



LANDSCHAP



Historisch landschap in de Achterhoek.

WAARDERING LANDSCHAP IN M.E.R.

LANDSCHAP BIJ DE BUREN

Dit jaar komt de Commissie voor de m.e.r. met een 'factsheet' met aanbevelingen voor de waardering van landschap in de m.e.r. In onze buurlanden is er al lang ervaring met richtlijnen voor dit onderwerp. Vlaanderen, met een landschap dat gedeeltelijk op het Nederlandse landschap lijkt, heeft al bijna 25 jaar richtlijnen. Het Verenigd Koninkrijk is al sinds de jaren zeventig bezig met landschapskarakterisering en heeft sinds 1992 richtlijnen voor de beoordeling van effecten op landschap. In Engeland en Schotland worden hoge eisen aan de beoordeling van effecten op landschap gesteld.

[Rebecca Planteijdt](#)

In dit artikel wordt kort ingegaan op de methodiek in zowel Vlaanderen als Engeland en Schotland. Vervolgens worden deze methodes (en de toepassing ervan) verder vergeleken aan de hand van een drietal vragen uit de praktijk. De eerste vraag is of bestuurders op basis van de waardering en beoordeling de goede beslissingen kunnen nemen. Met andere woorden, is de beoordeling goed en volledig? De tweede vraag betreft de begrenzing van het onderwerp landschap ten opzichte van het onderwerp cultuurhistorie. Deze vraag komt vaak terug, omdat er een groot raakvlak is tussen beide onderwerpen. De derde vraag is hoe de potenties en de kansen voor de toekomst in de beoordeling verwerkt kunnen worden. Het m.e.r.-instrument is allereerst ingesteld om de negatieve effecten op het huidige landschap te beschrijven en beoordelen¹. In de praktijk blijkt echter dat alternatieven bovendien aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen in hun kansen voor toekomstige landschappelijke kwaliteiten. Dat zou eigenlijk meegenomen moeten worden in m.e.r., bijvoorbeeld met behulp van een extra criterium, maar dat wordt lang niet altijd gedaan.

Methodiek Vlaanderen

De systematische aanpak van het onderwerp landschap is in Vlaanderen opgenomen in een geactualiseerd richtlijnenboek voor de discipline 'Landschap, Bouwkundig erfgoed en Archeologie'². Deze drie aspecten zijn samen in één richtlijnenboek opgenomen omdat zij sterk samenhangen, en alle drie integraal deel uitmaken van het landschap.

Centraal in de beschrijving van het landschap staat de filosofie van Marc Antrop, waarin het landschap in zijn geheel wordt beschouwd. Een centraal uitgangspunt zijn drie effectgroepen of invalshoeken, die dienen om het landschap te beschrijven en te waarderen:

- Landschap als relatiesysteem
- Erfgoedaspecten
- Perceptieve kenmerken

Allereerst wordt de referentiesituatie beschreven. Voor elke effectgroep worden hierbij eigen onderzoeksmethoden gehanteerd. Bij de beschrijving van het landschap worden de verschillende aspecten van een element afzonderlijk gewaardeerd. Zo kan een historische laan als cultuurhistorisch

