

Lessen uit het buitenland

Bescherming Nationale Landschappen vergt cultuuromslag

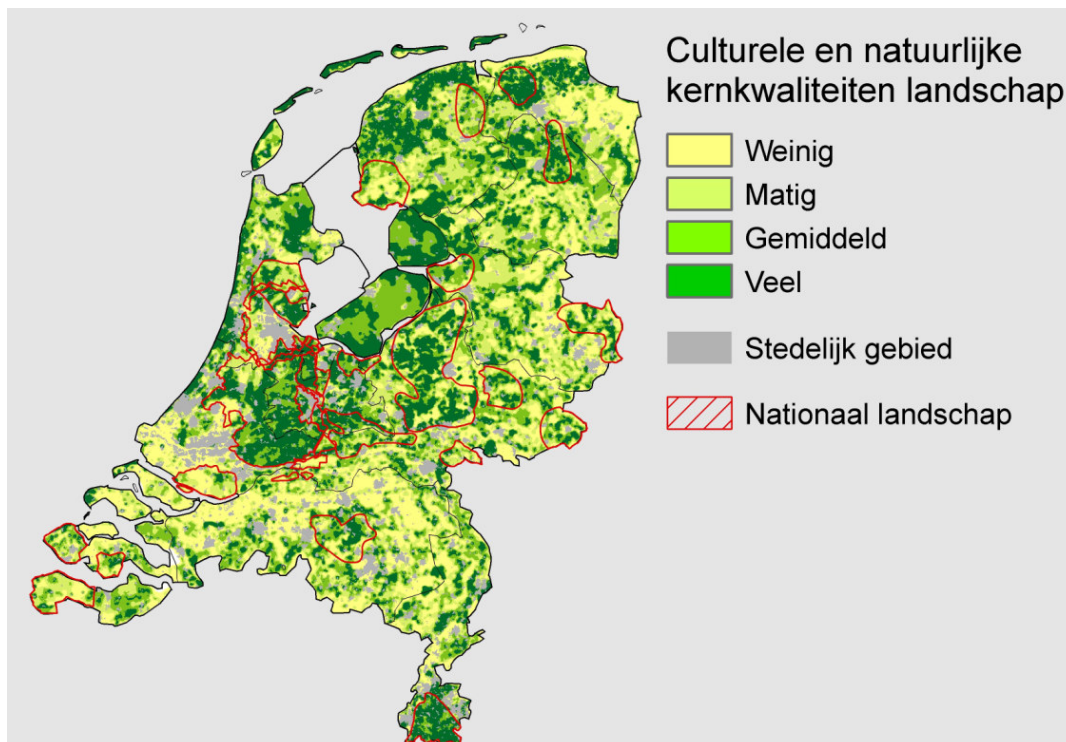
Rienk Kuiper
Rienk.Kuiper@mnp.nl,

Joks Janssen
Janssen@rpb.nl

Om cultuurlandschappen goed te kunnen beschermen én ontwikkelen, is heldere en consistente regie een vereiste. Hierbij kunnen we leren van het buitenland. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) schept kaders voor bescherming, voor stimuleren is geld nodig. Ondanks de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is nationale (mede)financiering onontbeerlijk.

De actuele discussie over Nationale Landschappen wordt voornamelijk gevoed door zorgen over de balans tussen behoud en ontwikkeling, de gekozen sturingsfilosofie en de beperkte (financiële) instrumentatie van het door het rijk geformuleerde beleid. Zo vreest het Nationaal Groenfonds een te zwakke planologische bescherming. Ook de VROM-Raad merkt op dat Nationaal Landschap een 'boterzachte' categorie is.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het Ruimtelijk Planbureau (RPB) hebben daarom bestudeerd hoe de rijksoverheid het doel van de Nota Ruimte – ontwikkeling van Nationale Landschappen binnen randvoorwaarden – het best kan realiseren.



Figuur 1 – Natuurlijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten volgens MNP en de Nationale landschappen

Bron: Snellen et al., 2006 (Monitor Doelbereik Nota Ruimte)

Buitenland

Het RPB heeft in zijn studie 'Nationale Landschappen; beleidsdilemma's in de praktijk' (Janssen, Van den Broek & Pieterse, 2008) speciaal gekeken naar de ervaringen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Deze landen kennen al decennialang grote eenheden beschermd cultuurlandschap, respectievelijk onder de noemer National Parks (sinds 1949), Naturparke (1956) en Parcs Naturels Régionaux (1967).

