

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

www.vrom.nl

Verrommeling van het landschap

Datum
Kenmerk
2007 102 982

Geachte Voorzitter,

Hierbij geef ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mijn reactie op de motie Duyvendak (TK 2006-2007, 29435, nr. 195) waarin de regering wordt verzocht om voor de begrotingsbehandeling van VROM 2008 te komen met voorstellen die verdere verrommeling van ons landschap kunnen voorkomen.

In deze brief geef ik een nadere analyse van de verrommeling van het landschap en ga ik verder in op de aanpak zoals omschreven in de beleidsagenda van de VROM begroting 2008 en passend binnen de kaders daarvan. Ook zal ik aangeven hoe ik wil anticiperen op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Tot slot zal ik de inzet van de VROM Inspectie en de stand van zaken van het bestuurlijk overleg dat ik voer met provincies en gemeenten weergeven.

Ook verwijs ik in deze brief naar de aangekondigde Agenda Landschap waarover de minister van LNV u mede namens mij een brief heeft gestuurd (kenmerk DN.2007-2821). In de Agenda Landschap zal een kabinetsbrede aanpak van het landschapsbeleid worden uitgewerkt.

Nadere analyse van verrommeling van het landschap

Als gevolg van economische en culturele ontwikkelingen verandert het Nederlandse landschap. Nederland wordt voller. De bouw van woningen en bedrijventerreinen gaat gestaag door. De congestie neemt toe en de milieukwaliteit staat in toenemende mate onder druk. De groene ruimte rond de steden neemt snel af. Deze ontwikkelingen dragen bij aan een breed gedeeld gevoel van verrommeling van Nederland.

De verrommeling van het landschap is in korte tijd hoog op de politieke en maatschappelijke agenda komen te staan. De betekenis van dit begrip is echter niet eenduidig. Volgens sommigen is het een resultaat van centraal geleid ruimtelijke ordeningsbeleid. Anderen benadrukken juist het ontbreken van samenhang en planning in de ruimtelijke ordening die tot verrommeling leidt. Sommigen beschouwen bijvoorbeeld reclameborden langs de snelweg als het toppunt van verrommeling, terwijl anderen weer het bebouwen van open gebied hier onder verstaan.



De Monitor Nota Ruimte, de Natuurbalans 2007, de Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006 van het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu- en Natuurplanbureau signaleren de verrommeling ook. Ongeveer een kwart van het landschap staat visueel onder invloed van bebouwing: woonwijken, bedrijventerreinen en glastuinbouw. Elementen als windmolens, reclameborden, hoogspanningsmasten en geluidsschermen beïnvloeden het landschap. Door deze ontwikkelingen worden kenmerkende kwaliteiten van het landschap aangetast. Het volume aan nieuwe bebouwing, het tempo waarmee dit in het landschap verschijnt en de visuele kwaliteit ervan leiden tot een minder positieve beleving van het landschap door de burger.

'De staat van de ruimte 2007: Nederland zien veranderen' van het Ruimtelijk Planbureau geeft aan dat de oude wensbeelden aan herziening toe zijn. Deze waarneming over onder meer de veranderende verhouding tussen stad en land onderstrepen het belang van zorgvuldig omgaan met de schaarse ruimte en de gebieden rondom de steden.

Ik beschouw verrommeling als die ruimtelijke ontwikkeling die tot breed gedragen maatschappelijk ongenoegen leidt, doordat er sprake is van bouwwerken die zich duidelijk slecht verhouden met het algemeen gewaardeerde beeld van het landschap ter plaatse. Het is de resultante van het onvoldoende efficiënt en kwalitatief omgaan met de schaarse ruimte in planvorming, uitvoering en handhaving. Concreet gaat het om bouwwerken op de verkeerde plaats en/of van onvoldoende kwaliteit en/of met achterstallig onderhoud of beheer. Ik zie daarom drie belangrijke oorzaken van verrommeling:

- onvoldoende kwaliteit van planvorming, uitvoering en handhaving;
- het te makkelijk bebouwen van de spaarzame open gebieden in Nederland;
- en onvoldoende regionale afstemming van ruimtelijke plannen.

