

The cover features a landscape photograph of a field with trees, overlaid with a large, stylized green graphic that resembles a letter 'R'. The text 'DSP' is positioned in the top left corner.

DSP

Plek in het land, plek in beleid

Cultuurlandschap in het omgevingsbeleid van gemeenten

Annelies van der Horst en Carmen Kistemaker

Contactgegevens
December, 2025.

Annelies van der Horst
AnneliesvdHorst@gmail.com
06 20874709

Carmen Kistemaker
CKistemaker@dsp-groep.nl
020-6257537

Yan Crabbendam
ycrabbendam@dsp-groep.nl

Met medewerking van Tara Hof

Opdrachtgever: Edwin Raap (RCE)
Begeleidingscommissie : Edwin Raap en Andrea Klomp (RCE)

Inhoudsopgave

1. Samenvatting.....	2
2. Inleiding	3
2.1 Aanleiding en doel	3
2.2 Aanpak van het onderzoek	4
2.3 Leeswijzer	6
3. Omgevingswet (beleidscontext cultuurlandschap).....	7
3.1 Beschrijving van de wettelijke kaders en bevoegdheidsverdeling tussen overheden	7
3.2 Overzicht beleid en regels provincies.....	8
4. Cultuurlandschap in gemeentelijk beleid	13
4.1 Inleiding.....	13
4.2 Mate en wijze van borging van het cultuurlandschap in gemeentelijk omgevingsbeleid (visies, plannen en andere documenten).	13
4.3 Aansluiting van het gemeentelijk beleid met provinciaal beleid	16
5. Borging van cultuurlandschappen en de gemeentelijke realiteit	20
5.1 Draagvlak voor het belang van cultuurlandschap	20
5.2 Succesfactoren en knelpunten in de borging van cultuurlandschap in gemeentelijk beleid.	22
5.3 Ondersteuningsbehoefte gemeenten van de RCE of andere overheden	23
6. Conclusies	25
Bijlage 1: Gemeente in het onderzoek	28

1. Samenvatting

Met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 zijn gemeenten verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen, waarin zij hun ambities en doelen voor de fysieke omgeving vastleggen. Ook cultureel erfgoed, waaronder cultuurlandschappen, moet hierin ook een duidelijke plek krijgen. In 2024/2025 voerde DSP-groep in opdracht van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE) onderzoek uit naar de borging van cultureel erfgoed in omgevingsvisies- en plannen. Het voorliggende onderzoek vormt hierop een verdieping en richt zich specifiek op de positie van cultuurlandschappen in het gemeentelijk omgevingsbeleid, en de aansluiting daarvan op het omgevingsbeleid van provincies. Het onderzoek bestond uit een analyse van wet- en regelgeving, van omgevingsvisies en verordeningen van provincies, het omgevingsbeleid van 15 gemeenten en verdiepende interviews met 11 gemeenten.

Uit het onderzoek blijkt dat cultuurlandschap bij alle onderzochte gemeenten onderdeel is van het omgevingsbeleid, vooral in de omgevingsvisies. De daadwerkelijke borging in de omgevingsplannen moet nog plaatsvinden. Gemeenten zijn hier nog niet aan toegekomen of zijn hier nu mee bezig. Hoewel de meeste gemeenten beschikken over inventarisaties van het cultuurlandschap, zijn deze niet altijd actueel, eenduidig of voorzien van een waardering. In omgevingsvisies wordt het cultuurlandschap veelal positief beschreven, maar blijft de uitwerking naar concrete keuzes, bescherming en versterking beperkt.

De aansluiting van het gemeentelijk beleid op dat van de provincie varieert: sommige gemeenten nemen de provinciale kernkwaliteiten over, terwijl andere gemeenten geen aansluiting vinden omdat ze het provinciale beleid vaak als te algemeen ervaren. Daar waar de provincies gemeenten actief ondersteunen met kennis, toetsing en instrumenten is de aansluiting beter. De aanwezigheid van de 27 waardevolle cultuurlandschappen uit de Nota Ruimte leidt niet tot een sterkere borging van cultuurlandschap in het gemeentelijk beleid.

Belangrijke succesfactoren voor het borgen van cultuurlandschap zijn actuele en toegankelijke informatie over de kenmerken en kwaliteiten van het cultuurlandschap inclusief kaartmateriaal én uitvoeringsprogramma's die gemeenten helpen bij concrete ruimtelijke opgaven. Tegelijkertijd vormen het gebrek aan capaciteit en kennis en het ontbreken van bestuurlijke prioriteit én de abstracte term cultuurlandschap grote belemmeringen. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan praktische instrumenten, aan contact met de RCE en de provincies en aan begeleiding en opleidingen om cultuurlandschap beter en consistentier te kunnen borgen binnen het omgevingsbeleid. Om het draagvlak voor de waarde van cultuurlandschap verder te vergroten moet de betekenis (wat het is) en de meerwaarde breder onder de aandacht worden gebracht van gemeenten.

2. Inleiding

2.1 Aanleiding en doel

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 wordt cultureel erfgoed expliciet gedefinieerd als onderdeel van de fysieke leefomgeving. Onder dit erfgoed vallen ook cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren, landgoederen en andere karakteristieke elementen die kenmerkend zijn voor een bepaald gebied.

Het is van belang dat cultureel erfgoed in het omgevingsbeleid niet langer uitsluitend als een sectorale opgave wordt benaderd, maar als waardevol onderdeel van bredere maatschappelijke en ruimtelijke vraagstukken. Het Rijk, provincies en gemeenten nemen het omgevingsbeleid op in omgevingsvisies en door gemeenten uitgewerkt en vastgelegd in omgevingsplannen.

In de komende Nota Ruimte – de opvolger van de Nationale Omgevingsvisie NOVI – wordt de positie van cultureel erfgoed verder versterkt. Niet door nieuwe beschermingsmaatregelen te introduceren, maar door bestaande instrumenten effectiever toe te passen en een duidelijke taakverdeling te formuleren. Elke bestuurslaag heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid. Daarnaast introduceert de Nota Ruimte met de aanwijzing van de 27 waardevolle cultuurlandschappen een nieuwe categorie die richtinggevend is voor de inzet van deze bestaande instrumenten.

Het ministerie van OCW ondersteunt overheden bij het invullen van deze verantwoordelijkheid, onder meer via het programma *Erfgoed en Overheid*. Vooral gemeenten ervaren knelpunten in het voeren van effectief erfgoedbeleid, veelal door gebrek aan kennis en capaciteit.

Vraag van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed

De inzet en ambities voor cultuurlandschappen worden versterkt. Voor circa 27 cultuurlandschappen in de Nota Ruimte stelt het Rijk, samen met de provincies, de kernkwaliteiten vast en wordt een toekomstperspectief opgesteld. In de zogenoemde *Ruimtelijke Arrangementen* maken Rijk en provincies afspraken over het borgen van deze kernkwaliteiten en de verdere vertaling naar gemeentelijk beleid.

In deze arrangementen wordt tevens verkend hoe gemeenten beter kunnen worden ondersteund bij het waarborgen van landschappelijke kernkwaliteiten op lokaal niveau. Voor gemeenten betekent dit een uitbreiding van hun takenpakket, terwijl kennis van cultuurlandschap niet overal aanwezig is en de beschikbare erfgoedcapaciteit vaak beperkt is.

Daar komt bij dat gemeenten onder de Omgevingswet verplicht zijn in hun omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed, inclusief cultuurlandschappen (artikel 5.130BKL). De huidige mate waarin gemeenten dit doen, is echter niet helder. Uit de tweejaarlijkse enquête van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE) blijkt dat ongeveer een derde van de gemeenten aangeeft cultuurlandschap in hun omgevings- of bestemmingsplan te hebben opgenomen, maar de wijze waarop dit gebeurt, is onbekend.

De RCE wil daarom graag meer zicht krijgen op de positie van cultuurlandschappen in het gemeentelijk omgevingsbeleid. In 2024–2025 heeft DSP-groep onderzoek gedaan naar de borging van cultureel erfgoed in omgevingsvisies en -plannen, de voorliggende vraag is hier een verdieping op.

2.2 Aanpak van het onderzoek

Onderzoeksvragen

Het onderzoek geeft inzicht in de mate waarin gemeenten cultuurlandschap borgen in hun beleid, en in hoeverre dit aansluit bij het landschapsbeleid van de betreffende provincie.¹ Daarnaast onderzoeken we waarom dit in sommige gemeenten goed verloopt en in andere minder, en inventariseren we de behoeften aan ondersteuning van gemeenten.

De vragen voor dit onderzoek zijn als volgt:

1. Hoe wordt cultuurlandschap momenteel geborgd in het gemeentelijk omgevingsbeleid en hoe sluit dit aan bij het landschapsbeleid van de desbetreffende provincie?
2. Wat zijn de succesfactoren bij gemeenten, waar het goed gaat?
3. Wat zijn de factoren die ervoor zorgen dat het bij andere gemeenten niet of niet goed lukt?
4. Waaraan hebben gemeenten behoefte bij het uitvoeren van hun verantwoordelijkheden ten aanzien cultuurlandschap? In het bijzonder hoe zou de RCE gemeenten kunnen ondersteunen?

Uitgangspunten selectie van gemeenten

Onderdeel van de onderzoeks aanpak is een evenwichtige selectie van gemeenten voor de analyse. Deze selectie moet een zo divers en compleet mogelijk beeld bieden van de manier waarop gemeenten cultuurlandschap borgen in hun beleid. Daarom hebben wij bij de keuze van de gemeenten de volgende uitgangspunten gehanteerd:

Diversiteit in beleidsstatus

- Gemeenten worden geselecteerd op basis van hun eigen opgave in de IOE-enquête van het beleid voor cultuurlandschap.² In deze enquête gaven zij aan of de gemeente beleid heeft voor cultuurlandschap.

Geografische spreiding

- De steekproef omvat gemeenten uit alle 12 provincies om regionale verschillen in beleid en aanpak zichtbaar te maken.
- Hiermee wordt ook recht gedaan aan de variatie in landschappelijke typologieën en in provinciaal beleid.
- Voor de interviews wordt bovendien uitgegaan van één gemeente per provincie, zodat een evenwichtige landelijke dekking ontstaat.

Aanwezigheid van landelijk gebied

- Gemeenten met veel buitengebied worden nadrukkelijk opgenomen, aangezien cultuurlandschap zich vooral daar voordoet.

Relevantie voor beleidspraktijk RCE

- Minimaal één derde van de gemeenten in de steekproef bevindt zich (deels) in een van de 27 door het Rijk aangewezen cultuurlandschappen.
- Indien mogelijk wordt gekeken naar bijzondere casussen, zoals aangrenzende gemeenten die eenzelfde cultuurlandschap delen, om onderlinge verschillen in aanpak te kunnen analyseren.

