



Weinig verdriet bij afscheid rijkslandschapsbeleid

Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte kwam er een einde aan grofweg een halve eeuw rijkslandschapsbeleid. Hoewel dit tot de nodige commotie leidde, is het de vraag of er veel verloren is gegaan. Het beleidsveld staat als zwak te boek. Dat is gezien de wijze waarop het was ingevuld, ook niet zo verwonderlijk. Tijd voor een nieuwe aanpak?

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte dereguleert het kabinet het landschapsbeleid. Het beschouwt landschap niet langer als een rijkstaak en laat het aan andere overheden om te besluiten of zij hierin voor zichzelf een taak zien (IenM, 2012). Het besluit riep kritiek op. Het landschap werd te vondeling gelegd, aldus rijksadviseur Landschap en Water Eric Luiten (Van Duinhoven, 2014). Doordat de rijksoverheid het beleid stopt, in plaats van het te decentraliseren, zou Nederland niet langer voldoen aan de afspraken in de Europese Landscapsconventie (Dessing & Pedrol, 2013). Hoewel toenmalig Staatssecretaris van Economische Zaken Dijkema aanvankelijk weinig bereid leek het rijk weer een rol te geven (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, Handelingen 2014-2015, nr. 36), denken ambtenaren van datzelfde ministerie sinds kort toch na over een mogelijke rijksvisie voor het landschap. Signalen zijn echter dat, als er al zo'n visie komt, dit niet een beleidsnota in de traditionele zin zal worden. Daarmee lijkt een eind gekomen aan ongeveer een halve eeuw rijksbeleid voor het landschap. Of dat een groot verlies is, is nog maar de vraag. Het beleidsveld krijgt weinig lovende recensies. Kwalificaties variëren van “een relatief zwak beleidsveld” (RLG, 2005), “te zacht en te vaag” (Kuiper et al., 2008) tot “weinig consistent en krachtadig” (Janssen et al., 2007). Er is volgens de laatste vooral een papieren beleid gevoerd waarin alsmatig nieuw beleid werd ingezet voordat het lopende beleid feitelijk was geïmplementeerd. Gebiedscategorieën en beleidslijnen rolden als het ware over elkaar heen. Hoewel beleid zelden het eeuwige

leven heeft, was de dynamiek in het landschapsbeleid wel heel erg groot. Het bleef daarmee steken in de fasen van probleem(h)erkenning en beleidsvorming uit de zogeheten beleidslevencyclus (Winsemius, 1986). Het zijn fasen die gekenmerkt worden door weinig overeenstemming over de richting van het beleid.

Het landschapsbeleid ontwikkelde zich min of meer gelijktijdig met het natuurbeleid. Beide beleidsvelden ontstonden uit de maatschappelijke zorg die begin twintigste eeuw opkwam over het effect dat landbouw, industrialisatie en verstedelijking hadden op natuur en landschap (Van der Windt, 1995). En beide hadden ook min of meer dezelfde doelen: het behouden van bijzondere waarden. De verschillen tussen de resultaten van het landschaps- en het natuurbeleid zijn echter frappant. Neem de Ecologische Hoofdstructuur, tegenwoordig Natuurnetwerk Nederland genoemd. Het beleid hiervoor wordt, sinds de introductie ervan in 1990, behoorlijk doelgericht uitgevoerd (RLI, 2013). Het resultaat is dat er in 2012 bijna 60.000 hectare nieuwe natuur was ontwikkeld en er voorzichtige tekenen van natuurherstel zijn te melden (PBL, 2014). Hoe komt het dat het landschapsbeleid zo'n ander beeld laat zien?