Hierbij wil ik het volgende opmerken. Het tegengaan van verrommeling is een verantwoordelijkheid van alle overheden gezamenlijk. Samen hebben we instrumenten en mogelijkheden in handen om verrommeling tegen te gaan. De Nota Ruimte en de sturingsfilosofie vormen een goede basis hiervoor¹.

Aanpak van verrommeling

Het tegengaan van verrommeling is één van de prioriteiten voor de duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland, zoals ook verwoord in het beleidsprogramma van het kabinet. Bundeling van verstedelijking en behoud van openheid en groene ruimte zijn elkaar versterkende beleidsdoelen. In de beleidsagenda van de VROM begroting 2008 maak ik onderscheid tussen de aanpak voor 'wonen en werken' en de aanpak voor de 'openheid van het landschap' en 'kwaliteit in ruimtelijke planvorming'. In het licht van de Motie Duyvendak ga ik in deze brief uitgebreid in op de openheid van het landschap en kwaliteit in ruimtelijke planvorming.

Wonen en werken

Het verstedelijkingsbeleid heeft als doel om op duurzame wijze voldoende ruimte te bieden voor de ontwikkeling van de door burgers en bedrijven gevraagde woonmilieus, voorzieningen en bedrijventerreinen. Hiervoor zijn voldoende, tijdig beschikbare bouwlocaties nodig. Ik streef ernaar dat het bestaand bebouwd gebied optimaal wordt benut en dat waar nieuwe uitleg noodzakelijk is, wordt voldaan aan de uitgangspunten bundeling, betere balans rood-groen, tijdige ontsluiting, klimaatbestendig, regionaal afgestemd en met oog voor sociale diversiteit.

Het uitgangspunt van het coalitie-akkoord ten aanzien van verstedelijking is dat jaarlijks 80.000 tot 100.000 woningen worden gerealiseerd, waarvan tussen de 25 en 40% binnen bestaand bebouwd gebied. Verder streef ik ernaar voor gebieden met een omvangrijke en complexe ruimtelijke opgave in 2009 afspraken te

¹ TK 2006-2007, 29435, nr. 193



maken over duurzame verstedelijking in de periode vanaf 2010 inclusief groen in en om de stedelijke gebieden. Hiertoe zet ik ook het Nota Ruimtebudget in².

Ook gaat er aandacht uit naar de planning van bedrijventerreinen. Essentieel is dat de (regionale) planning van bedrijventerreinen structureel wordt aangepast in die zin, dat de verwachte vraag naar bedrijventerreinen zo nauw mogelijk aansluit op het aanbod daarvan. Dat aanbod bestaat uit bestaande (deels te herstructureren) terreinen en nieuw aan te leggen terreinen. Op die manier wordt een overaanbod van terreinen voorkómen hetgeen bijdraagt aan de openheid van het landschap. Het rijk gaat met de provincies afspraken maken hierover. Onderdeel van een goede planning van bedrijventerreinen is de aanpak van herstructurering. Van het totale areaal aan bedrijventerreinen in ons land is circa éénderde (bruto circa 30.000 ha) geheel of gedeeltelijk verouderd. Momenteel wordt daarvan zo'n 10.000 ha geherstructureerd terwijl jaarlijks slechts 300 ha geherstructureerd terrein wordt opgeleverd. De doorlooptijd van herstructurering is dus (te) lang. Het is de ambitie om het geherstructureerde areaal vanaf 2008 te verhogen zodat vanaf 2010 jaarlijks minimaal 1.000 à 1.500 ha wordt opgeleverd. Naast herstructurering bestaat een ander deel van de oplossing uit transformatie naar woon- of naar gemengde woon/werkgebieden. Over het vraagstuk van bedrijventerreinen sturen mijn collega van Economische Zaken en ikzelf u voor het einde van dit jaar nog een separate brief.