¹ Uitleg: voorliggend onderzoek is een verdieping op ons vorige onderzoek: [Rapportage Cultureel Erfgoed in omgevingsvisies | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed](#)

² Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), [Databank Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed | De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed | Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed](#)

Evenwicht in schaalgrootte

- Er wordt gestreefd naar een mix van kleinere, middelgrote en grote gemeenten om te onderzoeken of de schaal invloed heeft op capaciteit en beleidsontwikkeling.

Datum vastlegging omgevingsvisie

- In de selectie houden we rekening met de actualiteit van de bestuurlijk vastgestelde omgevingsvisie. We kiezen voor gemeenten met relatief ‘jonge’ omgevingsvisies om te voorkomen dat gemeenten midden in het proces van het hernieuwen van de omgevingsvisie zitten.

Gelijke selectie voor meerdere stappen

- Gemeenten maken, indien mogelijk, deel uit van verschillende stappen tijdens het proces (analyse en interview).

Onderzoeksaanpak

In dit onderzoek verstaan we onder cultuurlandschap een door mens en natuur gevormd landschap dat herkenbaar is aan zijn zichtbare ruimtelijke karakter en landschappelijke kenmerken. De focus ligt op de buitengebieden. Voorbeelden van cultuurlandschap zijn agrarische cultuurlandschappen, recreatieve cultuurlandschappen, Post-1965 aangelegde landschappen en gebieden die aan Werelderfgoed raken. Wat we niet onder cultuurlandschap verstaan zijn bijvoorbeeld gebieden die uitsluitend beschermd zijn vanwege ecologische waarden, zoals Natura 2000-gebieden of beschermde natuurgebieden.

Om tot onze inzichten te komen, hebben we verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

Documentenanalyse

We brachten de wet- en regelgeving in kaart. Daarnaast beschreven we bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk, provincies en gemeente en de gemeentelijke verplichtingen voor cultuurlandschappen. Tot slot maakten we een overzicht van het beleid van de provincies en de provinciale instructieregels voor het cultuurlandschap. De informatie uit deze documentenanalyse werd gebruikt om een analysekader te maken voor het gemeentelijk beleid.

Analyse gemeentelijke omgevingsvisies

Doel van deze stap was om te onderzoeken hoe gemeenten cultuurlandschap in hun omgevingsbeleid hebben opgenomen en in welke mate dit aansluit bij provinciaal beleid. Hiervoor hebben we 15 gemeenten geselecteerd op basis van de eerder beschreven uitgangspunten. De focus lag hierbij op de inventarisatie, waardering en borging van cultuurlandschappen, de vorm van de borging en aansluiting met provinciaal beleid of opname/overname van provinciale instructieregels.

Rodedradenanalyse

De belangrijkste resultaten uit de analyse hebben we op een rij gezet en besproken met de opdrachtgever.

Verdiepende interviews met gemeenten

Om de achterliggende factoren van de wijze waarop gemeenten cultuurlandschappen al dan niet borgen in hun beleid te achterhalen, namen we elf interviews af. Op basis van de uitkomsten van de analyse van gemeentelijke omgevingsvisies selecteerden we 12 gemeenten. Daarbij gingen we uit van één gemeente per provincie en hanteerden we de eerder beschreven uitgangspunten. De gemeenten bleken voor een deel lastig te bereiken. Uiteindelijk hebben we drie gemeenten uit de eerste selectie moeten vervangen en kon met één gemeente geen afspraak worden gemaakt.

De focus van de interviews lag op de ervaring met de borging van cultuurlandschap in omgevingsbeleid, de succesfactoren, belemmeringen en ondersteuningsbehoeften.

Analyse en rapportage

Op basis van de resultaten uit alle voorgaande stappen stelden we een conceptrapportage op. Op basis van feedback van de opdrachtgever is het concept uiteindelijk opgeleverd als eindrapportage.

2.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk beschrijven we in hoofdstuk 3 de beleidscontext van cultuurlandschap. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de positie van cultuurlandschappen in gemeentelijk beleid en op de borging van cultuurlandschappen in de praktijk van de gemeente in hoofdstuk 5. We sluiten het onderzoek af met de conclusies in hoofdstuk 6.

3. Omgevingswet (beleidscontext cultuurlandschap)

3.1 Beschrijving van de wettelijke kaders en bevoegdheidsverdeling tussen overheden

De Omgevingswet

De Omgevingswet, ingevoerd op 1 januari 2024, vormt een ingrijpende herziening van het omgevingsrecht. De wet voegt oude wetten en regelingen over onder andere ruimte, wonen, milieu, natuur en water samen. Centraal staat de balans tussen het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet kent diverse instrumenten zoals de omgevingsvisie (Rijk, provincie en gemeente), het omgevingsplan (gemeente) en de omgevingsverordening (provincie). De omgevingsvisie is strategisch en omvat een langetermijnvisie voor de fysieke leefomgeving. Deze visie is integraal van aard en behandelt uiteenlopende thema's, zoals milieu, gezondheid, mobiliteit, economie, en cultureel erfgoed in samenhang. Het doel is om vroegtijdig eventuele strijdige of juist versterkende ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving met elkaar in verband te brengen.

Het Rijk heeft de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) opgesteld in aanloop van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook hebben alle provincies hun eigen omgevingsvisies geformuleerd en zijn gemeenten verplicht om uiterlijk in 2027 hun omgevingsvisie vast te stellen. De omgevingsvisie geeft overheden de ruimte om keuzes te maken die passen bij maatschappelijke opgaven en de lokale context. Hiermee is het een belangrijk instrument in de overgang van uitsluitend bepalen wat niet mag, naar actief richting geven aan wat mogelijk is.

Verder zijn gemeenten verplicht om een omgevingsplan op te stellen dat alle regels omvat over de fysieke leefomgeving binnen hun grondgebied. Zij moeten hierbij ook rekeninghouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Het is een instrument om uitvoering te geven aan de borging van cultuurlandschap. Het omgevingsplan komt in de plaats van de bestemmingsplannen. Het provinciale equivalent van het omgevingsplan is de omgevingsverordening waarmee provincies kaders en regels stellen voor het gemeentelijk omgevingsbeleid.

In de Omgevingswet wordt cultureel erfgoed als onderdeel van de fysieke leefomgeving gedefinieerd en gemeenten moeten beleid voor cultureel erfgoed opnemen in hun omgevingsvisie. Cultureel erfgoed bestaat uit verschillende elementen, waaronder cultuurlandschap. De wet vraagt om een samenhangende aanpak, waarbij cultureel erfgoed niet als afzonderlijk thema wordt beschouwd, maar als waardevol element binnen grotere maatschappelijke opgaven.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Bkl is onderdeel van de Omgevingswet. Waar de Omgevingswet het *wat* en *waarom* beschrijft, regelt het Bkl het *hoe*. Het bevat de inhoudelijke regels van het omgevingsrecht die gericht zijn aan overheden en bepaalt hoe zij bij hun taken en bevoegdheden moeten omgaan met cultureel erfgoed. De verplichtingen in het Bkl vloeien voort uit internationale afspraken, zoals het verdrag van Granada

en het Werelderfgoedverdrag. De instructieregels zijn van toepassing op de omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsverordeningen.

Bevoegdheidsverdeling tussen overheden

Het Rijk:

- Bepaalt hoe cultureel erfgoed, inclusief cultuurlandschap, moet worden betrokken in beleid via de Omgevingswet.
- Borgt internationale verplichtingen in nationale regelgeving, zoals het verdrag van Granada, het verdrag van Valetta, het Unesco-Werelderfgoedverdrag, en de Europese Landschapsconventie (verdragen ter bescherming van cultureel erfgoed en landschappen).
- Werkt samen met de provincies aan de 27 cultuurlandschappen inclusief kernkwaliteiten, bescherming en toekomstige ontwikkelingen.
- Ondersteunt gemeenten via het programma Erfgoed en Overheid.

Provincies:

- Stellen beleid vast voor cultureel erfgoed en cultuurlandschap in hun omgevingsvisie.
- Stellen omgevingsverordeningen op waarin instructieregels staan voor gemeenten.
- Stellen aanvullend beleid op in de vorm van streekgidsen, koepelgidsen, leidraden, erfgoednota's of cultuurnota's.

Gemeenten:

- Stellen omgevingsvisies op met beleid voor cultureel erfgoed en daarmee cultuurlandschap.
- Stellen omgevingsplannen op waarmee het belang en behoud van cultureel erfgoed, inclusief cultuurlandschap, worden beschreven. Ze moeten hierbij het aanwezige cultureel erfgoed inventariseren en analyseren, en een toereikend beschermingsregime opstellen.
- Toetsen aanvragen voor omgevingsvergunningen.
- Handhaven.

3.2 Overzicht beleid en regels provincies.

We geven hieronder een beknopte omschrijving van hoe het beleid per provincie is opgesteld.

Groningen

De provincie Groningen borgt cultuurlandschappen als te beschermen landschappelijke/cultuurhistorische structuren in haar omgevingsvisie en legt structuren en kernkarakteristieken via instructieregels vast in de omgevingsverordening. De provincie heeft hiertoe een aantal landschappen aangewezen waaronder Oldambt, Veenkoloniën, Zuidelijk Westerkwartier en Westerwolde.

Volgens het *Waardevolle cultuurlandschappen in de nota ruimte van Land-ID* (hierna onderzoek van Land-ID) richt de provincie zich vooral op object-of elementgerichte bescherming en deels op gebiedsbescherming (Nationaal Landschap Middag-Humsterland). De bescherming dekt echter niet de hele provincie. Aanvullend heeft de provincie een kwaliteitgids opgesteld ter inspiratie voor het versterken van de landschapsstructuur bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen.

Friesland

Friesland baseert haar omgevingsvisie en omgevingsverordening op provinciale omgevingskwaliteiten, waaronder landschap en cultuurhistorie. Deze landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten zijn opgenomen in de provinciale structuurvisie, en worden uitgewerkt in een gebiedsgericht beschermingsregime.

Volgens het onderzoek van Land-ID heeft de provincie een volledig gebiedsgericht beschermingsregime en moeten gemeentelijke omgevingsplannen buiten het bestaand stedelijk gebied onderbouwen hoe zij met deze kernkwaliteiten rekening houden.

Drenthe

Drenthe benoemt de kernkwaliteiten landschap en cultuurhistorie in de omgevingsvisie en omgevingsverordening. De Beleidsnota Cultuurhistorisch Kompas (CH-Kompas), een leidraad voor waardevol cultuurlandschap en cultuurhistorie, is gekoppeld aan de visie en uitgewerkt in de verordening.

Volgens het onderzoek van Land-ID dienen gemeentelijke omgevingsplannen rekening te houden met deze type kernkwaliteiten.

Overijssel

Overijssel hanteert ruimtelijke kwaliteit als leidend principe, waarbij gebiedskenmerken als kwaliteitseis worden meegenomen. De Catalogus Gebiedskenmerken en Cultuurhistorische Waardenkaart (waar onder andere twintig karakteristieke cultuurlandschappen ontstaan) gelden als toetsingskader voor ruimtelijke initiatieven.

