

Ruimtelijke kwaliteit ontstaat in dialoog

Forum

Reactie op het artikel in *Landschap* 25/4: 195-201

Verrommeling en vervlakking van het landschap zijn verschijnselen waar we in de praktijk nog weinig vat op krijgen. Bestuurders, politici, burgers, ondernemers en wetenschappers delen hun bezorgdheid over de afnemende ruimtelijke kwaliteit van het landschap. Hoe komt het dat er zoveel over gepraat en geschreven wordt en er zo weinig resultaat te zien is? In “Waar blijven de provincies?”, leggen Dekker *et al.* (2008) de bal bij de provincies. Een reactie uit Gelderland.

De auteurs verwachten veel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De sturing van het landschap moet op het juiste schaalniveau plaatsvinden, vinden zij. Dat is volgens hen de provincie, want landschapsopgaven manifesteren zich veelal op dat schaalniveau. Probleem is echter dat bij provincies het “laissez-faire prevaleert”. Zij moeten de gemeenten – die volgens de auteurs onvoldoende op hun ruimtelijke taak zijn toegerust – “niet verder laten doormodderen en de regierol voor het landschap op zich nemen.”

Veel van de probleemanalyse in “Waar blijven de provincies?” is herkenbaar. Bij enkele standpunten wil ik kanttekeningen plaatsen. Mijn eerste reactie is dat meer kennis en ervaring met praktijksituaties nodig is voor interpretatie van de geschetste problemen en het vinden van werkzame oplossingen. De opgave, de werking en gevoeligheid van betrokken systemen voor invloeden die uitgaan van een ingreep, bepalen het schaalniveau en de richting waarin de oplossing gezocht moet worden.

Blauwdrukken roepen weerstand op

Wat opvalt is dat er wel erg veel over één kam geschoren wordt. De auteurs vrezen voor vage schetsen die leiden tot “oncontroleerbare praktijken”. Ze pleiten voor blauwdrukken omdat zonder deze “de kwaliteit van de Nederlandse ruimte... de facto vogelvrij wordt verklaard” (Van Egmond, 2008). Ik zie dat anders. Blauwdrukken roepen weerstand op, omdat zij mensen het gevoel geven dat alles al in kan-

nen en kruiken is en hun mening niet telt. Dat leidt vooral tot langdurige en dure bezwaarschriftenprocedures. Bij de aanleg van de Betuwelijn heeft het gigantisch veel tijd en extra geld gekost om aan de vele bezwaren tegemoet te komen. Een gezamenlijke zoektocht naar een gedeeld perspectief werkt daarentegen heel goed. Zeker als die uitmondt in een gemeenschappelijke droom waar ook een bestuurder voor wil staan. Deskundigen zijn daarbij nodig om inzicht te geven in mogelijkheden en consequenties van te maken keuzes. Zo krijgt kwaliteit een kans.

Boerenland niet heilig

Volgens de auteurs wordt het landschap geprivatiseerd en onevenredig weinig mensen profiteren van “deze uitverkoop aan bouwbedrijven en grondspeculanten”. Vreemd. Het boerenland is toch al private grond? En zijn we echt het beste af met de boer als hoeder van ons landschap, zoals ons ook weer door Dekker *et al.* wordt voorgehouden? Alleen als we onze ogen sluiten voor de ravage die groot-schalige landinrichtingsprojecten in het landschap hebben aangericht en voor de schaalvergroting in de intensieve veehouderij, waarbij in het agrarisch gebied in principe elk ‘gezinsbedrijf’ een megastal mag bouwen op haar bouwblok van 1,5 hectare, en met de goede argumenten zelfs op een nog grotere oppervlakte. Er moeten keuzes worden gemaakt. We lopen nu met een grote boog heen om de noodzaak om de keten in de industriële landbouw

RIET DUMONT

Drs. M.J. Dumont Beleid en Strategie, Provincie Gelderland.
m.dumont@prv.gelderland.nl