Figuur 1. Waardering referentiesituatie in de Vlaamse methodiek

	Systeemkenmerk	Inventarisatie en criteria voor waardering
Het landschap als relatiesysteem	Fysisch landschappelijke kenmerken	Grote en kleine reliëfeenheden (aardvormen) Zeldzaamheid, gaafheid, geogenetische kenmerkendheid, etcetera
	Ecologische functioneren op aggregatieniveau landschap	Kerngebieden en structurelementen (ecotopen en ruimtelijke aspecten ervan) Oppervlakteaspecten, uitwisselingsmogelijkheden, randeffecten
	Gebruik en beheer van het landschap	Gebruik van het landschap en verbindingen Versnippering en doorsnijding
Erfgoedaspecten	Historisch geografische elementen en structuren	Occupatiepatronen, relictzones, ankerplaatsen, traditionele landschappen Gaafheid, informatiewaarde, zeldzaamheid, contextwaarde, kenmerkendheid
	Historische continuïteit van het landschap	Continuïteit en diverse tijdslijnen Kwalitatief bepalen van graad van historische continuïteit van landschapselementen
	Bouwkundig erfgoed	Relicten (ligging, type, functie, wettelijke bescherming en andere kenmerken) Objectieve waarde (echtheid, zeldzaamheid, ouderdom etcetera), ensemblewaarde (context, samenhang), emotionele en wetenschappelijke waarde
	Archeologie	Gekende en ongekende waarden Sites (aard, omvang, diepteligging, conserveringsgraad, context etcetera), en potenties (kartering potentiële aanwezigheid van sites)
Perceptieve kenmerken	Openheid en schaalgrootte	Openheid: waarnemingshoek horizontaal vlak, afstand tot zicht belemmerende objecten Classificatiegraad van openheid van het gehele landschap
	Kenmerken vanaf waarnemingspunten	Zichtbare fysieke en ruimtelijke componenten (kwalitatieve beschrijving en fotos), onzichtbare componenten Zichtbaarheid, schermwerking, beelddominantie
	Beelddragers	Landschapselementen (punt- lijn- en vlakelementen) Kwalitatieve bijdrage van landschapselementen aan beeldstructuur, visuele eigenschappen van de beelddragers
Geheel	Holistisch landschappelijke kenmerken	Samenhang in het landschap wordt kwalitatief beschreven
	Geopatrimonium	Kwalitatieve beschrijving van de wordingsgeschiedenis van het landschap

DE AUTEUR

Ir. Rebecca Planteijdt (024 3284138, r.planteijdt@royalhas-koning.com) is landschapsarchitect bij Royal Haskoning.

1. M. de Snoo en M. Houwen, De Rotterdamse Praktijk - Landschap in het MER, Toets 2/2011.

2. Ministerie van de Vlaamse gemeenschap Departement Leefmilieu en Infrastructuur Afdeling algemeen Milieu- en Natuurbeleid, Cel Mer, Geactualiseerd project-MER-richtlijnenboek Discipline Landschap, Bouwkundig Erfgoed en Archeologie, 2006.



Rivier de Waal bij Ochten.

element én als visueel en oriënterend structurelement in het landschap beschreven en gewaardeerd worden. Dit is geen dubbeltelling, maar betreft een stapeling van waarden, omdat het om verschillende aspecten van hetzelfde element gaat. Effecten van de ingreep worden beschreven per effectgroep, waarbij voor elk systeemkenmerk zowel directe als indirecte effecten worden onderscheiden. Inhoud en detaillering van het onderzoek dienen te worden afgestemd op de te verwachten 'ingreep-effectrelaties'. De detaillering van het onderzoek hangt af van het schaalniveau.

Methodiek Engeland en Schotland

In Engeland en Schotland worden de 'Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment'³ (GLVIA,2002) gebruikt. Op dit moment is een derde editie in druk. Deze landschapsevaluatie berust op twee pijlers:

- Evaluatie van effecten op het landschap
- Evaluatie van effecten op de visuele landschappelijke waarden

In de richtlijnen worden niet de criteria voor elke pijler voorgeschreven, wel wordt een omvangrijke checklist gegeven voor inventarisatie en analyse. De richtlijnen zijn bovendien voorzien van voorbeelden voor best practices voor zowel historische als moderne landschappen en stadsranden.

Als werkwijze voor de beschrijving van het landschap wordt het gebruik van het 'Landscape Character Assessment'⁴. aangeraden, een werkwijze die in de eerste plaats leidt tot een grondige beschrijving en classificatie van het huidige landschap. Hierbij worden bijvoorbeeld ook sleutelkenmerken

geïdentificeerd per landschapstype, die van belang zijn voor de landschappelijke inpassing. De tweede pijler voor de landschapsbeschrijving betreft het visuele aspect, waarbij het gaat om aspecten zoals de reikwijdte van het zicht op de ingreep, zichtlijnen en andere ruimtelijke kenmerken die per landschapstype worden beschreven en beoordeeld.