Het onderzoek van Land-ID laat zien dat de provincie twee beschermingsregimes kent - gebiedsgericht en thematisch - waarvan de uitspraken in acht moeten worden genomen in de gemeentelijke omgevingsplannen. Als derde moet er vanuit een los artikel in de omgevingsverordening rekening worden gehouden met cultureel erfgoed waaronder historische landschappen, historisch geografische elementen en structuren.

Flevoland

Flevoland benoemt kernkwaliteiten, zoals verkaveling, openheid en erfgoed van het nieuwe land, als richtinggevend voor ruimtelijke kwaliteit. De omgevingsverordening verplicht gemeenten deze kernkwaliteiten te motiveren en te behouden in omgevingsplannen. Ter ondersteuning biedt de provincie waardenkaarten en een handboek kernkwaliteiten Flevoland.

Het onderzoek van Land-ID behandelt de provincie Flevoland niet.

Gelderland

Gelderland werkt met landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten per streek en ontwikkeldoelen, die leidend zijn in ruimtelijke ontwikkelingen. Deze kwaliteiten zijn uitgewerkt in elf streek- en koepelgidsen en in instructieregels in de omgevingsverordening, die gemeenten verplichten om bij nieuwe ontwikkelingen rekening te houden met de kernkwaliteiten.

Volgens het onderzoek van Land-ID kent de provincie een gebiedsgericht beschermingsregime dat de gehele provincie dekt.

Utrecht

Utrecht stuurt op kernkwaliteiten voor vijf karakteristieke landschappen en gebruikt de Cultuurhistorische Hoofdstructuur (CHS) als kader voor waardevolle cultuurlandschappen in de

omgevingsvisie- en verordening. De Kwaliteitsgids voor de Utrechtse Landschappen biedt gemeenten praktische handvatten voor toepassing.

Het onderzoek van Land-ID laat zien dat de provincie twee beschermingsregimes kent: een thematische (via de CHS), waarbij de gemeentelijke omgevingsplannen rekening moeten houden met de kernkwaliteiten. En een gebiedsgerichte, waarbij de gemeentelijke omgevingsplannen de kernkwaliteiten moeten beschermen. Het gebiedsgerichte beschermingsregime dekt de hele provincie.

Noord-Holland

Noord-Holland richt haar omgevingsbeleid op het benoemen, behouden en versterken van unieke landschaps- en cultuurhistorische kwaliteiten. Waardevolle cultuurlandschappen zijn aangewezen als Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL) of Beschermd Landschap, waarvoor kernkwaliteiten zijn vastgelegd. De leidraad Landschap en Cultuurhistorie is verankerd in de omgevingsverordening. De verordening bevat instructieregels voor ruimtelijke kwaliteit en voor toepassing van de leidraad in het landelijk gebied.

Volgens het onderzoek van Land-ID zijn er twee beschermingsregimes: een gebiedsgerichte (via Beschermd Landschap), waarbij de gemeentelijke omgevingsplannen de kernkwaliteiten moet beschermen. De bescherming dekt niet de hele provincie. Verder geldt er een bescherming via Erfgoederen van uitzonderlijke waarden, waarbij de kernkwaliteiten niet mogen worden aangetast door nieuwe activiteiten.

Zuid-Holland

Zuid-Holland zet in op het behoud en de versterking van kenmerkende landschappen. De omgevingsvisie benadrukt ruimtelijke kwaliteit en (cultureel)erfgoed, ondersteund door gebiedsprofielen en kaarten. De provincie heeft drie beschermingsregimes voor landschap. De strengste, de Kroonjuwelen, zijn zeer karakteristieke en waardevolle cultuurlandschappen. De omgevingsverordening bevat instructieregels voor (wereld)erfgoed en wordt aangevuld met een omgevingsprogramma voor erfgoed.

Het onderzoek van Land-ID laat zien dat Zuid-Holland drie beschermingscategorieën hanteert, waarbij de gemeentelijke omgevingsplannen rekening moeten houden met de ruimtelijke kwaliteiten van deze gebieden.

Zeeland

Zeeland koppelt landschap en erfgoed aan de Zeeuwse identiteit en beschrijft kernkwaliteiten in de omgevingsvisie en omgevingsverordening. Dit wordt ondersteund door kaarten en bijlagen over cultuurhistorisch waardevolle elementen en landschappelijke structuren, en aanvullende beleidsdocumenten over landschap, natuur en water.

Volgens het onderzoek van Land-ID kent de provincie twee beschermingsregimes: aardkundig waardevolle gebieden en landschappen, en cultuurhistorische elementen. Voor beide geldt dat gemeentelijke omgevingsplannen geen aantasting van waarden, kenmerken of oppervlak mogen toestaan.

Noord-Brabant

Noord-Brabant ziet de verbetering van landschappelijke kwaliteit als voorwaarde voor ontwikkeling en ondersteunt dit met gebiedsprofielen (ter inspiratie). De omgevingsvisie benadrukt de versterking van cultuurhistorische kwaliteit en identiteit per gebied. De omgevingsverordening bevat instructieregels ter versterking van de kwaliteiten van het landschap. Regionale afspraken en handreikingen ondersteunen de uitvoering en borging van deze kwaliteitsdoelen.

Het onderzoek van Land-ID laat zien dat de provincie twee beschermingsregimes kent: aardkundig waardevolle gebieden en cultuurhistorisch waardevolle gebieden, uitgewerkt in waardenkaarten.

Limburg

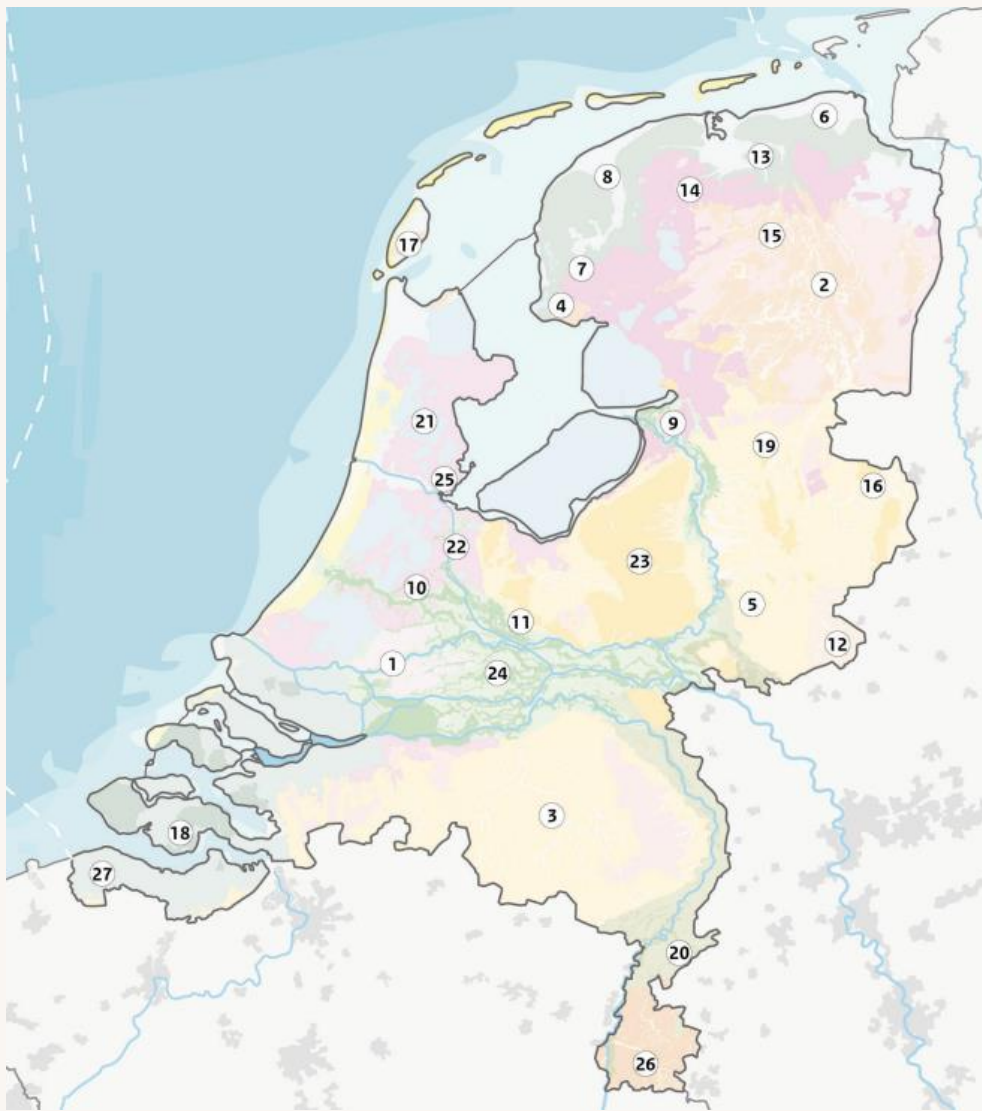
Limburg behoudt en ontwikkelt cultuurlandschappen via een strikte vergunning- en compensatiesystematiek. Instructieregels in de omgevingsverordening en kaarten met kernkwaliteiten. Daarnaast biedt de provincie kennis- en gebiedsanalyses ter ondersteuning aan gemeenten.

Volgens het onderzoek van Land-ID heeft Limburg drie beschermingsregimes, waarbij gemeentelijke omgevingsplannen de kernkwaliteiten moeten respecteren, beschermen en versterken, inclusief motiveringsplicht.

27 waardevolle Cultuurlandschappen

In het *Voorontwerp Nota Ruimte (2024)* en de *ontwerp Nota Ruimte (2025)* heeft het Rijk 27 cultuurlandschappen vastgesteld. Deze landschappen behoren tot de meest karakteristieke en cultuurhistorisch waardevolle gebieden in Nederland. Ze dragen bij aan de identiteit van Nederland, maken de geschiedenis van het land tastbaar en vormen een belangrijke basis voor toekomstige ruimtelijke kwaliteit.

Met de aanwijzing van de 27 cultuurlandschappen geeft het Rijk uitvoering aan de nationale verantwoordelijkheid voor landschapskwaliteit, zoals vastgelegd in de Omgevingswet en internationale verdragen. Voor deze landschappen zijn kernkwaliteiten vastgesteld. Ze fungeren hiermee als voorbeeldgebied waar bescherming, ontwikkeling en kwaliteit samenkomen en waar erfgoed richting geeft aan de toekomstige ruimtelijke kwaliteit. De 27 cultuurlandschappen zijn aanvullend aan Werelderfgoed en wederopbouwgebieden en de door de provincies en gemeenten aangewezen cultuurlandschappen.