Foto **Henk Baron** henkbaron.nl
Veiling van landschaps-
elementen in de Ooijpolder bij
Nijmegen in 2007,
zie vianatura.nl

te faciliteren op (energieneutrale) agrobusinesssterreinen en zo het resterende platteland vrij te geven voor een breed scala aan gebruiksmogelijkheden. Het platteland waar het leven goed is? Wat voor achterhaald romantisch beeld houden de auteurs ons voor? Projecten die onderzoekers aandragen, zoals grootschalige landbouw in kleinschalig landschappen (Rienks, 2008), zouden weleens een vorm van pappen en nathouden kunnen blijken te zijn. Het aantal landbouwbedrijven neemt met rasse schreden af. Een deel van de boeren zal het redden als streekboer die zijn producten in de regio afzet en diensten verleent aan stedelingen. Een gebied als de Achterhoek zal zich vooral ontwikkelen tot een niet-agrarisch landschap met functies als recreatie en landelijk wonen. Dat vraagt om beleidsruimte. Voor dit soort gebieden worden nieuwe concepten ontwikkeld als Nieuwe Marke en Knooperven, zie innovatienetwerk.org, waarbij ook burgers de verantwoordelijkheid voor het beheer van het landschap op zich nemen. Bouwen kan dus ook in het landelijk gebied ruimtelijke kwaliteit opleveren, mits het gebeurt op zorgvuldig gekozen plekken, met een goed ontwerp en onder voorwaarde van landschappelijke inpassing. We moeten ophouden met een defensieve strategie en met een blik op de toekomst nu al nieuwe concepten in de praktijk uitproberen.

Provincie kan het niet alleen

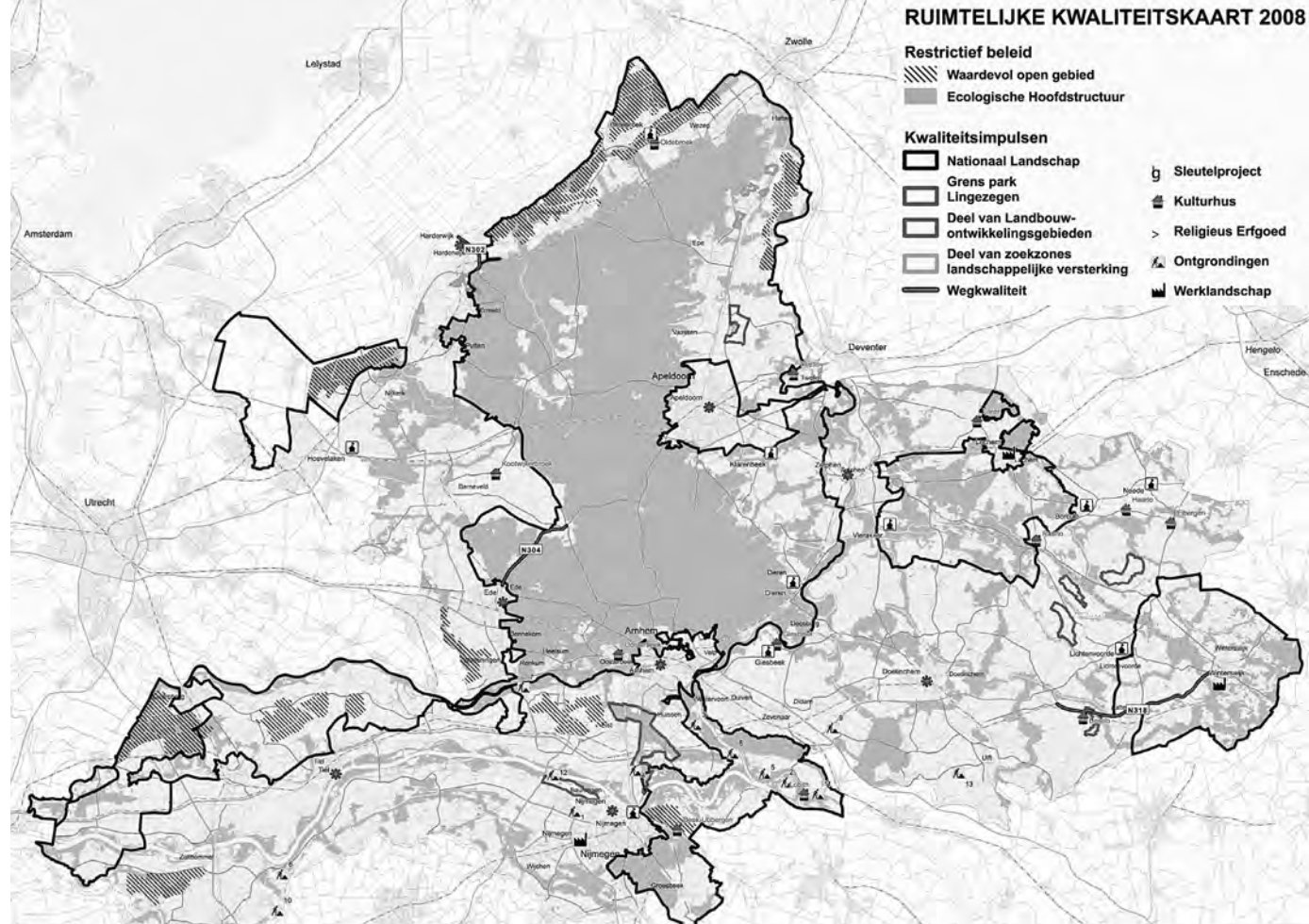
De ruimtelijke planning is gericht op duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit, op het situeren van de juiste functie op de juiste plaats. Hoe werkt dat uit in de praktijk? De nieuwe Wro houdt in dat elke overheidslaag haar eigen belangen vaststelt en van instrumenten voorziet. Goed geregeld dus, als iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt. Juist daaraan twijfelen de auteurs. Anders dan de auteurs denken komt dat niet door een gebrek aan regels. Restricties, althans in Gelderland, zijn er al heel veel, zie kader. Wat belangrijk is, is hoe daar in de besluitvorming