In het Verenigd Koninkrijk is, ondanks een decentraal georganiseerde ruimtelijke ordening, een sterke invloed van bovenaf waarneembaar. De nationale overheid stelt voor de National Parks strikte wettelijke en financiële voorwaarden, is vertegenwoordigd in de parkautoriteit en intervenueert met planning circulaires. De Franse parkbenadering is, in tegenstelling tot de Engelse, meer *bottom up* van karakter en gericht op het stimuleren van (gewenste) regionale ontwikkelingen. De Duitse Naturparke nemen een middenpositie in, waarbij de decentrale overheden een relatief grote beleidsvrijheid hebben voor het natuur- en landschapsbeleid, maar wel gebonden zijn aan federale kaderrichtlijnen over voorgeschreven planvormen en procedures zoals vastgelegd in natuurbeschermingswetgeving.

De Franse en Duitse parken zijn er redelijk in geslaagd draagvlak en betrokkenheid te creëren. Diverse gebiedspartners scharen zich achter hun doelstellingen. In Engeland staan boeren en lokale gemeenschappen iets wantrouwer tegenover de parkautoriteiten. Het Engelse systeem is daarentegen wel succesvol in het tegenhouden van 'schadelijke' ontwikkelingen, met behulp van planologische verbodsbepalingen waarop de nationale overheid mede toeziet. Doordat het Franse systeem deze bevoegdheden niet kent, zien de Parcs Naturels Régionaux hun doelstellingen nogal eens voorbijgestreefd door de sterke economische oriëntatie van lokale gemeenschappen.

Succesfactoren

De drie landen hebben een aantal factoren gemeen die de effectiviteit van het beschermingsbeleid positief beïnvloeden.

In de eerste plaats kan een breed gedragen begrip voor beschermde landschappen alleen ontstaan in een stabiele politiek-bestuurlijke omgeving. Enerzijds door gewenning, anderzijds doordat men (op termijn) de voordelen van de beschermde status (h)erkent. De wettelijke verankering van het beleid voor beschermde landschappen in zowel het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk als Duitsland draagt daartoe bij. Deze verankering zorgt tevens voor de nodige continuïteit. Juist op dit punt kan Nederland van het buitenland leren, door een alternatief te bieden voor het sterk notagestuurde karakter van het landschapsbeleid. Dit karakter maakt dat beschermingsregimes en gebiedsaanwijzingen kwetsbaar zijn voor politiek-bestuurlijke koerswijzigingen, met als gevolg dat het draagvlak in de regio afbrokkelt.

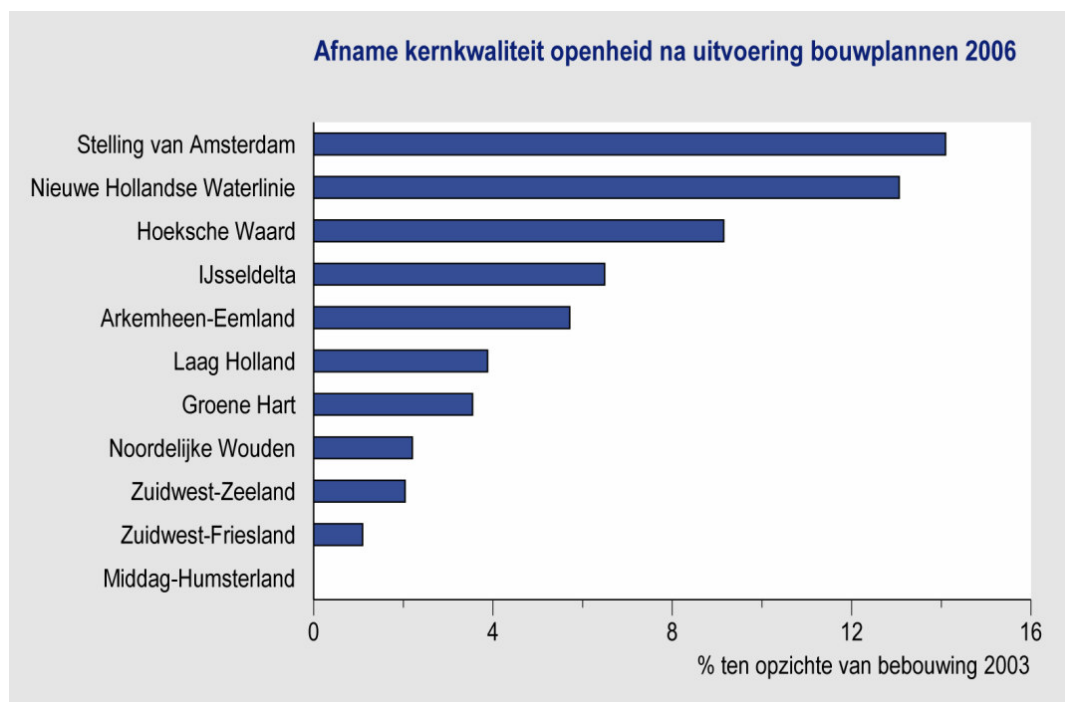
Ten tweede blijkt dat de effectiviteit van de landschapsbescherming samenhangt met een duidelijke regie vanuit een bestuurlijke organisatie – in de vorm van een gebiedsorganisatie, autoriteit en/of 'schap' – die adviserende en/of gedelegeerde bevoegdheden bezit op het terrein van ruimtelijke ordening en sectoraal natuur- en landschapsbeleid. Dergelijke gebiedsorganisaties met een eigenstandig mandaat ontbreken in de Nederlandse situatie.

