bijvoorbeeld juridisch worden vastgelegd welke instantie verantwoordelijk is voor het landschapsbeleid [...]. Juridisch bindend betekent niet automatisch dat de verdragsbepalingen in rechte kunnen worden afgedwongen”*

Er zijn verschillende instrumenten voor de lidstaten om de ELC na te leven, zoals regelgevende en informatieve instrumenten, maar er zijn weinig tot geen manieren voor de Raad van Europa om te controleren of en te zorgen dat het verdrag zoals afgesproken wordt uitgevoerd. De Raad van Europa heeft namelijk, in tegenstelling tot de EU, geen juridische bevoegdheid binnen haar lidstaten (Hazendonk en Pedroli, 2004). Het voorbeeld zoals gegeven in de probleemstelling, waarbij Nederland in 2012 niet langer aan de normen van de ELC voldeed, had wellicht voorkomen kunnen worden wanneer er bijvoorbeeld met sancties gedreigd had kunnen worden door de Raad van Europa. Hazendonk en Pedroli (2004): *“De zwakte van de Conventie ligt dan ook in de algemene bepalingen in de conventietekst en het gebrek aan juridische verplichtingen en sancties.”*

Dit is echter niet de insteek van de ELC. De Conventie moet gezien worden als een set richtlijnen en niet als Europese wetgeving. Hazendonk en Pedroli (2004): *“De deelnemers verplichten zich vooral moreel tot een zorgvuldig landschapsbeleid.”* Na het tekenen en ratificeren van de ELC zijn er echter wel vier verplichte maatregelen die genomen moeten worden door de betreffende lidstaat (Raad van Europa, 2000):

- De lidstaat moet in haar wetgeving landschappen erkennen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en als grondslag van hun identiteit (artikel 5a);
- De lidstaat moet landschapsbeleid formuleren en implementeren gericht op bescherming, beheer en inrichting van landschap (artikel 5b);

---

<sup>2</sup> Met partijen worden hier de lidstaten bedoeld.

- De lidstaat moet procedures instellen voor inspraak van algemeen publiek, lokale en regionale overheden en andere partijen die belang hebben bij de formulering en implementatie van het landschapsbeleid (artikel 5c);
- De lidstaat moet landschap integreren in haar beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en stadplanning en in haar cultureel, milieu-, landbouw-, maatschappelijk en economisch beleid, alsmede in ander beleid dat direct of indirecte gevolgen heeft voor landschap (artikel 5d).

Gecombineerd met de al besproken doelstellingen en de niet verplichte maatregelen van de ELC kunnen deze verplichte maatregelen gevormd worden tot vijf zogenaamde hoofddoelstellingen. Deze hoofddoelstellingen en verdragsverplichtingen zijn nuttig voor het vergelijken van ander (al bestaand) beleid op het gebied van landschap. Hoewel zij ze niet zo noemen en voor een ander doeleinde gebruiken, zijn de hoofddoelstellingen gevormd door Hazendonk en Pedrolì (2004). Hieronder zijn deze hoofddoelstellingen/verplichtingen weergegeven met verwijzingen naar de artikelen van de ELC:

1. Landschap in wetten behandelen (artikel 5a);
2. Landschapsbeleid vaststellen en uitvoeren met als doel bescherming, beheer en inrichting van landschap door middel van specifieke maatregelen (artikel 5b), waaronder natuur- en milieueducatie (artikel 6A), onderwijs en training (artikel 6B), typologie, waardering en monitoring van landschap (artikel 6C), landschapsdoeltypen (artikel 6D) en beleidsinstrumenten (artikel 6E);
3. Procedures vaststellen voor inspraak en deelname van betrokkenen bij het vaststellen en uitvoeren van landschapsbeleid (artikel 5c);
4. Landschapsbeleid integreren in streekplannen en stedenbouwkundige beleidsplannen, en in beleid op het gebied van cultuur, milieu, landbouw, sociale zaken en economie, of in andere sectoren die ook directe of indirecte effecten kunnen hebben op landschap (artikel 5d).
5. Samen werken op het gebied van de landschapsaspecten van internationaal beleid (artikel 7), ervaringen en informatie internationaal uit wisselen (artikel 8), en grensoverschrijdende samenwerking bevorderen (artikel 9);

### 2.3. Het Nederlandse landschapsbeleid

Het natuur- en landschapsbeleid in Nederland is volop in beweging. Eén van de belangrijkste ontwikkelingen van de laatste jaren is de meest recente (2010) decentralisatie van het landschapsbeleid die ingezet werd tijdens het kabinet-Rutte I. Hierdoor zijn de provincies tegenwoordig verantwoordelijk voor het landschapsbeleid in Nederland en kwam het algemene landschapsbeleid van Nederland ten einde. Waar eerder de provincies een eigen landschapsbeleid hadden naast het algemene beleid van het Rijk, heeft het Rijk nu geen algemeen landschapsbeleid meer. De Rijksoverheid heeft alleen nog beleid voor verschillende soorten cultureel erfgoed. Er is hierdoor meer sprake van deregulering dan van decentralisatie<sup>3</sup> van het algemene landschapsbeleid (Coninx et al., 2013). De Rijksoverheid blijft wel verantwoordelijk voor het Europese beleid, waaronder de verdragsverplichtingen van de ELC en het Natura2000-beleid. Ook houdt het Rijk een verantwoordelijkheid voor verschillende soorten cultureel erfgoed en blijft het

<sup>3</sup> "Formeel is het landschapsbeleid van het Rijk niet gedecentraliseerd. Het is met uitzondering van de Ecologische Hoofdstructuur en cultuurhistorie stopgezet, zonder dat met andere overheden is afgesproken dat zij bepaalde taken overnemen. Het staat die andere overheden vrij om wel of geen landschapsbeleid te voeren." (Dessing en Pedrolì, 2013)

resultaatverantwoordelijke voor de gedecentraliseerde Ecologische Hoofdstructuur (Coninx et al., 2013). Dessing en Pedroli (2013):

*“Het Rijk heeft het grootste deel van het landschapsbeleid laten vervallen en laat het aan de provincies over om te bezien wat ze ermee willen doen. In het Bestuursakkoord (2011) is expliciet aangegeven dat de provincies verantwoordelijk worden voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid.”*

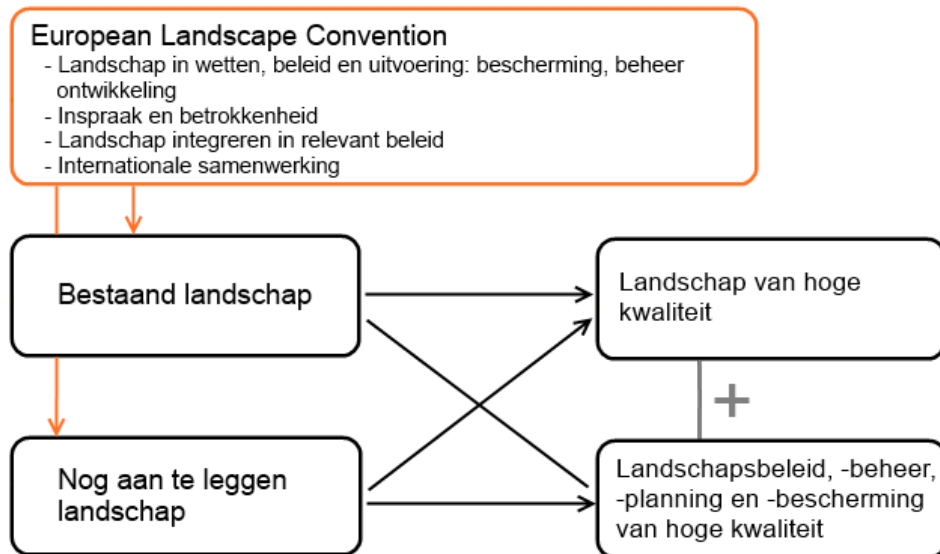
Voor 2010 waren de doelstellingen en ambities van het Rijk op het gebied van landschap vastgelegd in de Nota Ruimte (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2004) en de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004). Hiernaast werd door het Rijk aan provincies en gemeenten advies gegeven omtrent landschapsbeleid via de Handreiking Kwaliteit Landschap (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2006). Het algemene beleid van de Rijksoverheid had als doel het behouden en versterkingen van de basiskwaliteit van het landschap. De uitvoering werd aan de provincies en gemeentes overgelaten (Coninx et al., 2013).

Het natuur- en landschapsbeleid van Nederland wordt tegenwoordig – vanaf na de decentralisatie – gevormd door de provincies. Volgens Dessing en Pedroli (2013) lijkt het er over het algemeen op dat de provincies het vroegere nationale landschapsbeleid voortzetten. Hoewel de vrijblijvendheid van de ‘decentralisatie’ uiteindelijk zou kunnen leiden tot het wegvallen van het landschapsbeleid in Nederland, is dit nu (nog) niet het geval. De lange termijnvisie voor het Nederlandse ruimtelijke beleid tot 2040 wordt namelijk in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) beschreven en door middel van de Handreiking Kwaliteit Landschap worden provincies door de Rijksoverheid gestimuleerd om de basiskwaliteit van het landschap te behouden, versterken en verder te ontwikkelen. Elke provincie stelt een natuurbeheerplan op. In het natuurbeheerplan wordt aangegeven waar subsidiëring van beheer van natuur, agrarische natuur en landschapselementen plaats kan vinden en waar kwaliteitsverbeteringen voor natuur en landschap mogelijk zijn (Provincie Drenthe, 2014).

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op het Nederlandse landschapsbeleid.

## **2.4. Conceptueel model**

In dit onderzoek wordt uitgegaan van een hypothetische relatie tussen het van kracht worden van de Europese Landschapsconventie en het verhogen van landschapskwaliteit en het versterken en verbeteren van het landschapsbeleid op het gebied van bescherming, management en inrichting. Ongetwijfeld kan het van kracht worden van de ELC nog een aantal andere effecten hebben. Deze effecten kunnen positief of negatief zijn. Welke en wat voor effecten dit zijn, is (nog) niet bekend en daarom is ervoor gekozen om deze niet aan te geven in het conceptueel model.



**Figuur 2 : Conceptueel model van de relatie tussen het van kracht worden van de ELC en landschapskwaliteit.**

De al eerder besproken hoofddoelstellingen van de ELC zullen, wanneer de beschreven relatie tussen de ELC en landschapskwaliteit werkelijk aanwezig is, als gevolg hebben dat de kwaliteit van zowel bestaand als nog aan te leggen landschap verhoogd wordt. Dit is te zien in figuur 2. Op het moment dat de ELC van kracht wordt (oranje pijlen), ontstaan er processen (zwarte pijlen) die leiden tot het resultaat. Dit resultaat is landschap en landschapsbeleid van hoge(re) kwaliteit dan eerst het geval was. Dit zou betekenen dat de Conventie serieus wordt opgenomen in het landschapsbeleid van een lidstaat en dat de lidstaat ook aan de verdragsverplichtingen voldoet en blijft voldoen. Het is mogelijk dat de kwaliteit van een landschap door sommige mensen als hoog wordt beoordeeld terwijl dit landschap door anderen als laag wordt beoordeeld. Landschapskwaliteit is dus subjectief. Bij het conceptueel model wordt daarom uitgegaan van de algemene beoordeling van kwaliteiten. Ook is het mogelijk dat hoewel het beleid, beheer of management niet van hoge kwaliteit is, het landschap dat zelf wel is. Van deze twee voorbeelden wordt echter niet uitgegaan.



### 3. Het landschapsbeleid in Nederland

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de beleidsstudie besproken. De studie heeft betrekking op het Nederlandse landschapsbeleid van voor en nadat de ELC van kracht werd en op het huidige landschapsbeleid in Noord-Nederland. Het gaat hier om het landschapsbeleid dat voor de ELC relevant is. Met Noord-Nederland wordt in dit onderzoek de provincies Groningen, Friesland en Drenthe bedoeld. Door de eerder besproken decentralisatie is er tegenwoordig geen sprake meer van een algemeen landschapsbeleid. Om toch een goed beeld te krijgen van het landschapsbeleid in Noord-Nederland en hoe dit bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van de ELC, wordt ook het provinciale beleid omtrent landschap van de provincies Drenthe, Groningen en Friesland besproken. Dit is op een vergelijkende manier gedaan, zodat de verschillen in het beleid duidelijk worden.

Omdat de ELC erg belangrijk wordt geacht en de richtlijnen veel gebruikt worden door niet-gouvernementele organisaties (ngo's), wordt – hoewel dit natuurlijk niet echt landschapsbeleid is – in dit hoofdstuk ook kort besproken waarom het beleid van deze organisaties van belang is voor de ELC.

#### 3.1. Landschapsbeleid in Nederland voor de ELC

Nederland staat al jaren bekend om zijn goede landschapsbeleid (Dessing en Pedroli, 2013). Al voordat de vele Europese verdragen opgesteld werden, werd er in Nederland al zorgvuldig omgegaan met het beheer en de bescherming van natuur en landschappen. Dat het Nederlandse landschapsbeleid er voordat de ELC van kracht werd al erg goed bijstond blijkt uit een studie van Alterra uit 2004. Hierin wordt beschreven dat Nederland in 2004 de ELC kon tekenen en ratificeren zonder dat daar ook maar één verandering in wet- en regelgeving of landschapsbeleid voor nodig was (Hazendonk en Pedroli, 2004). In bijlage 1 is in tabelvorm te zien welke Nederlandse beleidsinstrumenten toentertijd op welke manier bijdroegen aan de doelstellingen van de ELC. Deze tabel is samengevat weergegeven in tabel 1. Hierin wordt het aantal beleidsinstrumenten genoemd die bijdroegen aan het behalen van de doelstellingen van de ELC. De doelstellingen waar naar verwezen wordt, zijn de hoofddoelen van de ELC die beschreven staan in de paragraaf over de Conventie. Uit de tabel blijkt duidelijk dat er veel Nederlandse beleidsdocumenten op het gebied van landschap toentertijd al bijdroegen aan het behalen van de doelstellingen van de ELC. Zo droegen er voor elke hoofddoelstelling al minimaal vijftien beleidsinstrumenten bij. Ook blijkt uit de tabel dat de deregulering van het nationale landschapsbeleid grote gevolgen zou (kunnen) hebben voor het landschap en zijn beleid in Nederland, omdat het merendeel van de beleidsinstrumenten in de tabel nationale beleidsinstrumenten zijn.

**Tabel 1: Aantal Nederlandse beleidsinstrumenten die bijdragen aan doelstellingen ELC. Volledige tabel te vinden in bijlage 1. (Bron: Hazendonk en Pedroli, 2004)**

Beleid	Doelstelling				Totaal
	1 + 2	3	4	5	
Nationaal	20	15	19	6	20
Provinciaal	5	3	5	2	5
Gemeentelijk	2	2	2	0	2
Internationaal	7	5	7	7	7
Totaal	34	25	33	15	34

Zo werd landschap op (in)directe wijze behandeld in de Grondwet, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in de Wet op Historische Bouwwerken en Monumenten. Onder andere de Natuurbeschermingswet, Natuurschoonwet, regeling Milieueffectrapportage en de Landinrichtingswet besteedden aandacht aan landschapswaarden (Hazendonk en Pedroli, 2004). Nederland had verschillende beleidsinstrumenten op het beleid in de praktijk vorm te geven. De

doelstelling omtrent onderwijs werd gedekt door de Wet over het Landbouwonderwijs. Verder waren er ook toen ook al opleidingen in middelbaar en hoger beroepsonderwijs, zoals landschapsarchitectuur. In het basis en voortgezet onderwijs werd (en wordt) er bij veel vakken aandacht aan landschap geschonken, zoals bij de vakken biologie en aardrijkskunde.

Via de Wet op de Ruimtelijke Ordening was de inspraak in beheer en planning van landschappen goed geregeld. Vooral niet-gouvernementele organisaties (ngo's) zoals Natuurmonumenten en de Provinciale Landschappen hadden veel inspraak (Hazendonk en Pedroli, 2004).