De traditie van behouden en veiligstellen

Bij de opkomst van de natuurbescherming in Nederland, aan het begin van de twintigste eeuw, speelde het behoud en veilig stellen van natuurgebieden een centrale rol (Gorter, 1986, Van der Windt, 1995). Het middel was aankopen. Het meest bekende voorbeeld is de aankoop

JOEP DIRKX

- rijkslandschapsbeleid
- deregulering
- rol provincie
- Nationale Landschappen

Ir. G.H.P. Dirx WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Joep.dirx@wur.nl

Foto Marije Louwma. Schokland, voorbeeld van een geconserveerd landschap.

van het Naardermeer door de kersverse Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in 1905. Ze voorkwam daarmee dat het Naardermeer in gebruik werd genomen als vuilstort.

Met de benaming *natuurmonument* legden de natuurbeschermers van het eerste uur een link met de al bekende historische monumenten. Natuurmonumenten waren, zo betoogde men, net als historische monumenten, van grote waarde voor de ontwikkeling en beschaving van een volk (Van der Windt, 1995). En net als bij historische monumenten lag het accent op behoud.

Hoewel de aandacht zich aanvankelijk toespitste op het veiligstellen van natuurgebieden, kwam ook de aantasting van cultuurlandschappen in beeld. De in 1932 opgerichte Contact-Commissie inzake Natuurbescherming, waarin verschillende organisaties samenwerkten, veranderde dan ook in 1941 haar naam in Contact-Commissie voor Natuur- en Landschapsbescherming. Landschapsbescherming bleek echter al snel wat anders dan natuurbescherming. Van der Windt (1995) en Dekker (2002) schetsen hoe de Contact-Commissie worstelde met de vraag wat landschap eigenlijk is en wat men er mee aan moest. Men liep al snel aan tegen een van de zaken die volgens Klijn en Veeneklaas (2007) hét probleem van landschap is: het is overal. Daar waar het bij natuurgebieden ging om afgebakende terreinen van behapbare omvang, ging het bij cultuurlandschappen – ook na selectie van de meest beschermingswaardige gebieden – om enorme arealen. Dat bleek bijvoorbeeld toen de Werkgroep Cultuurlandschappen van de Contact-Commissie in 1944 de zogeheten Urgentielijst van waardevolle cultuurlandschappen uitbracht. Die besloegen enorme arealen. Aankopen, zoals bij natuurgebieden gebruikelijk was, was geen reële optie.

Toch werd die optie niet meteen helemaal afgeschreven. In de Interimnota over de problematiek der landelijke

gebieden uit 1968 werd een voorstel uitgewerkt om kleine gedeelten van het Nederlandse landschap te selecteren en die te conserveren door er landschapsreservaten van te maken (Gorter, 1986). Deze reservaten zouden zo nodig kunnen worden aangekocht, zeker als er vergaande beperkingen voor het agrarisch gebruik zouden gaan gelden. Het bleef echter bij een voorstel. De agrarische sector had grote bezwaren tegen het idee, aankoop van grond in landschapsreservaten bleek financieel onhaalbaar en het plan de gronden na aankoop onder strikte voorwaarden in pacht uit te geven, bleek op juridische bezwaren te stuiten (Gorter, 1986).

Spagaat tussen behouden en ontwikkelen

Toen bijna 25 jaar later het voorstel werd gedaan twintig Nationale Landschapsparken in te stellen, waren er geen ambities meer om deze gebieden, of gedeelten ervan, aan te kopen (CRM, 1980). De Nationale Landschapsparken zouden in handen blijven van de private eigenaars, in de meeste gevallen agrariërs. Dit feit veroorzaakte bezorgdheid over de mogelijkheden de doelen te realiseren (Van Rijkevorsel, 1972).