Waardevolle cultuurlandschappen

- | | |
|---------------------------------|--|
| ① De Waarden | ⑮ Noordenveld en Veenhuizen |
| ② Drentsche Aa | ⑯ Noordoost-Twente |
| ③ Dommeldal | ⑰ Oude land van Texel |
| ④ Gaasterland | ⑱ Oudland Zuid-Beveland |
| ⑤ Graafschap | ⑲ Overijsselse Vechtstreek |
| ⑥ Groningse Wierdenlandschap | ⑳ Roerdal-Meinweg |
| ⑦ Friese Meren | ㉑ Schermer, Schermereiland en Beemster |
| ⑧ Friese Terpengebied | ㉒ Vechtstreek |
| ⑨ IJssel- en Vechtdelta | ㉓ Veluwe |
| ⑩ Kockengen, Kamerik en Zegveld | ㉔ Vijfheerenlanden en Lingestreek |
| ⑪ Kromme Rijngebied | ㉕ Waterland |
| ⑫ Land van Winterswijk | ㉖ Zuid-Limburg |
| ⑬ Middag-Humsterland | ㉗ Zwinstreek |
| ⑭ Noordelijk Friese Wouden | |

Op de kaart van Nederland zijn de 27 waardevolle cultuurlandschappen ingetekend: 1) De Waarden, 2) Drentsche AA, 3) Dommeldal, 4) Gaasterland, 5) Graafschap, 6) Groningse Wierdenlandschap, 7) Friese Meren, 8) Friese Terpengebied, 9) IJssel- en Vechtdelta, 10) Kockengen, Kamerik en Zegveld, 11) Kromme Rijngebied, 12) Land van Winterswijk, 13) Middag-Humsterland, 14) Noordelijk Friese Wouden, 15) Noordenveld en Veenhuizen, 16) Noordoost-Twente, 17) Oude land van Texel, 18) Oudland Zuid-Beveland, 19) Overijsselse Vechtstreek, 20) Roerdal-Meinweg, 21) Schermer, Schermereiland en Beemster, 22) Vechtstreek, 23) Veluwe, 24) Vijfheerenlanden en Lingestreek, 25) Waterland, 26) Zuid-Limburg, 27) Zwinstreek

4. Cultuurlandschap in gemeentelijk beleid

4.1 Inleiding

Op basis van een vooraf opgesteld analysekader hebben we 14 omgevingsvisies en één structuurvisie onderzocht. Bij die analyse hebben we ook andere documenten betrokken zoals erfgoedvisies, cultuurhistorische waardenkaarten, landschapsontwikkelingsplannen en landschapsbiografieën. Een deel van deze documenten is opgenomen in de omgevingsvisie, een deel is bijlage van de omgevingsvisie en een deel bleek onafhankelijk van de visie tot stand gekomen.

Om inzicht te krijgen in de achterliggende factoren die bepalend zijn voor de wijze waarop gemeenten cultuurlandschappen al dan niet borgen in hun beleid, namen we interviews af bij 11 gemeenten.³ We gingen bij de start uit van één gemeente per provincie.⁴ Bij de selectie van deze gemeenten hielden we onder andere rekening met aanwezigheid van de 27 waardevolle cultuurlandschappen en spreiding over kleine, middelgrote en grote gemeenten.

4.2 Mate en wijze van borging van het cultuurlandschap in gemeentelijk omgevingsbeleid (visies, plannen en andere documenten).

Inventarisatie van cultuurlandschap

Om cultureel erfgoed (waaronder cultuurlandschap) te kunnen borgen in gemeentelijk beleid moet het aanwezige waardevol landschap bekend en gewaardeerd zijn, bijvoorbeeld door het aanwijzen van kernkwaliteiten. Op twee na hebben alle gemeenten uit het onderzoek het aanwezige cultuurlandschap geïnterpreteerd. Vaak betreft het een wat oudere inventarisatie die in sommige gevallen geactualiseerd is ter voorbereiding van de omgevingsvisie of bij de actualisatie van de omgevingsvisie.

Gemeenten blijken de inventarisatie op verschillende manieren uit te voeren. Twee gemeenten hebben een landschapsbiografie opgesteld of laten opstellen, waarin het ontstaan van bijvoorbeeld lanen, polders en slootstructuren (verkaveling) is onderzocht. Bij één van deze twee gemeenten is de inventarisatie verder uitgewerkt in een kwaliteitskader.

Ook een andere gemeente heeft historisch onderzoek uit te laten voeren en opgenomen in 'Het verhaal van...'. en een andere heeft cultuurhistorische analyses van deelgebieden in de gemeente uitgevoerd op basis waarvan de bijzondere landschapstypes in het buitengebied zijn vastgesteld. Een andere gemeente werkt met een cultuurhistorische elementenkaart. Met de kaart (en de kaartlagen) is het mogelijk om de elementen en structuren (zoals linten en paden) in detail te zien. Inmiddels is de gemeente ook gestart met het in kaart brengen van verdwenen elementen die in de grondlagen nog zichtbaar zijn of daaruit zijn af te leiden, zoals gedempte sloten. Ook twee andere gemeenten hebben met een cultuurhistorische waardenkaart het landschap geïnterpreteerd. Gemeenten verwijzen ook naar oudere inventarisaties van structuren, buitenplaatsen etc. als bron of als hulpmiddel naast andere inventarisaties. Twee gemeenten verwijzen voor de inventarisatie naar een landschapsvisie waarin informatie over de historie is opgenomen. Eén gemeente verwijst naar een beeldkwaliteitsplan dat gebruikt is om onder andere het landschap te integreren in het

³ Negen gemeenten die ook behoorden tot de vijftien, aangevuld met twee nieuwe gemeenten.

⁴ Elf in plaats van twaalf gemeenten. De gemeente uit de provincie Noord-Brabant zag op een laat moment af van deelname.

omgevingsbeleid. Een andere gemeente heeft na de omgevingsvisie een erfgoedprogramma opgesteld waaruit onder andere een waardenkaart voor cultuurlandschap voortkomt. Er is ook een gemeente die voor de inventarisatie gebruik heeft gemaakt van gegevens van de provincie en die voor de gemeente nader heeft gedetailleerd (zowel specifieke elementen als structuren).

Waardering van cultuurlandschap

Waar op twee na alle gemeenten een inventarisatie hebben uitgevoerd, geven verschillende gemeenten aan dat er (nog) geen waardering van de kwaliteiten van het cultuurlandschap beschikbaar is. Ook bij een andere gemeente heeft de inventarisatie nog niet geleid tot een waardering. Een extern bureau heeft een voorstel voor de waardering van de afzonderlijke elementen gedaan, maar de gemeente heeft daar nog niet goed naar kunnen kijken en verwacht dat er nog nadere verfijning nodig is.

In een enkel geval zijn de kernkwaliteiten van het cultuurlandschap aangewezen, maar neigt de gemeenteraad naar het weer meer loslaten ervan in de buitengebieden, om te voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen te veel beperkingen ondervinden.

Waar wel een waardering heeft plaatsgevonden, zijn verschillende methoden gebruikt. Zo verbindt een gemeente de waardering aan verhalen over - en bewustzijn van de geschiedenis van het betreffende landschap: de openheid, het gebruik en de specifieke kenmerken. Streven is om het bewustzijn van gebruikers over de waarden te vergroten en ontwikkelingen meer te sturen. Een andere gemeente heeft de waardering aangepakt vanuit de drieslag 'behoud, versterking en ontwikkeling'. Een kwaliteitskader bevat een waardenkaart, waarop de cultuurlandschappen per type en structuur zijn aangegeven. Dit heeft geleid tot een verbeelding van een aantal gebiedstypologieën die in de gemeente voorkomen. Weer een andere gemeente heeft de waardering uitgevoerd als onderdeel van het (extern) opstellen van een Beeldkwaliteitsplan voor het buitengebied. Bij een andere gemeente is de waardering gestart vanuit nieuw erfgoedbeleid. Onderdeel daarvan is een methodiek voor de inventarisatie en de beoordeling. Op basis van die methodiek is de erfgoedkaart geactualiseerd door het aanwijzen van waardevolle objecten en gebieden. Bij een andere gemeente is de waardering onderdeel van kwaliteitsanalyses van alle gebieden in de gemeente. Deze zijn uitgevoerd door verschillende bureaus en dat heeft geleid tot verschillen in waardering. De volgende stap is het in overeenstemming brengen van die waarderingen.

Beleidsmatige borging

De volgende vraag is of de inventarisaties en waarderingen van het cultuurlandschap geïntegreerd zijn in het omgevingsbeleid van de gemeenten en de uitwerking in opgaven, gebieden, ontwikkelingen en plannen. We zien dat cultuurlandschap terugkomt in alle gemeentelijke omgevingsvisies, de wijze waarop dat gebeurt verschilt tussen gemeenten. Over het algemeen zien we dat het in de gemeente aanwezige cultuurlandschap bekend is en vaak ook wordt erkend als waardevol. Zowel in de omgevingsvisies als in andere beleidsdocumenten komen we de inventarisaties van het cultuurlandschap dan ook tegen. Bij de ene gemeente is die inventarisatie gedetailleerd (typen landschap, kernkwaliteiten, kaartmateriaal), bij de ander meer globaal ('ons waardevolle essenlandschap' of 'een landschap met veel cultuurhistorische waarden'). Het cultuurlandschap wordt in de omgevingsvisies vaak met trots beschreven en als waardevol voor de aantrekkingskracht van de gemeenten, voor toerisme en recreatie. Cultuurlandschap wordt in de omgevingsvisies lang niet altijd zo genoemd, we komen regelmatig andere termen tegen zoals (cultuur-) historisch landschap of herkenbaar landschap. Cultuurlandschap wordt niet altijd

gekoppeld aan cultureel erfgoed, maar bijvoorbeeld ook aan ‘natuur’, ‘groen’ en het beleid voor landschap of het buitengebied.

De kwaliteiten van het cultuurlandschap worden in de ene omgevingsvisie uitgewerkt (vaak per gebied), in de andere visie gebeurt dat niet. De staat waarin het landschap verkeert, wordt in geen enkele visie beschreven. We zien dat veel gemeenten in de visies de ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen die kunnen doorwerken op de (kwaliteiten van-) het cultuurlandschap benoemen. De mogelijke effecten van die ontwikkelingen op het cultuurlandschap blijven echter in veel visies onduidelijk. Het blijft bij algemeenheden zoals ‘we benaderen ontwikkelingen en keuzes die gemaakt moeten worden zo integraal mogelijk’.

Gemeentelijke omgevingsvisies bieden beperkt helderheid over de doelen die de gemeente stelt voor de kwaliteit van het cultuurlandschap. Bij het bereik van de doelen maken de visies gebruik van woorden als ‘behouden’, ‘zoeken naar balans’ en ‘behoud met ontwikkeling’, die over het algemeen niet nader worden ingevuld. Slechts een paar gemeenten zijn in hun visies concreter en gaan in op de kwaliteiten die beschermd of versterkt moeten worden (zoals ‘het versterken van de verkavelingsstructuur met laanbeplanting’).