Internationale samenwerking en uitwisseling van ervaringen vonden in 2004 ook al plaats. Onder meer door de al genoemde Conventie van Valletta, het Natura2000-netwerk en de Werelderfgoedconventie, maar onder andere ook in het kader van het Europees Ruimtelijke Orderingsperspectief (EROP) uit de jaren 90 (Hazendonk en Pedroli, 2004).

Op het gebied van landschapsbeleid stond Nederland er in 2004, voordat de ELC van kracht werd, er dus al erg goed voor.

### 3.2. Landschapsbeleid in Nederland na de ELC

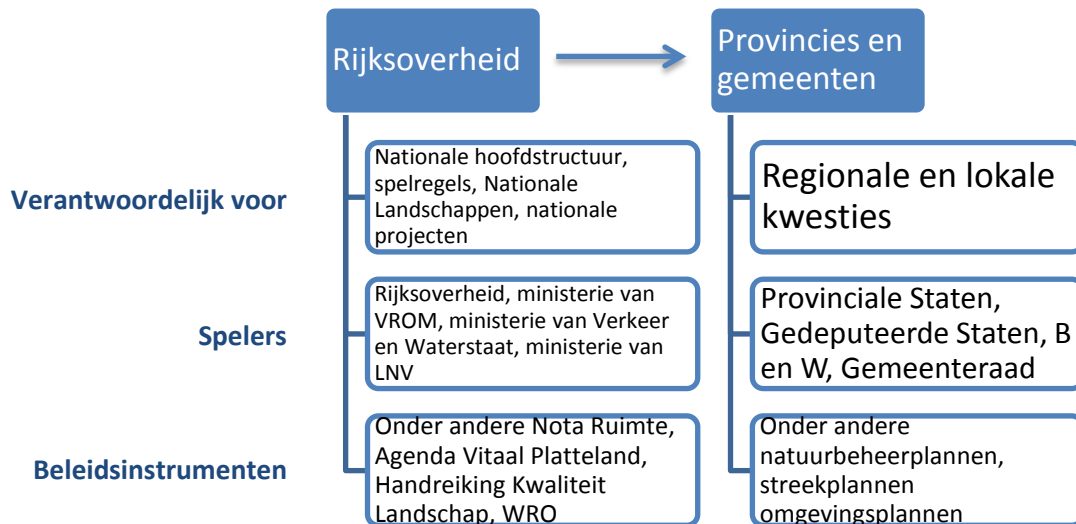
In het Nederlandse landschapsbeleid van na de ELC stonden de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland centraal (Coninx et al., 2013). Deze twee beleidsstukken werden allebei in 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden. Uiteindelijk werden de Nota Ruimte en de Agenda Vitaal Platteland in 2006 wettelijk erkend en hiermee werd het onderdeel van het Nederlands beleid omtrent ruimtelijke ordening. De algemene doelstellingen van de Rijksoverheid vanaf 2006 op het gebied van landschap waren als volgt (Ministerie van LNV, 2006a):

- Behoud en versterking van de identiteit, diversiteit en belevingswaarde van het landschap.
- Behoud en versterking van cultuurhistorische en ecologische waarden van het landschap.
- Behoud en ontwikkeling van internationaal unieke en nationaal kenmerkende landschappen.
- Versterking van de ruimtelijke kwaliteit van gebouwen, dorpen, steden en landschappen.

Het algemene beleid omtrent ruimtelijke ordening was te vinden in de Nota Ruimte en het beleid omtrent het platteland in de Agenda Vitaal Platteland. In de Nota Ruimte werd de eerste stap naar de al genoemde decentralisatie en deregulering van het landschapsbeleid gezet. Ministerie van VROM (2004a): *“Het Rijk is verantwoordelijk voor de nationale hoofdstructuur, voor projecten van nationaal belang, en voor de ‘spelregels’ [...]. Provincies en gemeenten hebben bij regionale en lokale kwesties het voortouw.”* In figuur 3 wordt hierover ter verduidelijking een globaal overzicht gegeven. De Nota Ruimte werd van kracht in 2006 en was de centrale nota voor de ruimtelijke ordening in Nederland. Waar eerder het rijksbeleid voor ruimtelijke onderwerpen verwoord werd in afzonderlijke nota's, werd bij de Nota Ruimte gekozen voor één centrale nota voor het verwoorden van alle onderwerpen. Dit kan als positief worden beschouwd, omdat zo meerdere sectoren geïntegreerd raakten met elkaar

Centraal in de Nota Ruimte op het gebied van landschap staat de zogenaamde basiskwaliteit van landschap. Dit kan gezien worden als een soort van ondergrens waaraan provincies en gemeentes moeten voldoen. Deze ondergrens zorgt ervoor dat er bij het ontwikkelen van alle soorten landschap expliciet aandacht besteed moet worden aan het behoud en de versterking van bestaande landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische kwaliteiten (Ministerie van VROM, 2004a). Dit betekent dat de kwaliteit van het landschap en zijn aspecten gewaarborgd blijft. Het Ministerie van

LNv (2006b) zegt hierover in de Handreiking Kwaliteit Landschap: “Landschap heeft een volwaardige plaats bij ruimtelijke afwegingen.” Ook de gebruikskwaliteit en belevingskwaliteit zijn belangrijk voor de ontwikkeling van landschap<sup>4</sup> (Ministerie van LNv, 2006). Deze uitspraak geeft aan dat het betreffende ministerie – en daarmee de Rijksoverheid – in zag dat (elk soort) landschap belangrijk is voor de levenskwaliteit van de Nederlander.



**Figuur 3: Globaal overzicht van het verschil tussen het landschapsbeleid op rijksniveau en regionaal/lokaal niveau rond het jaar 2006. Te zien zijn de verantwoordelijkheden, de verschillende spelers en de belangrijkste (mogelijke) beleidsinstrumenten.**

Om in staat te zijn om kwaliteit te behouden en versterken is het nodig om de al bestaande kwaliteiten in kaart te brengen. Het is daarom noodzakelijk om op alle schaalniveaus – nationaal, regionaal en lokaal – naar de aanwezige kwaliteiten te kijken. Om de provincies en gemeenten wat dit betreft op de goede weg te helpen, werden in de Handreiking Kwaliteit Landschap drie aanwijzingen genoemd die zijn afgeleid van de ELC.

- *Identificeer en analyseer* de eigen landschappen (kenmerken, krachten en invloeden die tot verandering leiden) en volg de veranderingen;
- *Beoordeel en waardeer* de aldus geïdentificeerde landschappen, rekening houdend met de bijzondere waarde die belanghebbende partijen en de betrokken bevolking eraan toekent;
- *Geef kwaliteitsdoelstellingen* voor het landschap voor de geïdentificeerde en beoordeelde landschappen, na participatie van het publiek. De kwaliteitsdoelstelling voor een specifiek landschap wordt gedefinieerd als de formulering door de overheid van de wensen van het publiek voor de landschapskenmerken van hun omgeving

Publieke participatie speelt in deze drie aanwijzingen een belangrijke rol. Zo ook in het vervolg van de Handreiking Kwaliteit Landschap. Zo staat er beschreven dat publieke participatie een voorwaarde is om kwaliteit goed te kunnen beschrijven en om erachter te komen wat er belangrijk gevonden wordt op het gebied van landschap. Op deze manier kunnen beleidsvisies opgesteld worden zonder de randvoorwaarden van belanghebbenden over het hoofd te zien. Voor de Raad van Europa en de ELC is publieke participatie ook belangrijk. Dit is onder andere te zien in artikel 5c van de Conventie.

<sup>4</sup> In de Nota Ruimte wordt over basiskwaliteit gesproken voor ‘normale’ landschappen en over kernkwaliteiten – bestaande uit natuurlijke, culturele, gebruiks- en belevingskwaliteit – voor ‘unieke’ landschappen, zoals de Nationale Landschappen. In de Handreiking Kwaliteit Landschap wordt echter voor alle landschappen over kernkwaliteiten gesproken. In dit onderzoek wordt de manier van de Nota Ruimte gehanteerd, om later verwarring te voorkomen.

Een ander iets dat opvalt bij de bovenstaande drie aanwijzingen zijn de kwaliteitsdoelstellingen. Deze aanwijzing komt volledig overeen met artikel 6D van de ELC.

Naast de basiskwaliteit voor alle soorten landschap werd er in de Nota Ruimte ook aandacht besteed aan unieke kwaliteiten van landschap. Hierom werden de 'Nationale Landschappen' geïntroduceerd. Dit zijn twintig landschappen met internationale en/of nationale unieke kwaliteiten. In deze gebieden gold het 'ja, mits'-regime. Hiermee werd bedoeld dat ruimtelijke ontwikkelingen alleen plaats konden vinden wanneer de kernkwaliteiten van het gebied hierdoor werden behouden of versterkt. Mogelijke kernkwaliteiten, die bestaan uit de natuurlijke, culturele, gebruiks- en belevingskwaliteit, zijn in de Nota Ruimte voor de Nationale Landschappen opgesteld. Deze mogelijke kernkwaliteiten zijn dus geformuleerd door het Rijk en zijn kwaliteiten die het Rijk absoluut niet wilde verliezen. De provincies hadden de taak de kernkwaliteiten per gebied verder uit te werken en vervolgens extra eigen middelen in te zetten om deze kwaliteiten te beschermen (Coninx et al., 2013). De belangrijkste UNESCO-gebieden in Nederland zijn onder andere opgenomen in de Nationale Landschappen (Ministerie van LNV, 2006a). Waar bij andere landschappen aandacht besteed moest worden aan het behouden en versterken van de kwaliteit, is het bij de Nationale Landschappen verplicht dat er geen kernkwaliteit verloren gaat. Hoewel ontwikkeling lastiger werd, gingen de Nationale Landschappen niet helemaal op slot. Hierover zei het Ministerie van VROM (2004a): *Uitgangspunt is dat de Nationale Landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, mits de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of versterkt.* De aanwijzingen van de Nationale Landschappen was een planologische kernbeslissing (PKB). Hierdoor kon het worden bestempeld als categorie van het rijksbeleid, waardoor er relatief veel Haagse gelden beschikbaar waren voor de landschappen (Dessing en Pedroli, 2013).

Ook het beleid rondom de Nationale Landschappen geeft weer aan dat de Rijksoverheid in zag dat de kwaliteit van landschap erg belangrijk is voor de levenskwaliteit van de bevolking. Het is echter onjuist dit (volledig) toe te schrijven aan de ELC, omdat er voordat de ELC van kracht werd ook al aandacht aan landschapskwaliteit werd besteed. Dit blijkt wel uit het feit dat veel al bestaande UNESCO-gebieden opgenomen zijn in de Nationale Landschappen. Het voorbeeld geeft ook aan dat Nederland voldeed aan artikel 6C, waarbij het gaat om typologie, waardering en monitoring van landschap. Het Rijk was hierbij verantwoordelijk voor het controleren en toetsen.

Dat het landschapsbeleid in Nederland vooral gericht was op het behoud en versterking van kwaliteit wordt ook benoemd in de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004). Hierin worden de kwaliteiten van het plattelandlandschap en het beleid omtrent deze kwaliteiten gekoppeld aan sectoren zoals de economische, recreatieve, toeristische en de agrarische sector. Er staat beschreven dat het behoud en versterking van kwaliteit bij ruimtelijke ontwikkelingen niet moet leiden tot belemmeringen, maar juist op kansen voor impulsen. Landschap wordt dus gekoppeld aan andere zaken zoals cultuur, milieu, landbouw en economie en dit komt overeen met artikel 5d van de ELC.

Toen het 'nieuwe' Nederlandse beleid omtrent ruimtelijke ordening behandeld werd door de Eerste en Tweede Kamer, was er kritiek op de geringe aandacht voor Europa (Ministerie van VROM, 2004b). Hoewel er wel vele voorbeelden van Europese samenwerkingen op het gebied van ruimtelijke ordening waren en zijn, zoals bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijnen, waren de gevolgen hiervan nog niet geheel duidelijk in kaart gebracht. Doordat de Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland in 2004 zijn opgesteld en de ELC pas in 2005 van kracht werd, is het niet raar dat dit

verdrag niet wordt genoemd in deze twee beleidsstukken. Desondanks zijn er toch een aantal overeenkomsten tussen de ELC en de beleidsstukken gevonden. Het is hierom redelijk om te denken dat het Nederlandse landschapsbeleid er ook na het van kracht worden van de ELC redelijk goed voor stond en dat de hoofddoelstellingen van de ELC ‘gehaald’ werden, ondanks dat dit niet (helemaal) door de Conventie zelf komt. Het is logischer om te denken dat dit het geval was door andere beleidsinstrumenten en andere, minder vrijblijvende verdragen en overeenkomsten. Dit blijkt wel uit het feit dat er in de Natuurbalans van 2009 (Planbureau voor de Leefomgeving, 2009) wordt gesteld dat het Rijk de landschapsdoelen niet gaat halen, terwijl we ervan uit kunnen gaan dat de eerder genoemde hoofddoelstellingen van de ELC min of meer gehaald werden. De nationale landschapsdoelen waren blijkbaar ‘strenger’ dan de doelen van de ELC.

Bij het nieuwere informatiestuk Handreiking Kwaliteit Landschap is de invloed van de ELC wel enigszins duidelijk. Zo worden er bij het hoofdstuk over de kwaliteit van landschap drie aanwijzingen gegeven die zijn afgeleid van artikel 6D van de ELC en wordt even later de ELC opnieuw aangehaald. Ditmaal als kader voor het verbeteren van de kwaliteit van landschap in het hoofdstuk over wet- en regelgeving. In deze handreiking wordt echter aanzienlijk vaker gesproken over andere internationale verdragen dan over de ELC. Het bestaan van de ELC kan via dit stuk worden opgemerkt, maar de significantie van het verdrag en de gemaakte doelstellingen wordt niet duidelijk.

### 3.3. Huidig nationaal landschapsbeleid

#### 3.3.1. Beleidsinstrumenten op nationale schaal

Met wat in dit onderzoek wordt beschreven als het huidige landschapsbeleid in Nederland, wordt het Nederlandse landschapsbeleid vanaf 2010 bedoeld. Dit is het jaar dat kabinet-Rutte I startte. Het jaar 2010 is gekozen, omdat eind 2010 een investeringsstop werd aangekondigd op rijksbudgetten voor het landelijk gebied (Provincie Fryslân, 2014). Hiermee kwam vanaf dit kabinet het algemene nationale landschapsbeleid ten einde kwam (Coninx et al., 2013).

Voor 2010 was het kabinet-Balkenende IV al begonnen met het verkleinen van de complexiteit. De bewustwording was ontstaan dat het toenmalige gebiedenbeleid bestond uit vele overlappende categorieën. Hierom werd het aantal beleidscategorieën teruggebracht. Door het kabinet-Rutte I werd deze koerswijziging concreet uitgewerkt in de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte<sup>5</sup> (Coninx et al., 2013). De SVIR vervangt verschillende nota’s zoals onder andere de Nota Ruimte en met de SVIR vervallen doelen en uitspraken uit onder andere de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012). Gevolg hiervan was dat het aantal onderdelen van het rijksbeleid op het gebied van landschap verminderden en dat de verantwoordelijkheid voor het beleid bij de provincies kwam te liggen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012). Dit betekent echter niet dat het totale rijksbeleid op het gebied van landschap is afgeschaft. De Rijksoverheid houdt namelijk de verantwoordelijkheid voor meerdere categorieën cultureel erfgoed, zoals beschermde stads- en dorpsgezichten en gebieden op UNESCO’s Werelderfgoedlijst. Ook blijft het Rijk eindverantwoordelijk voor onder andere het resultaat van het EHS-beleid en de verdragsverplichtingen van bijvoorbeeld de ELC (Coninx et al., 2013). Provincie Fryslân (2014): *“Het Rijk blijft richting Europa eindverantwoordelijk voor de internationale verplichtingen.”*

---

<sup>5</sup> Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012): *“In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) staan de plannen voor ruimte en mobiliteit. Zo beschrijft het kabinet in de Structuurvisie in welke infrastructuurprojecten het de komende jaren wil investeren. Provincies en gemeentes hebben meer bevoegdheden in de bij ruimtelijke ordening gekregen. De Rijksoverheid richt zich op nationale belangen, zoals verbetering van de bereikbaarheid.”*

Eén van de belangrijkste veranderingen is de manier waarop het begrip landschap wordt beschreven in de SVIR (2012). Hierin wordt het begrip landschap beperkt tot unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten. Dessing en Pedroli (2013): *“de belevingswaarde en de identiteit van het landschap worden hierbij niet of nauwelijks in beschouwing genomen.”* Dit betekent dat de basiskwaliteiten voor landschap, zoals genoemd in de Nota Ruimte niet langer als ondergrens gezien worden door het Rijk. De Wet Ruimtelijke Ordening (inclusief planvormen), die bijdroeg aan het behalen van vier hoofddoelstellingen, verviel met de invoering van de SVIR.