In de tussentijd was er ook discussie ontstaan over de wenselijkheid landschappen te conserveren (Dekker, 2002). Wetenschappers en in hun kielzog beleidsmakers waren doordrongen geraakt van de continue dynamiek die landschappen kenmerkt. De discussie over behoud verschoof van het tegengaan van veranderingen naar het mede vormgeven ervan (Braaksma et al., 2010). Dit uitte zich in de plannen voor Nationale Landschapsparken waarin nadrukkelijk werd gesteld dat ontwikkelingen mogelijk moesten blijven. Via de ruimtelijke ordening zou moeten worden voorkomen dat de “wezenlijke karakteristieken van onze landschappen, welke toch als een waardevol cultuurgoed moeten worden beschouwd” verloren zouden gaan (CRM, 1980). Hoe dat precies zou

moeten bleef onuitgewerkt en tot ervaringen in de praktijk is het nooit gekomen. De landbouwsector had grote bezwaren tegen het idee en met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers en het opheffen van het ministerie van CRM verdwenen de Nationale Landschapsparken van tafel (Renes, 1999).

Ook de Nationale Landschappen, die het rijk ruim een kwart eeuw later op de kaart zette (VROM, 2006), zouden in handen blijven van private eigenaars, merendeels agrariërs. De landbouw zou er zelfs de drager moeten zijn van het cultuurlandschap. En ook hier zouden behoud en ontwikkeling samen moeten gaan. Hoe echter moest worden omgegaan met de onvermijdelijke spanning tussen de ontwikkeling die een op de wereldmarkt concurrerende landbouw vraagt en de ambitie de voor de Nationale Landschappen beschreven kernkwaliteiten te behouden, bleef onuitgewerkt (Dirkx, 2007).

Gebrek aan geld en regelgeving

Anders dan in het natuurbeleid – waar gebieden door aankoop konden worden afgezonderd ten behoeve van het natuurbehoud – werd het landschapsbeleid nadrukkelijk geïmplementeerd in gebieden waar de multifunctionaliteit werd gekoesterd. De ambitie het landschap te behouden stond daardoor tegenover de ambitie de landbouw de ruimte te geven zich te ontwikkelen. De landbouwsector had, als eigenaar van de grond, een stevige positie die werd ondersteund door het economische belang dat aan de sector werd toegekend en een krachtig landbouwbeleid.

Beleid dat weerstand moet bieden aan sterke tegenkrachten hoeft niet per definitie kansloos te zijn, zie het rijksbufferzonebeleid. Dit beleid, ingezet vanuit de ruimtelijke ordening, had tot doel te voorkomen dat de groene ruimte tussen snel verstedelijkende agglomeraties dicht zou slibben. Dankzij een krachtig instru-

mentarium met heldere regels bleek dit doel, ondanks de grote verstedelijkingsdruk, haalbaar (Bervaes et al., 2002).

Het is in dat opzicht opvallend dat het landschapsbeleid nauwelijks van instrumenten werd voorzien. Zo is de algemene kritiek op het Nationale Landschappenbeleid dat er te weinig geld en regelgeving voorhanden was om het uit te kunnen voeren (RLG, 2005; Janssen et al., 2007; Kuiper et al., 2008; Groffen et al., 2010). De reden waarom het beleid niet van instrumenten werd voorzien staat helaas niet in de nota's. We kunnen er slechts naar gissen. Misschien was het omdat regels nu eenmaal per definitie beperkingen met zich meebrengen, ook als ze erop gericht zijn ruimte te laten voor ontwikkeling. Anders zouden ze immers zinloos zijn. Een voorbeeld is het convenant waarin agrariërs en landschapsbeschermers in Middag-Humsterland afspraken vastlegden over het behoud van de hoofdstructuur van de karakteristieke verkaveling (provincie Groningen, 2007). Hoewel deze hoofdstructuur ruimte voor ontwikkeling biedt, bijvoorbeeld in de vorm van perceelvergroting, legt ze daar ook beperkingen aan op.

Zulke beperking waren kennelijk niet acceptabel. De Nationale Landschappen en al die andere beleidscategorieën die werden opgetuigd, werden nauwelijks van geld en regels voorzien, hadden daardoor nauwelijks impact en werden vaak, nog voordat het beleid goed en wel was geïmplementeerd, weer opgegeven.

