

Nieuwe tijden voor het landschapsbeleid?

Op een moment dat Nederland in crisis verkeert, dereguleerde het kabinet Rutte I het grootste deel van het rijksbeleid voor het landschap. Wij betogen dat er vooralsnog weinig verandert, omdat de rol van het rijk beperkt was. Tegelijkertijd zien wij een verschuiving optreden in de wijze waarop decentrale overheden sturen op landschappelijke kwaliteiten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit biedt een nieuw perspectief voor het oplossen van het hardnekkige probleem rond landschapsbeheer en -ontwikkeling via private middelen.

Het grootste deel van het landschapsbeleid van de rijksoverheid kwam ten einde met de ondertekening van het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van het kabinet Rutte I. Nationale Landschappen, rijksbufferzones, snelwegpanorama's en investeringen in groene recreatieve gebieden om de stad (RodS) werden geschrapt (VVD & CDA, 2010). Ook het algemene landschapsbeleid van het rijk kwam ten einde. Het rijk houdt alleen beleid voor verschillende categorieën cultureel erfgoed overeind (OCW & IenM 2011; Dessing & Pedroli, dit nummer). Bij landschap wordt, net als bij natuurbeleid, veel over decentralisatie gesproken, maar bij landschap lijkt vooral sprake van deregulering waarbij het minder beschermd wordt dan voorheen. Deze ingrijpende beleidswijziging vindt plaats in een context van kwaliteitsvermindering van het Nederlandse landschap (PBL, 2009; 2010). Wat zal de impact van deze beleidswijziging zijn? Hoe reageren de provincies en wat zijn de mogelijke consequenties? Dit zijn de vragen die Alterra Wageningen UR voor de Balans van de Leefomgeving 2012 (PBL, 2012) heeft geanalyseerd.

Wij hanteren een ander perspectief dan Dessing & Pedroli in het voorgaande artikel. Zij analyseren hoe deregulatie van het nationale landschapsbeleid zich verhoudt tot de Europese Landschapsconventie (ELC) en concluderen dat Nederland niet meer voldoet aan de verdragsvoorwaarden. Wij kijken naar de wijze waarop provincies landschapsbeleid invullen. Het onderzoek heeft geleid tot een tekstbijdrage in de Balans van de Leefomgeving 2012. In dit artikel gaan wij dieper op de resultaten in.

Onderzoeksrapport

Het onderzoek heeft zich volledig gericht op mogelijke verschuivingen van het provinciale landschapsbeleid als gevolg van de deregulatie door het rijk. Er is daarbij ook onderzocht hoe provincies om willen gaan met private initiatieven, omdat die naar onze verwachting een steeds grotere rol zullen gaan spelen (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2012). De nadruk ligt hier echter niet op. De onderzoeksmethode bestaat uit een documentanalyse (rapporten, persberichten, kamerstukken), aangevuld door 16 interviews met ambtenaren van het rijk, alle 12 provincies en één medewerker van Landschapsbeheer Nederland. Hiermee is inzicht verkregen in de mate waarin en de manier waarop provincies hun koers aan het herzien zijn. Verder is in de analyse gekeken naar welke discoursen (Hajer, 1995) te onderscheiden zijn over het landschapsbeleid van de nabije toekomst. Tijdens de interviews is de rol van de ELC niet expliciet genoemd door de geïnterviewden, behalve door de medewerker van Landschapsbeheer Nederland. Veel van de interviews zijn gecombineerd met die van een vergelijkbaar onderzoek naar de reactie van provincies op veranderingen in het natuurbeleid (Kamphorst & Coninx, in voorbereiding; Gerritsen *et al.*, in voorbereiding).