In de richtlijnen wordt groot belang toegekend aan de vanzelfsprekende 'Field Survey', en aan het vaststellen van 'local value', de waarde die omwonenden en de lokale overheid aan het landschap toekennen. Er wordt bijzonder veel aandacht besteed aan het iteratieve ontwerpproces, waarbij de landschapsbeoordeling bijdraagt aan een beter ontwerp, door het vermijden of reduceren van negatieve effecten, of compensatie van die effecten door maatregelen in het omliggend landschap.

De effectbeoordeling voor landschap en de visuele waarden resulteren uit de combinatie van de omvang van de effecten met de gevoeligheid van het landschap. In figuur 2 zijn de richtlijnen op hoofdlijnen samengevat. Wat hierbij in het oog springt is de aparte plaats voor een analyse van de mogelijkheden om het landschap te verbeteren.

1. Goed en volledig

Voor een goede beslissing op bestuursniveau is het belangrijk dat de aangeleverde gegevens goed en volledig zijn. Welke gegevens dat zijn is voor elk project anders, maar de belangrijkste kenmerken van het landschap die van belang zijn voor de beslissing dienen aanwezig te zijn. Vaak wordt in

3. The landscape institute, Guidelines for Landscape and Visual Impact Assessment, 2e uitg., 2002.

4. Scottish heritage and The Countryside Agency, Landscape Character Assessment, Guidance for England and Scotland, 2002.

Figuur 2. Overzicht op hoofdlijnen van baseline naar beoordeling, Engeland en Schotland.

	Fase	Onderdelen
Landschap	Bureaustudie	Indeling in landschappen op basis van: Natuurlijke factoren (geologie, aardvorm, water, bodem, vegetatie) Cultureel-sociale factoren (Landgebruik, Occupatiepatroon, ontginningen en verkavelingspatronen, tijdlijnen)
	Veldonderzoek	Waargenomen landschapskarakterisering Esthetische en visuele eigenschappen van de landschappen Landschapsconditie, trends en robuustheid
	Classificatie en beschrijving	Classificatie: kaart van landschapseenheden en beschrijving Identificeer sleuteleigenschappen van het landschap
	Analyse-resultaten	Waardering van de landschappen: lokaal/ regionaal/ nationaal Effecten op fysieke landschapselementen, landschapskarakteristieken en landschapsfuncties in relatie tot de eraan toegekende waarde Effecten op minder tastbare kwaliteiten zoals rust, ruimte, natuurlijkheid; landschapselementen en kwaliteiten die versterkt zouden kunnen worden mogelijkheden voor mitigatie.
	Potenties voor versterking / verbetering	Identificeer landschappen met elementen die in waarde zijn afgenomen, maar waar het huidige karakter (deels) hersteld kan worden, en landschappen waar het overall karakter sterk veranderd is, en verminderd is in waarde
	Assessment	Categorisering van de landschapseffecten Gevoeligheid van het landschap (Sensitivity), dat wil zeggen de mate waarin het landschap de nieuwe ontwikkeling kan opvangen, gebaseerd op kenmerken en waarde van het landschap. Bepalen van de schaal en grootte van de effecten op landschap Significantie van de effecten op landschap bepalen
Visuele kenmerken	Bureaustudie	Esthetische en visuele landschapskenmerken op basis van landschapsstudie Zichtbaarheid van de nieuwe ontwikkeling op basis van hoogtelijnen en andere gegevens, Z(one) of V(isual) Influence, belangrijkste viewpoints Potentiële waarnemers (Eng. "receptors of visual impact")
	Veldonderzoek	Actuele reikwijdte van de zichtbaarheid van de nieuwe ontwikkelingen Representatieve viewpoints Controle op groepen waarnemers en de gevoeligheid van de waarnemersgroepen
	Analyse-resultaten	Landschappelijk visuele waarden, foto's vanaf belangrijke zichtpunten, die de verschijningsvorm van het landschap duidelijk maken De "Zone of Visual Influence, gecombineerd met de onderscheiden landscape characters; representatieve zichten en kaartmateriaal voor de verschillende groepen waarnemers Kaart of diagram, met een samenvatting van de belangrijkste punten
	Assessment	Categorisering van veranderingen in landschapskarakter en representatieve uitzichten door de nieuwe ontwikkeling Categorisering van veranderingen in de uitzichten en vergezichten voor de verschillende groepen waarnemers
		Gevoeligheid van de verschillende zichten en uitzichten bepalen, mede op basis van de gevoeligheid van de groepen waarnemers
Bepalen van de schaal en grootte van de effecten Significantie van de effecten op visueel landschappelijke waarden bepalen		