De borging van cultuurlandschap is zelden opgenomen in de toelichtingen op de uitwerking van de visie zoals het maken van de omgevingsplannen. Uitwerking moet gaan plaatsvinden in de omgevingsplannen die nog gemaakt moeten worden. Eén gemeente kondigt in de omgevingsvisie een ruimtelijk kader cultuurlandschap aan, een ander verwijst naar het erfgoedbeleid, een derde bereidt een ruimtelijk raamwerk groen, water en landschappen voor.

In de interviews hebben we de gemeenten gevraagd naar de borging van cultuurlandschap in de omgevingsvisies, in de (toekomstige) omgevingsplannen, de invloed van ontwikkelingen op het cultuurlandschap en de instrumenten en regels die gemeenten inzetten om het cultuurlandschap te beschermen.

Gemeenten zien dat het cultuurlandschap is opgenomen in hun omgevingsvisies, vaak met een beschrijving van de verschillende type cultuurlandschappen en in veel gevallen met een eerste aanzet om ruimtelijke ontwikkelingen met het cultuurlandschap te verbinden. Maar gemeenten geven ook aan dat het vaak bij een beschrijving van het landschap en de kernkwaliteiten blijft, er worden geen keuzes gemaakt of regels aangekondigd. Eén gemeente geeft aan dat er in de visie geen relatie wordt gelegd met ruimtelijke ontwikkelingen en ook nog onduidelijk is of - en hoe - het cultuurlandschap beschermd wordt. Een andere gemeente heeft het cultuurlandschap in de omgevingsvisie een beschermde status gegeven waardoor ontwikkelingen de kwaliteiten van het landschap niet mogen aantasten. Twee gemeenten geven aan dat de kansen voor recreatie tot waardering en bescherming van het cultuurlandschap leiden, bij één gemeente geldt dat ook voor de preventieve werking van groen en beweging. Ook is er een gemeente die het cultuurlandschap sterker wil positioneren nu de visie geactualiseerd wordt.

Twee gemeenten zien dat in de omgevingsvisie de bescherming van cultuurlandschap niet verder gaat dan ‘rekening houden met’ of ‘we willen ons unieke landschap beschermen’. Maar een andere gemeente ziet juist dat de erfgoedwaarden steeds belangrijker worden in het omgevingsbeleid en ook bij participatie over het omgevingsbeleid een belangrijk onderwerp is. Een andere gemeente benadrukt dat daar de erfgoedwaarden van het landschap uitgangspunt zijn voor het gehele omgevingsbeleid.

Vijf gemeenten wijzen op de grote druk op de kwaliteit van het cultuurlandschap veroorzaakt door andere opgaven zoals verduurzaming of de woningbouwopgave. Er ontstaat binnen het

omgevingsbeleid een spanning tussen urgent gebruik van de ruimte en het behoud van de kwaliteit van het cultuurlandschap. Voorbeelden die gemeenten noemen zijn: de plaatsing van windmolens, hoogspanningsmasten, transformatorhuisjes en zonnepanelen, sierteelt en grootschalige industrie (datacentra). Keuzes die de rijksoverheid op dergelijke thema's maakt, kunnen in de gemeente ten koste gaan van de kwaliteit van het landschap. Ook lokaal is het voor een beleidsadviseur erfgoed lastig om de verwachte groei aan arbeidsplekken bij vestiging van een datacentrum te blokkeren door te wijzen op het behoud van de kwaliteit van het landschap. Eén gemeente geeft aan dat elke ontwikkeling inmiddels de ruimte krijgt en alleen nog gekeken wordt naar wat vanuit erfgoed echt onaantastbaar moet blijven.

Veel gemeenten zijn nog niet gestart met het opstellen van omgevingsplannen. Een gemeente geeft aan dat de bescherming van waardevol cultuurlandschap met het plan geregeld moet worden, maar dat dat een grote uitdaging zal worden. Een andere gemeente verwacht dat het 'vechten' zal worden om cultuurlandschap in de omgevingsplannen te krijgen, een andere hoopt met het omgevingsplan 'de aanvallen op het landschap af te slaan' en in weer een andere is erfgoed niet betrokken bij het opstellen van de plannen.

Vijf gemeenten wijzen op het belang van actuele cultuurhistorische waardenkaarten en de uitwerking van kernkwaliteiten per landschapstype als inbreng in de omgevingsplannen en verschillende gemeenten kunnen teruggrijpen op de dubbelbestemming cultuurhistorie in hun bestemmingsplannen.

4.3 Aansluiting van het gemeentelijk beleid met provinciaal beleid

Een van de aanleidingen voor dit onderzoek is de Ontwerp Nota Ruimte (september 2025) en de 27 waardevolle cultuurlandschappen die daarin door het Rijk worden aangewezen. Het Rijk werkt met de twaalf provincies de kernkwaliteiten voor die cultuurlandschappen uit. Uiteindelijk moeten die kernkwaliteiten een vertaling krijgen in gemeentelijk beleid naast het provinciaal en gemeentelijk beleid voor waardevol cultuurlandschap. De vraag is daarom eerst of gemeenten op de hoogte zijn van het rijksbeleid en van de 27 landschappen en vervolgens in hoeverre het gemeentelijk beleid aansluit bij het provinciaal omgevingsbeleid (provinciale omgevingsvisie en verordening en daarbij behorende beleidsdocumenten en richtlijnen cultureel erfgoed en cultuurlandschap). Ook hebben we gekeken naar de samenwerkingen die gemeenten aangaan.

Ontwerp Nota Ruimte en de 27 waardevolle landschappen

Vijf van de vijftien gemeenten hebben (delen van) de 27 waardevolle cultuurlandschappen uit de ontwerpnota Ruimte op hun grondgebied. Bij de analyse van de omgevingsvisies van de vijftien gemeenten zien wij geen verschil in de mate waarin cultuurlandschap is opgenomen in de omgevingsvisie tussen deze vijf gemeenten en de andere tien. De 27 cultuurlandschappen zien we nog niet terug.⁵

Van de elf gemeenten waarmee interviews zijn afgenomen, zijn er vier met een van de 27 cultuurlandschappen op hun grondgebied. Eén van deze gemeenten had tot voor kort tijdelijk geen erfgoedexpertise in huis waardoor er geen aandacht was voor cultuurlandschap. Een tweede gemeente heeft nog geen rekening kunnen houden met de kwaliteiten van het betreffende cultuurlandschap in de inventarisatie en waardering. De gemeente ziet wel dat er een overlap is met de specifieke landschapstypen die opgenomen zijn in de gemeentelijke documenten. Twee gemeenten weten van de cultuurlandschappen in de Ontwerp Nota Ruimte, maar hebben nog geen

⁵ In een paar omgevingsvisies worden de cultuurlandschappen wel genoemd, maar nog niet in relatie tot de 27 en ook niet inclusief kernkwaliteiten. Het betreft: Friese Meren, Kromme Rijngebied en Veluwe

actie genomen om die in het gemeentelijk beleid te integreren, omdat dat pas kan bij een actualisatie van de inventarisatie en het omgevingsbeleid.

De overige gemeenten zijn bekend met de Ontwerp Nota Ruimte, maar geven aan nog geen tijd te hebben gehad voor het doorgronden daarvan. Onder de gemeenten verwijzen enkele eerder naar de nationale aanwijzing van wederopbouwgebied en UNESCO-Werelderfgoed als vertrekpunt voor het borgen van erfgoed en het omgevingsbeleid.

Provinciaal beleid

Op enkele gemeenten na wordt er in de omgevingsvisies geen relatie gelegd met het provinciale beleid (de provinciale omgevingsvisie), de omgevingsverordening of andere belangrijke kaders of leidraden voor cultuurlandschap (en ander cultureel erfgoed), zo blijkt uit de analyse. In gemeentelijke erfgoedvisies wordt deze relatie soms wel gelegd.

In slechts twee gemeenten komt in de omgevingsvisie het omgevingsbeleid voor cultuurlandschap van de provincies (omgevingsvisie, verordening, leidraden, kwaliteitsatlassen etc.) terug. In twee gemeenten is het beleid van de provincie voor cultuurlandschap terug te vinden zonder dat er naar de provincie wordt verwezen. Als de rol van de provincie wordt genoemd, volgt vaak geen uitwerking van de invloed daarvan op gemeentelijk beleid. In vijf omgevingsvisies (of de bijbehorende documenten) zien we dat de kernkwaliteiten en/of structuren cultuurlandschap uit het provinciaal beleid wel door de gemeente overgenomen zijn.

Ook in de interviews spraken wij met gemeenten over de aansluiting van het gemeentelijk beleid voor cultuurlandschap op de provinciale omgevingsvisie, de omgevingsverordening en eventuele instructieregels voor het cultuurlandschap.

Eén gemeente geeft aan dat de gemeente de provinciale omgevingsvisie zo goed mogelijk probeert te volgen, maar verder geen relatie legt met provinciaal beleid of beleidskaders. Volgens deze gemeente heeft de provincie beleid waarin waardevol cultuurlandschap wordt aangewezen, maar worden er vervolgens geen keuzes gemaakt of richting gegeven voor het borgen van dat cultuurlandschap. De provincie blijft volgens deze gemeente te algemeen en dat biedt de gemeente(n) weinig houvast bij het uitvoeren van het omgevings- (en erfgoed)beleid. Ook een andere gemeente beoordeelt het provinciale omgevingsbeleid als te algemeen waardoor de bescherming van het cultuurlandschap te vrijblijvend blijft. De provinciale omgevingsverordening en de bijbehorende voorschriften voor het cultuurlandschap zijn volgens de gemeente te algemeen om de kwaliteit van de door de provincie aangewezen beschermde cultuurlandschappen op lokaal niveau te borgen.

Een andere gemeente ziet, dat de provincie later gestart is met het opstellen van omgevingsbeleid voor het cultuurlandschap dan de gemeente. De gemeente heeft het beleid daarom niet op dat van de provincie kunnen aanpassen. Wel ziet zij ongeveer vergelijkbare doelen en de provincie toetst de gebiedsontwikkelingen die in de gemeente spelen.

Eén gemeente weigert de regels van andere overheden klakkeloos te volgen en dat geldt ook voor de provinciale Omgevingsvisie en -verordening. De gemeente houdt zich wel aan wettelijke verplichtingen, maar zoekt verder de vrijheid voor het eigen beleid en dient zo nodig ook zienswijzen in bij de provincie. Een andere gemeente wijst op spanningen tussen de gemeente en provincie, omdat de gemeente vergunningen verleent waarmee de provincie het oneens is.

Eén gemeente heeft gebruik kunnen maken van de cultuurhistorische waardenkaart van de provincie en die verder kunnen verfijnen voor de gemeente. Daarbij plaatst de gemeente de opmerking dat de opbouw van de provinciale kaart niet overeenkomt met de eisen voor het opstellen van de omgevingsplannen.