Bouwwerk van het landschapsbeleid

Tot medio 2010 waren de rijksambities voor het landschap, onderscheiden naar algemeen beleid en gebiedenbeleid, vastgelegd in de Nota Ruimte en de Agenda

WIM NIEUWENHUIZEN,
ALWIN GERRITSEN &
INGRID CONINX

Ing. W. Nieuwenhuizen
Alterra, Wageningen UR,
Postbus 47, 6700 AA
Wageningen
wim.nieuwenhuizen@wur.nl
Drs. A.L. Gerritsen
Alterra, Wageningen UR
Drs. I. Coninx
Alterra, Wageningen UR

Foto **Tjitte Jan Hogeterp** doorhetoogvandelens.nl. Oudemirdum (Gaasterland) in Nationaal Landschap Zuidwest Fryslân. De kernkwaliteiten van dit Landschap zijn historische landschapselementen (stuwwallen, kliffen, dijken, verkavelingspatronen) en het schaalcontrast van zeer open (70% van de oppervlakte) naar besloten. Het groene karakter (1,2%) beperkt zich tot het Gaasterland. Bron: compendiumvoordeleefomgeving.nl

Vitaal Platteland. De provincies hadden een eigen landschapsbeleid naast dat van het rijk. Het algemene landschapsbeleid had tot doel: behoud en versterking van de basiskwaliteit van het landschap (VROM *et al.*, 2006). De uitwerking en financiering van dit beleid werd aan provincies en gemeenten overgelaten. Een belangrijk onderdeel van het gebiedenbeleid betrof de 20 Nationale Landschappen die door het rijk waren aangewezen. Dit beleid was door het rijk uitgewerkt met globale begrenzingen, kernkwaliteiten met ruimtelijke beperkingen en bijbehorende financiering. Provincies werd gevraagd de kernkwaliteiten uit te werken en extra eigen middelen in te zetten. Het was zeker niet de bedoeling van het rijk om deze gebieden op slot te zetten, maar juist om ontwikkeling te stimuleren met behoud van de landschappelijke kwaliteiten.

Het beleid voor de rijksbufferzones heeft zijn oorsprong in 1958 (Bervaes *et al.*, 2001) en was daarmee het langst lopende beleid voor behoud van open ruimte en de ontwikkeling van recreatieve kwaliteiten. De voormalige rijksbufferzones liggen tussen grote steden en moesten voorkomen dat deze aan elkaar groeien.

Motivatie deregulatie

De bewustwording onder ambtenaren en bestuurders dat het gebiedenbeleid bestond uit een groot aantal elkaar overlappende categorieën, betekende het einde van het landschapsbeleid als rijksbelang. Het kabinet Balkenende IV ging op zoek naar complexiteitsreductie en koos onder meer voor verkleining van het aantal beleidscategorieën. Deze koerswijziging werd met de komst van het kabinet Rutte I concreet uitgewerkt in de Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte (SVIR). Daar valt te lezen dat er “teveel sprake was van bestuurlijke drukte, ingewikkelde regelgeving of een sectorale blik” (IenM, 2012). In een debat met de Tweede Kamer stel-

de de minister van IenM dat Nationale Landschappen belemmerend werken voor plannen van ondernemers en niets toevoegen aan wat al is beschermd via Natura 2000, Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en andere beleidscategorieën (IenM, 2011).

Een minder formele aanleiding voor deregulatie was vermoedelijk het punt dat de minister van VROM regelmatig door de Tweede Kamer ter verantwoording werd geroepen in verband met regionale ontwikkelingen in Nationale Landschappen en rijksbufferzones. Vaak ging het dan over de vraag of de provincies het rijksbeleid goed interpreteerden en uitvoerden. Dit leverde veel discussies op, bijvoorbeeld rond de wegaanleg van de Centrale As in het Nationaal Landschap Friese Wouden (Tweede Kamer, 2008).