Nieuwe fase, nieuwe kansen?

Veel reden tot verdriet over het verdwijnen van het rijkslandschapsbeleid is er dus eigenlijk niet. Temeer niet omdat hiermee geen einde komt aan het landschapsbeleid. In feite was dat al in hoge mate gedecentraliseerd en gedereguleerd (Gerritsen et al., 2015). Zo lag de implementatie van het beleid voor Nationale Landschappen al



Foto **Marije Louwsma**

bij de provincies en blijken verschillende provincies het beleid ook gewoon voort te zetten. Ze kiezen daarbij echter wel voor een nieuwe aanpak waarin het landschapsbeleid niet op zichzelf staat, maar meelift met ruimtelijke ontwikkelingen (Nieuwenhuizen *et al.*, 2013). Bij het verlenen van vergunningen voor ruimtelijke ontwikkelingen, stellen provincies als voorwaarde, dat er ook geïnvesteerd wordt in de kwaliteit van het landschap. Dit is als het ware een nieuwe stap in een leerproces dat het landschapsbeleid vanaf het begin van de twintigste eeuw lijkt te hebben doorlopen: van aanvankelijk behoud door conservering, via behoud door ontwikkeling, naar de huidige praktijk, waarin landschapskwaliteit als een aspect van ruimtelijke ontwikkeling wordt benaderd. De aandacht voor het landschap verschuift hiermee van de objectgerichte benadering waarmee het begon, naar een meer facetmatige aanpak (Klijn & Veeneklaas 2007). Het beleid krijgt daarmee een betere aansluiting bij de in de wetenschap gangbare opvatting

dat het landschap geen opzichzelfstaand fenomeen is, maar de dynamische uitkomst van het gebruik van de ruimte voor landbouw, mobiliteit, wonen, werken, energievoorziening etc.

Is de verandering ook een verbetering? Er zijn zowel plus- als minpunten. Pluspunten zijn dat we misschien uit de lastige spagaat van behoud door ontwikkeling verlost worden, nu ontwikkeling de motor wordt voor aandacht voor landschapskwaliteit, en dat de provincies wel zullen zorgen voor de instrumenten die het rijksbeleid zo node miste, als zij investeren in kwaliteit als harde voorwaarde verbinden aan vergunningen. Een belangrijk minpunt is dat niet de provincies, maar het rijk zich heeft gecommitteerd aan de Europese Landschapsconventie (ELC). Omdat het rijk het landschapsbeleid niet heeft gedecentraliseerd, maar gedereguleerd, heeft het geen mogelijkheden invloed uit te oefenen op wat de provincies aan landschapsbeleid doen en zo te borgen dat Nederland de afspraken in de ELC nakomt. Volgens een recent advies van de Rijksadviseur Landschap en Water leidt de provinciale aanpak ook tot versnippering (Luiten, 2015). Daarnaast is het de vraag of alle kwaliteiten in het landschap wel gebaat zijn bij ontwikkeling en of ruimtelijke ontwikkelingen wel voldoende de kwaliteiten kunnen borgen waar vooral een behoudsopgave speelt (Dirkx 2007).

De praktijk zal uitwijzen hoe dit uitpakt. De geschiedenis leert echter dat de weg terug naar een sectoraal landschapsbeleid, hinkend op tegenstrijdige ambities en zonder werkbaar instrumentarium, niets oplevert.