Een andere gemeente geeft aan dat de provincie aandacht heeft voor beleid en besluiten van gemeenten en informatie aanbiedt over erfgoed en omgevingsbeleid. Daarnaast controleert deze provincie de omgevingsplannen van gemeenten grondig. Dat biedt de gemeenten zekerheid. Ook een andere gemeente verwijst naar de toetsing van het gemeentelijk omgevingsbeleid door de provincie om te zorgen voor een goede afstemming tussen het gemeentelijke en provinciale beleid. Dit is een regelmatige toetsing, waarbinnen echter geen specifieke aandacht is voor cultuurlandschappen. Ook de omgevingsvisie van een andere gemeente is getoetst door de provincie en voldoet, het bijbehorende erfgoedprogramma is niet door die provincie getoetst.

Bij een andere gemeente wordt elke aanvraag voor een omgevingsvergunning in de waardevolle gebieden (cultuurlandschap) vanuit erfgoed bekeken. Ook is daarover contact met de provincie, die nagaat of de aanvraag binnen de verordening past. De gemeente volgt de uitkomst van de provincie. Eén gemeente stelt dat er (beperkt) aansluiting is tussen provincie en gemeente, want planinitiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen worden getoetst aan de omgevingsverordening van provincie. Deze provincie heeft ook gebiedsbeschrijvingen opgesteld, die als inspiratie dienen om initiatieven en ontwikkelingen zoveel mogelijk te laten aansluiten bij het karakter of de identiteit van een gebied. Maar in de praktijk blijft dat volgens de gemeente te algemeen. Daarom heeft de gemeente gezorgd voor een verdere verfijning van de gebiedsbeschrijvingen.

Eén gemeente heeft bewust gewacht met het opstellen van beleid voor cultuurlandschap totdat de provincie het omgevingsbeleid (en de positie van cultuurlandschap) op orde had. Daardoor sluit het beleid van de gemeente naadloos aan op dat van de provincie en kan de gemeente op bepaalde thema's uitwerkingsprogramma's opstellen zoals bijvoorbeeld op de samenhang tussen het agrarische bedrijf en de zorg voor het cultuurlandschap.

Bij één gemeente is het cultuurlandschap aangewezen als provinciaal belang waardoor de borging van erfgoed vanuit de provincie prioriteit heeft. In de laatste gemeente sluit het gemeentelijk beleid aan op de omgevingsvisie en verordening van de provincie en vindt regelmatig afstemming plaats.

Samenwerking gemeente en provincie

Verschillende gemeenten spreken van een goede samenwerking met hun provincies. In die samenwerking dragen gemeenten bij met informatie op detailniveau en pakken beide samen bepaalde vraagstukken op zoals het tegengaan van verdroging en andere mogelijke schade aan het cultuurlandschap. Ook stemmen deze gemeenten en provincies de beleidsvorming af.

Twee gemeenten constateren dat de samenwerking en kennisdeling met de provincie de afgelopen paar jaar veel intensiever geworden is, ook doordat de provincies bewust kiezen voor meer samenwerking met gemeenten. Een derde gemeente is ook positief over de samenwerking met de provincie en de informatie die de provincie geeft over bijvoorbeeld de aanleg van fietspaden. De provincie ondersteunt deze gemeente ook bij het stellen van voorwaarden aan initiatiefnemers van ontwikkelingen in het cultuurlandschap.

Een andere gemeente heeft de behoefte om een waardenkaart cultuur en natuur met cultuurhistorische elementen en structuren te maken. En de provincie stimuleert dit initiatief en kijkt of de provincie dit met fte kan ondersteunen.

Andere gemeenten zijn iets terughoudender over de samenwerking en afstemming met de provincie. Deze gemeenten kennen vaak het omgevingsbeleid en erfgoedbeleid van de provincie niet goed en kunnen daarom de meerwaarde van samenwerking niet inschatten. Maar er zijn ook gemeenten die

overvallen worden door besluiten die de provincie neemt met consequenties voor het cultuurlandschap in de gemeente.
Eén gemeente constateert dat er geen samenwerking en afstemming met de provincie is.

Andere samenwerkingen

Sommige landschapsbiografieën beslaan een regio en worden daarom in een samenwerking tussen gemeenten opgesteld. In één provincie werken de gemeenten en provincie samen op cultureel erfgoed waaronder het cultuurlandschap. In een andere provincie werken gemeenten in een specifieke regio samen vanuit het gegeven dat landschap over gemeentegrenzen heen gaat. In deze samenwerking komen alle onderwerpen ten aanzien van landschap aan de orde, waaronder de erfgoedwaarden. Ook een andere gemeente wijst op regionaal overleg waar het cultuurlandschap één van de thema's is.

Eén gemeente heeft een samenwerking met de buurgemeente op een aantal thema's die het landschap raken (natuur, water en erfgoed). De samenwerking leidt tot projecten, afstemming van beleid en een ruimtelijk kwaliteitskader. Een andere gemeente is net gestart met samenwerking met buurgemeenten door samen de invloed van de energietransitie op het landschap te bespreken.

Een andere gemeente werkt niet samen met omliggende gemeenten, omdat het landschap de grenzen van de gemeenten volgt. Daardoor verschilt de kijk van buurgemeenten op het cultuurlandschap en de ontwikkelingen daarin. Risico hiervan is volgens de gemeente dat ruimtelijke ontwikkelingen die op de gemeentegrens plaatsvinden ook niet worden afgestemd, terwijl die wel effect kunnen hebben op de specifieke ruimtelijke kwaliteiten van het cultuurlandschap.

Twee van de (elf) gemeenten benoemen de samenwerking met het erfgoedhuis in de provincie. Bij de ene gemeente betrof het een gezamenlijk project om het effect van het dempen van sloten op het cultuurlandschap in kaart te brengen. Bij de andere gemeente treedt het erfgoedhuis ook op als adviseur bij het toetsen van plannen en vergunningaanvragen. Eén gemeente noemt het Steunpunt monumentenzorg en archeologie als samenwerkingspartner.

Gemeenten werken ook samen met organisaties voor behoud van het landschap, met historische verenigingen, het Hoogheemraadschap, met grote monumenteneigenaren en Nationale Parken en stichtingen voor particulier grondbezit. Eén gemeenten vermeldt de samenwerking met de agrarische sector (boerenbedrijven).

5. Borging van cultuurlandschappen en de gemeentelijke realiteit

5.1 Draagvlak voor het belang van cultuurlandschap

Voordat we ingaan op de succesfactoren en belemmeringen die gemeenten ervaren bij de borging van cultuurlandschap in het omgevingsbeleid zetten we op een rij hoe gemeenten het draagvlak voor cultuurlandschap binnen de gemeente ervaren en hoe het staat met de beschikbare kennis en expertise.

Eén gemeente heeft een team erfgoed met voldoende capaciteit, het team is onderdeel van een afdeling stedelijke ontwikkeling. Erfgoed is een zelfstandig onderdeel in de bestuurlijke portefeuille. Deze gemeente werkt op dit moment aan een nieuwe Erfgoedvisie waar cultuurlandschap onderdeel van uitmaakt. De gemeente ligt in een regio waar erfgoed terugkomt in alle gemeentelijke coalitieakkoorden. Gemeenten in deze regio zijn trots op het cultureel erfgoed en het is dan ook een constante factor.

In een andere gemeente is het erfgoedbeleid onderdeel van de afdeling leefomgeving. Cultureel erfgoed heeft draagvlak in de organisatie, maar dat draagvlak is volgens de gemeente niet heel groot. Het ontbreekt deze gemeente aan erfgoedexpertise en aan voldoende capaciteit. Cultureel erfgoed is bestuurlijk geen thema van belang, in de besluitvorming krijgen andere belangen soms voorrang boven de waarde van het landschap.

Ook in de derde gemeente is cultuurlandschap onderwerp van het beleidsdomein erfgoed, onderdeel van ruimtelijke ontwikkeling. De kwaliteit van de samenwerking tussen erfgoed en andere onderwerpen wisselt. Wanneer betrokkenheid van het management ontbreekt of er een vacature is dan verloopt de samenwerking niet goed. Er is te weinig capaciteit bij deze gemeente, ook doordat startende beleidsadviseurs snel een overstap maken naar grotere gemeenten. Daardoor is er veel verloop en is er niet altijd voldoende kennis en expertise om cultuurlandschap te borgen. In deze gemeente wordt het belang van cultuurlandschap gezien, maar het kernprobleem is dat niemand echt (bestuurlijke) verantwoordelijkheid wil nemen.

In de vierde gemeente is cultuurlandschap ondergebracht bij één beleidsadviseur, die samenwerkt met andere afdelingen zoals ruimtelijke ordening en groen. Ook wordt externe deskundigheid betrokken. Het belang van het cultuurlandschap wordt onderkend in de organisatie. Het bestuur hecht steeds meer waarde aan de aanwezigheid van het cultuurlandschap, ook door het belang van natuur en groen voor de (gezondheid van de) inwoners.

De vijfde gemeente heeft het beleid voor cultuurlandschap ondergebracht bij ruimtelijke ontwikkeling. Over het belang van cultuurlandschap is binnen deze gemeente geen discussie. Ook deze gemeente merkt dat startende beleidsadviseurs voor onder andere erfgoed snel overstappen naar grotere gemeenten onder andere omdat zij daar meer kunnen verdienen. Daardoor vindt er te weinig kennisopbouw plaats.

Ook de zesde gemeente heeft te weinig kennis en capaciteit voor cultuurlandschap en erfgoed in huis, er is één beleidsadviseur. Ook voor groen is er maar één adviseur en de gemeente heeft veel buitengebied. Beide adviseurs werken samen, maar zien ook dat er soms een spanning is tussen de belangen van groen en die van cultuurlandschap. Het draagvlak voor de kwaliteit van het cultuurlandschap bij de ambtenaren verantwoordelijk voor de woningbouwopgave vraagt aandacht. Ook elders in de organisatie ontbreekt de kennis over cultuurlandschap, erfgoed en de borging in het omgevingsbeleid. Het bestuurlijk draagvlak voor cultuurlandschap groeit.

De volgende gemeente (een gemeente met een van de 27 waardevolle cultuurlandschappen op het grondgebied) heeft cultuurlandschap belegd bij een beleidsadviseur erfgoed met specialisatie landschap/buitengebied. Het onderwerp komt ook elders terug in de organisatie zoals bij landschapsontwerp, natuur en klimaat. Door een bezuiniging is de beschikbare formatie gekrompen waardoor tijd en geld beperkt is. In deze gemeente is het draagvlak voor cultuurlandschap niet heel groot en afhankelijk van de affiniteit en kennis van individuele medewerkers. Ook ligt de nadruk binnen erfgoed op objecten en niet op het (meer abstracte) landschap. Bij het bestuur gaan onderwerpen als de woningbouwopgave voor op de borging van de kwaliteit van het landschap.