Openheid van het landschap en kwaliteit in ruimtelijke planvorming

Om de openheid en de groene ruimte van het landschap te versterken zie ik de planologische randvoorwaarden voor landschappen van nationaal belang (in casu de Nationale Landschappen, Rijksbufferzones en Snelwegpanorama's). Het tegengaan van verrommeling vraagt niet alleen om het beperken van ongerichte ruimtelijke ontwikkelingen die ten koste gaan van openheid, maar ook om het stimuleren van ruimtelijke functies die bijdragen aan de openheid en het groene landelijke gebied in en rondom verstedelijkte regio's. Voor de aanpak hiervan worden de volgende doelstellingen gehanteerd:

- Een toename van de openheid (als kernkwaliteit) in met name de Nationale Landschappen en de Rijksbufferzones (visueel-landschappelijk en niet verstedelijkt) en tenminste een gelijkblijvende verhouding tussen de bebouwing in de steden en de dorpen (ca. 76%) en de bebouwing in het landelijk gebied (ca. 24%)³.
- Voor alle Rijksbufferzones, Nationale Landschappen en Snelwegpanorama's zijn goed toepasbare ruimtelijke kwaliteitskaders beschikbaar. Regels voor het bouwen in deze gebieden zijn planologisch vastgelegd (2008), en over doorwerking zijn afspraken gemaakt met de andere overheden.
- Besluiten over het rijksinstrumentarium voor het saneren van ongewenste bebouwing en bestemmingen (in 2008) én besluiten over het saneren van 100 ha⁴ ongewenste (bestemmingen voor) bebouwing/glas.

In 2008 wil ik in samenwerking met mijn collega's en medeoverheden een start maken met het bereiken van deze doelen door:

- een besluit te nemen over de mogelijke uitbreiding van het aantal en de omvang van de Rijksbufferzones en een passend planologisch regime voor bouwen in Rijksbufferzones uit te werken in overleg met medeoverheden, waarbij zij worden ondersteund in behoud en ontwikkeling van deze gebieden.
- een pakket concrete voorstellen voor te bereiden om de sanering van ongewenste bestemmingen aan te pakken en aan te sluiten bij de financieringsconstructies die ook investeringen in landschappelijke

² TK 2006-2007, 29435, nr. 192

³ Zie Alterra rapport 1202 'Verstening en functieverandering in het landelijk gebied', Wageningen, 2005

⁴ Betreft ca. 10% van het verspreid glas in Rijksbufferzones, Nationale Landschappen en Natuurgebieden



- elementen bevorderen zoals bijvoorbeeld beoogd met het Deltaplan 'Nederland weer mooi' en verwoord in de brief 'Naar een Agenda Landschap' van de minister van LNV.
- het maken van bestuurlijke afspraken over de toepassing van de zogenaamde SER-ladder voor de glastuinbouw en de sanering van verspreid liggend glas. Dit zal ik in een brief over het ruimtelijke beleid voor de glastuinbouw aan gemeenten en provincies verder verwoorden.
 - in het voorjaar van 2008 te komen met een analyse over een eventuele herijking van het ruimtelijk beleid voor Nationale Landschappen om de doorwerking beter te borgen, ook in de uitvoering en handhaving. Ik wil de provincies verder ondersteunen bij de uitwerking van de kernkwaliteiten op basis van een effectief ruimtelijk kader.
 - het vastleggen van circa 10 Snelwegpanorama's binnen de Ruimtelijke Hoofdstructuur, waarvoor het kabinet zich resultaatverantwoordelijk stelt en een planologisch instrumentarium zal ontwikkelen en benutten. Ook wordt een 'handreiking snelwegomgeving' opgesteld voor provincies en gemeenten.
 - te komen met een integrale visie op architectuur en ruimtelijk ontwerp als opvolger van de Architectuurnota's en het Actieprogramma Ruimte en Cultuur, zoals aangekondigd in Kunst van Leven. Deze visie krijgt gestalte in samenwerking tussen diverse departementen.
 - in overleg met het College van Rijksadviseurs te komen tot een betere kwaliteitsborging in het ruimtelijk beleid, onder andere door de inzet van kwaliteitsteams op meerdere schaalniveaus te stimuleren in de verschillende fasen van plan- en uitvoeringsprocessen van ruimtelijke projecten.
 - een stimuleringsprogramma ruimtelijke kwaliteit te ontwikkelen en in te voeren ter verbetering van de kwaliteit en ruimtelijke inpassing van herstructurering van bedrijventerreinen, uitleglocaties voor wonen en werken, rood voor groen, ruimte voor ruimte, sanering ongewenste bebouwing, klimaatbestendige inrichting en energievoorziening.
 - een standpunt te bepalen over megastallen, ook over mogelijk aanvullend beleid, mede op basis van het te verschijnen advies van het College van Rijksadviseurs en na overleg met provincies en gemeenten (2007)⁵.
 - het gesprek aan te gaan met medeoverheden over de verantwoordelijkheidsverdeling inzake beeldbepalende hoogbouw, mede op basis van de advisering door het College van Rijksadviseurs.
 - een begin te maken met het implementeren van de Landelijke Uitwerking Ruimte voor Windenergie. Projecten die in de pijplijn zitten worden zo snel mogelijk uitgevoerd en landschappelijk ingepast. Tevens wordt er een visie voor de middellange en lange termijn opgesteld inzake de nieuwe generatie grotere windmolens. Deze visie gaat in op concentratiegebieden en vides; zijnde gebieden die hiervan vrij blijven.