Resterende rijksbetrokkenheid

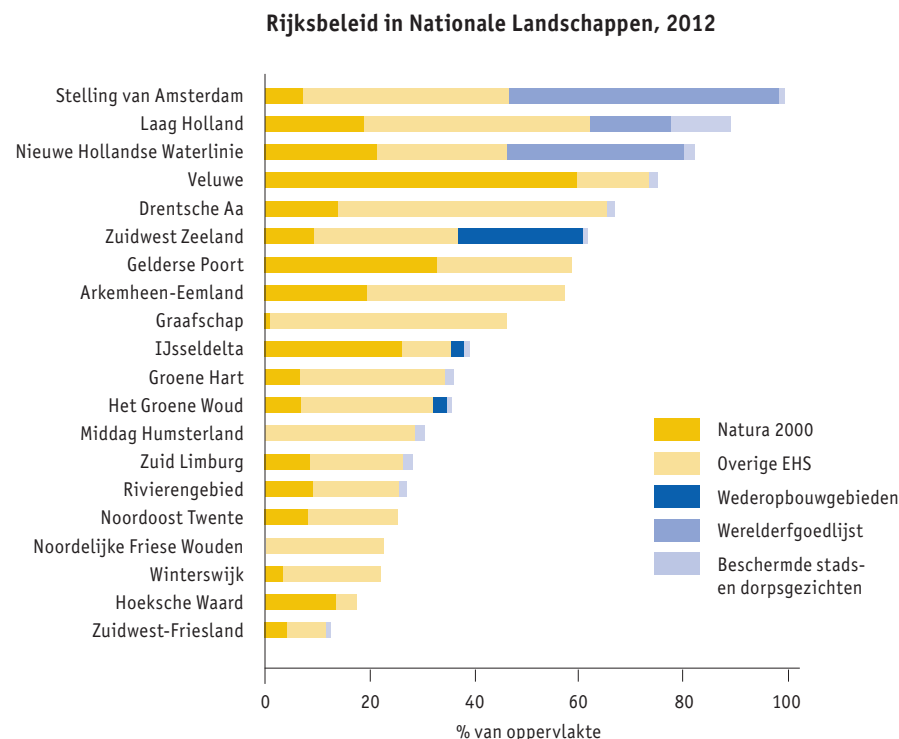
Uit bovenstaande mag niet het beeld ontstaan dat het rijk het eigen gebiedenbeleid volledig afschaft. Het houdt een verantwoordelijkheid voor verschillende categorieën cultureel erfgoed, zoals beschermde stads- en dorpsgezichten, gebieden op de Werelderfgoedlijst van UNESCO en een nieuwe categorie van Wederopbouwgebieden (IenM, 2012; OCW & IenM, 2011). Deze laatste betreft gebieden die de maatschappelijke dynamiek van de wederopbouw van Nederland na de Tweede Wereldoorlog verbeelden. Samenvattend heeft het rijk haar beleid voor cultureel erfgoed geïntensiveerd en voor het landschap in brede zin gedereguleerd. Daarnaast blijft het rijk ook betrokken bij het gedecentraliseerde EHS-beleid als resultaatsverantwoordelijke voor het Natura 2000-beleid en via het agrarisch en particulier natuur- en landschapsbeheer buiten de EHS. Hoewel het hier formeel om natuurbeleid gaat, gaat van dit beleid ook een beschermende werking tegen bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe bebouwing uit.

Om in beeld te brengen dat het rijk ook in de Nationale Landschappen nog een belang houdt, is de overlap van de resterende nationale gebiedscategorieën voor de groene ruimte met de voormalige Nationale Landschappen bepaald. Dan blijkt dat er acht Nationale Landschappen zijn waar het rijk voor meer dan 50% van de oppervlakte een rol blijft vervullen via het resterende rijksbeleid, zie figuur 1. Deze figuur maakt ook duidelijk dat er Nationale Landschappen zijn waar het rijk nauwelijks nog een ruimtelijke verantwoordelijkheid heeft. En naast de verantwoordelijkheden in het groene domein heeft het rijk ook nog andere verantwoordelijkheden in de Nationale Landschappen, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van infrastructuur als de A4 in Midden Delfland.

Provinciaal landschapsbeleid

Over het algemene rijkslandschapsbeleid waren de landschapsmedewerkers van de provincies kort: nauwelijks uitgewerkt, nauwelijks financiële middelen. Het wegvallen daarvan is dus geen aanleiding voor aanpassing van het provinciale landschapsbeleid. Een uitzondering hierop is de rijksbijdrage aan provinciale organisaties voor landschapsbeheer die liep via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het schrappen daarvan vormt een directe bedreiging voor het voortbestaan van deze organisaties. Het al dan niet aanvullen van deze gelden door de provincies was tijdens onze interviewronde nog onderwerp van gesprek. Regelmatig kwam naar voren dat deze organisaties zich in de toekomst anders zouden moeten opstellen en ook moeten zoeken naar andere vormen van financiering, bijvoorbeeld door samenwerking met private partijen.