het kader van de objectiviteit gevraagd om kwantitatieve gegevens over het landschap. Bel en Soepboer⁵ gaan nog verder, zij betogen dat het ontbreken van kwantitatieve grenzen één van de belangrijkste redenen is dat landschap in m.e.r. meestal het onderspit delft. Zij gaan ervan uit dat een gekwantificeerde effecttabel bestuurders meer en beter in staat zal stellen landschap serieus mee te wegen in de beslissing.

Cijfermatig onderbouwde grenzen zijn er echter niet. Landschap is moeilijk kwantitatief te beoordelen omdat er zowel een analytisch element als een cultureel poëtisch of normatief element in het begrip aanwezig is.

Waarden worden door Vroom (2005) dan ook ingedeeld in twee categorieën: objectieve en normatieve waarden. Objectieve waarden zeggen iets over het nut, de gebruikswaarde. Deze waarde is doorgaans wel kwantificeerbaar. Normatieve waarden zijn veel moeilijker te kwantificeren, omdat het de esthetische en morele waarden zijn, waarden die worden toegekend door mensen. Wat voor de één mooi en waardevol is, kan bij een ander een totaal andere ervaring oproepen⁶. Juist deze normatieve waardering van het landschap blijft in de praktijk dan ook veelal onderbelicht. Becijfering van deze normatieve waarden leidt tot een soort schijnzekerheid. Wat

5. D. Bel en W. Soepboer, De waarde van landschap – een objectieve effectrapportage voor landschap, Toets 1/2011

6. Vroom, Lexicon van de Tuin- en landschapsarchitectuur, 2005.

geteld of gemeten wordt, en hoe dit gewaardeerd wordt, is immers een kwestie van keuze. Hier zijn geen vaste regels of afspraken voor. Het belang dat aan landschap wordt gehecht bij de bestuurlijke beslissing is allereerst afhankelijk van het belang dat het bevoegd gezag aan het landschap hecht.

Vlaanderen

Met de Vlaamse methodiek kan het landschap volledig beschreven en gewaardeerd worden. De volledigheid en het detailniveau hangen binnen deze methodiek vooral af van de gekozen invalshoek en het gekozen schaalniveau. Veel gehanteerde schaalniveaus zijn het macro-, meso-, en microniveau. Op macroniveau bespreekt men het landschap op hoofdlijnen, uitgaand van bijvoorbeeld de kartering van de traditionele historische Vlaamse landschappen. Op microniveau wordt sterk ingezoomd op het lokale landschap, zodat er ook aandacht is voor bijvoorbeeld kleine landschapselementen. Het mesoniveau zit ertussenin. In de praktijk wordt de Vlaamse beschrijving veelal gebaseerd op beschikbare gegevens. Het visuele en het normatieve aspect wordt hierbij doorgaans onderbelicht. Dit komt mede doordat het primaat van de beoordeling vooral bij het historische landschap en de historische geografie ligt.