Ten derde is effectief behoud van beschermd landschap gebaat bij een afgewogen mix van behoud en ontwikkeling. In de buitenlandse voorbeelden wordt per landschap een op maat gesneden beschermingsregime ingesteld. Ook daarvan kan men in Nederland leren. In het rapport *Landbouw in de Nationale Landschappen* beschrijft het MNP (Kuiper & De Regt, 2007) hoe deze mix van behoud en ontwikkeling vorm kan krijgen. Daarbij is in het bijzonder naar de grondgebonden landbouw gekeken, die in de Nota Ruimte is aangewezen als belangrijkste beheerder van het cultuurlandschap in de Nationale Landschappen.

Landbouw blijft

De bewering dat er op termijn 'grond overblijft', is weinig plausibel. Uit modelstudies blijkt dat zelfs als alle vormen van steun verdwijnen, de landbouw nauwelijks terrein verliest. Ook een (bescheiden) krimp van de EU-landbouw zal niet leiden tot het afstoten van areaal. De Nederlandse grondgebonden landbouw is binnen de EU zeer concurrerend. De hoge quotum- en grondprijzen zijn hiervan het bewijs. Als in Nederland landbouwgrond een andere bestemming krijgt, komt dat door verstedelijking, de aanleg van infrastructuur of natuurontwikkeling, met andere woorden: ruimtelijke ordening. Wanneer individuele landbouwbedrijven ophouden te bestaan, blijft de grond meestal bestemd voor landbouw. Voor de Nationale Landschappen is het dan wel belangrijk dat de ontwikkeling plaatsvindt binnen de randvoorwaarden van de kernkwaliteiten. Glastuinbouw en intensieve veehouderij vallen hier bijvoorbeeld niet onder, en ook schaalvergroting kan afbreuk doen aan kernkwaliteiten.

Met name in gebieden die kampen met hoge verstedelijkings- en/of intensiveringsdruk is ruimtelijk beleid nodig om de grondgebonden landbouw te behouden voor het beheer van het cultuurlandschap. Ook behoud van openheid (de meest voorkomende kernkwaliteit) vraagt hierom. Nationale Landschappen met de sterkste verstedelijkingsdruk zijn: Groene Hart, Laag-Holland, Hoeksche Waard, Rivierenland, Arkemheen-Eemland, IJsseldelta en Heuvelland. Verdringing van grondgebonden landbouw door niet-grondgebonden en intensieve landbouw komt vooral voor in Noordoost-Twente, Achterhoek, Graafschap en Groene Woud (intensieve veehouderij), Groene Hart, Hoeksche Waard, IJsseldelta en Gelderse Poort (glastuinbouw) en Groene Hart (boomteelt).