De invoering van de SVIR betekende dat het Rijk afstand deed van de volgende taken en verantwoordelijkheden: generiek landschapsbeleid, Nationale Landschappen, nationale parken, leefbaarheid, recreatie om de stad en toegankelijkheid en wandelen over boerenland (Landschapsbeheer Nederland, 2012). Over deze taken zijn geen afspraken gemaakt en bij de decentralisatie werden geen middelen overgedragen aan de provincies. Hierdoor is er meer sprake van deregulering dan van decentralisaties (Dessing en Pedroli, 2013). Hierdoor is de situatie ontstaan dat de provincies nieuwe taken hebben gekregen zonder dat ze beschikken over extra middelen. Landschapsbeheer Nederland (2012): *“Het is daarom aannemelijk dat de financiering van landschap onder druk komt te staan [...]”*

Iets dat wellicht nog van groter belang is, is de nieuwe Wet Natuur. Hierin wordt alleen nog ingegaan op biodiversiteit, waardoor landschap niet meer onder de wet valt. Ook ontbreekt er een verwijzing naar waar landschap wel ondergebracht is (Landschapsbeheer Nederland, 2013). Hierdoor vervalt de mogelijkheid tot het instellen van een beschermd landschapsgezicht en verliezen sommige natuurmonumenten hun status. Hiermee heeft kwaliteit van landschap en hebben landschappelijke waarden via de nieuwe Wet Natuur geen plaats meer in de wetgeving van Nederland. Landschapsbeheer Nederland: *“In plaats van integratie van het landschapsbeleid in andere beleidsterreinen, zoals de Europese Landschapsconventie vraagt, vindt er scheiding en afstoting plaats.”*

Dessing en Pedroli (2013) hebben onderzoek gedaan naar het overblijvende rijksbeleid. Uit dit onderzoek blijkt dat veel voor de ELC relevante onderdelen van het rijksbeleid op het gebied van landschap is komen te vervallen. Dit is op de volgende pagina te zien in tabel 2. In deze tabel wordt een vergelijking gemaakt tussen het rijksbeleid in 2004 en het rijksbeleid in 2012. De lijst met instrumenten van het rijksbeleid in 2004 komt – logischerwijs – sterk overeen met het eerste deel van bijlage 1.

Zoals te zien is in tabel 2 heeft het kabinet besloten om de Nationale Landschappen te schrappen als categorie van het rijksbeleid. Eén van de redenen voor het schrappen van de Nationale Landschappen – naast de financiële reden – was dat de regelgeving rondom deze landschappen een belemmerende werking hadden voor plannen van ondernemers en dat de landschappen niets toevoegden aan wat al is beschermd via andere beleidsinstrumenten (Coninx et al., 2013). Wat met dit laatste wordt bedoeld is te zien in bijlage 2. Hierin is te zien dat veel van het oppervlak van de Nationale Landschappen beschermd blijft door het overblijvende rijksbeleid. Hoewel de Nationale Landschappen officieel geen onderdeel meer van het rijksbeleid zijn, houdt de Rijksoverheid dus wel een belang in deze landschappen. In bijlage 2 is verder te zien dat bij acht van de nationale landschappen meer dan 50 procent van het oppervlak beschermd blijft door het overblijvende rijksbeleid. Hoe de Nationale Landschappen precies blijven bestaan en hoe deze blijven helpen bij het



behalen van de doelstellingen van de ELC, hangt af van het beleid van de provincies. Zeker is dat het beleid omtrent de Nationale Landschappen bijdroeg aan het behalen van alle vijf de hoofddoelstellingen van de ELC en dat het lastiger wordt om de Nationale Landschappen in dezelfde of betere staat te onderhouden. In onderzoek uit 2013 gaven provinciale landschapsmedewerkers aan dat ze het beleid voor Nationale Landschappen graag willen voortzetten (Coninx et al., 2013), maar dat ze wel bang waren voor de gevolgen van het wegvallen van de rijks gelden voor het beleid. Hoewel de wil er dus is voor het behouden van de Nationale Landschappen, is het maar de vraag of er genoeg budget overblijft. Het schrappen van de Nationale Landschappen als categorie van het rijksbeleid betekent dus niet per definitie dat de kwaliteit van het landschap verminderd, maar het is wel aannemelijk dat de kwaliteit afneemt.

**Tabel 2: Vergelijking van voor de ELC relevante onderdelen van het rijksbeleid in 2004 en 2012 (Bron: Dessing en Pedroli, 2013)**

Nederlands rijksbeleid in 2004	Nederlands rijksbeleid in 2012 (Rutte II)		
	Blijvend	(Te) vervallen	Nieuw / Nog niet in werking
1. Grondwet	Grondwet		
2. Natuurbeschermingswet		Natuurbeschermingswet 1998	Wet Natuur
3. Natuurschoonwet	NSW-besluit 2011		
4. Wet Ruimtelijke Ordening, incl. planvormen (Nota Ruimte, Structuurschema)	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, 2012 (SVIR), met voor landschap alleen cultuurhistorie	a. Wet Ruimtelijke Ordening, incl. planvormen b. Crisis en Herstelwet c. Structuurvisie Zicht op Mooi Nederland, 2008	Raamwet Omgevingsrecht, incl. planvormen met nog komend AMvB, (omgevingsvisie en programma's)
5. Monumentenwet		Monumentenwet 1998, incl. archeologische Monumentenzorg	
6. WILG en Reconstructiewet	Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)		
7. Nationale Landschappen		Nationale Landschappen	
8. Programma Beheer / groene diensten	Agrarisch natuurbeheer in 2006	Agrarisch natuurbeheer van 2007 t/m 2013 naar provincies	Agrarisch natuurbeheer vanaf 2014
9. Programma Belvedere	Opgegaan in takenpakket RCE		
10. Subsidie Landschapsontwikkelingsplannen	Subsidieregeling LOP	Subsidie LOP's	
11. Kennisverspreiding (website, brochure e.d.)	Groen Kennisnet, Nieuwsbrief EL&I e.d.		
12. Regeling draagvlak cultuur		Vervallen per 22-3-2011	
13. Voorlichtingstenders		Voorlichtingstenders	
14. EHS met robuuste verbindingen			EHS, inclusief verbindingzones afronden en overdragen aan provincies
15. Groen in en om de stad (GIOS)		GIOS	
16. Recreatiebeleid algemeen		Recreatiebeleid algemeen	
17.		Agenda Vitaal Platteland met ILG, Agenda Landschap	
18. Landschapsonderzoek (inter)nationaal	Landschapsonderzoek (inter)nationaal		
19. Onderwijs landschap/ architectuur e.d.	Onderwijs landschap/ architectuur e.d.		
20. Architectuurbeleid/ stimulering	Architectuurbeleid/ stimulering		
21. Natuurbalans e.a. monitoring	Natuurbalans e.a. monitoring		
22.	Rijksadviseur Landschap		

Iets wat wel kan leiden tot kwaliteitsvermindering van het Nederlandse landschap is het schrappen van het beleid voor de rijksbufferzones. Dit beleid bestaat al sinds 1958 (Coninx et al., 2013) en moest ervoor zorgen dat grote steden niet aan elkaar groeien. De rijksbufferzones waren gericht op het behoud van open ruimte en de ontwikkeling van recreatieve kwaliteiten in de nabijheid van grote

steden. Het schrappen van dit rijksbeleid betekent dat het nationaal gezien nergens meer vast ligt dat grote steden aan elkaar vast kunnen groeien. Het aan elkaar groeien van steden zou een zeer ongewenste ontwikkeling zijn. Dit omdat één van de basiskwaliteiten voor het landschap gebruikskwaliteit is. In de Handreiking Kwaliteit Landschap (Ministerie van LNV, 2006b) wordt hier het volgende mee bedoeld: *“Gebruikskwaliteit: (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid en meervoudig ruimtegebruik, aanwezigheid toeristisch-recreatieve voorzieningen”* Het schrappen van de rijksbufferzones als rijksbeleid kan er dus voor zorgen dat deze basiskwaliteit rondom de steden vermindert of in z'n geheel komt te vervallen. Als gevolg hiervan is het mogelijk dat de levenskwaliteit van inwoners van de grote steden vermindert. Het afschaffen van het beleid voor rijksbufferzones valt samen met het vervallen van het algemene recreatiebeleid. Hierdoor vervallen onder andere ook het beleid van Groen in en om de Stad (GIOS) en Inrichting Landelijk Gebied voor ruimte voor groengebieden, volkstuinen, sportvoorzieningen en ander recreatiemogelijkheden in en om de stad (Dessing en Pedroli, 2013). Het vervallen van de bijbehorende landelijke beleidsinstrumenten kan ook bijdragen aan het verminderen van de kwaliteit van het landschap in en om de stad. Het is echter zeer aannemelijk dat provincies of gemeenten dit beleid grotendeels overnemen op hun eigen manier. Dit in tegenstelling tot het beleid voor rijksbufferzones. Hoewel in recent onderzoek door een aantal provincies, waaronder Utrecht, Limburg en Gelderland, is aangegeven dat ze de rijksbufferzones willen blijven beschermen door middel van ruimtelijke beperkingen, zijn er ook al gevallen bekend waarbij (delen van) de rijksbufferzones plaats moeten maken voor nieuwbouwplannen (Coninx et al., 2013). Ondanks dat de provincies in veel gevallen hebben aangegeven om het landschapsbeleid van het Rijk op hun eigen manier te willen voortzetten, gaat dit de provincies meer fysieke en financiële inspanning kosten, terwijl er juist minder middelen beschikbaar zijn.

### 3.3.2. Publieke participatie

Een andere belangrijk principe van de ELC is publieke participatie en bewustwording. Waar dit eerder nog werd ingevuld door onder andere het beleid de Agenda Landschap en de reclamecampagne *‘een mooier landschap maak het mee’*, is de invulling en concretisering tegenwoordig geen aandachtspunt meer van de Rijksoverheid (Landschapsbeheer Nederland, 2012).

### 3.3.3. Decentralisatie legitiem?

Hoewel het nog onduidelijk is hoe het algemene landschapsbeleid na de deregulering/decentralisatie opgepakt gaat worden door de provincies en gemeenten staat het zo goed als vast dat de kwaliteit van het landschap over het algemeen minder wordt en dat voldoen aan de verdragsnormen van de ELC lastiger gaat worden. Landschapsbeheer Nederland (2012): *“Decentralisatie is niet strijdig met de afspraken van de Europese Landschapsconventie, maar uiteraard wel onder de voorwaarde van een heldere beschrijving van taken en verantwoordelijkheden.”* In Nederland is er echter, zoals gezegd, meer sprake van deregulering dan van decentralisatie. Geconcludeerd kan worden dat veel beleidsinstrumenten die in 2005 bijdroegen aan het voldoen aan de verdragsnormen van de ELC zijn komen te vervallen (Landschapsbeheer Nederland, 2012) en het is daarom maar de vraag of Nederland nog voldoet aan deze verdragsverplichtingen. Dessing en Pedroli (2013): *“Het zou kunnen dat Nederland dat wel doet, door [...] de inspanningen van decentrale overheden en het maatschappelijk veld, maar dat is op dit moment niet duidelijk.”* Hoewel Nederland (nog) een goed landschapsbeleid heeft, moet dit op termijn misschien bijgesteld worden. Het van kracht worden van de ELC heeft op landelijke schaal ondanks steun van diverse overheden en ngo's in ieder geval niet

geleid tot de verwachte versterking van het landschapsbeleid in Nederland (Dessing en Pedroli, 2013).

### **3.4. Landschapsbeleid in Noord-Nederland**

#### **3.4.1. Hoofdpunten van het provinciale landschapsbeleid**

Wanneer er wordt gekeken hoe de beleidskaders in de natuurbeheerplannen van de provincies Drenthe, Groningen en Friesland worden besproken, is het opvallend dat wanneer er gesproken wordt over het Europees en rijksbeleid het over het algemeen niet over landschap gaat. In het Drentse natuurbeheerplan wordt onder andere gesproken over de Natura2000-gebieden en in het Groningse plan over het nationale natuurbeleid, het internationale biodiversiteitsverdrag en het beleid van de Europese Unie. In deze twee plannen wordt vooral gesproken over het belang van biodiversiteit en over landbouw. Dit is bij het Friese natuurbeheerplan anders. In dit plan wordt namelijk wel meer gesproken over landschap. Er is in het beleidskader van dit plan veel aandacht voor de consequenties van de decentralisatie van het natuur- en landschapsbeleid, de Ecologische Hoofdstructuur en het beleid omtrent ganzen en weide- en akkervogels. Bij het beleid omtrent ganzen en weide- en akkervogels wordt echter geen link gelegd tussen de Natura2000-gebieden en ook in het deel over het overige beleidskader wordt het Europees beleid, net als in de plannen van de provincies Drenthe en Groningen, niet besproken. Gevolg hiervan is dat de ELC in geen van de drie plannen genoemd wordt in het beleidskader.

Landschap komt bij het provinciaal beleid van Drenthe en Groningen pas echt aan bod. In de Omgevingsvisie 2014 van de provincie Drenthe, zo staat beschreven in het Natuurbeheerplan 2014, wordt de ruimtelijke-economische ontwikkeling voor de periode tot 2020 van de provincie besproken. Hierin staan het koesteren en ontwikkelen van de Drentse kernkwaliteiten centraal. Bij het provinciaal beleid van de provincie Groningen wordt er gesproken over natuur buiten de EHS, waarbij het accent ligt op het behouden van de bijzondere natuur- en landschapswaarden van het agrarische cultuurlandschap. Echter ligt hier ook de nadruk op de fauna en wordt er vooral gesproken over kerngebieden waarin het akkervogelbeheer en het weidevogelbeheer geconcentreerd wordt ingezet. In het natuurbeheerplan van Groningen wordt aangegeven dat de kwaliteit van de twee Nationale Landschappen die zich in de provincie bevinden, Middag-Humsterland en Drentsche Aa, in stand gehouden of verbeterd moet worden. In het Streekplan Fryslân wordt beschreven dat het Friese landschapsbeheer moet worden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het plan zet dan ook in op het samen behouden en ontwikkelen van belangrijke landschappelijke kwaliteiten (Provincie Fryslân, 2007). Het provinciaal beleid van de drie provincies is dus voornamelijk gericht op het behouden en versterken van kwaliteiten. In tabel 3 is een kort overzicht gegeven van het natuur- en landschapsbeleid in de drie provincies. Hierin staan de hoofdzaken van het beleid per provincie weergegeven. De inhoud wordt hieronder en op de volgende pagina's besproken. Zo wordt er onder andere dieper ingegaan op het subsidiebeleid en op de landschapsdoelstellingen.