Alle geïnterviewde provinciale landschapsmedewerkers gaven aan het beleid voor de Nationale Landschappen te willen voortzetten. Zij zien deze landschappen als een 'sterk merk' en richten zich in de eerste plaats op de so-



ciaaleconomische ontwikkeling ervan. De landschapswaarden dragen hieraan bij. De uitwerking en bescherming van de kernkwaliteiten is veelal afgerond. Provinciale medewerkers maken zich zorgen over het wegvallen van rijks gelden voor de Nationale Landschappen, al werd daar vaak bij opgemerkt dat de rijksbijdrage onvoldoende was om de ambities waar te kunnen maken. Zo ontving de provincie Overijssel in de periode 2007-2013 drie miljoen euro van het rijk voor haar Nationale Landschappen. Zelf vulde ze dit bedrag aan met circa 26 miljoen euro (Rekenkamer Oost-Nederland, 2010). Vooral provincies die geen extra inkomsten hebben uit de verkoop van energiebedrijven, vragen zich af of er voldoende budget overblijft om te

Figuur 1 het rijk blijft een belang houden in een groot aantal Nationale Landschappen via de overgebleven beleids categorieën voor cultureel erfgoed en natuur. Overige EHS staat voor de EHS buiten Natura 2000-gebieden (PBL, 2012).

Figure 1 the national government keeps a role in a substantial number of Landscapes of National importance (Nationale Landschappen) by means of remaining policy categories for cultural heritage and nature.



Foto **Barend Hazeleger**
bvbeeld.nl. Plantage
Willem III in Nationaal
Park Utrechtse Heuvelrug.

investeren in versterking en beheer van de Nationaal Landschappen.

De provinciale medewerkers zien een situatie ontstaan, waarbij ruimtelijke ontwikkeling de gelegenheid zal geven om ook landschapswaarden te versterken. Naast bescherming wordt volop ingezet op visievorming door het faciliteren van ontwerpateliers. Veel provincies integreren landschapsbeheer met architectuur- en cultureel erfgoedbeleid. Ook lijkt er sprake te zijn van een verregaande integratie in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Provincies waren hier al mee bezig en gaan er mee door, ondanks teruglopende budgetten.

Over het handhaven van rijksbufferzones bestond ten tijde van de interviews nog niet veel duidelijkheid. Dat was nog onderwerp van provinciale politiek. Alleen Zuid-Holland had zich al uitgesproken voor aanwijzing van de voormalige rijksbufferzones als apart aandachtsgebied. Gelderland gaf aan door te gaan met de ontwikkeling van park Lingezegen. En Limburg,

Utrecht en Noord-Brabant zeiden de voormalige rijksbufferzones te gaan beschermen via ruimtelijke beperkingen, zonder de gebieden nog apart te begrenzen als bufferzone. De eerste signalen wijzen erop dat er meer gebouwd zal worden. Zo heeft Noord-Holland 875 woningen gepland in de voormalige rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend, in ruil voor een financiële bijdrage voor groen en recreatieve functies. En Fun Valley, een plan van 58 hectare met circa 15 hectare bebouwing voor winkels en recreatieve voorzieningen, is geprojecteerd in de voormalige rijksbufferzone Amsterdam-Haarlem.