De mogelijkheid om gegevens kwantitatief weer te geven wordt in de Vlaamse richtlijnen voor veel typen gegevens genoemd. Hierbij wordt echter wel onderkend dat de waarde van een landschappelijk element of aspect niet altijd kwantitatief uitgedrukt kan worden omdat deze mede afhangt van de actuele betekenis die de maatschappij eraan hecht. Vandaar dat men in Vlaanderen vooral pleit voor transparantie en navolgbaarheid van de redenering.

Engeland en Schotland

De Engelse en Schotse methode is, net als de Vlaamse, in principe volledig. Anders dan in Vlaanderen is er bovendien in de beschrijving van de richtlijnen aandacht voor vele voorbeelden, waaronder ook moderne stadsranden en *suburbia*.

Ook in Engeland en Schotland worden in het begin van een project de belangrijkste landschappelijke pijnpunten geïnventariseerd, waarbij een checklist als uitgangspunt fungeert. De methode en de criteria worden vervolgens afgestemd op de combinatie van ingreep en gevoeligheid van het landschap. In de richtlijnen is kwantificering van effecten geen eis, en gaat het vooral om transparantie en aandacht voor het gewicht dat aan elke beoordeling wordt toegekend. De objectiviteit wordt in zowel het 'Landscape Character Assessment' als in de 'GLVIA' bereikt door een expliciete scheiding tussen de beschrijving en de beoordeling van het landschap.

2. Landschap en cultuurhistorie

Eén van de mogelijke oorzaken voor een overlap tussen landschap en cultuurhistorie is dat de bespreking van het landschap veelal gebaseerd wordt op de historische landschapstypen. Om dubbel telling te voorkomen beschouwen de Snoo en Houwen in de Rotterdamse praktijk⁷ landschap en cultuurhistorie samen, waarbij het landschap als één in de tijd veranderend geheel wordt beschouwd en geen aspect wordt vergeten.



Kleine landschapselementen in Vlaanderen.

Vlaanderen

Een voordeel van de Vlaamse methode is de integrale beoordeling van de landschappen, waardoor geen dubbel telling voor landschap en cultuurhistorie optreedt. Een nadeel is echter dat effecten op minder historische landschappen vaak minder zwaar of niet in de waardering meegenomen worden, omdat de focus op de historisch geografische waarden van het landschap ligt.

Engeland en Schotland

Ook in Engeland en Schotland wordt de historische laag in het landschap integraal meegenomen in de beoordeling, omdat het landschap als één geheel wordt beschouwd. Door de combinatie van een integrale landschapsbeschrijving met een aparte beoordeling van de visuele aspecten wordt geen aspect vergeten en dubbel telling vermeden.

3. Toekomstige kwaliteit

Zoals in de inleiding besproken is, wordt het toekomstig landschap vaak niet getoetst, en het komt voor dat daardoor kansen voor toekomstige ruimtelijke kwaliteit gemist worden. Een Nederlands voorbeeld waarbij het toekomstige landschap wel zwaar mee weegt, zonder aandacht voor aantasting van bestaande waarden kwijt te raken, is dat van de Rivier. Hierbij begeleidt een Q-team voor ruimtelijke kwaliteit de planvorming en de m.e.r.

Vlaanderen

In Vlaanderen worden het heden en de nieuwe landschappen (tabula rasa-methode urbane landschappen, nieuwe agrarische landschappen en recreatielandschappen) vaak beperkt of in het geheel niet meegenomen. In de praktijk is ook de potentie van het landschap en wat eventueel de voorgenomen activiteit daaraan zou kunnen bijdragen nog geen onderwerp van m.e.r. Mogelijk zou dit wel een onderwerp moeten zijn.⁸

7. M. de Snoo en M. Houwen, De Rotterdamse Praktijk - Landschap in het MER, Toets 2/2011.

8. P. Uyttenhove en Ph. Wesenbeeck, Landschapsonwikkeling in Vlaanderen, Labo S, Vakgroep Architectuur en Stedenbouw, Universiteit Gent, 2004.