**Tabel 3: Overzicht van de hoofdtaken van het natuur- en landschapsbeleid per provincie.**

Drenthe	Groningen	Friesland
Gericht op het behoud, beheer en de ontwikkeling van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bossen</li> <li>• Natuurgebieden</li> <li>• Landschapselementen, zoals onder andere essen, beekdalen en veengebieden</li> </ul>	Voornamelijk gericht op het behoud en beheer van: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landschapselementen</li> <li>• Cultuurhistorische waarden</li> </ul> Maar, landschapsdoelen/streefbeeld per gebied verschillend.	Gezamenlijke verantwoordelijkheid moet leiden tot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Typische herkenbare Friese landschappen</li> <li>• Landschappen als inspiratiebron voor nieuwe ontwikkelingen</li> <li>• Nieuwe eigentijdse landschappen</li> </ul>
EHS heeft prioriteit	Nationale Landschappen moeten in stand gehouden of versterkt worden	Relatie tussen landschap en de mens centraal
Subsidies voor landschapsbeheer alleen per collectief beheerplan	Subsidies voor landschapsbeheer alleen per collectief beheerplan	Subsidies voor landschapsbeheer alleen per collectief beheerplan

Door de provincie Drenthe werd in het Provinciaal Omgevingsplan uit 2004 al erkend dat de kwaliteit van het landschap in hoge mate bijdraagt aan een aantrekkelijk milieu om te wonen, werken en recreëren en dat landschap daardoor een grote economische betekenis heeft. De kernkwaliteiten van Drenthe zijn bepaald samen met de partners en inwoners bepaald (Provincie Drenthe, 2014). Ook wordt er aangegeven dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen ervoor moeten zorgen dat bestaande en nieuwe kwaliteiten samen de leefomgevingskwaliteit van de provincie Drenthe moeten verbeteren. Wanneer dit wordt vergeleken met de hoofddoelstellingen van de ELC zijn er een paar positieve punten op te merken. Op deze manier is er namelijk sprake van publieke participatie (artikel 5c van de ELC) en wordt er aandacht besteed aan het identificeren en analyseren van de eigen landschappen (artikel 6C), zoals ook beschreven staat op pagina twintig van de Handreiking Kwaliteit Landschap (Ministerie van LNV, 2006b)..

Het Drents natuur- en landschapsbeleid is gericht op het behoud, beheer en ontwikkeling van bossen, natuurgebieden en landschapselementen. Waardevolle landschapselementen, zoals essen, beekdalen en veengebieden zijn veel te vinden in het kleinschalige agrarische cultuurlandschap van Drenthe (Provincie Drenthe, 2014). Landschap zelf lijkt echter niet centraal te staan in het provinciaal beleid. Provincie Drenthe (2014): *“Binnen dit beleid wordt prioriteit gegeven aan de realisering van de EHS, een netwerk van natuur- en bosgebieden die op belangrijke plekken verbonden zijn door ecologische en robuuste verbindingzones.”* Deze zin uit het Natuurbeheerplan 2014 van Drenthe lijkt aan te geven dat het beleid meer gericht is op het behoud en versterking van de biodiversiteit en de kwaliteit van natuur en niet zozeer op landschap, zoals bij de ELC het geval is.

De landschapsdoelen van de provincie Groningen worden in het beheerplan per gebied beschreven. Per gebied zijn daarom onder andere de landschapskwaliteiten bepaald en dit heeft geleid tot specifieke maatregelen en landschapsdoelstelling per gebied. Dit sluit aan op artikel 5b, artikel 6C en artikel 6D van de ELC en op hoofddoelstelling twee, waarin onder andere wordt gesteld dat er landschapsbeleid moet worden vastgesteld door middel van specifieke maatregelen, typologie, waardering en monitoring en landschapsdoelen. Doordat elk gebied zijn eigen landschapsdoelstellingen heeft, zijn er voor de provincie Groningen te veel doelstellingen om op te noemen. In de landschapsdoelstellingen voor de gebieden in de provincie Groningen staan voornamelijk het behoud en beheer van landschapselementen en cultuurhistorische waarden

centraal. Voor een aantal deelgebieden komt het gegeven streefbeeld voor het landschap daarom grotendeels overeen. Deze luidt als volgt: *“In dit deelgebied is het streven om door actief beheer en herstel en ontwikkeling van kenmerkende landschapselementen de landschappelijke waarden duurzaam veilig te stellen.”* (Provincie Groningen, 2014) Voor de meeste deelgebieden is echter een uniek streefbeeld beschreven. Opvallend om te zien is dat de stad Groningen wel is aangewezen als deelgebied, maar geen landschaps- of natuurdoelstellingen heeft gekregen. Dit komt niet overeen met de ELC, aangezien in de ELC, zoals eerder genoemd, de dagelijkse leefomgeving van de mens ook als landschap wordt beschouwd.

In het streekplan Fryslân wordt beschreven dat het Friese landschapsbeheer wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zet in op het samen behouden en ontwikkelen van belangrijke landschappelijke kwaliteiten (Provincie Fryslân, 2007). Dit moet leiden tot de volgende zaken (Provincie Fryslân, 2007):

- De typisch Friese landschappen en hun geschiedenis moet herkenbaar blijven en de ruimtelijke kwaliteit en het identiteitsgevoel moet versterkt worden;
- Landschap moet een inspiratiebron en kernkwaliteit zijn voor nieuwe ontwikkelingen en nieuwe sociaal-economische impulsen;
- Er moeten nieuwe eigentijdse landschappen met veel kwaliteit gerealiseerd worden.

Uit deze opsomming blijkt dat het Friese landschapsbeheer niet zozeer op flora en fauna gericht is, maar meer op landschap en de relatie tussen landschap en de mens. Zoals in de ELC staat beschreven, speelt landschap een grote rol voor culturele, sociale en economische ontwikkelingen en activiteiten in een gebied. Het belang van landschap voor de mens en onder andere deze sectoren is door de provincie Friesland opgemerkt.

Met behulp van zowel beheer en behoud van kwaliteiten als eigentijdse ontwikkelingen wordt er door de provincie Friesland gestreefd naar vergroting van de kwaliteit en multifunctionaliteit van het landelijk gebied. Om dit voor elkaar te krijgen zijn er voor verschillende soorten gebieden, zoals laagveengebieden of merengebieden, bijbehorende kernkwaliteiten opgesteld. Deze kernkwaliteiten moeten bij ruimtelijke ontwikkelingen herkenbaar blijven. Volgens de provincie Friesland moet er bij ruimtelijke ontwikkelingen maatwerk geleverd worden zodat per locatie de kwaliteit behouden kan worden (Provincie Friesland, 2007).

Om dit maatwerk te kunnen leveren is publieke participatie erg belangrijk. Hierom zijn er met het Programma Ruimtelijke Kwaliteit diverse projecten uitgevoerd en in uitvoering zijn (Provincie Fryslân, 2013). Deze projecten zijn onderverdeeld in ‘fysiek’ en ‘proces’. Met name de projecten die gericht zijn op het proces zijn voor publieke participatie interessant en vanwege de decentralisatie is de agenda 2011-2014 meer hierop gericht. Onder deze projecten valt onder andere Ateliers Fryslân dat gericht is op openbare debatten en het geven van adviezen. Het Atelier Fryslân heeft een aantal streefbeelden opgesteld aan de hand van negatieve en positieve beoordelingen van de uitvoering van het streekplan Fryslân (Provincie Fryslân, 2013). Uit deze beoordelingen is gebleken dat er een aantal zaken verbeterd kunnen worden. Zo moet beleid meer aan elkaar gekoppeld worden. Het streekplanhoofdstuk Milieu schenkt bijvoorbeeld veel aandacht aan duurzame energiehuishouding, maar hier staan nergens uitspraken over ruimtelijke implicaties en gevolgen voor het Friese landschap. Landschap is nog niet ver genoeg geïntegreerd.

### 3.4.2. Subsidiebeleid landschapsbeheer

Subsidies voor landschapsbeheer in kunnen met ingang van 2014 alleen worden aangevraagd als het gebied waarin het landschapselement zich bevindt deel uitmaakt van een collectief beheerplan. Een gebiedscoördinator, die door de provincie aangesteld wordt, stelt zo'n collectief plan op en maakt jaarlijks afspraken met de deelnemende beheerders. Voor het beheer van weidevogels, akkervogels en ganzen golden deze regels al langer en vanaf het 2014 is dit ook voor alle vormen van landschapsbeheer vereist. Provincie Drenthe (2014): *“Daarmee wordt beoogd dat er op gebiedsniveau ook meer samenhang gaat ontstaan bij botanisch beheer en landschapsbeheer.”* Volgens de provincie Drenthe is een gebiedsgerichte aanpak nodig voor voldoende effectiviteit van de beheermaatregelen en sluit dit aan op het toekomstige Gemeenschappelijke Landbouwbeleid waarin collectieve plannen per 2016 een grote gaan spelen. Omdat collectief beheer eerder vooral betrekking had op het beheer van gebieden met weide- en akkervogels en niet op botanisch en landschapsbeheer, zullen de komende jaren gebruikt worden om de werkwijze omtrent collectief botanisch en landschapsbeheer verder uit te werken. Deze 'nieuwe' werkwijze wordt gebruikt in alle drie de provincies Drenthe, Groningen en Friesland.

Wanneer de nieuwe werkwijze met betrekking tot collectief landschapsbeheer vergeleken wordt met de uitgangspunten van de ELC zijn er zowel negatieve als positieve punten te zien. Een negatief punt is dat het specifieke beheer van landschapselementen lastiger wordt en hiervoor minder subsidie beschikbaar voor zal zijn. Het positieve aan de nieuwe werkwijze is dat hierdoor het beheer in gebieden beter op elkaar afgestemd wordt, waardoor wordt samengewerkt door mensen uit verschillende sectoren.

### 3.5. De ELC bij niet-gouvernementele organisaties

Hoe ngo's de ELC in hun beleid meenemen lijkt in het eerste opzicht misschien niet heel belangrijk. Dit is echter niet het geval. Uit onderzoek van de Vroege Vogels Parade van de VARA is gebleken dat er in Nederland ruim 100 verschillende natuur- en landschapsorganisaties bestaan, die gezamenlijk ruim vier miljoen leden hebben (Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2010). Omdat beleid wat door deze organisaties wordt gevoerd zo'n breed publiek bereikt, is dit dus wel degelijk van belang. Belangrijk is ook dat er, volgens onderzoek, in de maatschappij wel degelijk draagvlak bestaat voor de implementatie van de ELC. Dit blijkt al uit het feit dat elk jaar circa 60.000 vrijwilligers zich via Landschapsbeheer Nederland bezig houden met de bescherming en onderhoud van het landschap, maar ook uit de brandbrief van Landschapsbeheer Nederland, de 12 Landschappen, Natuurmonumenten en andere organisaties (Groene Coalitie, 2012) aan het Ministerie van Economische Zaken waarin wordt gepleit om meer landschap in het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te stoppen (Dessing en Pedroli, 2013). Ook is er een samenwerking opgestart tussen de Nationale Landschappen: het Servicenet Nationale Landschappen.

Dit onderzoek gaat echter niet verder in op het beleid van ngo's, omdat dit onderzoek meer gericht is op de relatie tussen het landschapsbeleid van overheden en de ELC.



## 4. Een beleidsmaker over de ELC.

Een deel van het onderzoek naar de ELC in Noord-Nederland bestaat uit een interview een zogenoemde ‘expert’ op het gebied van landschapsbeleid. Deze expert is senior beleidsmedewerker landschap bij de provincie Groningen. Dit komt erop neer dat de medewerker werkt op de afdeling die verantwoordelijk is voor het provinciaal landschapsbeleid in Groningen. Op deze afdeling, genaamd Landelijk Gebied & Water, werkt de expert samen met een collega aan het landschapsbeleid van Groningen. Door zijn werkzaamheden is de expert constant bezig met landschap en haar beleid en dit maakt het interessant om erachter te komen wat de expert denkt van de ELC en haar doorwerking in het landschapsbeleid in Groningen.

In dit hoofdstuk wordt het afgenomen interview besproken aan de hand van bevindingen van de eerder gedane beleidsstudie.

### 4.1. Landschap

Aan het begin van het interview is er gesproken wat er onder landschap verstaan wordt. Dit omdat er, zoals al is genoemd, veel verschillende definities zijn van landschap en eigenlijk iedereen er iets anders onder verstaat. Uit het interview blijkt dat landschap bij de provincie Groningen in de breedte wordt benaderd. Landschap wordt niet alleen gezien als waterlopen en houtsingels, maar het gaat om verschillende waarden, zoals onder andere cultuurhistorische en belevingswaarden. Hoewel de provincie Groningen niet voor alle soorten landschappen beleid maakt, zodat er in de minder unieke gebieden wat meer ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen, blijkt uit het interview dat voor een nieuwe beleidsvisie de volgende definitie van landschap is gebruikt: *“Landschap, een gebied, zoals dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen.”* Voor deze beleidsvisie is dus de definitie van landschap uit de ELC overgenomen. Als reden hiervoor werd genoemd dat een verdrag zoals de ELC soms helpt om mensen te overtuigen van het belang van landschap.

### 4.2. Het landschapsbeleid

Het Nederlandse gedecentraliseerde landschapsbeleid had wat de expert betreft anders gedecentraliseerd kunnen worden. In het interview wordt aangegeven dat het jammer is dat na de decentralisatie op het hoogste schaalniveau niet meer wordt aangegeven welke landschappen belangrijk worden gevonden en dat het Rijk haar verantwoordelijkheid niet meer neemt. Tijdens het interview wordt gezegd: *“Ik denk dat je als overheden gewoon een bepaalde verantwoordelijkheid hebt ten aanzien van landschap en op rijksniveau is dat op de grote schaal zeg maar [...]”* Nu deze verantwoordelijkheid in zekere mate niet meer genomen wordt bij bijvoorbeeld grote infrastructurele projecten, wordt het belang van landschap niet meer goed meegenomen. Het is opvallend te noemen dat hoewel het Rijk het landschapsbeleid in eerste instantie liet vallen, het nu eigenlijk weer deels is opgepakt via de lijn van erfgoed en ruimte, dat gericht is op cultuurlandschappen.

Ondanks de decentralisatie van het landschapsbeleid is de provincie Groningen niet bang voor de achteruitgang van de kwaliteiten van het landschap. Landschap leent zich om op regionaal schaalniveau beleid te laten formuleren en daarom is het niet erg dat er vanuit het Rijk minder geregeld wordt. En hoewel de decentralisatie ook financiële gevolgen heeft voor met name het landschapsbeheer, wordt er gesteld dat het vaak al moeilijk was om het voor een bepaald gebied

beschikbare geld alleen voor dat gebied in te zetten, terwijl het juist wenselijk is om het in een grotere context te investeren.

Waar er bij de uitkomsten van de beleidsstudie een aantal keer wordt gesteld dat het Nederlandse beleid voornamelijk is gericht op de flora en fauna en het behouden van de biodiversiteit, wordt dit in het interview sterk ontkend. Het landschapsbeleid in de provincie Groningen is echt gericht op landschappelijke waarden. Zo is openheid één van de dingen die wordt benoemd, terwijl de waarde hiervan niet één op één aan natuur te koppelen is. Andere voorbeelden zijn de wierden en de dijken die opgenomen zijn in het landschapsbeleid.

### 4.3. De European Landscape Convention

De ELC zoals het verdrag nu is opgesteld wordt door de beleidsmedewerkers van de provincie Groningen als erg nuttig beschouwd om anderen te overtuigen. Aangegeven wordt dat een internationaal ondertekend en geratificeerd verdrag toch vaak overtuigender werkt dan iets dat door de beleidsmedewerkers zelf verzonnen is. Ook kan de ELC worden gebruikt als een soort steuntje in de rug. In tijden waarin landschap wat minder aandacht krijgt is het handig om terug te grijpen op een verdrag wat tijdens het ondertekenen en ratificeren als belangrijk werd geacht. Er wordt gesteld dat de ELC zeker zijn waarde heeft omdat je op deze manier toch hebt uitgesproken dat je het landschap en de leefomgeving erg van belang vindt.

Uit het interview blijkt dat de ELC voor de provincie Groningen verder weinig invloed heeft gehad op het landschapsbeleid. Hoewel de ELC, zoals hierboven beschreven, wordt gebruikt om mensen te overtuigen, wordt er tijdens het maken van beleid geen rekening mee gehouden en er wordt niet gedacht dat beleidsmakers in andere provincies zich wel door de ELC laten leiden. Dat er niet specifiek rekening wordt gehouden met de ELC, blijkt uit het feit dat de verdragsverplichtingen niet bekend zijn. Dit wil echter niet direct zeggen dat niet aan de verdragsverplichtingen of de hoofddoelstellingen voldaan wordt. In het interview wordt gesteld dat Nederland (of in ieder geval de provincie Groningen) op het gebied van het benoemen van landschap in de wet voldoet, net als aan het integreren van landschap in streekplannen en stedenbouwkundige beleidsplannen. Qua beheer en publieke participatie zou het echter nog beter kunnen en misschien moeten, maar vast staat dat er aan alle zaken veel wordt gedaan. Dit was ook al het geval voordat de ELC werd ondertekend en geratificeerd en daarom kan gesteld worden dat de ELC voor het beleid niet zoveel heeft betekend. Hierover wordt gezegd: *“De ELC heeft gewoon daarvoor niet zoveel betekend.”* Met daarvoor wordt hier verwezen naar het landschapsbeleid in Nederland.