(beleidsruimte, vergunningverlening, handhaving) mee wordt omgegaan. Provincies zijn daarbij van anderen afhankelijk. Zij hebben bij de uitvoering gemeenten en andere betrokkenen nodig. Gelderland streeft naar een levend landschap, want ook in waardevolle landschappen moet gewoond en gewerkt kunnen worden.

Dat grote ruimtelijke opgaven het niveau van gemeentelijke bestemmingsplannen overstijgen is onomstreden. De door de auteurs genoemde voorbeelden spreken voor zich. Er gaat nog veel kwaliteit in het landschap verloren door een versnipperde en verkokerde werkwijze bij gemeenten, door de veelheid aan postzegelplannetjes en verlening van vergunningen zonder dat er voorwaarden worden gesteld aan de geleverde kwaliteit. Anderzijds zijn er ook veel ge-

De kaders van Gelderland

Duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit – speerpunten in het Gelderse omgevingsbeleid – zijn onder meer vastgelegd in het Streekplan Gelderland (Provincie Gelderland, 2005) en bijbehorende uitwerkingen, zoals de Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen (Provincie Gelderland, 2006a). De waardevolle landschappen zijn later grotendeels begrensd als Nationale Landschappen. Gelderland is trots dat zij zeven van de twintig Nationale Landschappen herbergt en een groot deel van de Ecologische Hoofdstructuur en zij waakt daarover. Dat blijkt onder meer uit de vaststelling door Gedeputeerde Staten van het Jaarprogramma Ruimtelijke kwaliteit 2009 (Provincie Gelderland, 2009) waarin een invulling wordt gegeven aan het Gedeeld Gelders Bouwmeesterschap met een reeks aan projecten en kwaliteitsimpulsen en op het vlak van communicatie met een website, regioateliers en de Gelderse Prijs Ruimtelijke Kwaliteit. Ook publiceerde de provincie het “Landschapsboek, inspiratiebron voor denkers en doeners” met strategieën voor 58 homogene landschapseenheden om verrommeling en vervlakkings in het landschap tegen te gaan (Provincie Gelderland, 2006b).



meenten die samen werken bij zaken als woningbouw en regionale bedrijventerreinen. En steeds vaker bundelen zij de krachten bij het maken van een landschapsonwikkelingsplan en de oprichting van een landschapsfonds om projecten te financieren die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het landschap verbeteren. Het zijn juist vaak mensen en groeperingen in de gebieden die overheden aan de jas trekken als het om aantasting van ‘hun’ landschap gaat. Dat gebeurt ook in de Ooijpolder bij Nijmegen waar een jarenlang gebiedsproces ten grondslag ligt aan het succes van de landschapsveiling van 2007. Het zijn de lokale groeperingen en een enthousiaste burgemeester die hier de provincie en het rijk voortdurend aan de jas getrokken hebben om hun verantwoordelijkheid te nemen voor het landschapsbeheer. Na bijna tien jaar lijkt het gebied nu dan gehoor te krijgen.

Dragvlak kost tijd en geld

Hoofdpunt van kritiek van Dekker *et al.* (2008) is dat het de provincies ontbreekt aan bestuurlijke daadkracht en durf. De auteurs zoeken de oorzaken bij een provinciaal tekort aan visie, instrumentarium, kennis of politieke wil. Ook in deze argumentatie herken ik wel iets – ik deel hun ongeduld en wens om nu eindelijk eens met zichtbare resultaten te komen – maar hier wreekt zich toch ook het gebrek aan kennis over en voeling met de beroepspraktijk van de auteurs.