Ook de achtste gemeente is een gemeente waarvan het grondgebied overlapt met een van de 27 cultuurlandschappen. Cultuurlandschap is als onderwerp ambtelijk en bestuurlijk onderdeel van ruimtelijke ordening. Er is een goede samenwerking tussen de ambtenaren verantwoordelijk voor beleid, voor de plannen en voor toetsing en handhaving. Erfgoed is als onderwerp een zeer klein onderdeel van een bredere beleidsportefeuille ruimtelijke ordening. De gemeente constateert dat er te weinig capaciteit, kennis en expertise voor cultuurlandschap (en erfgoed is). Binnen de gemeente is er draagvlak voor erfgoed en daarbinnen cultuurlandschap, maar wonen en werken zijn belangrijker.

Bij de negende gemeente is cultuurlandschap een onderwerp binnen cultuurhistorie en daarvoor is er één beleidsadviseur. Bij vraagstukken die raken aan het cultuurlandschap werkt die samen met de beleidsadviseur groen. Ook wordt er externe deskundigheid ingehuurd. De beschikbare kennis en expertise voor erfgoed is beperkt (ook in de regio).

In de tiende gemeente bevindt zich één van de 27 waardevolle cultuurlandschappen. Hier is het onderwerp cultuurlandschap geen formeel onderdeel van het takenpakket van een ambtenaar. Vanuit affiniteit en expertise neemt een ambtenaar het onderwerp waar (zonder uren). Er is bij deze gemeente daarom behoefte aan meer tijd en meer kennisdeling. Het bestuurlijk draagvlak is niet groot, het onderwerp cultuurlandschap is te onbekend en wordt ook wel gezien als een belemmering. Tegelijkertijd neemt het draagvlak voor cultuurlandschap toe wanneer een concrete aantasting dreigt waarover in samenleving en politiek discussie ontstaat.

Ook de elfde gemeente bevindt zich in één van de 27 waardevolle cultuurlandschappen. Het team bestaat uit drie medewerkers: twee parttime beleidsadviseurs monumenten en cultuurhistorie en één toezichthouder monumenten en is onderdeel van ruimtelijke ordening. De gemeente heeft voldoende kennis en expertise in huis, maar staat onder druk. De gemeente heeft behoefte aan meer capaciteit op beleid en op toezicht. Binnen de organisatie wordt goed samengewerkt. Het draagvlak bij het bestuur voor cultuurlandschap is echter klein.

5.2 Succesfactoren en knelpunten in de borging van cultuurlandschap in gemeentelijk beleid.

Op basis van de analyse van de omgevingsvisies van vijftien gemeenten en de interviews met elf gemeenten kunnen we nagaan wat de factoren zijn die bijdragen aan een goede borging van cultuurlandschap en welke knelpunten gemeenten daarbij ervaren. In deze paragraaf zetten wij die puntsgewijs op een rij.

Succesfactoren in de borging van - of omgang met cultuurlandschap

- De beschikking hebben over actueel onderzoek naar de kenmerken en kwaliteiten van het aanwezige cultuurlandschap (waar het landschap de grenzen van de gemeente overschrijdt, kan dit in samenwerking met buurgemeenten).
- Bij elk document (beeldkwaliteitsplan, landschapsbiografie etc.) is het belangrijk dat de inhoud ook toepasbaar is in beleid en in de praktijk van gebiedsontwikkelingen. De inhoud van het document moet gaan leven, zowel binnen de gemeente als voor externen.
- De beschikking hebben over actuele waardenkaarten waarop het cultuurlandschap zo is ingetekend dat ook niet-erfgoed specialisten snel inzicht hebben in de waarden van het cultuurlandschap en de locaties.
- Het verzamelen en delen van de immateriële geschiedenis van het landschap, de verhalen raken diegenen die minder gevoelig zijn voor rapporten en kaarten, en zijn eenvoudiger door te vertellen.
- Het op kaart weergeven van verdwenen elementen uit het landschap biedt kansen en inspiratie bij gebiedsontwikkelingen.
- De vertaling en verbinding van de kwaliteiten van het cultuurlandschap met de omgevingsvisie. Die is er vaak wel, maar kan sterker en meer uitgewerkt worden. Naast een paragraaf over erfgoed, ook voorbeelden opnemen waarbij erfgoed één van de leidende ontwerpprincipes is voor de toekomst van een gebied.
- Het teruggrijpen op de dubbelbestemming cultuurlandschap uit de bestemmingsplannen en cultuurlandschap in de omgevingsplannen zo duiden dat erfgoed adviseurs bij gebiedsontwikkelingen altijd om advies gevraagd moeten worden.
- Vanuit erfgoed expertise leveren van maatwerk (gericht op de specifieke gebiedsontwikkeling of vraagstuk) en vanuit een positieve grondhouding. Beoordelen of er onevenredig afbreuk wordt gedaan aan de cultuurhistorische waarden en samen naar oplossingen zoeken.
- Het opstellen van erfgoedprogramma's en van uitvoeringsprogramma's gericht op specifieke vraagstukken die spelen in het cultuurlandschap.
- De erfgoed expertise die er bij de gemeente en/of de regio beschikbaar is goed bekend maken zodat de kennis en ervaring bij ruimtelijke vraagstukken 'aan tafel zit' of als advies wordt betrokken.
- Het door derden (OCW, RCE, provincie) aanwijzen van gebieden als een gebied van specifieke status met unieke kwaliteiten (vergelijkbaar met UNESCO-Werelderfgoed). Erkenning leidt tot trots (ook bij bestuur en politiek) en trots tot de ambitie voor het behoud en versterken van de kwaliteiten van het landschap.
- Het volop benutten van de beschikbare hulpmiddelen zoals die van de provincie, het steunpunt, het erfgoedhuis en van de RCE.
- Het verbinden van de kwaliteiten van het cultuurlandschap aan het belang van recreatie en van het bewegen in de buitenlucht (gezondheid) vergroot het draagvlak voor borging.

Belemmeringen bij het verankeren van cultuurlandschap in het omgevingsbeleid

- Cultuurlandschap is voor veel mensen een te vage term en dat kan tot onduidelijkheden leiden en weerstand oproepen. Cultuurlandschap is veel minder zichtbaar en tastbaar dan het erfgoedobject (monument zoals een molen of een kerk).
- Veel inventarisaties van het cultuurlandschap in een gemeente zijn niet actueel, ook is vaak onduidelijk wat de kernwaarden zijn en wat je daar mee moet of kan.
- In het omgevingsbeleid is de borging van het cultuurlandschap niet voldoende uitgewerkt, aan omgevingsplannen en instructieregels wordt nog gewerkt. Voor gemeenten is niet altijd even duidelijk wat een gemeente onder de omgevingswet wel en niet moet doen voor cultureel erfgoed.
- Na een brede introductie bij de invoering van de Omgevingswet neemt de kennis van - en het begrip voor het omgevingsbeleid onder ambtenaren en bestuurders af. Men kent de instructieregels, maar weet niet hoe deze tot stand zijn gekomen en uit welk beleid die regels voortkomen. Dat maakt het voor de erfgoedadviseur moeilijk om de instructieregels te verdedigen en uit te leggen.
- In verschillende gemeenten is de bescherming van het cultuurlandschap geen onderwerp van (groot) belang. De politieke en bestuurlijke cultuur vindt de bescherming minder belangrijk dan het oplossen van de grote opgaven zoals woningbouw, energie, datacentra. Er is weinig oog voor het effect van gebiedsontwikkelingen op de kwaliteiten van het landschap en soms wordt door de gemeente zelfs bewust afgeweken van het beleid en de regels van de provincie. De veelheid aan regelgeving voor het beschermen van gebieden wordt door andere afdelingen en de politiek soms als ballast gezien.
- Het lokaal streven naar zo min mogelijk regels bij het herzien van het welstandsbeleid (omgevingskwaliteit) raakt ook aan de kwaliteit van het cultuurlandschap.
- Veel gemeenten hebben te weinig kennis en capaciteit voor cultureel erfgoed en cultuurlandschap. Dat heeft een negatief effect op de borging in het omgevingsbeleid en op de samenwerking tussen gemeenten. Ook is er weinig tijd om deel te nemen aan informatiebijeenkomsten van de provincie en de RCE of om elders om advies te vragen.

5.3 Ondersteuningsbehoefte gemeenten van de RCE of andere overheden

Gevraagd naar de behoefte aan ondersteuning van gemeenten om het cultuurlandschap (verder) te borgen in beleid, geven (vooral) kleinere gemeenten aan dat van hen verwacht wordt dat zij zelf zorgdragen voor het inventariseren van de erfgoedwaarden, de waardering en de integratie in het omgevingsbeleid. Gemeenten hebben behoefte aan een standaardprogramma dat zij kunnen invullen en volgen. En aan meer begeleiding en opleidingen over de borging in omgevingsbeleid en het delen van kennis in de ambtelijke organisatie.

Het onderwerp cultuurlandschap (wat het is, wat de waarde is) moet veel breder onder de aandacht worden gebracht van overheden en andere maatschappelijke sectoren. Dat geldt voor elke gemeente, maar het zou helpen als dat ook zou gebeuren door de rijksoverheid en de RCE, bijvoorbeeld met een landelijke visie over het belang en over de waarde in relatie tot de andere grote opgaven.

Gemeenten wijzen vooral ook op het gebrek aan menskracht en aan kennis. De RCE of de provincie zouden kunnen inspringen wanneer er beleid ontwikkeld wordt of ontwikkelingen spelen die voor het cultuurlandschap minder wenselijk zijn. Of met voorbeeldprojecten gebaseerd op concrete lokale vraagstukken. Een netwerk met capaciteit en kennis waar je als gemeente gebruik van kan maken.

Een rol voor het programma Erfgoed en Overheid (OCW/RCE/IPO/VNG)

Via het programma Erfgoed en Overheid zouden OCW/RCE/IPO/VNG een hulplijn op kunnen zetten voor borging van cultuurlandschap in de omgevingsplannen. De RCE laat nu al zien dat het een kenniscentrum is waar gemeenten vragen kunnen stellen en van waaruit wordt meegedacht en ondersteund. Dat kan met het programma Erfgoed en Overheid nog beter worden ingericht. Gemeenten geven aan dat ook bij de provincie een helpdesk kan worden ingericht voor gemeenten met vragen over de borging van cultuurlandschap.

Enkele gemeenten gebruiken het bestaande stappenplan voor borging van cultuurlandschappen van de RCE, maar vinden dat nog niet concreet genoeg. Zij zijn nog op zoek naar voorbeeldregels voor in de omgevingsplannen met een duidelijk handleiding. Het programma Erfgoed en Overheid zou een rol kunnen spelen door het bieden van gerichte ondersteuning bij het opstellen van het omgevingsplan, en door budget beschikbaar te stellen om deskundigheid in te huren of om tijd vrij te maken voor erfgoed in concrete ruimtelijke projecten.