Positief punt om op te merken is dat het belang van het publieke draagvlak wordt meegenomen. Er wordt gesteld dat er landschapsgelden zijn voor projecten en dat het voor zulke projecten zeer belangrijk is dat er voldoende draagvlak voor is. Er wordt echter ook gesteld dat er in de provincie Groningen nog een stapje verder gedaan kan worden. Een ander positief punt is het feit dat er veel kwaliteitsanalyses worden gedaan en dat er aan de hand van deze kwaliteitsanalyses ook landschapsdoelen worden opgesteld.

Al met al blijkt dat er niet wordt gedacht dat de ELC heeft geleid tot de verwachte versterking van het landschapsbeleid, zoals ook al wordt gesteld door Dessing en Pedroli (2013). Harde regels zouden volgens de expert echter ook niet de oplossing zijn. Ingewikkelde regels en daaraan gekoppelde subsidies zouden het landschapsbeleid en landschapsbeheer alleen maar vermoeilijken. Landschap, en dan met name het beheer van landschap, kost echter gewoonweg wel veel geld en daarom zou er

een oplossing gezocht kunnen worden in het Europese landbouwbeleid. Dit omdat veel landschappelijke waarden zich in agrarisch gebied bevinden. Er zou hierdoor in het landbouwbeleid een soort koppeling kunnen worden opgesteld die investeringen in agrarische gebieden verbindt met landschapselementen.

## 5. Conclusie en reflectie

De hoofdvraag van dit onderzoek is: Welke effecten heeft het ondertekenen van de Europese Landschapsconventie gehad op het gebied van het beleid voor landschap en zijn beheer in Noord-Nederland? Deze vraag kan nu, met behulp van de literatuurstudie, de beleidsstudie en het gedane interview, beantwoord worden. Nadat de onderzoeksvragen zijn beantwoord, worden er in dit hoofdstuk een reflectie op het onderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

### 5.1. Conclusie

Voordat de ELC van kracht werd in Nederland stond het er op het gebied van landschapsbeheer, bescherming en planning al goed voor. Niet alleen de Europese verdragen en richtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijnen, maar ook Nederlands beleid zorgde ervoor dat het landschap in Nederland voor het van kracht worden van de ELC al veel aandacht kreeg. Dit blijkt wel uit het feit dat Nederland de conventie zonder ook maar iets te doen of te veranderen in de wet, kon ondertekenen. De Nederlandse landschapsdoelstellingen en normen waren al 'streng' genoeg en veel gebieden werden al beschermd door ander (inter)nationaal beleid, zoals de Ecologische Hoofdstructuur. De vele beleidsinstrumenten, die te zien zijn in bijlage 1, zorgden ervoor dat Nederland bekend werd om zijn goede landschapszorg (Dessing en Pedroli, 2013). Dat er per hoofddoelstelling minimaal vijftien beleidsinstrumenten waren die bijdroegen aan het bepalen van deze doelstellingen maakt dit ook duidelijk.

De doelen waarmee de Europese Landschapsconventie is opgesteld is het herkennen van landschap als een belangrijk element dat bepalend is voor de levenskwaliteit van de mens en het bevorderen van bescherming, beheer en planning van landschap en het organiseren van Europese samenwerking op het gebied van landschap (Raad van Europa, 2004). De reden waarom landschap zo belangrijk is, is dat het gezien wordt als een onmisbare factor voor het individuele en maatschappelijke welzijn en als een bepalend onderdeel voor de levenskwaliteit van de mens. Dit bepalende onderdeel kan landschap op verschillende manieren zijn via onder andere de culturele, sociale en economische sectoren. Een andere belangrijke eigenschap van landschap is dat het bijdraagt aan de menselijke ontwikkelingen en aan de ontwikkeling en het behoud van de Europese identiteit. De ELC, de eerste conventie die specifiek en alleen gericht is op landschap, zou moeten leiden tot een versterkt landschapsbeleid in de lidstaten van de Raad van Europa en tussen deze lidstaten zou een intensievere samenwerking moeten ontstaan.

Het is niet te zeggen of het landschapsbeleid van voor de ELC beter of slechter was dan dat van na 2005, maar het lijkt zo te zijn dat het Nederlandse landschapsbeleid tot 2010 min of meer voldeed aan de hoofddoelstellingen van de ELC. Ondanks dat het aantal beleidsinstrumenten tijdens de periode tot 2010 werd verminderd, betekende deze vermindering ook dat het beleid minder complex werd. Het inzicht dat landschapskwaliteit belangrijk is voor het welzijn van de mens is van groot belang. Dit is echter niet helemaal toe te schrijven aan de ELC. Eerder werd namelijk ook al het beleid rondom de EHS opgesteld om diverse kwaliteiten te behouden. Ook wordt er in de Nota Ruimte en Agenda Vitaal Platteland uit 2004 al gestreefd naar het behouden en versterken van kwaliteit op het gebied van landschap. Dit is dus voordat de ELC van kracht werd. Belangrijk voor het behoud en de versterking van de kwaliteit van het landschap in Nederland was de invoering van de Nationale Landschappen. Het van kracht worden van de ELC was hier echter niet verantwoordelijk voor omdat de plannen voor deze landschappen al voor de ELC waren gemaakt. De aanwijzingen op het gebied

van publieke participatie zijn echter wel toe te wijzen aan de ELC, omdat in de Handreiking Kwaliteit Landschap aanwijzingen worden gegeven aan de gemeenten en provincies om zo samen met de bevolking kernkwaliteiten van gebieden te kunnen identificeren. Dit komt overeen met artikel 6C van de ELC. In de periode 2005 – 2010 lijkt de ELC in het nationale landschapsbeleid dan ook de meeste invloed te hebben gehad.

Door de decentralisatie is het Nederlandse nationale landschapsbeleid zo goed als komen te vervallen. Hierdoor is de verantwoordelijkheid voor het landschapsbeleid bij de provincies komen te liggen. De provincies zijn echter niet verantwoordelijk voor het naleven van de ELC, omdat het Rijk altijd hoofdverantwoordelijke is gebleven. Het ontbreken van de verantwoordelijkheid en, minstens zo belangrijk, het ontbreken van verplichtingen, harde regels en subsidies, zorgen ervoor dat er in de provincies niet veel naar de normen van de ELC gekeken hoeft te worden. Zoals duidelijk werd uit het interview, heeft de ELC dan ook niet veel betekend voor het landschapsbeleid in Nederland. Dit is ook af te leiden uit het feit dat kwaliteit van landschap en landschappelijke waarden via de nieuwe Wet Natuur geen plaats meer hebben in de wetgeving van Nederland. Er is dus absoluut geen sprake geweest van integratie van het landschapsbeleid in andere nationale beleidsterreinen zoals in de ELC beschreven wordt. Zoals te lezen is in hoofdstuk 3 heeft deze integratie op provinciale schaal wel deels plaats gevonden. Omdat de provincies minder middelen dan voorheen ter beschikking hebben op het gebied van landschapsbeleid en –beheer en weinig met de verdragsverplichtingen van de ELC van doen hebben, is het reëel om te denken dat in de toekomst minder of niet meer naar de verdragsverplichtingen van de ELC omgekeken gaat worden en mede daardoor sprake gaat zijn van kwaliteitsverlies.

Dat de ELC geen invloed heeft gehad op het landschapsbeleid in Nederland wil niet zeggen dat de kwaliteit van het landschapsbeleid in Noord-Nederland niet goed is. Zo wordt er door de provincies in zekere mate voldaan aan hoofddoelstelling drie en vier. In alle drie de provincies is tot zekere hoogte sprake van publieke participatie en vooral in Friesland is hier sprake van. Zo hebben ze het daar het Programma Ruimtelijke Kwaliteit waardoor de bevolking in de vorm van ontwerpateliers invloed krijgt op het landschapsbeleid in de provincie. In Groningen en Drenthe is van publieke participatie sprake bij het bepalen van de kwaliteiten van het landschap. Aan hoofddoelstelling vier wordt voldaan omdat landschap is geïntegreerd in streekplannen en andere beleidsplannen. Er wordt ingezien dat landschap van belang is voor vele sectoren. In het Provinciaal Omgevingsplan van de provincie Drenthe worden bijvoorbeeld onder andere wonen, werken en natuur en landschap samen besproken. In een tussentijdse evaluatie van de provincie Friesland wordt echter gesteld dat er wellicht nog meer sectoren aan elkaar ‘gelinkt’ zouden moeten worden. Met andere woorden betekent dit dat landschap nog niet ver genoeg geïntegreerd is.

Zoals eerder ook al is geconcludeerd, stond het Nederlandse landschapsbeleid er voor het van kracht worden van de ELC ook al goed voor. De ELC zorgde in veel gevallen alleen maar voor wat extra. Dit is ook één van de redenen dat de conventie niet botst met andere beleidsnota's. Omdat er simpelweg geen harde regels en verplichtingen zijn, is het niet mogelijk om te botsen met regels en normen van andere beleidsnota's. De manier waarop de ELC gezien moet worden is daarvoor ook belangrijk. De ELC moet namelijk meer gezien worden als een instrument waarmee aandacht voor landschap gevraagd kan worden en niet als een ‘echt’ beleidsinstrument, zoals bijvoorbeeld de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wel was.

Dat de ELC geen beleidsinstrument met regels en verplichtingen is, maar meer een instrument waarmee aandacht voor landschap gevraagd kan worden, maakt dat het helemaal niet erg is dat de ELC geen invloed heeft (gehad) op het landschapsbeleid in Nederland. Het heeft namelijk wel invloed op andere zaken, die vervolgens weer indirect invloed hebben op het beleid omtrent landschap. Zoals is gebleken uit het interview met de expert kan de ELC gebruikt worden als een soort steuntje in de rug. In tijden waarin landschapsbeleid en landschapsbeheer onder druk staan, kan op de ELC teruggevallen worden om zo aan te tonen dat landschap de aandacht moet krijgen die het wel degelijk verdient. De aandacht die kan worden verworven met behulp van de ELC kan leiden tot een zekere bewustwording bij diverse overheden. Deze bewustwording kan dan vanzelf leiden tot meer (internationale) samenwerking.

Niet alleen voor de aandacht voor landschap is de ELC van belang. Iets dat ook is voortgevloeid uit de ELC is de zekere morele plicht om ernaar te handelen. Hoewel er dus geen harde regels en verplichtingen zijn, kan de ELC wel eens verplichtend werken met behulp van 'goede sociale controle' (Hazendonk & Pedroli, 2004). Hoewel Nederland zich op het moment van schrijven bevindt op het randje van wel of niet voldoen aan de ELC, kan het niet voldoen aan de ELC in de toekomst misschien leiden tot politiek gezichtsverlies. Dit is natuurlijk zeer ongewenst. Vanuit het Rijk moet daarom vanzelf ingegrepen worden, wanneer blijkt dat de kwaliteit van het Nederlandse landschap na de decentralisatie sterk achteruit gegaan is.

Hoewel er absoluut nog geen reden is om aan te nemen dat dit gaat gebeuren, zijn de mogelijke politieke gevolgen wel 'geruuststellend' te noemen. Stel dat de kwaliteit van het landschap sterk achteruit gaat, moet er vanuit het Rijk ingegrepen worden en dit kan dan worden gezien als een indirect gevolg van het ondertekenen en ratificeren van de ELC.

Al met al lijkt het landschapsbeleid in Noord-Nederland er nog redelijk goed voor te staan, maar wanneer gekeken wordt naar de ELC en de hoofdoelstellingen blijkt dat Nederland al wel wat steken heeft laten vallen. Met name het grote aantal beleidsinstrumenten dat landschapsbeleid en -beheer op grote schaal mogelijk maakten is sterk verminderd. Het is afwachten hoe de provincies het gedereguleerde/gedecentraliseerde landschapsbeleid gaan oppakken en of dit of hoe dit de landschapskwaliteit schaadt.

Wanneer er wordt teruggekeken naar het conceptueel model, blijkt dat de ELC niet direct heeft geleid tot landschap met hoge kwaliteit. Ook het beleid, beheer en management op het gebied van landschap zijn niet per se 'beter' geworden door de ELC.

## **5.2. Mogelijkheden voor vervolgonderzoek**

Dit onderzoek was gericht op de effecten en gevolgen van het ondertekenen en ratificeren van de Europese Landschapsconventie voor het landschap en zijn beleid in Noord-Nederland. Hoewel de onderzoeken dicht bij elkaar liggen, was dit onderzoek niet gericht op de vraag of Nederland nu wel of niet aan de verplichtingen van de ELC voldoet. Dit kan in de toekomst, als er meer duidelijk is over de gevolgen van de decentralisatie, een erg interessante vraag zijn. Want hoewel er meerdere onderzoeken over dit onderwerp bestaan, is er nog geen eenduidige uitkomst.

Zoals in hoofdstuk drie al kort is besproken, heeft de ELC ook invloed gehad op het beleid van niet-gouvernementele organisaties. Doordat deze organisaties met een ledenaantal van ruim vier miljoen een enorm bereik en veel invloed hebben, zou dit een interessant (vervolg)onderzoek kunnen zijn.

## 5.3. Reflectie

### 5.3.1. Dataverzameling en methodologie

Dit onderzoek is grotendeels gebaseerd op beleidsstukken en eerder gedaan onderzoek. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat de uitkomsten zijn gestuurd door de uitkomsten van het onderzoek dat is uitgevoerd door de zogenoemde experts. Omdat deze onderzoekers niet alleen meer ervaring hebben op het gebied van het doen van onderzoek, maar ook meer kennis hebben van het thema, is het lastig om het door hen gedane onderzoek niet als absolute waarheid te beschouwen. Door meerdere verschillende onderzoeken te gebruiken, is geprobeerd dit zoveel mogelijk tegen te gaan.

Er is geprobeerd de eigen interpretatie van de onderzoeken zo min mogelijk door te laten schemeren.

### 5.3.2. Volledigheid

Over het algemeen hadden de verschillende onderzoeken min of meer dezelfde uitkomsten. Het landschapsbeheer wordt moeilijker doordat er minder financiële ondersteuning vanuit Den Haag beschikbaar is dan voorheen en Nederland voldoet niet of nauwelijks meer aan de ELC. Deze uitkomsten – en met name het ontbreken van een onderzoek waarin wordt gesteld dat Nederland nog wel voldoet – hebben ervoor gezorgd dat tijdens het doen van onderzoek ‘voortgebouwd’ kon worden.

Hoewel tijdens het gedane interview de eerdere bevindingen in zekere zin bevestigd werden, is het ontbreken van een tweede en/of derde interview te betreuren. Door het interview zijn namelijk nieuwe gedachtegangen ontstaan, die niet via de beleidsstudie ontstaan hadden kunnen worden.

### 5.3.3. Opvattingen vooraf

Voorafgaand aan het onderzoek werd de ELC gezien als een mislukt verdrag, waar geen enkele lidstaat zich aan diende te houden en dat daarom ook niet deed. Deze opvatting kwam voort uit het feit dat de ELC gezien werd als een beleidsinstrument met regels en verplichtingen. Nu is deze opvatting over de ELC veranderd en wordt de ELC gezien als een instrument waar aandacht voor landschap mee verworven kan worden. Dit betekent dat de ELC ook niet gezien kan worden als een mislukt verdrag. Het kan namelijk worden gebruikt als steuntje in de rug en de ELC zorgt ervoor dat landschap de aandacht kan krijgen die het verdient. Dit heeft allemaal indirecte gevolgen voor het landschap en omdat de ELC nooit bedoeld was als beleidsinstrument met regels en verplichtingen, kan de ELC ook niet als mislukt worden beschouwd.