Visie

Zoals gezegd zijn er zeker provincies, zoals Gelderland, die een samenhangende landschapsvisie hebben en planmatig werken aan het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (Provincie Gelderland, 2006a; 2008a), zie figuur 1.

Figuur 1 ruimtelijke kwaliteitskaart 2008, provincie Gelderland.

Maar het gaat natuurlijk om de uitvoering en de praktijk is weerbarstig. Gelderland streeft naar een integrale, gebiedsgerichte uitvoering en voert, naast het programma ruimtelijke kwaliteit (zie kader) een prioritair programma Gebiedsontwikkeling uit met acties en projecten die gaan over lastige vraagstukken als verevening en grondbeleid. Denk alleen al eens aan de ingrijpende veranderingen die het riviereengebied moet ondergaan om ons te beveiligen tegen overstromingen, zeker met het oog op klimaatveranderingen. Gedragen oplossingen kosten veel tijd, reken maar op tien tot vijftien jaar.

Instrumentarium

In Gelderland hebben Provinciale Staten in de Wroagenda 2008-2009 vastgelegd waarvoor en hoe zij de instrumenten gaan inzetten (Provinciale Staten, 2008). Daarin staat bij welke beleidsdoelen zij vooraf in een verordening of proactieve aanwijzing invloed uitoefent op de ruimtelijke besluitvorming van gemeenten, dan wel wanneer corrigerend wordt opgetreden door een zienswijze of reactieve aanwijzing. Momenteel wordt dit beleid verankerd in een Provinciale Verordening Ruimte. Wat nog ontbreekt is een sluitende constructie voor marktconforme vergoeding van landschapsbeheer door boeren en burgers (groenblauwe diensten). Dit jaar zal de inzet van regionale landschapsfondsen en de vergoeding van groenblauwe diensten in Gelderland geregeld worden.

Kennis

Hierover kan ik kort zijn. Er is veel kennis en ervaring beschikbaar binnen provincies en voor zover niet of onvoldoende aanwezig wordt die expertise binnengehaald. Zo is landschapsarchitect Eric Luiten ingehuurd om te adviseren bij realisatie van Park Lingezegen, het landschaps-park tussen Arnhem en Nijmegen dat onlangs op verzoek van de provincie is aangewezen als rijksbufferzone. En zo

werkt de provincie samen met Wageningen Universiteit en Research bij de uitvoering van het Gelders Klimaatprogramma (Provincie Gelderland, 2008b).

Politieke wil

Politiek en bestuur erkennen nu het belang van ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit. Niet op de laatste plaats is dat de verdienste van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2006). Onder rijksverantwoordelijkheid is een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (Ministerie LNV, 2007) uitgevoerd en heeft de Task Force Financiering Landschap (Rinnooy Kan *et al.*, 2008) onlangs gerapporteerd. Belangrijkste conclusie: het instrumentarium voor de uitvoering van het landschapsbeleid is toereikend is, maar wordt onvoldoende ingezet. Dat herken ik. Ook de provincies zijn zich van hun verantwoordelijkheid bewust en zoeken naar een betaalbare oplossing. De politieke wil is groeiende, daarnaast is durf nodig. Ook wat dat betreft zijn er goede ontwikkelingen. Zo steekt de provincie Overijssel haar nek uit met een provinciaal fonds voor groenblauwe diensten dat contracten afsluit met particulieren voor 20-30 jaar (Provincie Overijssel, 2006).

Het kan altijd beter

Los het probleem op daar waar het veroorzaakt wordt en denk niet te gauw dat je zelf of een ander het beter kan. Op lokaal niveau is nog veel te winnen. Help de gemeenten een handje door voldoende geld voor landschap beschikbaar te stellen via het Gemeentefonds. Daar zit nu alleen geld in voor openbaar groen. Er is meer arbeidsinzet nodig om serieus werk te maken van de kwaliteit van het buitengebied. Eén fulltimer voor alle taken in het buitengebied, wat nu veelal de praktijk is in kleine gemeenten, is echt te weinig. Belangrijk is ook deskundigheidsbevordering. Dat zou heel goed kunnen door werkateliers te organiseren binnen een gemeente, waarbij een concrete

opgave bij de kop wordt gepakt en wordt ingezet op integrale, gebiedsgerichte samenwerking binnen het ambtenarenapparaat. Maak daarbij gebruik van de deskundigheid die aanwezig is binnen de gemeente zelf, bij burgers, boeren en bedrijven in gebieden.