Discoursen toekomstig landschapsbeleid

Provincies gaan vooralsnog door met landschapsbeleid, ook al heeft het rijk dit grotendeels gedereguleerd. Dat biedt geen garantie voor de toekomst. Provincies zullen hun landschapsbeleid de komende jaren waarschijnlijk aanpassen. Op basis van onze analyse onderscheiden we drie discoursen over het landschapsbeleid in de nabije toekomst. Deze discoursen zijn niet nieuw, maar zijn de afgelopen jaren in een ander daglicht komen te staan en gaan verschuiven onder invloed van het veranderende rijkslandschapsbeleid en maatschappelijke tendensen. Het eerste discours gaat uit van bescherming van door experts benoemde en wetenschappelijk onderbouwde kwaliteiten. Landschapskwaliteit wordt gezien als een algemeen belang dat via ruimtelijke ordeningsinstrumenten beschermd moet worden. Een deel van de respondenten omarmt deze denkrichting. Wel zien ze dat de tijden minder gunstig zijn geworden. Dit discours is door het aantreden van Rutte I versterkt op het terrein van het cultureel erfgoed.

Het tweede discours zet in op ruimtelijke ontwikkelingen die de kernkwaliteiten van het landschap versterken. Het landschap dicht bij markt en burgers, dat wordt

als positief gezien. Binnen dit discours zijn de gemeenten primair aan zet en faciliteren provincies een landschapsvriendelijke ruimtelijke ontwikkeling. Dit discours bestond al, maar lijkt nu veruit dominant te zijn. Het derde discours ziet landschappelijke kwaliteiten vooral als een resultante van ruimtelijke ontwikkelingen. Landschap is waardevol, maar mag geen hinder nis zijn voor ruimtelijke ontwikkeling. Wel wordt ingezien dat landschapskwaliteit kan bijdragen aan economische ontwikkeling en dus een bron van inkomen kan zijn. Ook dit discours komt op en is vooral herkenbaar bij het rijk, maar ook bij bestuurders en medewerkers van provincies met meer economisch gerichte dossiers.

Conclusies en discussie

Omdat het rijk zich nauwelijks direct bemoeide met de financiering en regulering van het landschapsbeleid zal deregulering van het rijkslandschapsbeleid op de korte termijn geen grote gevolgen hebben. Een uitzondering zijn mogelijk de voormalige rijksbufferzones, waar nu al nieuwe bouwprojecten lijken op te komen.

Het voormalige rijksbeleid voor het landschap zorgde voor regionale bewustwording van de verschillende kwaliteiten: “Het beleid voor de Nationale Landschappen bevordert het bewustzijn van gebiedswaarden en is aanjager van nieuwe gebiedsallianties” (Groffen *et al.*, 2010). Met het grotendeels wegvallen van het rijksbeleid in de Nationale Landschappen zal deze bewustwording echter niet van vandaag op morgen verdwijnen.

Een groter probleem is het wegvallen door heroriëntatie en de crisis van publieke gelden voor beheer en ontwikkeling. Bovendien vragen zowel rijk als provincies zich steeds vaker af, of financiering van landschapsbeheer wel een publieke taak is. Moet landschap gezien worden als een collectief of als een sociaal goed (Klamer, 2011)? Ontwikkelingen waarbij burgers en bedrijven het land-

schap willen beheren of versterken, kunnen rekenen op steeds meer instemming.

Veel landschapsmedewerkers zijn sceptisch over de mogelijkheden om landschapsbeheer via private middelen te regelen en hopen toch vooral op publiek geld. Maar provincies leggen steeds vaker een private rol bij ontwikkeling van landschap op. Concrete uitwerkingen zijn vormen van ruimtelijk beleid waarbij initiatiefnemers ontwikkelingsruimte krijgen in ruil voor tegenprestaties. Deze ontwikkelingsplanologie staat sinds de Nota Ruimte veel in de belangstelling. Overijssel heeft het principe ver doorgevoerd en vraagt standaard een bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit in ruil voor planologische ruimte (Provincie Overijssel, 2010). Een grotere betrokkenheid van bedrijven bij beheer en ontwikkeling van het landschap biedt kansen, maar zal niet hetzelfde opleveren als het oude landschapsbeleid. Ondernemingen dragen soms bij aan duurzame ontwikkeling en zien een aantrekkelijk landschap in een aantal gevallen als onderdeel van hun bedrijfsmodel. Dit geldt echter nog vooral voor multifunctionele landbouwbedrijven (Gerritsen & Nieuwenhuizen, 2012.), al lijkt hiervoor ook in andere sectoren potentie te zijn. Het is wel de vraag of deze koppeling van economische ontwikkeling aan de verhoging van landschappelijke kwaliteiten goed functioneert in tijden van economische crisis. Daar waar economische ontwikkeling ontbreekt, ontstaat ook geen financiële ruimte voor een verbetering van de landschapskwaliteit. Dat is vooral een probleem in gebieden waar een verbeterslag nodig is, en minder in gebieden die gebaat zijn bij behoud van de bestaande kwaliteit. Daarnaast zijn er minder koppelingsmogelijkheden met andere beleidsdossiers doordat er ook bezuinigd wordt op het budget van andere aanjagers voor gebiedsontwikkeling als de Ecologische Hoofdstructuur en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Summary