## Literatuurlijst

- Coninx, I., Gerritsen, A.L., Nieuwenhuizen, W. (2013) Nieuwe tijden voor het landschapsbeleid. *Landschap: tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde*, 30(1), 21-26. Geraadpleegd op 23 mei 2014 via [http://www.wageningenur.nl/upload\\_mm/4/9/c/42910c17-af09-4270-aaaa-9c12dd964619\\_Artikel%20Landschap\\_Nieuwenhuizen%20et%20al..pdf](http://www.wageningenur.nl/upload_mm/4/9/c/42910c17-af09-4270-aaaa-9c12dd964619_Artikel%20Landschap_Nieuwenhuizen%20et%20al..pdf). Bennekom: Drukkerij Modern
- Déjeant-Pons, M. (2002) Content and Scope of the convention. *Naturopa*, 98, 8. Geraadpleegd op 5 april 2014 via <http://128.121.10.98/coe/pdfopener?smd=1&md=1&did=594646>. Gilly: Bietlot
- Dessing, E.G.M. & Pedroli, G.B.M. (2013) Voldoet Nederland nog wel aan de Europese Landschapsconventie? *Landschap: tijdschrift voor Landschapsecologie en Milieukunde*, 30(1), 15-19. Geraadpleegd op 25 mei 2014 via [http://www.wageningenur.nl/upload\\_mm/a/6/4/f7cbc711-128f-4eaf-ad66-0217db6f9674\\_Artikel%20Landschap\\_Dessing\\_Pedroli.pdf](http://www.wageningenur.nl/upload_mm/a/6/4/f7cbc711-128f-4eaf-ad66-0217db6f9674_Artikel%20Landschap_Dessing_Pedroli.pdf). Bennekom: Drukkerij Modern
- Hazendonk, N.F.C., Pedroli, G.B.M. (2004) *De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse landschapsbeleid?* Alterra-rapport 930. Geraadpleegd op 16 mei 2014 via <http://content.alterra.wur.nl/Webdocs/PDFFiles/Alterrapporten/AlterraRapport930.pdf>. Wageningen: Alterra
- Landschapsbeheer Nederland (2012) *Analyse Landschapsbeheer Nederland van de Europese Landschapsconventie in Nederland anno 2012*. Geraadpleegd op 25 mei 2014 via [http://www.landschapsbeheer.com/uploads/landschapsbehernederland/pdf/paragraphs/analyse\\_lbn\\_op\\_naleving\\_nederland\\_elc\\_april\\_2012.pdf](http://www.landschapsbeheer.com/uploads/landschapsbehernederland/pdf/paragraphs/analyse_lbn_op_naleving_nederland_elc_april_2012.pdf). De Bilt: Landschapsbeheer Nederland
- Lindholm, G. (2011) 'Visible gestures': On urban landscape perspectives in planning. *Planning Theory*, 11(1), 5-19. Geraadpleegd op 3 maart 2014 via <http://plt.sagepub.com/content/11/1/5.abstract>
- Ministerie van Economische Zaken (2014) *Natuur en Biodiversiteit: Natura 2000*. Geraadpleegd op 3 april 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natura-2000>. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Geraadpleegd op 3 april 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/03/13/structuurvisie-infrastructuur-en-ruimte.html>. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004a) *Agenda voor een Vitaal Platteland Visie*. Geraadpleegd op 19 april 2014 via <http://www.natuurbeheer.nu/media/File/Agenda%20Vitaal%20Platteland.pdf>. Den Haag: Ministerie van Levensmiddelen, Natuur en Voedselkwaliteit
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2004b) *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland*. Geraadpleegd op 19 april 2014 via <http://www.natuurbeheer.nu/media/File/meerjaren%20programma%20vitaal%20platteland.pdf>. Den Haag: Ministerie van Levensmiddelen, Natuur en Voedselkwaliteit

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006a) *Agenda voor een Vitaal Platteland MJP2*. Geraadpleegd op 24 april 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2006/02/01/agenda-voor-een-vitaal-platteland-meerjarenprogramma-vitaal-platteland-2007-2013.html>. Den Haag: Ministerie van Levensmiddelen, Natuur en Voedselkwaliteit

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2006b) *Handreiking Kwaliteit Landschap*. Geraadpleegd op 24 april 2014 via <http://www.natuurbeheer.nu/media/File/Handreiking%20Landschap.pdf>. Den Haag: Ministerie van Levensmiddelen, Natuur en Voedselkwaliteit

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004a) *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*. Geraadpleegd op 28 april 2014 via <http://www.postbus5100.compleet-en-actueel.nl/pdf/ruimte-ontwikkeling.pdf>. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004b) *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*. Geraadpleegd op 18 mei 2014 via <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brochures/2010/11/23/uitvoeringsagenda-ruimte-2006/11br2006g346-20061116-81753.pdf>. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Olwig, K.R. (2009) The Practice of Landscape 'Conventions' and the Just Landscape: The Case of the European Landscape Convention. In K.R. Olwig & D. Mitchell (Red.), *Justice, Power and the Political Landscape* (pp. 197-212). New York: Routledge

Planbureau voor de Leefomgeving (2008a) *Evaluatie natuur- en landschapsbeleid. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008*. Geraadpleegd op 14 mei 2014 via <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500402012.pdf>. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving

Planbureau voor de Leefomgeving (2008b) *Natuurbalans 2008*. Geraadpleegd op 20 mei 2014 via <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500402008.pdf>. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving

Planbureau voor de Leefomgeving (2009) *Natuurbalans 2009*. Geraadpleegd op 23 april 2014 via <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500402017.pdf>. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving

Planbureau voor de Leefomgeving (2012) *Balans van de leefomgeving 2012*. Geraadpleegd op 23 april 2014 via <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2012/wp-content/uploads/PBL-2012-Balans-van-de-Leefomgeving-539.pdf>. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving

Portaal Natuur en Landschap (2014) *Collectief natuurbeheer*. Geraadpleegd op 12 juni 2014 via <http://www.portaalnatuurenlandschap.nl/themas/subsidiestelsel-natuur-en-landschapsbeheer/subsidieregeling-en-vergoedingen/subsidie-waarvoor/agrarisch-natuurbeheer/>. Utrecht: Portaal Natuur en Landschap

- Provincie Drenthe (2004) *Provinciaal Omgevingsplan*. Geraadpleegd op 12 juni 2014 via <http://www.natuurbeheer.nu/media/File/POP-II-gedrukt.pdf>. Assen: Provincie Drenthe
- Provincie Drenthe (2014) *Natuurbeheerplan Drenthe, Versie 2014*. Geraadpleegd op 12 juni 2014 via <http://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/natuurbeheer/>. Assen: Provincie Drenthe
- Provincie Fryslân (2007) *Streekplan Fryslân 2007*. Geraadpleegd op 6 mei 2014 via <http://www.fryslan.nl/streekplan>. Leeuwarden: Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân (2013) *Tuskentiidske evaluaasje Streekplan Fryslân*. Geraadpleegd op 6 mei 2014 via <http://www.fryslan.nl/streekplan>. Leeuwarden: Provincie Fryslân
- Provincie Fryslân (2014) *Provinciaal Natuurbeheerplan - 2014*. Geraadpleegd op 13 juni 2014 via <http://www.fryslan.nl/natuurbeheerplan2014>. Leeuwarden: Provincie Fryslân
- Provincie Groningen (2014) *Natuurbeheerplan Groningen 2014*. Geraadpleegd op 12 juni 2014 via [www.infopuntgroningen.nl/files/natuurbeheerplan-2014.pdf](http://www.infopuntgroningen.nl/files/natuurbeheerplan-2014.pdf). Groningen: Provincie Groningen
- Raad van Europa (1979) *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*. Geraadpleegd op 15 april 2014 via <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/104.htm>. Straatsburg: Raad van Europa
- Raad van Europa (1992) *European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage*. Geraadpleegd op 15 april 2014 via <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/143.htm>. Straatsburg: Raad van Europa
- Raad van Europa (2004) *European Landscape Convention and Explanatory Report*. Geraadpleegd op 24 mei 2014 via <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>. Straatsburg: Raad van Europa
- Roetemeijer, W. (2004) *The European Landscape Convention and the Netherlands, a perfect match? An ex-ante evaluation of the implementation of the European Landscape Convention in the Netherlands*. Geraadpleegd op 11 juni 2014 via <http://www.emila.eu/wp-content/uploads/2012/07/The-European-Landscape-Convention-and-the.pdf>. Wageningen: Wageningen University and Research Center
- Scazzosi, L. (2004) Reading and assessing the landscape as cultural and historical heritage. *Landscape Research*, 29(4), 335-355
- UNESCO (1972) *Convention concerning the protection of the world cultural and natural heritage*. Geraadpleegd op 19 april 2014 via <http://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf>. Parijs: UNESCO
- Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (2010) *Zicht op natuur- en landschapsorganisaties: Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011*. Geraadpleegd op 8 mei 2014 via <http://edepot.wur.nl/157485>. Wageningen: Wageningen UR.

## Bijlage 1: Nederlands beleidsinstrumenten in 2004

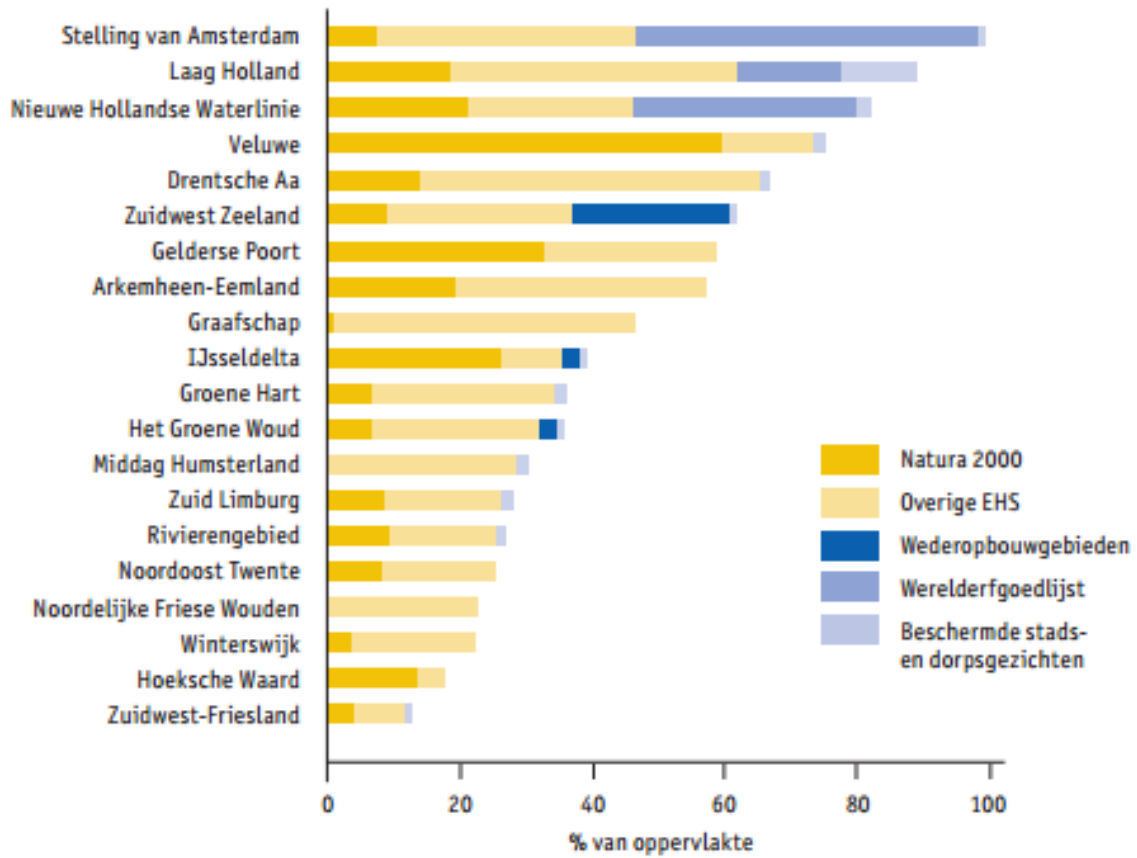
<b>Instrumenten in het Nederlands beleid die bijdragen aan de doelstellingen van de ELC</b>				
Maatregel in Nederlands beleid	ELC: landschap in wetten, beleid en uitvoering: bescherming, beheer, ontwikkeling (art. 5a, 5b, art. 6)	ELC: inspraak en betrokkenheid (art. 5c)	ELC: landschap integreren in relevant beleid (art. 5d)	ELC: internationaal samenwerken (art. 7, 8, 9)
<b>Nationaal beleid:</b>				
Grondwet	+	-	-	-
Natuurbeschermingswet	+ (besch., beh.)	-	+	-
Natuurschoonwet	+ (besch., beh., ontw.)	-	+	-
Wet Ruimtelijke Ordening, incl. planvormen (Nota Ruimte etc.)	+ (besch., ontw.)	+	+	-
Monumentenwet	+ (besch.)	-	+	-
Landschapsinrichtingswet	+ (ontw., beh.)	+	+	-
Nationale landschappen	+ (besch., beh., ontw.)	+	+	+
Programma Beheer / groene diensten	+ (beh., ontw.)	+	+	-
Programma Belvedere	+	+	+	-
Subs. Landschapsontwikkelingsplannen	+ (ontw., beh.)	+	+	-
Kennisverspreiding (website, brochure etc)	+	+	+	-
Regeling draagvlak natuur	+	+	+	-
Voorlichtingstenders	+	+	+	-
Ecologische Hoofdstructuur	+ (besch., beh., ontw.)	+	+	+
GIOS	+ (besch., beh., ontw.)	+	+	-
Recreatiebeleid algemeen	+	+	+	-
Landschapsonderzoek (inter)nationaal	+	+	+	+
Landschapsonderwijs / architectuur e.a.	+	+	+	+
Architectuurbeleid / stimulering	+	+	+	+
Natuurbalans e.a. monitoring	+	-	+	+
<b>Benutting internationale verdragen / regelingen:</b>				
Benutting PEBLDS (ism Bern en VHR)	+ (besch., ontw.)	-	+	+
Benutting EROP	+	-	+	+
Benutting Malta	+	+	+	+
World Heritage List	+	+	+	+
Tweede Benelux Structuurschets	+	+	+	+
POP	+	+	+	+
Interreg	+	+	+	+
<b>Provincies:</b>				
Ruimtelijk Beleid	+	+	+	+
Verordeningen (landschap)	+ (besch.)	-	+	-
ROL / RAL e.a. subsidies	+	+	+	-
Recreatiebeleid (gebieden, paden e.a.)	+	+	+	-
Landschapsmonitoring	+	-	+	+
<b>Gemeenten:</b>				
Ruimtelijk beleid	+	+	+	-
Gemeentelijke landschapsplannen	+	+	+	-

+ draagt bij    - Niet van toepassing

(Bron: Hazendonk & Pedroli, 2004)

## Bijlage 2: Rijksbeleid van 2012 in Nationale Landschappen

*Hoe blijft het overgebleven rijksbeleid van belang voor het beschermen van de twintig Nationale Landschappen?*



(Bron: Planbureau voor de Leefomgeving, 2012)

## Bijlage 3: Interview

**Nou, allereerst bedankt voor het willen mee willen doen aan mijn onderzoek. Zou u allereerst kunnen vertellen wie u bent en wat u precies doet bij de provincie Groningen?**

Mijn naam is [REDACTED], maar dat had je gezien in de mail en ik ben senior beleidsmedewerker landschap en ik doe eigenlijk euh.. houd ik me bezig generiek met het landschapsbeleid van de provincie. Dat doen wij met z'n tweeën en dat gaat over dingen als bescherming van landschap, maar ook hoe ga je om met ontwikkelingen in het landschap.

**Oké. Kijkt u vooral na of maakt u, schrijft u het echt op het beleid, formuleert u het echt?**

Ik formuleer het beleid, ja. Maar ik doe niet zulke dingen als landschapsontwerp ofzo. We hebben ook nog een andere afdeling. Mijn afdeling is Landelijk Gebied & Water en daar wordt landschapsbeleid en natuurbeleid geformuleerd. We hebben ook een afdeling ruimte en samenleving en daar zit een euh.. dat is een provinciaal bouwheerschap en daar zitten stedenbouwkundigen en landschapsarchitecten en die houden zich meer bezig met het ruimtelijk ontwerp. Maar we werken nauw samen.