Dank

Dank gaat uit naar Froukje Boonstra, Hans Farjon, Paul Hinssen en Frank Veeneklaas en naar de redactie van LANDSCHAP voor hun waardevolle opmerkingen en

Literatuur

- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma & J. Onderstal, 2002.** Rijksbufferzones: verleden, heden en toekomst. Wageningen. Alterra, Alterra-rapport 360.
- Braaksma, P., H. Renes, T. Spek & T. Weijschedé, 2010.** Het historische cultuurlandschap in Nederland. Stand van zaken in onderzoek, onderwijs en beleid 2010. Historisch Geografisch Tijdschrift 28: 8-27.
- CRM, 1980.** Nota Nationale Landschapsparken. Eindadvies Nationale Landschapsparken. Den Haag. Staatsuitgeverij.
- Dekker, J.N.M., 2002.** Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming. Utrecht.
- Dessing, E.G.M. & G.B.M. Pedroli, 2013.** Voldoet Nederland nog wel aan de Europese Landschapsconventie. Landschap 30/1: 15-19.
- Dirx, J., 2007.** Landbouw in nationale landschappen: drager van het cultuurlandschap? Landschap 24/2: 88-98.
- Duinhoven, G. van, 2014.** Landschapsbeleid gaat als hete aardappel rond. Landwerk 14 nr. 3: 32-33.
- Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, I.M. Bouwma, I. Coninx & W. Nieuwenhuizen, 2015.** Sturen op netwerkkenmerken in natuur- en landschapsbeleid. Landschap 32/1: 17-23.
- Gorter, H.P., 1986.** Ruimte voor natuur. 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst. 's-Graveland. Vereniging tot behoud van natuurmonumenten in Nederland.
- Groffen, B., M. Bakx, M. de Lange, H. Tiessen & S. de Vuyst, 2010.** Beleidsevaluatie Nationale Landschappen: het succes van de Nationale Landschappen: tussenstand 'ja, mits'. Nijmegen. Royal Haskoning.
- IenM, 2012.** Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Den Haag. Ministerie van Infrastructuur en Ruimte.
- Janssen, J., N. Pieterse & L. van den Broek, 2007.** Nationale Landschappen. Beleidsdilemma's in de praktijk. Rotterdam/Den Haag. NAI-uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Klijn, J.A. & F.R. Veeneklaas, 2007.** Anticiperend landschapsbeleid. Deel 1, Drijvende krachten. Wageningen. Alterra, Alterra-rapport nr. 1557.
- Kuiper R., P. van Egmond, S. de Groot, H. Farjon, H. van den Heiligenberg, W. Nieuwenhuizen, D. Snellen & J. Dirx, 2008.** Landschap beschermen en ontwikkelen. Evaluatie en beleidsopties. Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.
- Luiten, E., 2015.** Landschapsbeleid Provincies. Den Haag. College van Rijksadviseurs. Briefadvies 11 november 2015, kenmerk CRA-20151111.
- Nieuwenhuizen, W., A.L. Gerritsen & I. Coninx, 2013.** Nieuwe tijden voor het landschapsbeleid? Landschap 30/1: 21-26.
- PBL, 2014.** <http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2014/natuur/verwerving-en-inrichting-nieuwe-natuurnetwerk-nederland-%28nnn%29> (geraadpleegd april 2015).
- Provincie Groningen, 2007.** Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Middag-Humsterland 2007-2013. Basisdocument. Groningen. Provincie Groningen.
- Renes, J., 1999.** Landschappen van Maas en Peel. Een toegepast historisch-geografisch onderzoek in het streekplangebied Noord- en Midden-Limburg. Maastricht. Maaslandse Monografieën.
- RLG, 2005.** Nationale landschappen: vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale Landschappen. Amersfoort. Raad voor het Landelijk Gebied, Publicatie RLG 05/1.
- RLI, 2013.** Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid. Den Haag. Raad voor de Leefomgeving.
- Rijckevorsel, F.C.M. van, 1972.** De ontwikkeling van nationale landschapsparken in Nederland. 's-Gravenhage. Rijksplanologische Dienst, Publicatie 72-2.
- Windt, H.J. van der, 1995.** En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990. Amsterdam/Meppel. Boom.
- Winsemius, P., 1986.** Gast in eigen huis; beschouwingen over milieumanagement. Alphen aan den Rijn. Samson, H.D. Tjeenk Willink.