Historisch landschap in Noord-Engeland.

De laatste jaren verschuift echter ook in Vlaanderen de aandacht, en wordt de beschrijving van ook nieuwere omgevingen meegenomen, zoals ook blijkt uit de actualisatie van het richtlijnenboek stedelijke ontwikkeling en recreatie⁹. Een voorbeeld van de veranderende aandacht voor het stedelijke milieu is ook de nieuwere kartering van de provincie Antwerpen waarin ook een legenda-eenheid 'villegiatuur' is opgenomen om bijzondere meer recente woonwijken te beschrijven¹⁰.

Engeland en Schotland

Opvallend in de Engelse en Schotse methodiek is de ruimte die is ingebouwd voor de evaluatie van de resultaten en de plaats van mitigatie en compensatie in de richtlijnen. Hierin zitten ook de aanknopingspunten voor een goede beschrijving in de gehele tijdlijn, zeker omdat ook de potenties van het bestaande landschap uitgebreid geanalyseerd en beschreven worden. Potenties voor landschapsontwikkeling in de toekomst zijn in Engeland en Schotland dus wel ingebakken in het proces.

Conclusies

1. Goed en volledig

De Vlaamse en Engelse en Schotse praktijkvoorbeelden maken duidelijk dat alleen al het hebben van richtlijnen kan helpen om de kwaliteit van landschapsbeoordelingen te verbeteren. De Engelse en Schotse methodiek heeft als voordeel dat de hoge eisen aan inventarisatie en analyse gecombineerd worden met een vrijheid in de keuze voor criteria. Dit lijkt te leiden tot projectmatige flexibiliteit én complete milieueffectrapportages. In beide landen worden detailniveau en criteria afgestemd op de combinatie van landschap en ingreep. Dit laatste sluit behoorlijk aan op de Nederlandse praktijk, waarin omvang en gedetailleerdheid van de effectrapportage per project variëren, en waarbij de criteria op de situatie wor-

den afgestemd. De laatste conclusie voor dit onderwerp is dat kwantificering voor een heldere en goed gedefinieerde beoordeling niet belangrijk is. Wel belangrijk zijn de transparantie en de navolgbaarheid van de redenering.

2. Landschap en cultuurhistorie

Voor een goede afbakening van de waardering van het landschap en haar historie is het belangrijk landschap en haar ontwikkeling in de tijd als één geheel te beschouwen en een zorgvuldige afweging te maken bij de effectbeoordeling. Het landschappelijke aspect kan anders gewaardeerd worden dan het historische aspect, en ook stapeling van waarden is mogelijk.

3. Toekomstige kwaliteiten

De beste wijze om ook kansen en potenties voor de toekomst in het landschap mee te nemen, is om veel aandacht te besteden aan mitigatie en compensatie, zoals dat in Engeland en Schotland wordt voorgeschreven. Een tweede mogelijkheid is het toevoegen van een apart criterium om de potenties voor de toekomstige landschapskwaliteiten te benoemen. Hierbij is het overigens niet de bedoeling de negatieve effecten op bestaande waarden weg te schrijven. Met beide methodes is het mogelijk effecten goed te mitigeren en te compenseren, om een bijdrage te leveren aan de toekomstige waarde van het Nederlandse landschap.

Tenslotte

Bij beide burens zijn vele aanknopingspunten te vinden voor de nieuwe 'factsheet' met aanbevelingen voor de waardering van landschap in de m.e.r. Enkele zeer aansprekende punten zijn het accent op de 'Field Survey' en de vele voorbeelden van best practices in Engeland en Schotland. ■

9. Actualisatie Richtlijnenboek milieueffectrapportering voor de activiteitengroep stadsontwikkeling & recreatie, Tritel, 2011.

10. Regionale kenmerkenkaart Antwerpen, Landschapszorg in Vlaanderen. Aanvullende inventaris van de ruimtelijke landschapskenmerken van bovenlokaal belang, 2002