Anders dan de auteurs, verwacht ik veel van betrokkenheid van burgers en ondernemers bij de ontwikkeling van hun gebied. Juist de matrix ruimtelijke kwaliteit is een goed hulpmiddel om in een interactief proces met betrokkenen inzicht te krijgen in de aard en omvang van de opgave en oplossingsrichtingen (Hooimeijer, 2000). Je moet de matrix wel weten te gebruiken, maar dat geldt voor elk instrument. Bij de andere genoemde kennismiddelen heb ik zo mijn bedenkingen. Kwantitatieve modellen zijn handig voor presentatiemetingen achteraf en het beschrijven van trends. Ik heb geen vertrouwen in het kwantificeren van landschappelijke kwaliteit omdat kwaliteit ook in de hoofden van mensen

zit. Waar het mij om gaat is het emotionele landschap (De Ruiter & Dumont, 2007). Naast het fysieke landschap, en de waarden die de overheid er aan toekent, is ook van belang hoe mensen het verhaal achter het landschap beleven vanuit hun persoonlijke geschiedenis (Jacobs, 2002).

De nieuwste oplossing van het rijk om verrommeling tegen te gaan is een draaggolfcampagnedie burgers aanspreekt op de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het landschap. Bijzonder, want het zijn juist de burgers die aan de bel trekken bij de overheid uit bezorgdheid over verrommeling van 'hun' landschap.

Ruimtelijke kwaliteit ten slotte, maak je niet alleen. De overheid bepaalt het speelveld en de spelregels. Deskundigen geven inzicht in de werking van het systeem en te verwachten effecten van ingrepen op het landschap. En of er uiteindelijk daadwerkelijk kwaliteit is geleverd, dat ervaren de mensen die wonen, werken en recreëren in een gebied.

Literatuur

Dekker, S.C., H. Duell, N.D. van Egmond, D.T. van der Molen, A.A.H. Smit, J.P.M. Witte & M.J. Wassen, 2008. Waar blijven de provincies? Visievorming over landschapontwikkeling. *Landschap* 25/4: 195-201.

Egmond, N.D. van, 2008. De antwoorden zijn bekend, nu de vragen nog. *Landschap* 25/4: 193-194.

Hooimeijer, P., H. Kroon & P. Luttkik, 2000. Conceptualisering en Operationalisering van Ruimtelijke Kwaliteit voor Meervoudig Ruimtegebruik. Wageningen/Utrecht.

Jacobs, M.H., 2002. Landschap 3. Het ware, juiste en waarachtige landschap. Wageningen

Ministerie LNV, 2007. Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's. Den Haag.

Provinciale Staten Gelderland, 2008. Wro-agenda 2008-2009. Arnhem.

Provincie Gelderland, 2005. Streekplan Gelderland 2005. Kansen voor de regio's. Arnhem.

Provincie Gelderland, 2006a. Streekplanuitwerking Kernkwaliteiten Waardevolle Landschappen. Arnhem

Provincie Gelderland, 2006b. Landschapsboek, inspiratiebron voor denkers en doeners. Arnhem.

Provincie Gelderland, 2007. Streekplanuitwerking Nationale Landschappen. Arnhem.

Provincie Gelderland, 2008a. Jaarverslag 2008 Actieplan Ruimtelijke Kwaliteit 2008 – 2011. Arnhem.

Provincie Gelderland, 2008b. Aanpakken en Aanpassen. Gelders Klimaatprogramma 2008-2011. Arnhem.

Provincie Gelderland, 2009. Jaarprogramma 2009 Actieplan Ruimtelijke Kwaliteit 2008 – 2011. Arnhem.

Provincie Overijssel, 2006. Beleidskader Groene en Blauwe diensten 2006. Overijssel (kans)rijk in het groen. Zwolle.

Rienks, W.A., W.J.H. Meulenkamp, D. de Jong, R.J.W. Olde Loohuis, P.F.M.M. Roelofs, W. Swart & T.A. Vogelzang, 2008. Grootchalige landbouw in een kleinschalig landschap. Alterra. Wageningen.

Rinnooy Kan, A.H.G., H.E. Bakker, L.C. Brinkman, S.R.A. van Eijck, L.O. Fresco & J.H.J. Zegeering Hadders, 2008. Landschap verdient beter! Advies van de Task Force Financiering Landschap Nederland.

Ruiter, K.J. de & M.J. Dumont, 2007. Het emotionele landschap. *Blauwe Kamer* 2007/5: 60-62.

Vereniging Nederlands Cultuurlandschap, 2006. Nederland weer Mooi. Deltaplan voor het landschap. Beek-Ubbergen