Anticiperen op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Met de inwerkingtreding van deze wet per 1 juli 2008 komt de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen te vervallen en krijgen streekplannen en Planologische Kernbeslissingen (PKB's) de status van structuurvisie. Voor alle nationale ruimtelijke belangen die met behulp van financiële en communicatieve instrumenten worden verwezenlijkt, heeft dit geen effect. Er zijn echter ook nationale ruimtelijke belangen die – conform de PKB-tekst van de Nota Ruimte – door middel van verticale doorwerking worden verwezenlijkt, eventueel gebruikmakend van het reactieve instrumentarium⁶. Het gaat hierbij om de bekende kaders, die het handelen van de medeoverheden sturen. Om te voorkomen dat de borging van deze categorie nationale belangen uit de Nota Ruimte niet langer kan worden verzekerd, zal voor 1 juli 2008 moeten worden aangegeven welke pro-actieve instrumenten uit de nieuwe Wro zullen worden ingezet om de borging te garanderen.

⁵ Zie ook de brief aan de Tweede Kamer van de minister van LNV van 26 oktober jl. met kenmerk DL 2007 2662.

⁶ Zoals dat in de huidige WRO is vormgegeven met de goedkeuringsbevoegdheid van de provincie, de bevoegdheid van de Minister van VROM tot het geven van een aanwijzing aan streekplannen en tot het nemen van een vervangingsbesluit in geval van een ongewenst goedkeuringsbesluit van de provincie.



De komende maanden zal in overleg tussen de departementen, andere overheden en relevante stakeholders een gezamenlijk beeld moeten worden gecreëerd over de (precieze) formulering van de nationale ruimtelijke belangen uit de Nota Ruimte en hoe de doorwerking verzekerd kan worden. Hiertoe zal ik u begin 2008 een notitie sturen. Dit heeft tot gevolg dat ik de Structuurvisie Snelwegpanorama's pas in het voorjaar van 2008 naar de Tweede Kamer zal sturen.

Tot slot

Zoals u bekend zal zijn, beoordeelt mijn Inspectie de ruimtelijke plannen van gemeenten op eventuele strijdigheid met belangrijke elementen van het rijksbeleid. Dat doet zij selectief. Ik heb mijn Inspectie opdracht gegeven de komende tijd, in ieder geval tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, extra aandacht te besteden aan zaken die voortvloeien uit de geschetste problematiek van de verrommeling. Daarbij moet u denken aan de ontwikkeling van bedrijventerreinen en de toepassing van de SER-ladder daarbij en aan ontwikkelingen die de openheid van het landschap aantasten, vooral in de Rijksbufferzones en in de Nationale Landschappen.

Met deze brief heb ik u mijn inzet geschetst om de verdere verrommeling van het landschap aan te pakken. Provincies hebben hun beleidsinzet verwoord in het document "Provincies maken werk van mooi Nederland" en dat verwelkom ik zeer.

Inmiddels heb ik bestuurlijk overleg gevoerd met provincies en gemeenten. Zij hebben daarbij aangegeven de verrommeling als overheden gezamenlijk aan te willen pakken. Ik voel mij dan ook door hen gesteund in de noodzaak actie te ondernemen. Afgesproken is dat we via een stapsgewijs proces de verdere verrommeling van het landschap zullen aanpakken. Bij de verder te maken afspraken hanteer ik, naast deze brief, de samenwerkingsagenda uit het hiervoor genoemde document als basis voor de verdere samenwerking met de provincies.

Hoogachtend,
de minister van Ruimte en Milieu

dr. Jacqueline Cramer