**Kunnen we stellen dat u meer de kaders stelt, zet waarin zij kunnen ontwerpen?**

Ja, we doen heel veel natuurlijk in overleg

**Ja, ja oké, dat is vanzelfsprekend. Euhm wat beschrijft u precies onder landschap? Want ik heb in mijn onderzoek al euh.. erachter gekomen dat iedereen het eigenlijk anders ziet en ook euh.. in andere landen zien ze het ook anders dan hoe wij het in Nederland zien en in Nederland is er ook nog superveel verschil. Dus, wat ziet u precies als landschap?**

Ja zoals ik het, wij hebben net een beleidsvisie in landschap gemaakt, die moet nog in de Staten worden besproken, maar daarin heb ik dus de definitie uit de Europese Landschapsconventie opgenomen.

**Oh oké!**

Puur om het brede kader ervan goed weer te geven en ook zowel de euh.. verschillende waarden, cultuurhistorische waarden maar ook de belevingswaarden en al dat zo'n zaken gewoon goed voor het voetlicht te brengen, omdat je hier vaak ziet van nou ja landschap oh dat zijn waterlopen en houtsingels maar euh.. het gaat een stapje verder. Dus ik benader landschap over het algemeen in de breedte. Nou maken we natuurlijk niet op alles beleid vanuit de provincie, maar de benadering is wel breed en vervolgens kiezen we daaruit van waar zet je dan beleid in.

**Ja.. Je beschouwt bij landschap dan ook echt alles en niet alleen het waardevolle en unieke?**

Nee.

**Nee oké**

Gewoon alles van de fysieke leefomgeving.

**Oké. Wel grappig dat u het net noemde, want ik heb hier een kort een vraag staan. Maakt u dan alleen beleid voor waardevolle dingen, maar, ja dus.. maar u ziet het niet als..**

Ja, die andere dingen zijn ook belangrijk, alleen daar laat je misschien meer ruimte voor nieuwe ontwikkelingen die je vervolgens weer op een ruimtelijk goede manier wilt doen, zodat het nieuwe landschap dat je maakt ook weer van waarde is voor mensen. Zo proberen we hem in te steken.

**Oké. Wat vindt u van het Nederlandse landschapsbeleid?**

Het nationale landschapsbeleid.. dat bestaat niet meer..

**Nee precies, dat is inderdaad.. er zijn nog een paar dingetjes geloof ik met culturele euh.. landschaps..**

Ja het gaat nu via de lijn van erfgoed en ruimte en eigenlijk gericht op cultuurlandschappen. Nu zijn alle landschappen in Nederland natuurlijk cultuurlandschappen, dus.. op misschien de wadden na. Maar je ziet dus dat het Rijk het eerst liet vallen en het vervolgens via die andere lijn, de nou ja cultuurlijn zeg maar, toch weer een stukje heeft opgepakt. Maar euhm.. ik vind het jammer dat bijvoorbeeld voor de Nationale Landschappen dat dat beleid eigenlijk gewoon is vervallen, waardoor je op het hoogste schaalniveau niet meer aangeeft welke landschappen je gewoon belangrijk vindt. En dat vind ik wel zonde eigenlijk.

**Decentralisatie daar bent u dus niet echt een 'voorstander', dat is misschien niet het juiste woord.. U had het liever anders gezien?**

Nou, ik denk dat je als overheden gewoon een bepaalde verantwoordelijkheid hebt ten aanzien van landschap en op rijksniveau is dat op de grote schaal zeg maar en dat is dan misschien de meest bijzondere landschappen zoals de Nationale Landschappen euhm.. als provincie moet je het op regionale schaal goed doen en als gemeente moet je het op lokale schaal goed doen. Dus daar heb je alle drie een verantwoordelijkheid in en ik denk bijvoorbeeld met het Rijk, die hebben natuurlijk grote infrastructurele projecten, dan denk ik daar is het ook van belang dat je dat landschap goed meeneemt. Net als dat wij dat voor de provinciale wegen doen. In die zin euh...

**Het had anders gekund?**

Het had anders gekund. Ik denk wel dat op zich landschap zich leent om op regionaal schaalniveau daar het beleid te formuleren. Dus dat het bij de provincie ligt vind ik op zich een logische plek.

**Ja**

En dan de provincie samen met de gemeente.

**U bent dan ook niet 'bang' voor achteruitgang van de kwaliteiten, omdat het niet meer centraal in Den Haag geregeld wordt, door het Rijk geregeld wordt?**

Euhm.. nee niet vanuit het regelen, maar wel vanuit de aandacht die er voor is.

**En natuurlijk geld? Financiën die beschikbaar zijn.**

Ja, hoewel je je daar wel van kan denken of je dat nou.. Wij hebben hier een Nationaal Landschap Middag-Humsterland waar een apart budget voor beschikbaar was, het is maar een klein gebied, dus dan is het best moeilijk om een bepaald budget weg te zetten terwijl je het eigenlijk in een wat grotere context zou willen doen..

**Wat denkt u van euh.. welke beleidsstukken zijn voor u leidend voor de euh.. regionale plannen, uw natuurbeheerplan, uw streekplannen euh.. Is het dat u vooral toch al gebonden bent aan de EHS of het Natura2000-netwerk. Voelt u dat deze eigenlijk toch heel veel bepalen voor jullie als provincie.**

Ja, niet op het gebied van landschap, wel op het gebied van natuur en tuurlijk wordt daar een deel van het landschap meegemaakt, maar nu het Rijk eigenlijk niks meer met landschap doet zijn wij de hoogste overheid die daar over gaat, dus de sturing komt van onszelf in die zin.

**Ik vond in ander onderzoek van ik geloof Alterra, die stelden dat het landschapsbeleid van Nederland, het was nog van voor de decentralisatie dat onderzoek, dat euh.. eigenlijk gericht was op biodiversiteit en flora en fauna, dus eigenlijk is het niet landschapsbeleid maar euh.. landschapsbeleid is gewoon onderdeel van natuurbeleid. Zo stelden zij het. Daar bent u het niet mee eens?**

Is hier niet zo. Nee, wij hebben echt landschapsbeleid en ook gericht op landschappelijke kwaliteiten die soms helemaal niks met natuurkwaliteit te maken hebben. Soms wel en waar het samen gaat proberen we de combinatie te zoeken.

**Het gaat natuurlijk al gauw snel samen?**

Euh.. ja. Eigenlijk wel. Groene en blauwe elementen wel, maar onderdeel van het landschap is bijvoorbeeld ook euh.. openheid is één van de dingen die we benoemen. Daar zitten natuurlijk ook wel natuurwaarden aan, maar dat is niet één op één aan natuur te koppelen en ook de wierden, de dijken dat soort dingen zijn geen natuurwaarden.

**Je ziet onder andere met de European Landscape Convention, hoewel dat niet echt beleid is, maar meer een verdrag, euhm.. dat er toch wel voorstanders zijn van internationaal landschapsbeleid. Bent u daar voorstander van?**

Nou, ik denk vooral vanuit de aandacht voor de kwaliteit van de ruimte dus niet zozeer op landschap. Hoewel je ook daarvan kun je je afvragen of niet op euh.. het internationale schaalniveau van een aantal gebieden zijn maatschappelijk gezien ook zo waardevol dat je daar internationaal ze op z'n minst moet benoemen. Of je daar nog nou echt een beleidsplan aan moet gaan koppelen, dat weet ik niet. Ik denk van euh.. het is meer het onder de aandacht brengen, denk ik.

**Zou dat denkt u vanuit de EU moeten of moet het zoals de ELC van de Raad van Europa dus euh.. iets meer vrijblijvend? Snapt u wat ik bedoel?**

Ja euh.. ik vind dat een lastige vraag. Ik denk uiteindelijk wat je doet in een bepaald landschap zou eigenlijk altijd een soort maatwerk moeten zijn. Waarbij je benoemt wat je waarden zijn en hoe je daarmee omgaat en dat je die lijn volgt vanuit Europa, vind ik logisch. De invulling is volgens mij altijd een lokale afweging en ik zie niet heel snel in dat Europa iets zou moeten vinden van wat er hier bijvoorbeeld in het Noord-Groningse wierdenlandschap gebeurt.

**Oké.**

Tegelijk denk ik wel dat ze dingen onder de aandacht kunnen brengen en heel veel.. als je van dingen weet krijg je er makkelijker draagvlak voor en dan euh. wat je ook ziet bij de werelderfgoed, dat er gewoon mensen zeggen van: belangrijk gebied en euh. dan is het makkelijker om de handen op elkaar te krijgen om ook vanuit



landschap te sturen dan wanneer je geen aanduiding op een gebied hebt liggen. Ik denk dat echt strikte regelgeving vanuit Europa.. nee ik denk dat gaat een beetje ver.

**Oké. Nou, u heeft al aangegeven dat u de ELC kent. Dat is mooi, want dat was één van mijn vragen. Kunt u mij uitleggen wat de ELC precies is, waar het op is gericht en wat de doelstellingen zijn?**

Nou, zo uit m'n hoofd euh.. nee. Ik denk altijd in de zin van het onder aandacht brengen van het belang van landschap en het partijen met elkaar verbinden en in hoofdlijnen uitspraken ontlocken zeg maar haha.

**Hoe heeft u te maken met de ELC? Er worden niet echt restricties opgelegd door de ELC, maar heeft u er wel mee te maken tijdens uw werk?**

Ik gebruik hem soms gewoon om mensen te overtuigen.

**Ja oké. Maar u wordt niet beïnvloedt of de plannen?**

Nee, eigenlijk niet.

**Oké, denkt u dat dat geldt voor alle mensen in Nederland met een zelfde soort beroep als u, voor alle landschapsbeleidmakers? Of denkt u dat er in andere provincies wel mensen zijn die zich echt laden euh.. leiden?**

Nou, ik denk wat er gebeurt en dat gebeurt natuurlijk hier ook wel, is dat wanneer je draagvlak probeert te zoeken voor een bepaald hoorspel, dan helpt het je als een steuntje in de rug, zo van dit is niet iets wat we zomaar hier op het bureau verzonnen hebben, maar ook op andere plekken wordt toegepast of wordt onderschreven. In die zin helpt het en ook, op een gegeven moment was er zo'n landschapscampagne, die had ook te maken met.. euh.. het landschapsmanifest en dat soort zaken, op die manier wel, maar niet.. ik denk dat niemand echt wordt gestuurd van dit moeten we regelen omdat het in de landscape convention staat. Nee dat denk ik niet.

**Er zijn in de European Landscape Convention een aantal verdragsnormen, verplichtingen die eigenlijk niet echt verplicht zijn, opgesteld. Die staan erin? Euh.. denkt u dat Nederland zich daaraan, nou ja dat Nederland daaraan voldoet?**

Ik heb geen idee, want ik weet niet welke het zijn haha.

**Oh oké haha. Nou ik heb ze hier opstaan. Landschap moet in de wet worden opgenomen als belangrijk, daar doet voldoet Nederland wel aan, want dat staat gewoon in de Grondwet. Er moeten processen worden opgesteld voor publieke participatie, landschap moet geïntegreerd worden in andere plannen, zoals onder andere streekplannen en zulk soort dingen.**

Ja, dat is wel zo.

**Maar ook voor andere sectoren, dus stel als er een beleids- of streekplan is voor toerisme dan zou landschap daar ook een rol in moeten krijgen. Er moet ook specifiek beheer komen voor landschap. Dus op basis van kwaliteiten van een gebied moet daarna het beleid worden aangepast per gebied. En er moet samengewerkt worden op internationaal gebied. Dat zijn de verplichtingen die erin staan.**

Wij doen de helft denk ik ongeveer.

**Oké, de helft dus. Oké. Denkt u dat dit ook echt zo zou moeten zijn, dat we er meer bovenop zouden moeten zitten om er aan te voldoen?**

Nou ja ik denk in zekere zin wel. Landschap hoort bij de zachte waarden en ik denk dat als je lijst zo opnoemt, dan zijn er een aantal die er op de lijst staan die gewoon heel waardevol zijn is en die je op je eigen manier kunt invullen. Nou ja, het sturen dat dit ook gebeurt, helpt wel, want het is als je het hebt over economische ontwikkeling, die moeten vaak voorgaan voor natuur- en landschapswaarden, terwijl er wel allemaal belang achter zit.

**Dat is natuurlijk wel een beetje de insteek van de ELC, dat iedereen het op z'n eigen manier mag invullen.**

Ja.

**De vraag of u denkt dat Nederland voldoet aan de ELC, dat weet u dus niet?**

Ik denk dat, als ik dat lijstje zo hoor, wel als het gaat om het benoemen van landschap in de wet en het verwerken van landschap in andere plannen, dat soort dingen doen we wel. Qua beheer is het heel wisselend wat er wordt gedaan en dat is heel erg vrij, wordt dat ingevuld.

**Uit onderzoek van onder andere Landschapsbeheer Nederland blijkt dat Nederland toen ze de ELC tekenden in 2005, wel voldeed. In 2012 volgens hun niet meer. Denkt u dat, omdat Nederland al veel andere regels en**

**beleid had op landschapsgebied, Nederland eigenlijk goed is in het landschapsbeleid door andere beleidsstukken of door de ELC?**

Ik denk , wanneer je bijvoorbeeld kijkt naar de provincie Groningen, er lag al erg veel beleid. De ELC heeft gewoon daarvoor niet zoveel betekent. Ik denk alleen wel dat, ja.. het hangt er erg vanaf hoe je dat 'voldoen aan' beoordeeld. Ik weet niet of daarin nog iets gewijzigd hebt, of dat er op dezelfde manier gekeken is.

**Dat weet ik ook niet zo gauw, nee. De volgende vraag hebben we dan eigenlijk al gehad.. Wat vindt u van het aanpassen van beleid per gebied op basis van een kwaliteitsanalyse? Want die wordt in de ELC genoemd en ook in de Handreiking Kwaliteit Landschap. Ik weet eigenlijk niet of die nog steeds van toepassing is, maar daar werd de ELC wel een paar keer in geciteerd over zo zouden provincies een kwaliteitsanalyse moeten doen. Denkt u dat dat iets goeds is?**

Ja.

**Kwaliteitsanalyses zijn ook wel echt nodig?**

Ja, dat is wel nodig om beleid te kunnen maken.

**En in de ELC wordt gesteld dat er dus processen moeten worden opgesteld voor publieke participatie. Vind u dit ook nodig?**

Ik vind het belangrijk dat het publiek betrokken wordt ja en de manier waarop je dit doet kan wisselen. Er zijn ook landschapsgelden die voor projecten kunnen worden gebruikt en daar is het denk ik heel belangrijk dat daar draagvlak voor is.

**Oké ja. Denkt u dat dat in Groningen goed gaat, publieke participatie of moet dit anders?**

Nou, ik denk dat het nog wel een stapje verder..

**Nog een stapje verder?**

Ik bedoel, het wordt wel gedaan, maar het is ook best wel erg lastig om met vrijwilligers dingen op te starten. Nu doen we dat nooit echt zelf als de provincie, maar landschapsbeheer doet daar wel veel in en nou ja ook met het maken van plannen dan proberen we het gebied natuurlijk wel te betrekken bij die plannen die ontwikkeld worden. Nou ja soms meer, soms minder.

**Oké ja. Op basis van die kwaliteitsanalyse worden er dan ook doelstellingen per gebied gesteld? Ontwikkelingsdoelstellingen..**

Ja dat doen we bijvoorbeeld wel voor de houtsingels. Hoeveel kilometers je onder beheer wil, hoeveel kilometer houtsingel je wil hebben. Dat is vrij kwantitatief, maar voor andere zaken weer helemaal niet.

**Dan kan ik me voorstellen dat het publiek euh.. die heeft dan niet zoveel inspraak op hoeveel kilometers wordt beheerd.**

Nee, dat loopt dan echt via de democratische lijn van de Staten en ja..