New times for landscape policies?

Wim Nieuwenhuizen, Alwin Gerritsen & Ingrid Coninx
provinces, National Landscapes, National buffer
zones, decentralisation

The First Rutte cabinet deregulated most of the
Dutch national landscape policy, at a time when the

Netherlands was in economic crisis and investments
in landscape quality were made dependent to eco-
nomic development. We state that on the short term
there will be little change in practice because the role
of the national government was limited and that it is
time for a new view on Dutch landscape policy, with
a stronger role for private stakeholders.

Literatuur

Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal, 2001. Rijksbufferzones, Verleden, heden en toekomst, Alterra, Alterra-rapport 360, Wageningen.

Dessing, E.G.M. & G.B.M. Pedrolì, dit nummer. Voldoet Nederland nog wel aan de Europese Landschapsconventie? Landschap 30/1: 15-19.

Gerritsen A.L., I.M. Bouwma, D.A. Kamphorst & I. Coninx, in voorbereiding. Metagovernance in het natuur- en landschapsbeleid.

Gerritsen, A.L. & W. Nieuwenhuizen, 2012. Multifunctionele landbouw heeft potentie voor zelfsturend natuurbeleid. Landschap, 29/4: 189-194.

Groffen, B., M. Bakx, M. de Lange, H. Tiessen & S. de Vuyst, 2010. Beleidsevaluatie Nationale Landschappen. Royal Haskoning, Nijmegen.

Hajer, M., 1995. The politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford, Oxford University Press.

IenM, 2011. Verslag notaoverleg Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, TK 32 660nr 49, datum 12 december 2011. Den Haag

IenM, 2012. Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag.

Kamphorst, D.A. & I. Coninx, in voorbereiding. Neo-liberal transitions in nature policy in the Netherlands.

Klamer, A. 2011. Natuur en landschap zijn geen zaak van de belastingbetaler. In: Zoeken naar de derde weg: Beschouwingen over de positie van natuur en landschap in Nederland. Wageningen. Alterra/Bureau Bint.

OCW & IenM, 2011. Kiezen voor karakter: Visie erfgoed en ruimte. Ministerie van OCW, Den Haag.

Provincie Overijssel, 2010. Werkboek Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving: Ruimtelijke kwaliteitsprincipes toepassen in de praktijk van de ruimtelijke ordening in Overijssel. Provincie Overijssel, Zwolle.

PBL, 2009. Natuurbalans 2009. Bilthoven/Den Haag. Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, 2010. Balans van de Leefomgeving. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL, 2012. Balans van de Leefomgeving. Den Haag/Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

Rekenkamer Oost-Nederland, 2010. De aanhouder wint: Onderzoek naar Nationaal Landschappenbeleid van de provincie Overijssel. Deventer. Rekenkamer Oost-Nederland.

Tweede Kamer, 2008. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden. Tweede Kamer. Vergaderjaar 2007-2008, Kamerstuk 0708tkkvr1956. Den Haag. SDU Uitgevers.

VROM, LNV, VenW & EZ, 2006. Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. Den Haag.

VVD & CDA, 2010. Vrijheid en verantwoordelijkheid: Regeerakkoord VVD-CDA, bijlage begrotingsbeleid. Den Haag.