*Figuur 2 - In de Nationale Landschappen met de kernkwaliteit 'openheid' vermindert de openheid als de gemeentelijke plannen worden uitgevoerd.
Bron: MNP, 2007 (Natuurbalans 2007) op basis van gemeentelijke plannen uit de Nieuwe Kaart van Nederland, 2006*

Bescherming en handhaving

Ondanks jarenlange stimuleringsacties van rijk en provincies zijn niet alle bestemmingsplannen buitengebied actueel, en als ze dat al zijn, laat de handhaving door gemeenten te wensen over. De nieuwe Wro biedt rijk en provincies instrumenten voor een betere doorwerking van hun beleid: het Inpassingsplan, Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) of Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) en de proactieve aanwijzing. Als het rijk onder de nieuwe Wro de Nationale Landschappen in lijn met de Nota Ruimte wil blijven aansturen, kan het een AMvB opstellen met een verplichting voor provincies om voor hun Nationale Landschappen een PRV op te stellen. De AMvB kan randvoorwaarden stellen aan de provinciale uitwerking van 'migratiesaldo nul' en de kernkwaliteiten in deze PRV, alsmede de bepaling om in de PRV's gemeenten te verplichten hun bestemmingsplannen dienovereenkomstig aan te passen.

Of de overheden daadwerkelijk gebruik zullen maken van deze middelen, hangt af van de bestuurlijke wil en het bestuurlijk vermogen. Het niet-vrijblijvende karakter ervan maakt een belangrijke bestuurlijke cultuurverandering noodzakelijk. Zolang deze niet is voltooid, bestaat het risico dat AMvB's en PRV's onvoldoende worden ingezet. Dit kan ernstig afbreuk doen aan het doelbereik in de Nationale Landschappen. Veel provincies zijn immers al bezig om hun streekplannen door structuurvisies (conform de nieuwe Wro) te vervangen. Deze hebben geen verplichte doorwerking meer naar gemeentelijke bestemmingsplannen; de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen vervalt immers met de nieuwe wet. Correctie achteraf door rijk of provincie via een 'reactieve aanwijzing' of door tussenkomst van de rechter is vanuit de Wro een optie, maar minder vanzelfsprekend, riskant en arbeidsintensief. Minder vanzelfsprekend omdat de nieuwe wet ervan uitgaat dat rijk en provincie hun belangen van

tevooren niet alleen goed kenbaar maken, maar ook borgen via een AMvB of provinciale ruimtelijke verordening. Riskant, omdat niet alleen een AMvB of PRV vooraf, maar ook het geven van een reactieve aanwijzing een duidelijk rijks- dan wel provinciaal belang vergen, waarvan de precieze randvoorwaarden nog uit jurisprudentie zullen moeten blijken. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat het instrument van de reactieve aanwijzing uit de nieuwe Wro verdwijnt, nu de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting) heeft aanbevolen dit instrument te schrappen. Correctie achteraf is, tot slot, arbeidsintensief, omdat dit ingrijpen achteraf extra capaciteit (zowel kwantitatief en kwalitatief) vergt van rijk of provincies.

Financiering

Tweeënhalf procent van de landschapselementen wordt beheerd met subsidie uit het Programma Beheer of door Staatsbosbeheer. Als het rijk de grondgebonden landbouw een rol wil laten blijven spelen als beheerder van het cultuurlandschap en de kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen verder wil ontwikkelen, is meer financiering van rijk en provincies nodig. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) zal hierin geen verandering brengen. Bij een (mogelijke) verdere uitbreiding van de EU is het immers de vraag of alle Europese subsidies voor Nederland beschikbaar zullen blijven. Financiering, in de vorm van subsidieverstrekking, motiveert betrokken partijen in de Nationale Landschappen tevens om, bijvoorbeeld in het geval van de boeren, de bedrijfsvoering aan te passen aan de parkdoelstellingen. Maar geld is niet zaligmakend. In de buitenlandse praktijk is gebleken dat een financiële stimulering alléén onvoldoende is om partijen blijvend te binden aan de bijzondere status van een beschermd landschap. Langetermijnacceptatie hangt samen met een inherente motivatie van de betrokken gebiedspartners. Zij moeten de ethiek van bescherming en behoud onderschrijven, en vanuit dat perspectief geen bedreigingen maar kansen zien. Dit vergt een mentale omslag die in de meeste Nationale Landschappen nog gemaakt moet worden.