**Denkt u dat er dan voor meer gebieden wel doelstellingen moeten worden gesteld per gebied?**

Ik denk dat je moet proberen om zo concreet mogelijk doelstellingen te formuleren waarbij het nooit lukt om dat echt helemaal concreet te doen en in die zin zeggen hectares mij minder dan de kwaliteit van wat je hebt gerealiseerd. Je kunt het wel hebben over kilometers houtsingel, maar als het verspreid ligt over een groot gebied.. Misschien heb je wel meer aan een klein gebiedje dan aan een groot gebied waar de kilometers wel gehaald worden. Ik vind dat een soort streefdoelstelling wel handig is, maar daar keihard op afrekenen.. Nee.

**Nee, oké. Vindt u verder dat er meer internationale samenwerking plaats moet vinden? Ik had al een vraag over internationaal beleid, landschapsbeleid, maar ja.. Moet er meer samenwerking plaatsvinden? Ik kan me voorstellen dat dat in Groningen speelt omdat je met de grens met Duitsland zit.**

Ja, bijvoorbeeld met het wierdenlandschap zou dat heel goed kunnen. Ik denk dat dat goed is om dat soort dingen te doen. Wordt ook wel gedaan in het kader van de Wadden. Bij alle ontwikkelingen rond de Wadden daar werken Nederland, Duitsland en Denemarken ook wel samen. Maar ook direct grensoverschrijdend gewoon euh.. de grens is een vrij harde lijn. Is ook wel logisch want de systemen zijn compleet anders, maar landschappelijk gezien is dat niet altijd even relevant.

**Zou er dan eigenlijk niet iets op touw gezet euh iets opgezet moeten worden, dat er toch meer samenwerking plaats gaat vinden?**

Ja, ik denk dat het bewustwording is dat op het moment dat je iets in een grensstreek doet je er ook van beide kanten mee betrokken moet worden.

**Ja, oké. Denkt u dat het nut heeft gehad voor Nederland om de ELC te ondertekenen en te ratificeren en waarom? Want het Rijk had zeg maar gezegd dat het uiteindelijk zou moeten leiden tot het versterken van het landschapsbeleid in Nederland. Heeft dat het wel gedaan?**

Nou ja, ik denk zelf van niet, maar..

**Ik denk zelf ook van niet maar haha.**

Ik denk er ook voor die tijd al heel veel gebeurde. Dus ik denk dat het dat niet heeft gedaan. Het heeft zin, denk ik, om in tijden wanneer landschap wat minder de aandacht is daar op terug te grijpen zo van moet je horen, we hebben dit wel ondertekend en we vonden dit belangrijk met elkaar en euh.. nou ja in die zin is het wel van belang en ook naar andere landen toe denk ik. Het heeft wel z'n waarde dat je dat uitspreekt dat je het landschap van belang vindt, dat je de leefomgeving van belang vindt. Alleen het heeft het beleid denk ik niet heel erg beïnvloed..

**Maar eigenlijk is dat best wel positief dus, want in zware tijden voor het landschapsbeleid is het toch wel iets van een steuntje in de rug eigenlijk?**

Ja, zo zou het kunnen werken. Maar je ziet tegelijkertijd wel dat het Rijk het landschapsbeleid heeft losgelaten.

**Ja wat dat betreft zijn het natuurlijk ook wel andere tijden?**

Ja.. Ik vind het een lastige vraag om te beantwoorden.

**Zou de ELC beter hebben gewerkt wanneer het meer harde regels had gehad of wanneer er subsidie aan verbonden waren zoals bij de Natura2000-gebieden en zou dit gewenst zijn eigenlijk, want Nederland staat er al best wel goed voor? Hebben we dat dan nog wel nodig vanuit Europa?**

Ik denk niet zozeer harde regels. Die afspraken zoals jij ze noemt, vind ik wel waardevol. Dingen waarnaar je toe werkt. En subsidies euh.. ja natuurlijk is het waardevol om te kunnen investeren in landschap, maar ik zou het niet te eng willen hebben of alleen voor landschappelijke waarden, maar ook naar de kwaliteit van je ruimte, de kwaliteit van je leefomgeving, waarbij de verkoking voor alle subsidiepoten helemaal niet wenselijk is. Dus wel als middelen vanuit Europa, maar niet met z'n eigen set aan voorwaarden. Dat is altijd een beetje het probleem, dat je een subsidiepot hebt met heel ingewikkelde regeltjes. Maar ik denk wel van, het blijft gewoon een probleem, dat het landschap vraagt gewoon heel veel.. met name onderhoud, het beheer van landschap is gewoon wel een probleem en daar zouden we meer geld op kunnen inzetten. Ook vanuit Europa.

**Eigenlijk zou, omdat de Raad heeft niet echt die bevoegdheden om die subsidies uit te voeren, de EU dan het gewoon moeten oppikken. Misschien in een andere vorm, maar ja..**

Nou, de koppeling met het Europese landbouwbeleid. Veel van het landschap is natuurlijk agrarisch gebied. Dat soort koppelingen zouden gezocht kunnen worden en ook in de breedte kunnen worden ingezet, dat je in het landbouwbeleid ook heel duidelijk een soort investeringen in landschap kan koppelen en dat je vanuit die hoek subsidie kan krijgen.

## Bijlage 4: De tekst van de Europese Landschapsconventie

European Landscape Convention

Florence, 20.X.2000

### Preamble

The member States of the Council of Europe signatory hereto,



Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve a greater unity between its members for the purpose of safeguarding and realising the ideals and principles which are their common heritage, and that this aim is pursued in particular through agreements in the economic and social fields;

Concerned to achieve sustainable development based on a balanced and harmonious relationship between social needs, economic activity and the environment;

Noting that the landscape has an important public interest role in the cultural, ecological, environmental and social fields, and constitutes a resource favourable to economic activity and whose protection, management and planning can contribute to job creation;

Aware that the landscape contributes to the formation of local cultures and that it is a basic component of the European natural and cultural heritage, contributing to human well-being and consolidation of the European identity;

Acknowledging that the landscape is an important part of the quality of life for people everywhere: in urban areas and in the countryside, in degraded areas as well as in areas of high quality, in areas recognised as being of outstanding beauty as well as everyday areas;

Noting that developments in agriculture, forestry, industrial and mineral production techniques and in regional planning, town planning, transport, infrastructure, tourism and recreation and, at a more general level, changes in the world economy are in many cases accelerating the transformation of landscapes;

Wishing to respond to the public's wish to enjoy high quality landscapes and to play an active part in the development of landscapes;

Believing that the landscape is a key element of individual and social well-being and that its protection, management and planning entail rights and responsibilities for everyone;

Having regard to the legal texts existing at international level in the field of protection and management of the natural and cultural heritage, regional and spatial planning, local self-government and transfrontier co-operation, in particular the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 19 September 1979), the Convention for the Protection of the Architectural Heritage of Europe (Granada, 3 October 1985), the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage (revised) (Valletta, 16 January 1992), the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (Madrid, 21 May 1980) and its additional protocols, the European Charter of Local Self-government (Strasbourg, 15 October 1985), the Convention on Biological Diversity (Rio, 5 June 1992), the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (Paris, 16

November 1972), and the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice on Environmental Matters (Aarhus, 25 June 1998);

Acknowledging that the quality and diversity of European landscapes constitute a common resource, and that it is important to co-operate towards its protection, management and planning;

Wishing to provide a new instrument devoted exclusively to the protection, management and planning of all landscapes in Europe,

Have agreed as follows:

## **Chapter I – General provisions**

### **Article 1 – Definitions**

For the purposes of the Convention:

- a) "Landscape" means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors;
- b) "Landscape policy" means an expression by the competent public authorities of general principles, strategies and guidelines that permit the taking of specific measures aimed at the protection, management and planning of landscapes;
- c) "Landscape quality objective" means, for a specific landscape, the formulation by the competent public authorities of the aspirations of the public with regard to the landscape features of their surroundings;
- d) "Landscape protection" means actions to conserve and maintain the significant or characteristic features of a landscape, justified by its heritage value derived from its natural configuration and/or from human activity;
- e) "Landscape management" means action, from a perspective of sustainable development, to ensure the regular upkeep of a landscape, so as to guide and harmonise changes which are brought about by social, economic and environmental processes;
- f) "Landscape planning" means strong forward-looking action to enhance, restore or create landscapes.

### **Article 2 – Scope**

Subject to the provisions contained in Article 15, this Convention applies to the entire territory of the Parties and covers natural, rural, urban and peri-urban areas. It includes land, inland water and marine areas. It concerns landscapes that might be considered outstanding as well as everyday or degraded landscapes.

### **Article 3 – Aims**

The aims of this Convention are to promote landscape protection, management and planning, and to organise European co-operation on landscape issues.

## **Chapter II – National measures**

### **Article 4 – Division of responsibilities**

Each Party shall implement this Convention, in particular Articles 5 and 6, according to its own division of powers, in conformity with its constitutional principles and administrative arrangements, and respecting the principle of subsidiarity, taking into account the European Charter of Local Self-government. Without derogating from the provisions of this Convention, each Party shall harmonise the implementation of this Convention with its own policies.

### **Article 5 – General measures**

Each Party undertakes:

- a) to recognise landscapes in law as an essential component of people's surroundings, an expression of the diversity of their shared cultural and natural heritage, and a foundation of their identity;
- b) to establish and implement landscape policies aimed at landscape protection, management and planning through the adoption of the specific measures set out in Article 6;
- c) to establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies mentioned in paragraph b above;
- d) to integrate landscape into its regional and town planning policies and in its cultural, environmental, agricultural, social and economic policies, as well as in any other policies with possible direct or indirect impact on landscape.

### **Article 6 – Specific measures**

#### *A. Awareness-raising*

Each Party undertakes to increase awareness among the civil society, private organisations, and public authorities of the value of landscapes, their role and changes to them.

#### *B. Training and education*

Each Party undertakes to promote:

- a) training for specialists in landscape appraisal and operations;
- b) multidisciplinary training programmes in landscape policy, protection, management and planning, for professionals in the private and public sectors and for associations concerned;
- c) school and university courses which, in the relevant subject areas, address the values attaching to landscapes and the issues raised by their protection, management and planning.

#### *C. Identification and assessment*

1. With the active participation of the interested parties, as stipulated in Article 5.c, and with a view to improving knowledge of its landscapes, each Party undertakes:

- a) i to identify its own landscapes throughout its territory;  
ii to analyse their characteristics and the forces and pressures transforming them;  
iii to take note of changes;
- b) to assess the landscapes thus identified, taking into account the particular values assigned to them by the interested parties and the population concerned.

2. These identification and assessment procedures shall be guided by the exchanges of experience and methodology, organised between the Parties at European level pursuant to Article 8.

#### *D. Landscape quality objectives*

Each Party undertakes to define landscape quality objectives for the landscapes identified and assessed, after public consultation in accordance with Article 5.c.

#### *E. Implementation*

To put landscape policies into effect, each Party undertakes to introduce instruments aimed at protecting, managing and/or planning the landscape.

### **Chapter III – European Co-Operation**

#### **Article 7 – International policies and programmes**

Parties undertake to co-operate in the consideration of the landscape dimension of international policies and programmes, and to recommend, where relevant, the inclusion in them of landscape considerations.

#### **Article 8 – Mutual assistance and exchange of information**

The Parties undertake to co-operate in order to enhance the effectiveness of measures taken under other articles of this Convention, and in particular:

- a) to render each other technical and scientific assistance in landscape matters through the pooling and exchange of experience, and the results of research projects;
- b) to promote the exchange of landscape specialists in particular for training and information purposes;
- c) to exchange information on all matters covered by the provisions of the Convention.

#### **Article 9 – Transfrontier landscapes**

The Parties shall encourage transfrontier co-operation on local and regional level and, wherever necessary, prepare and implement joint landscape programmes.

#### **Article 10 – Monitoring of the implementation of the Convention**

1. Existing competent Committees of Experts set up under Article 17 of the Statute of the Council of Europe shall be designated by the Committee of Ministers of the Council of Europe to be responsible for monitoring the implementation of the Convention.



2. Following each meeting of the Committees of Experts, the Secretary General of the Council of Europe shall transmit a report on the work carried out and on the operation of the Convention to the Committee of Ministers.

3. The Committees of Experts shall propose to the Committee of Ministers the criteria for conferring and the rules governing the Landscape award of the Council of Europe.

#### **Article 11 – Landscape award of the Council of Europe**

1. The Landscape award of the Council of Europe is a distinction which may be conferred on local and regional authorities and their groupings that have instituted, as part of the landscape policy of a Party to this Convention, a policy or measures to protect, manage and/or plan their landscape, which have proved lastingly effective and can thus serve as an example to other territorial authorities in Europe. The distinction may be also conferred on non-governmental organisations having made particularly remarkable contributions to landscape protection, management or planning.

2. Applications for the Landscape award of the Council of Europe shall be submitted to the Committees of Experts mentioned in Article 10 by the Parties. Transfrontier local and regional authorities and groupings of local and regional authorities concerned, may apply provided that they jointly manage the landscape in question.

3. On proposals from the Committees of Experts mentioned in Article 10 the Committee of Ministers shall define and publish the criteria for conferring the Landscape award of the Council of Europe, adopt the relevant rules and confer the Award.

4. The granting of the Landscape award of the Council of Europe is to encourage those receiving the award to ensure the sustainable protection, management and/or planning of the landscape areas concerned.

#### **Chapter IV – Final clauses**

##### **Article 12 – Relationship with other instruments**

The provisions of this Convention shall not prejudice stricter provisions concerning landscape protection, management and planning contained in other existing or future binding national or international instruments.

##### **Article 13 – Signature, ratification and entry into force**

1. This Convention shall be open for signature by the member States of the Council of Europe. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2. The Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which ten member States of the Council of Europe have expressed their consent to be bound by the Convention in accordance with the provisions of the preceding paragraph.

3. In respect of any signatory State which subsequently expresses its consent to be bound by it, the Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

#### **Article 14 – Accession**

1. After the entry into force of this Convention, the Committee of Ministers of the Council of Europe may invite the European Community and any European State which is not a member of the Council of Europe, to accede to the Convention by a majority decision as provided in Article 20.d of the Council of Europe Statute, and by the unanimous vote of the States parties entitled to hold seats in the Committee of Ministers.
2. In respect of any acceding State, or the European Community in the event of its accession, this Convention shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

#### **Article 15 – Territorial application**

1. Any State or the European Community may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which the Convention shall apply.
2. Any Party may, at any later date, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Convention to any other territory specified in the declaration. The Convention shall take effect in respect of such territory on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.
3. Any declaration made under the two paragraphs above may, in respect of any territory mentioned in such declaration, be withdrawn by notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. Such withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

#### **Article 16 – Denunciation**

1. Any Party may, at any time, denounce this Convention by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.
2. Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General.

#### **Article 17 – Amendments**

1. Any Party or the Committees of Experts mentioned in Article 10 may propose amendments to this Convention.
2. Any proposal for amendment shall be notified to the Secretary General of the Council of Europe who shall communicate it to the member States of the Council of Europe, to the others Parties, and to any European non-member State which has been invited to accede to this Convention in accordance with the provisions of Article 14.
3. The Committees of Experts mentioned in Article 10 shall examine any amendment proposed and submit the text adopted by a majority of three-quarters of the Parties' representatives to the Committee of Ministers for adoption. Following its adoption by the Committee of Ministers by the

majority provided for in Article 20.d of the Statute of the Council of Europe and by the unanimous vote of the States parties entitled to hold seats in the Committee of Ministers, the text shall be forwarded to the Parties for acceptance.

4. Any amendment shall enter into force in respect of the Parties which have accepted it on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which three Council of Europe member States have informed the Secretary General of their acceptance. In respect of any Party which subsequently accepts it, such amendment shall enter into force on the first day of the month following the expiry of a period of three months after the date on which the said Party has informed the Secretary General of its acceptance.

#### **Article 18 – Notifications**

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, any State or the European Community having acceded to this Convention, of:

- a) any signature;
- b) the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;
- c) any date of entry into force of this Convention in accordance with Articles 13, 14 and 15;
- d) any declaration made under Article 15;
- e) any denunciation made under Article 16;
- f) any proposal for amendment, any amendment adopted pursuant to Article 17 and the date on which it comes into force;
- g) any other act, notification, information or communication relating to this Convention.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Convention.

Done at Florence, this 20th day of October 2000, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe and to any State or to the European Community invited to accede to this Convention.