De praktijk van de gemeente is weerbarstig en veel maatschappelijke vraagstukken worden op lokaal niveau realiteit. Binnen gemeentelijke organisaties moet veel worden samengewerkt om het cultuurlandschap een plek en positie te geven. Vanuit het programma zou er meer aandacht kunnen komen voor de ondersteuning van de samenwerking tussen beleidsdomeinen op belangrijke thema's.

6. Conclusies

Selectie gemeenten

Voor dit onderzoek onderzochten we de omgevingsvisies (en bijbehorende beleidsdocumenten) van vijftien gemeenten en namen we bij elf gemeenten een interview af. Van die elf gemeenten waren er drie geen onderdeel van de vijftien. Vijf van de vijftien en vier van de elf gemeenten hebben één van de 27 cultuurlandschappen uit de ontwerp Nota Ruimte op het grondgebied. Alle gemeenten uit het onderzoek gaven in de enquête van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed aan dat het cultuurlandschap opgenomen is in het omgevingsbeleid. De uitkomsten van het onderzoek zijn daarmee niet representatief voor alle gemeenten in Nederland, wel indicatief.

Omgevingsbeleid gemeenten

Bij alle onderzochte gemeenten is cultuurlandschap onderdeel van het gemeentelijke omgevingsbeleid. Dat geldt in ieder geval voor de omgevingsvisies. Veel gemeenten zijn nog niet toegekomen aan het opstellen van het omgevingsplan of zitten in het proces van de vertaling van visie naar plan. Het omgevingsplan is straks cruciaal voor het borgen van cultuurlandschap, maar over de stand van zaken daarvan kunnen we nog geen uitspraken doen.

Voorwaarde voor het goed borgen van cultuurlandschap is dat het aanwezige waardevolle cultuurlandschap bekend moet zijn. Van de vijftien gemeenten hebben dertien een inventarisatie beschikbaar ten tijde van het maken van de omgevingsvisie. Niet alle inventarisaties zijn echter actueel. Ook verschilt de vorm en aanpak tussen gemeenten, zo zien we landschapsbiografieën, verhalen, analyses, landschapsvisies en waardenkaarten. Lang niet alle gemeenten hebben de inventarisatie voorzien van een waardering. Gemeenten die wel een waardering hebben toegepast, gebruiken daar verschillende methoden voor. Inventarisaties en waarderings zijn vaak geen integraal onderdeel van de omgevingsvisie, we zien ze wel terug in de bijlagen van de visie of in documenten die bij het opstellen van de visie als bron zijn gebruikt.

In omgevingsvisies wordt het cultuurlandschap in de gemeenten vaak met trots beschreven en de waarde voor de aantrekkingskracht van de gemeente wordt onderstreept. De staat van het cultuurlandschap en de mogelijke effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op de kwaliteit van het cultuurlandschap worden in de omgevingsvisies lang niet overal uitgewerkt. Slechts een paar gemeenten gaan in de omgevingsvisie concreet in op de kwaliteiten van het landschap die beschermd of versterkt moeten worden. Vaak blijft het echter bij een beschrijving van het landschap en de kernkwaliteiten, er worden geen keuzes gemaakt, regels afgekondigd of naar een verdere uitwerking verwezen.

Het daadwerkelijk borgen van de kernkwaliteiten van het cultuurlandschap wordt in veel gemeenten een onderwerp wanneer er ruimtelijke ontwikkelingen in voorbereiding zijn die effect kunnen gaan hebben op het cultuurlandschap. Vijf van de elf gemeenten komen met concrete voorbeelden van spanningen tussen urgente opgaven (zoals woningbouw of elektriciteitsvoorziening) en de zorg voor de kwaliteiten van het landschap. Ondertussen zijn, zoals we hierboven ook aangaven, veel gemeenten nog niet gestart met het opstellen van de omgevingsplannen. Gemeenten realiseren zich dat in die plannen de bescherming van waardevol landschap geregeld moet worden. Sommige verwachten dat ook dat spanningen zal opleveren. Gemeenten met ervaring wijzen daarom op het belang van goede actuele waardenkaarten en op het zo mogelijk teruggrijpen op de dubbelbestemmingen cultuurhistorie in de bestemmingsplannen.

Aansluiting bij provincies

In de meeste gemeentelijke omgevingsvisies wordt geen relatie gelegd met het provinciale omgevingsbeleid of de omgevingsverordening of met het provinciaal beleid voor cultuurlandschap en de bijbehorende documenten. Wel zien we dat vijf gemeenten de kernkwaliteiten en de structuren van het cultuurlandschap uit het provinciaal beleid hebben overgenomen.

We zien dat bij een deel van de gemeenten het provinciaal beleid voor cultuurlandschap niet goed aansluit bij de gemeentelijke praktijk. Deze gemeenten vinden de beleidsdocumenten van de provincie over cultuurlandschap vaak te algemeen om goed te vertalen naar het lokale beleid. Er lijkt te veel 'licht' te zitten tussen de provinciale doelen, kaders en instrumenten en wat er bij de gemeente nodig is om het cultuurlandschap goed te borgen.

Bij vijf van de elf gemeenten sluit het beleid van de gemeente aan bij dat van de betreffende provincie. Dit zijn provincies die de uitvoering van het omgevingsbeleid door gemeenten toetsen, de gemeenten actief opzoeken, kennis en informatie delen en documentatie over cultuurlandschap beschikbaar stellen die gemeenten lokaal kunnen gebruiken.

De 27 waardevolle landschappen uit de Ontwerpnota Ruimte

Vijf van de vijftien gemeenten en vier van de elf hebben (delen van) de 27 waardevolle cultuurlandschappen uit de ontwerpnota Ruimte op hun grondgebied. Bij de analyse en bij de interviews zien wij geen verschil in de mate waarin cultuurlandschap is opgenomen in het omgevingsbeleid tussen deze gemeenten en de andere. Ook zien we geen verschil in aansluiting bij het provinciaal beleid tussen de gemeenten met en zonder de 27 landschappen op hun grondgebied. Net als de andere gemeenten, kampen ook deze gemeenten met een tekort aan capaciteit, geld en tijd. Ook constateren wij dat het draagvlak voor cultuurlandschap in de organisatie en bij het bestuur bij deze gemeenten niet vanzelfsprekend groter is dan bij de andere gemeenten.

Succesfactoren

Gemeenten benoemen een serie aan succesfactoren. Belangrijkste zijn dat de gemeente actueel onderzoek beschikbaar heeft naar de kenmerken en kwaliteiten van het cultuurlandschap inclusief kaartmateriaal. Naast onderzoek zijn ook uitvoeringsprogramma's gericht op specifieke opgaven in het cultuurlandschap ondersteunend aan het goed borgen van de kwaliteiten. Voorwaarde voor alle producten is dat het leesbaar en toegankelijk moet zijn voor niet ingewijden (andere afdelingen, ontwerpers, initiatiefnemers, eigenaren etc.).

Belemmeringen

Een grote belemmering blijkt de term cultuurlandschap. Gemeenten merken dat de term te vaag is en daardoor niet tot de verbeelding spreekt. Dit is één van de redenen dat het borgen van (de kwaliteiten van-) het cultuurlandschap niet overal bovenaan de prioriteitenlijst van wethouders en gemeenteraden staat. Urgente opgaven zoals woningbouw, de energievoorziening en datacentra krijgen meer bestuurlijke prioriteit, ook als dat ten koste gaat van de kernkwaliteiten van het landschap.

Dat gemeenten over het algemeen te weinig kennis en capaciteit beschikbaar hebben voor cultureel erfgoed (waaronder cultuurlandschap) belemmert de bekendheid van cultuurlandschap, de inbreng van kennis in ruimtelijke ontwikkelingen en het deelnemen aan regionale en provinciale bijeenkomsten.

Ondersteuningsbehoefte

Elke gemeente staat aan de lat om cultuurlandschap goed te borgen in het omgevingsbeleid en vooral voor de kleinere gemeenten is dat een grote opgave. Ook zien we dat elke gemeente zelf 'het wiel uitvindt' en het beleid en de planvorming voor cultuurlandschap op eigen wijze voorbereidt en uitvoert. Slechts in een paar gevallen zien we dat er samengewerkt wordt met andere gemeenten. Er lijkt daarom behoefte aan meer praktische instrumenten (die goed aansluiten bij de lokale praktijk), aan direct contact met de RCE en provincies, en aan begeleiding en opleiding. Om het draagvlak voor de waarde van cultuurlandschap verder te vergroten moet de betekenis (wat het is) en de meerwaarde breder onder de aandacht worden gebracht van gemeenten. Dat kan met een landelijke campagne die ook aandacht geeft aan de verhouding tot de andere opgaven.

Bijlage 1: Gemeenten in het onderzoek

In het onderzoek is informatie verkregen en gebruikt van 17 gemeenten. Van deze gemeenten zijn ruimtelijke beleidsdocumenten geanalyseerd en/of beleidsmedewerkers geïnterviewd. Hieronder de gemeenten in alfabetische volgorde:

1. Apeldoorn
2. Cranendonck
3. Dalfsen
4. De Fryske Marren
5. Ede
6. Hoorn
7. Maastricht
8. Neder-Betuwe
9. Noordoostpolder
10. Oldambt
11. Smallingerland
12. Utrechtse Heuvelrug
13. Veere
14. Wassenaar
15. Weert
16. Westerveld
17. Zuidplas

DSP-GROEP BV

Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl

KvK 33176766

IBAN: NL28 INGB 0004 6225 36

Btw-nummer: NL006785438B01

www.dsp-groep.nl

Als onafhankelijk bureau ondersteunen wij ministeries, provincies en gemeenten en maatschappelijke organisaties met toegankelijke en toepasbare onderzoeksresultaten en adviezen. Wij moedigen onze [medewerkers](#) aan om te doen waar zij goed in zijn en zich hierin te blijven ontwikkelen. Waar mogelijk werken wij samen met [vaste freelancers en organisaties](#) met aanvullende expertise en kwaliteiten.

Om nieuwe perspectieven en positieve energie te bieden, leggen wij verbinding tussen [de verschillende thema's](#) waarop wij werken en bewegen wij ons voortdurend tussen verschillende werelden. Goed beleid is [inclusief](#) en neemt verschillende soorten kennis mee. Onze kracht ligt in onze gedrevenheid, betrokkenheid en een frisse, onafhankelijke blik.

Wat we doen

DSP-groep zorgt voor gedegen kennis, nieuwe perspectieven en positieve energie in complexe maatschappelijke opgaven. Wij ontwikkelen advies en beleid vanuit en voor de mensen om wie het gaat. Advies en beleid waar onze opdrachtgevers graag mee verder gaan. Advies en beleid dat werkt.

Meer weten

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten.