

# Nationale Landschappen

## Beleidsdilemma's in de praktijk

**NATIONALE LANDSCHAPPEN BELEIDSDILEMMA'S IN DE PRAKTIJK**

Joks Janssen  
Nico Pieterse  
Lia van den Broek

NAi Uitgevers, Rotterdam  
Ruimtelijk Planbureau, Den Haag  
2007

## INHOUD

### BEVINDINGEN

#### Nationale Landschappen 9

Inleiding 11

Landschapsbehoud 12

Beleidsdilemma's in de praktijk 15

Bestuurlijke en wettelijke organisatie 17

Beschermingsregime 21

Management en beheer 25

Financiering 26

Tot slot 28

### VERDIEPING

#### Historie nationale landschappen 33

Cultuurlandschappen 33

Nationale parken en landschapsparken 36

Nationale landschappen 39

Synthese 43

#### Beleidsstrategie en gebiedsindeling 53

Beleidscontext 53

Beleidsstrategie 55

Actoren en verantwoordelijkheden 57

Gebiedsindeling 59

Synthese 74

#### Beleid in de praktijk 81

Plan- en visievorming 81

Beschermingsregime 85

Uitvoering 91

Synthese 93

#### Behoud van cultuurlandschap 99

Beschermd landschap 99

Landschapsbehoud 106

Beschermingsbeleid 108

Beleidsdilemma's 110

Synthese 117

#### Europese landschapsparken 121

Het Verenigd Koninkrijk: National Parks 121

Frankrijk: Parc Naturels Régionaux 128

Duitsland: Naturparke 134

Vergelijking 139

Synthese 144

#### Literatuur 147

#### Over de auteurs 153

# Bevindingen

- De planningsopgave van de Nationale Landschappen is complex en dynamisch. Deze cultuurlandschappen hebben een multifunctionele samenstelling; vanuit een integraal perspectief moeten meerdere belangen tegen elkaar worden afgewogen. Alleen op indirecte wijze kan sturing worden gegeven, omdat grote delen van het landschap in bezit zijn van private actoren.
- Bij de uitvoering van het beschermingsbeleid doemt een aantal beleidsdilemma's op. De effectiviteit van het beleid is in hoge mate afhankelijk van de manier waarop het rijk en de betrokken overheden en gebiedspartners, zoals agrarische organisaties en natuurbeschermingsorganisaties in de beschermde landschappen zelf, met de volgende dilemma's omgaan:
  - hoe kan de nationale regierol zodanig worden ingevuld dat een effectief beschermingsbeleid ontstaat met draagvlak in de regio?
  - hoe kan integratie van beleid plaatsvinden, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoeringskracht?
  - hoe kan het landschap worden behouden, zonder dat de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid worden aangetast?
  - hoe kunnen publieke landschapsdoelen worden gefinancierd door private investeringen?
- Ten aanzien van het eerste dilemma blijkt in de praktijk dat de nationale regierol onvoldoende helder is uitgewerkt en nauwelijks invulling krijgt. De provincies richten zich in het algemeen vooral op een procesmatige aanpak.
- Ten aanzien van het tweede dilemma blijkt in de praktijk dat het concept Nationaal Landschap nog sterk is getekend door sectorale beleidsaccenten van de betrokken ministeries. Hier wreekt zich de inconsistente beleidsvoering van het rijk uit voorgaande fasen.
- Ten aanzien van het derde dilemma blijkt in de praktijk dat de balans in de meeste Nationale Landschappen uitslaat in het voordeel van 'ontwikkeling'. Dit is mede een gevolg van het door het rijk geformuleerde concept Nationaal Landschap: dat heeft geen beschermingsstatus maar een stimuleringsstatus.
- Ten aanzien van het vierde dilemma blijkt in de praktijk dat de aandacht voor Nationale Landschappen heeft gezorgd voor een mobilisatie van stakeholders. Toch is een grotere mobilisatie van deze partijen vereist om daadwerkelijk successen te kunnen boeken.
- Een belangrijke opgave voor een succesvol beleid voor het behoud en de ontwikkeling van de Nationale Landschappen in de toekomst, is te zorgen

voor (conceptuele) consistentie op rijksniveau. Er moet worden gestreefd naar een meer duurzame verankering van het beleid voor de waardevolle cultuurlandschappen. Dat kan bijvoorbeeld door, in navolging van Duitsland, Engeland en Frankrijk, de belangrijkste doelstelling voor beschermde cultuurlandschappen vast te leggen in de wet.

- Ook moeten taken en verantwoordelijkheden beter worden afgebakend. Wanneer de belangen op nationaal niveau worden vastgelegd, kan er ook meer evenwicht ontstaan tussen centrale en decentrale bestuursniveaus.
- Daarnaast zouden de uitvoerders van het beleid voor de Nationale Landschappen meer autoriteit kunnen krijgen op gebiedsniveau. Bijvoorbeeld door bestaande gebiedscommissies en/of projectbureaus meer gedelegeerde bevoegdheden te geven over plantoetsing, inrichting en beheer.
- Vooral in de Nationale Landschappen die onder hoge druk verkeren, zoals in de Randstad, zijn belangenconflicten onvermijdelijk. In dergelijke gevallen, zou het rijk meer als arbiter kunnen optreden.
- Cultuurlandschapsbehoud is een proces van lange adem. De buitenlandse voorbeelden laten zien dat het begrip voor beschermde landschappen bij de lokale bevolking enerzijds ontstaat door gewenning, anderzijds doordat ze (op termijn) de voordelen van de beschermde status (h)erkent. Wanneer publieke acceptatie en politieke steun ontbreken, of in de tijd sterk wisselen, komt het vertrouwen onder druk te staan en loopt het proces van afstemming gevaar. Langetermijncontinuïteit van beleid voor beschermde landschappen is alleen te garanderen door wetgeving.
- Het is in dit kader van belang rekening te houden met de geografische ligging en samenstelling van de landschappen in combinatie met drukfactoren. Een dergelijke differentiatie biedt ook mogelijkheden voor alternatieve sturingsopties. Eerder dan generieke beschermingsregimes sluiten specifieke, selectief in te zetten regimes met een afgewogen mix van behoud én ontwikkeling beter aan bij de verschillende opgaven in een Nationaal Landschap. Ideeën voor een selectief en strikt beschermingsbeleid zijn te vinden in Duitsland.
- Ook een sectorale bestemming kan de Nationale Landschappen bescherming bieden. Deze maakt het mogelijk om ruimtelijke keuzes voor de lange termijn te maken en zo bepaalde delen van de Nationale Landschappen vrij te stellen van grootschalige ontwikkelingen. Een voorbeeld is het instrument 'Beschermd Landschapsgezicht'.
- Buitenlandse voorbeelden laten zien dat een dergelijke private betrokkenheid van belang is om daadwerkelijk successen te kunnen boeken bij het behoud en de ontwikkeling van publieke, waardevolle landschappen. De private stakeholders kunnen worden aangetrokken door publicitaire programma's, branding van streekidentiteit en de verstrekking van subsidies voor landschapsbehoud.

## Inleiding

Nederland bezit een rijk en gevarieerd landschap met (inter)nationaal zeldzame en kenmerkende kwaliteiten. Vrijwel iedereen is het erover eens dat die kwaliteiten beschermd moet worden tegen de om zich heen grijpende verstedelijking en de schaalvergroting en intensivering van de landbouw. Een veelheid van politieke en maatschappelijke organisaties, marktpartijen en burgers hebben er de afgelopen jaren bij de overheid op aangedrongen de meest waardevolle cultuurlandschappen veilig te stellen (Dirkmaat 2005).

Het beleidsconcept 'nationale landschappen', zoals geformuleerd in de *Nota Ruimte* (2004), is één van de concrete beschermingsacties van de rijksoverheid; het rijk heeft twintig Nationale Landschappen aangewezen. Doelstelling is om de zogenoemde kernkwaliteiten van deze gebieden te behouden en versterken. De provincies werken samen met betrokken gebiedspartners aan de uitvoering van het beleid. Momenteel denkt het rijk na over mogelijke aanpassingen van het vigerende beleid (TK 2007).<sup>1</sup> Want hoewel dit concept met redelijk enthousiasme is ontvangen, is er ook kritiek (B&A Groep 2006).

De vrees bestaat dat het Nationaal Landschap een onvoldoende krachtig beleidsinstrument is. Volgens de VROM-raad (2004) en het Nationaal Groenfonds (2006) ligt het accent te veel op ontwikkeling en te weinig op daadwerkelijk behoud. Een ander punt van kritiek is dat het rijk de beleidsontwikkeling voor de Nationale Landschappen te snel zou hebben gedelegeerd naar de provincies. Het rijk dreigt daardoor zijn greep op de invulling en uitvoering van het beleid te verliezen, met versnippering en verwatering als mogelijk gevolg (Witsen 2006).

Die kritiek op het beleidsconcept loopt parallel met een meer fundamentele planologische discussie: kan het waardevolle landschap wel goed beschermd worden in het veranderende Nederlandse planningsstelsel? In de *Nota Ruimte* wordt meer nadruk gelegd op decentralisatie van beleid en de betrokkenheid van private partijen bij de ruimtelijke ontwikkeling. Volgens sommigen krijgt het Nederlandse planningsstelsel daardoor Angelsaksische trekken (Hajer e.a. 2006), oftewel meer vrijheden op lokaal niveau voor alle bij de ruimtelijke ordening betrokken partijen. Nog los van de discussie over de voor- en nadelen van deze verandering, wordt geconstateerd dat deze beweging momenteel op zijn minst onvolledig plaatsvindt (Van der Wouden e.a. 2006); in de Angelsaksische planningstraditie wordt niet enkel de nadruk gelegd op ontwikkelingsvrijheid, maar ook op strikte bescherming.

Met deze studie willen we de overheid aanknopingspunten bieden voor een herziening en verbetering van de beleidspraktijk. We verschaffen inzicht in de werking van en de randvoorwaarden voor een succesvol beschermingsbeleid van waardevolle cultuurlandschappen. Daartoe worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- Welke benaderingswijzen voor het behoud van cultuurlandschap bestaan er, en welke beleidsdilemma's spelen daarbij een rol?
- Hoe wordt met deze dilemma's omgegaan in de Nationale Landschappen, en welke knelpunten doen zich daarbij voor?
- Welke beleidsaanpassingen zijn wenselijk of noodzakelijk om het behoud van Nationale Landschappen te garanderen, en wat kunnen we daarbij leren van buitenlandse ervaringen met beschermd landschap?

We beantwoorden de onderzoeksvragen op basis van literatuuronderzoek en een analyse van de beleidspraktijk van Nationale Landschappen. Voor de beleidsanalyse bestudeerden we plandocumenten (uitvoeringsplannen) en gebiedsvisies, en voerden we enkele gesprekken met betrokken vertegenwoordigers en experts op het terrein van landschapsbehoud. Voor het buitenlands natuurbeleid kijken we naar drie typen beschermd landschap: de Britse *National Parks*, de Franse *Parcs Naturels Régionaux* en de Duitse *Naturparke*. Deze typen zijn geselecteerd op basis van een door de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) geformuleerde categorisering van beschermde gebieden. De doelstellingen van deze beschermde landschappen vertonen overeenkomsten met de Nederlandse Nationale Landschappen. Een nadere verantwoording van de selectie staat in de hoofdstukken 'Cultuurlandschapsbehoud' en 'Europese landschapsparken'.

### Landschapsbehoud

Wereldwijd voeren landen een specifiek beleid om hun landschappen te behouden. Zulk beleid biedt de mogelijkheid middelen geconcentreerd en gecoördineerd in te zetten voor de bescherming van het natuurlijk erfgoed. De oorsprong hiervan ligt in de Verenigde Staten, waar eind negentiende eeuw de eerste nationale parken ontstonden (zie de hoofdstukken 'Historie Nationale Landschappen' en 'Behoud van cultuurlandschap' in de Verdieping). Deze parken waren bedoeld om de ongerepte natuur te behouden en die tegelijkertijd toegankelijk te maken voor het publiek. De centrale overheid bezat de grond en had daardoor een sterke en sturende rol in de parken.

Tussen de Amerikaanse en Europese parken is een belangrijk verschil. In Europa komt nauwelijks ongerepte natuur voor; in de meeste Europese parken staat dan ook de bescherming van cultuurlandschap centraal. Beschermde cultuurlandschappen hebben een heel ander karakter dan beschermde natuurlandschappen. Bij de natuurlandschappen ligt de nadruk op het behoud van biodiversiteit, soortenrijkdom en habitats. Bij de cultuurlandschappen gaat het om de historisch gegroeide samenhang tussen de mens en zijn omgeving.

De planningsopgave van beschermde cultuurlandschappen is complex en dynamisch. Cultuurlandschappen hebben een multifunctionele samenstelling; vanuit een integraal perspectief moeten meerdere belangen tegen

1. Het ministerie van vrom heeft in de begroting voor 2008 aangekondigd dat het planologisch regime voor het bouwen in Nationale Landschappen verder zal worden uitgewerkt. Dit mede naar aanleiding van de Motie Duyvendak die de Tweede Kamer heeft aangenomen en waarin de minister is gevraagd nadere spelregels en instrumenten voor de aanpak van de 'verrommeling' van het landschap te formuleren.

elkaar worden afgewogen. Alleen op indirecte wijze kan sturing worden gegeven, omdat grote delen van het landschap in bezit zijn van private actoren.

Vanwege de hoge landschappelijke waarde is het beleid erop gericht de karakteristieke, beeld- en structuurbepalende elementen van het landschap in hun onderlinge samenhang te conserveren, alsmede de sporen van belangrijke en kenmerkende ontwikkelingen te behouden. De doelstelling van de meeste beschermde landschappen is het behouden van de landschappelijke samenhang en karakteristiek door het bevorderen van een 'aangepaste ontwikkeling' van het gebied.

In Nederland wordt geprobeerd om de (vaak functionele) veranderingen in het grondgebruik zo te managen dat de gewaardeerde landschappelijke kwaliteiten behouden blijven of worden versterkt. Daartoe kan de overheid een mix van stimulerende (subsidies), regulerende (toelatingsplanologie) en voorlichtende maatregelen (communicatie) inzetten. Randvoorwaarden om de opgave effectief te kunnen uitvoeren, zijn: een op maat gesneden bestuurlijke en wettelijke organisatie van het beschermd landschap; een solide beschermingsregime; adequate maatregelen voor het management en beheer; en continuïteit in de financiering.

Bij de uitvoering van de beleidsopgave doemen enkele beleidsdilemma's op, die we hierna kort toelichten (zie het hoofdstuk 'Behoud van cultuurlandschap' in de Verdieping voor een uitgebreidere beschrijving).

#### Centraal-decentraal

De manier waarop het bestuur van een beschermd landschap is georganiseerd, bepaalt in hoge mate of en hoe de nationale belangen meewegen in de regionale of lokale planvormingsprocessen. In het verlengde daarvan bepaalt die organisatie ook de acceptatie van de status 'beschermd landschap' en het draagvlak voor landschapsbehoud bij de lagere overheden. Medewerking van betrokken overheden, organisaties en grondeigenaren in de regio is noodzakelijk voor effectief beleid. Hiervoor is een decentrale beleidsvoering nodig, zo dicht mogelijk bij de betrokken gebiedspartners. Desondanks is centrale interventie soms noodzakelijk om nationale belangen veilig te stellen, bijvoorbeeld als er regionale of lokale conflicten zijn en het landschapsbelang in gevaar komt. Dit creëert een beleidsdilemma: hoe kan de nationale regierol zodanig worden ingevuld dat een effectief beschermingsbeleid ontstaat met draagvlak in de regio?

#### Sectoraal-integraal

Landschap heeft een samengesteld en holistisch karakter. Het is de indirecte en vaak ongeplande uitkomst van een veelheid van sectorale afwegingen. Om de behoudsdoelstellingen effectief en gebiedsgericht te realiseren, is het dan ook noodzakelijk verschillende beleidstakken te integreren. De inhoudelijke en procesmatige vormgeving van integraal beleid is in bestuurlijke zin echter complex, omdat daarvoor verschillende, sectorale en aanpalende beleidsvelden (natuur, landbouw, recreatie en cultuurhistorie)

op elkaar moeten worden afgestemd. Integratie kost tijd, moeite én geld. De wens tot integraal gebiedsgericht beleid voor beschermde landschappen staat in de praktijk dan ook vaak op gespannen voet met de snelheid en uitvoeringskracht van sectoraal beleid. Dit scheidt een beleidsdilemma, namelijk: hoe kan integratie van beleid plaatsvinden, zonder dat dit ten koste gaat van de uitvoeringskracht?

#### *Behoud-ontwikkeling*

Cultuurlandschappen kunnen veelal alleen beschermd en beheerd worden met indirecte instrumenten, omdat de grond in bezit is van veel verschillende eigenaren. Planologische maatregelen, subsidies en regelgeving voor natuur- en landschapsbeheer, kennis en voorlichting, komen daardoor veel voor. Sectoraal beleid waaraan middelen voor grondverwerving worden gekoppeld, is het meest 'hard'. Grond in beschermde landschappen wordt echter alleen aangekocht in speciale gevallen en voor speciale gebieden, vanwege de hoge kosten. De wijze waarop het beschermingsregime (behoud-ontwikkeling) vorm krijgt, bepaalt in hoeverre de druk op een beschermd landschap effectief kan worden gereguleerd. Te veel nadruk op behoud stuit veelal op verzet bij bewoners en bezoekers van het beschermd landschap, en komt acceptatie en draagvlak niet ten goede. Te veel nadruk op ontwikkeling is weliswaar gunstig voor de regionale economie, maar brengt de behoudsdoelstellingen in gevaar. Het beleidsdilemma dat hier ontstaat is: hoe kan het landschap worden behouden, zonder dat de sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid worden aangetast?

#### *Publiek-privaat*

Een adequaat beschermingsregime is echter nog niet voldoende; landschapskwaliteiten moeten ook worden onderhouden. De invulling van het management en beheer bepaalt of en hoe het bestaande grondgebruik kan worden aangepast aan de beoogde behoudsdoelstellingen. Of de beoogde plannen en projecten ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd, is afhankelijk van de financiering. Hoewel publieke financiering van beschermde landschappen, vooral door de aankoop van gronden, zeer effectief is, wordt in de praktijk gezocht naar publiek-private en private financiering. Hiermee kunnen beperkte overheidsbudgetten worden aangevuld en private partijen kunnen meer bij een project worden betrokken. Dit scheidt echter een dilemma, namelijk: hoe kunnen publieke landschapsdoelen worden gefinancierd door private investeringen?

De effectiviteit van het beleid is sterk afhankelijk van de manier waarop met bovengenoemde dilemma's wordt omgegaan in zowel het overkoepelende beleid voor beschermde landschappen als door de betrokken overheden en gebiedspartners, zoals agrarische organisaties en natuurbeschermingsorganisaties, in de beschermde landschappen zelf.<sup>2</sup> In de praktijk komt het erop neer dat ze moeten zoeken naar een juiste balans tussen (ogensijnlijk) tegengestelde doelen en belangen.

## Beleidsdilemma's in de praktijk

In de twintig Nationale Landschappen hebben de overheden en andere betrokkenen niet alleen te maken met bovengenoemde beleidsdilemma's, maar ook met de beleidshistorie van het betreffende gebied, de specifieke karakteristieken van de landschappen en daarmee samenhangende opgaven, en de in de *Nota Ruimte* geformuleerde beleidsstrategie (zie het hoofdstuk 'Beleidsstrategie en gebiedsindeling' in de Verdieping).

In de uitwerking van het rijksbeleid in de Nota wordt een decentraal sturingsarrangement voorgestaan, met een grote rol voor de provincies (zie het hoofdstuk 'Beleidsstrategie en gebiedsindeling'). De provincies dienen de ideeën op rijksniveau te concretiseren, en het sectorbeleid van de verschillende betrokken ministeries (LNV, VROM en OCW) te integreren tot een integrale, gebiedsgerichte ontwikkeling. Het gaat daarbij zowel om de inhoud van het beleid (kernkwaliteiten, begrenzingen, visievorming), als om de sturing en het proces (draakvlak organiseren, opstellen uitvoeringsprogramma).

De rijksoverheid stuurt via de ruimtelijke ordening en ondersteunt in de uitvoering via cofinanciering. Tevens probeert ze bestaande middelen op het terrein van natuur en landschapsbeheer geconcentreerd in te zetten (en vast te leggen in gebiedscontracten tussen rijk en provincies). De planuitwerking wordt gefaciliteerd met onder andere kennisinstrumenten en de toetsing van plannen (migratiesaldo nul).

Kijken we naar het dilemma van nationale belangen tegenover decentraal sturen, dan blijkt dat de nationale regierol onvoldoende helder is uitgewerkt en nauwelijks invulling krijgt. Het is dan ook niet opvallend dat de meeste provincies, enkele uitzonderingen daargelaten, zich vooral richten op een procesmatige aanpak, waarbij ze proberen draagvlak te creëren voor het rijksbeleid. De door het rijk beoogde inhoudelijke omzetting van de beleidsstrategie, vooral van de kernkwaliteiten en behoud door ontwikkeling als uitgangspunt van ruimtelijk beleid, komt daardoor nauwelijks van de grond.

Daardoor is er veel ruimte gelaten voor lokaal en regionaal initiatief. Dit levert weliswaar een keur aan projecten en plannen op, maar vooralsnog is onduidelijk welke bijdrage deze projecten en plannen leveren aan het behoud en de versterking van het landschap. Verder ontbreekt het de provincie aan instrumenten om, wanneer ze te maken heeft met een belangentegenstelling op regionaal niveau, een beslissing te nemen ten gunste van het nationaal belang. De provincies zijn daartoe niet altijd in staat omdat ze in de beleidsvoering sterk afhankelijk zijn van de medewerking van gebiedspartners.

Over het dilemma tussen integraal en sectoraal beleid kan worden opgemerkt dat ondanks de integratieslag die in de *Nota Ruimte* is gemaakt, het concept 'nationaal landschap' nog sterk is getekend door sectorale beleidsaccenten van de betrokken ministeries (VROM, LNV, OCW). Daarnaast is de overvolle beleidsarena van het landelijk gebied waarin het Nationaal Landschap moet worden uitgewerkt, een sterk complicerende factor om tot daadwerkelijke integratie te komen. Hier wreekt zich de inconsistente

2. Effectiviteit wordt in dit verband opgevat als de mate waarin de doelstellingen van een beschermd landschap worden gerealiseerd. In algemene zin hangt effectiviteit samen met de noodzaak tot bescherming en met de bereidheid om de maatregelen die daarmee gepaard gaan te accepteren en uit te voeren; zie ook het hoofdstuk 'Cultuurlandschapsbehoud' in de Verdieping.



beleidsvoering van het rijk uit voorgaande fasen (zie het hoofdstuk 'Historie Nationale Landschappen'). In relatief korte tijd zijn veel nieuwe beleidsvisies op het landelijk gebied losgelaten. Het resultaat is dat provincies niet snel genegen zijn het concept Nationale Landschappen ten volle te omarmen. Ze zijn immers nog bezig beleid uit voorgaande nota's uit te werken. Het concept wordt in de meeste gevallen ingepast in bestaande beleidssporen. Een gevolg is dat het onvoldoende eigen dynamiek ontwikkelt en dat de integratie van beleidssporen niet of nauwelijks tot stand komt.

De balans in de verhouding tussen behoud en ontwikkeling slaat in de meeste Nationale Landschappen uit in het voordeel van 'ontwikkeling'. Dit is mede een gevolg van het door het rijk geformuleerde concept Nationaal Landschap: dat heeft geen beschermingsstatus maar een stimuleringsstatus. Tot nu toe kiezen de meeste provincies ervoor om geen nieuw ruimtelijk beleid te ontwikkelen voor de Nationale Landschappen omdat er in die gebieden al generiek ruimtelijk (rijks)beleid wordt toegepast. Extra regels of maatregelen worden niet of nauwelijks geformuleerd. Ze zoeken aansluiting bij bestaand landschapsbeleid, zoals vastgelegd in streek- en bestemmingsplannen (zie het hoofdstuk 'Beleid in de praktijk'). In de begrenzing van veel Nationale Landschappen zijn stedelijke uitbreidingen buitengesloten, om op korte termijn voldoende ontwikkelingsruimte in de landschappen zelf te garanderen.

Over het dilemma tussen publiek en privaat kan, tot slot, worden opgemerkt dat de aandacht voor Nationale Landschappen heeft gezorgd voor een mobilisatie van *stakeholders*. Deze (overwegend) maatschappelijke organisaties, zoals natuur- en landschapsorganisaties, waren hoe dan ook al bezig met de realisatie van landschapsbehoud en -beheerprojecten in de betreffende regio's. Met het opstellen van de uitvoeringsprogramma's voor de Nationale Landschappen heeft het planproces een grote impuls gekregen en zijn ze in actie gekomen. Vooralsnog is de aandacht vooral bestuurlijk en beleidsmatig gericht (overheidsintern) en ontbreekt vaak de actieve betrokkenheid van private partijen. Een grotere mobilisatie van deze partijen is vereist om daadwerkelijk successen te kunnen boeken.

Door de manier waarop de betrokken partijen omgaan met bovengenoemde dilemma's, kampt het beleid voor Nationale Landschappen met een aantal knelpunten; zwakke punten die verbetering behoeven. In de volgende paragrafen gaan we hier op in, aan de hand van de reeds genoemde randvoorwaarden die van belang zijn bij een effectieve realisatie van het beleid, namelijk: de bestuurlijke en wettelijke organisatie van het Nationaal Landschap, het gehanteerde beschermingsregime, de toegepaste maatregelen voor het management en beheer en ten slotte de financiering van deze maatregelen. Op basis van buitenlandse ervaringen wordt tevens een aantal suggesties gedaan voor verbetering. In de uitwerking daarvan wordt, waar nodig, rekening gehouden met de mogelijkheden en kansen die de nieuwe *Wet op de Ruimtelijke Ordening (wro)* biedt.

## Bestuurlijke en wettelijke organisatie

### *Consistentie door duurzame verankering van het beleid*

Het rijksbeleid voor de instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen, de Nationale Landschappen in het bijzonder, is weinig consistent. Beleidscategorieën, concepten, gebiedsaanwijzingen en strategieën voor waardevolle cultuurlandschappen buitelen over elkaar heen en wisselen vaak, evenals de grenzen van aangewezen gebieden (zie het hoofdstuk 'Historie Nationale Landschappen' in de Verdieping).

Dit leidt tot een conceptuele *overkill*. Het Nationaal Landschap is immers één van de vele beleidscategorieën in de overvolle beleidsarena voor het landelijk gebied. De bestuurlijke aandacht voor deze categorie op decentraal niveau hangt niet alleen sterk af van de bestuurlijke capaciteit en organisatiegraad, maar ook van de urgentie en het belang van andere gebiedsgerichte projecten en gebiedenbeleid. Zo is in de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland momenteel alle aandacht gericht op het complexe herinrichting-project Reconstructie Zandgronden. Zowel procesmatig als inhoudelijk wordt het Nationaal Landschap daarop aangehaakt, waardoor het concept zelf onvoldoende dynamiek genereert.

Een ander gevolg van de inconsistente beleidsvoering is conceptuele 'ruis'. Met andere woorden: concepten overlappen elkaar inhoudelijk of zijn nauwelijks van elkaar te onderscheiden. Zo is onvoldoende helder (gemaakt) waarin het Nationaal Landschap verschilt van overig landelijk gebied en van nationale parken 'nieuwe stijl'.

Deze onhelderheid komt mede door de gebrekkige integratieslag die in de *Nota Ruimte* is gemaakt. De huidige Nationale Landschappen integreren de beleidsinspanningen van alle ministeries die betrokken zijn bij het landschapsbeleid (vrom, lmv, ocw). Dat heeft geleid tot een sterke uitbreiding van zowel het aantal als het type Nationaal Landschap. Er zijn twintig zeer uiteenlopende landschappen aangewezen: naast agrarische cultuurlandschappen ook ecologische natuurlandschappen en ontworpen erfgoedlandschappen (zie het hoofdstuk 'Beleidsstrategie en gebiedsindeling'). Hoewel het streven naar integratie van sectorale beleidsvelden op zichzelf zeer wenselijk is – het behoud van cultuurlandschappen is immers een integrale opgave –, werken de verschillende beleidscategorieën en daarbij horende departementale beleidsaccenten (openheid, plattelandseconomie, erfgoed) nog sterk door in het huidige beleid. Omdat er op rijksniveau duidelijke verschillen bestaan in de visie en taakstelling die lmv en vrom (en in mindere mate ocw) hebben voor het platteland, wordt op decentraal niveau de beoogde integratieslag bemoeilijkt.

Een belangrijke opgave voor een succesvol beleid voor het behoud en de ontwikkeling van de Nationale Landschappen in de toekomst, is dan ook te zorgen voor (conceptuele) consistentie op rijksniveau. Enerzijds door interdepartementale afstemming over visies en taken, anderzijds door een aanscherping en verheldering van het vigerende concept. Tevens verdient het

aanbeveling te komen tot een meer duurzame verankering van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen in Nederland.

Inspiratie kan daarbij worden opgedaan bij de beschreven buitenlandse voorbeelden (zie hoofdstuk 'Europese landschapsparken'). In Duitsland, het Verenigd Koninkrijk én Frankrijk is het landschapsbeleid niet het product van notagestuurde procedures, maar onderdeel van nationale wetgeving; de belangrijkste doelstellingen voor beschermde cultuurlandschappen zijn in de wet vastgelegd. Herijking van de doelstellingen kan alleen door wetswijzigingen. Omdat deze de goedkeuring van parlement behoeven en pas na langlopende procedures doorgang kunnen vinden, is consistentie bijna als vanzelfsprekend gegarandeerd; iedereen moet zich immers houden aan de bestaande wet. Een wet wordt meestal aangepast, niet vervangen. Overhaaste beleidswijzigingen worden zodoende afgeremd.

#### *Helderheid in richtlijnen en verantwoordelijkheden*

Op de verschillende bestuurlijke niveaus (rijk, provincie, gemeente) ontbreken heldere kaders en richtlijnen (zie het hoofdstuk 'Beleid in de praktijk'). Ook de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is niet duidelijk. Deze onduidelijkheden zijn voor een deel het resultaat van de gekozen beleidsstrategie, die de nadruk legt op decentralisatie en de facilitering van het bestuurlijk proces. Tijdens de agendavorming is hierdoor veel aandacht uitgegaan naar de regierol van de provincies. De rol en verantwoordelijkheden van het rijk (partner, facilitator of arbiter; resultaat- of systeemverantwoordelijk?), de gemeenten en waterschappen, zijn onderbelicht gebleven.

Het gebrek aan helderheid is om meerdere redenen problematisch. Onduidelijk is bijvoorbeeld wat nu exact het 'nationale' belang is van de landschappen, en welke rol de rijksoverheid in de verschillende landschappen wil spelen. Daarnaast bezit de provincie weliswaar een regierol, maar komt de feitelijke planologische waarborging van Nationale Landschappen voor rekening van de gemeenten, met de provincies in een toezichthoudende rol.

Het verdient aanbeveling in de nabije toekomst heldere inhoudelijke kaders te formuleren en taken en verantwoordelijkheden af te bakenen. Voor de inhoud is de structuurvisie van de WRO een mogelijk instrument; hierin kunnen de nationale belangen van de Nationale Landschappen worden verwoord. Wanneer die belangen op nationaal niveau worden vastgelegd, kan er ook meer evenwicht ontstaan tussen centrale en decentrale bestuursniveaus.

Dit evenwicht is in het buitenland geregeld met hulp van de eerder genoemde wetgeving en decreten op nationaal niveau, waarin gedetailleerde regels zijn opgenomen voor de organisatie en de planning (verplichte planfiguren) in de betreffende gebieden. In Nederland hebben de provincies vooralsnog echter alle vrijheid, doordat in de *Nota Ruimte* alleen is aangegeven aan welke proceseisen (uitwerken kernkwaliteiten, gebiedsafbakening, opstellen uitvoeringsplan) de invulling van het beleid voor Nationale Landschappen moet voldoen.

Gebrek aan inhoudelijke eisen voor Nationale Landschappen werkt fragmentatie van de nationale belangen in de hand. Gezien de reeds in gang gezette bestuurlijke decentralisatie voor Nationale Landschappen lijkt de moderne Duitse wetgeving van landschapsbescherming het beste aan te sluiten bij de Nederlandse situatie. De nationale wetgeving op het gebied van landschapsbehoud in Duitsland heeft het karakter van een kaderrichtlijn: op hoofdlijnen worden afspraken gemaakt, de juridische invulling van de bescherming en de bestemming van gebieden is de verantwoordelijkheid van de deelstaten.

#### *Uitvoeringsautoriteit met visie en bevoegdheden*

De inhoudelijke vertaling van de beleidsstrategie door provincies en gebiedspartners vertoont tekortkomingen. Sommige provincies proberen vooral procesmatig draagvlak te creëren. Reeds bestaande projecten worden dan samengevoegd in een uitvoeringsprogramma. Hierdoor vindt niet in alle landschappen toetsing plaats aan een integrale visie van bovenaf, die aangeeft wat de problematiek van de landschappen is en hoe en met welke middelen die wordt 'opgelost'. Onbekend is dan ook in hoeverre de projecten een bijdrage leveren aan de opgave van het Nationaal Landschap. Vaak is de aandacht voor meer algemene doelen (recreatie, ontsluiting, voorlichting) groter dan voor cultuurhistorische projecten die zijn gericht op de versterking van kernkwaliteiten. Dit in tegenstelling tot Nationale Landschappen waar wordt gewerkt vanuit overkoepelende landschaps- en ontwikkelingsvisies (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Drentsche Aa, Laag Holland).

In de meeste landschappen waar de bestuurlijke afstemming goed is georganiseerd, blijft (het tempo in) de uitvoering steken. Het ontbreekt deze landschappen aan een projectbureau, dat de uitvoering op zich kan nemen. Daardoor blijft de uitvoering te veel afhankelijk van de gevoelde urgentie en daadkracht van betrokken instanties en organisaties.

Het verdient aanbeveling om de uitvoerders van het beleid voor de Nationale Landschappen meer autoriteit te geven op gebiedsniveau. Bijvoorbeeld door bestaande gebiedscommissies of projectbureaus meer gedelegeerde bevoegdheden te geven over plantoetsing, inrichting en beheer. Dit heeft als voordeel dat procedures korter worden en dat er in de ruimtelijke ordening beter wordt afgestemd tussen verschillende vormen van sectoraal gebiedsbeleid binnen het Nationaal Landschap (Ecologische Hoofdstructuur [EHS], landinrichting, reconstructie).

Een dergelijke organisatie moet resultaatverantwoordelijk worden gesteld voor de implementatie van de door de provincie ingevulde rijksdoelen. Ze moet wel op enige afstand staan van het dagelijks bestuur van de provincie, dat zowel systeem- als resultaatverantwoordelijk is voor het beleid van het Nationaal Landschap in zijn geheel en hiervoor de politieke verantwoordelijkheid draagt (RLG 2005, 2007).

In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland vinden we inspiratiebronnen voor de bestuurlijke en uitvoeringsorganisatie. Zo kennen de Britse *National Parks* regionale gebiedsautoriteiten waarin *stakeholders* zijn opgenomen. En in het lichtere organisatieverband van *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB)

werken lokale overheden en ngo's samen met gedeconcentreerde overheidsdiensten in partnerschappen, ondersteund door een stafbureau.

De Duitse *Naturparke* in de vorm van land'schappen' (*Zweckverband*) zijn inspirerend voor de bestuurlijke organisatie, omdat gemeentelijke taken en bevoegdheden op het terrein van natuur en landschap, op basis van een gemeenschappelijke regeling, aan een openbaar lichaam (het 'schap') worden toegekend. Net als in Duitsland zou het beheer van Nationale Landschappen kunnen worden geregeld door landschapscontracten op te stellen tussen betrokken regionale en lokale gebiedspartijen die worden gecoördineerd vanuit de gebiedscommissies of projectbureaus. Goede instrumenten voor effectieve acties zijn dus ten eerste een gebiedsorganisatie of autoriteit met bevoegdheden tot de inrichting en beheer van een gebied, en ten tweede de landschapscontracten tussen lokale overheden en organisaties. Bovendien zorgen ze voor lokaal draagvlak bij grondgebruikers, burgers en bestuurders.

#### *Rijk als arbiter bij belangenconflicten*

Treden er bij projecten en plannen voor de Nationale Landschappen belangentegenstellingen op, dan zijn er onvoldoende instrumenten om hierbij te bemiddelen of om ze op te lossen. De provincies zijn daartoe niet altijd in staat, en het rijk beperkt zich voornamelijk (conform de beleidsstrategie van een decentraal sturingsarrangement) tot de rol van partner of stimulator/facilitator.

Vooraf in de Nationale Landschappen die onder hoge druk verkeren, zoals in de Randstad, zijn vanwege de vele plannen, belangen en hoge grondgebruikdynamiek, belangenconflicten onvermijdelijk (zie 'Beleid afgestemd op opgave en ligging' in de volgende paragraaf). Vanuit deze gebieden zelf groeit de roep om heldere afspraken over wat er wel en niet meer mag. Zo vinden verscheidene bestuurders en beleidsmedewerkers in het Groene Hart het inmiddels een goede zaak dat het rijk kan ingrijpen als de convenanten die provincies gebiedspartners sluiten, onvoldoende bescherming bieden tegen ongewenste ontwikkelingen. Datzelfde geldt voor situaties waarin de provincies onvoldoende uitwerking geven aan de Nationale Landschappen.

Het rijk zou dus meer als arbiter kunnen optreden. In het buitenland heeft de nationale overheid vaak al een dergelijke rol. In de Britse *National Parks* wordt bij eventuele belangenconflicten tussen de verschillende doelstellingen (landschap, recreatie, lokale economie) het 'Sandford-principe' toegepast. Landschapsbehoud heeft in zo'n geval altijd voorrang boven de andere doelen. Een andere maatregel is te vinden in Frankrijk. Wanneer partijen in een *Parc Naturel Régional* door conflicten niet kunnen voldoen aan de gestelde doelen, zoals neergelegd in een handvest, kan de overheid besluiten om de parkstatus in te trekken.<sup>3</sup> Van deze maatregel gaat bovendien een preventieve werking uit. Vooral wanneer het Nederlandse rijk minder centraal wenst te sturen, kan een dergelijke maatregel een goede optie zijn; als uit monitoring bijvoorbeeld blijkt dat het belang van het behoud van Nationale Landschappen vaker dan gewenst het onderspit delft, kan het

3. Zo heeft de regio Marais Poitevain zijn status als Parc Naturel Régional (PNR) in 1996 verloren. Oorzaak was de ontwatering van grote gebieden in het park ten behoeve van de landbouw. Dit leidde tot een sterke wijziging in de verhouding tussen akkerland en grasland, en als gevolg daarvan een degradatie van ecosystemen. Deze ontwikkeling stond op gespannen voet met de doelstellingen van het PNR en was aanleiding voor een breuk tussen de samenwerkende partijen in de regio (landbouwers, natuurbeheerders, bestuurders). Het slepende conflict was voor het toenmalige ministerie van Milieu de reden om de status in te trekken.

rijk besluiten de status Nationaal landschap in te trekken. Met de nieuwe wro doen ook andere opties voor het rijk hun intrede om het proces in de Nationale Landschappen te beïnvloeden. Zo kan het rijk landschappelijke kwaliteitseisen vastleggen in maatregelen die door decentrale overheden moeten worden uitgewerkt. Dit kan in de vorm van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB). Een meer centralistische optie is de proactieve aanwijzing, waarmee een specifiek gebied kan worden benoemd en voorzien van de nodige planologische aanwijzingen en richtlijnen.

#### **Beschermingsregime**

##### *Continuïteit door wettelijke bestemming landschappen*

Het beschermingsbeleid voor waardevolle historische cultuurlandschappen in Nederland heeft een korte beleidshorizon. Dit hangt samen met het sterk notagestuurde karakter van het Nederlandse landschapsbeleid (zie het hoofdstuk 'Historie Nationale Landschappen' in de Verdieping). Door de politiekbestuurlijke koerswijzigingen wisselt het beleid snel van karakter en heeft het geen lange adem.

Niet alleen bij het nationale beleid, ook bij de decentrale overheden leidt dit tot onzekerheid. Niet voor niets wordt de aanwijzing tot Nationaal Landschap door sommige provincies en gebiedspartners met enige terughoudendheid ontvangen. Ze vragen zich af hoe lang het huidige beleid standhoudt. Ervaringen uit het verleden leren dat het rijk diverse malen beleid heeft geformuleerd voor de bescherming van het cultuurlandschap, daarvoor (bescheiden) budgetten heeft gereserveerd, en de uitvoering vervolgens aan decentrale overheden heeft overgelaten. Nadat deze overheden de uitvoering goed en wel hadden opgepakt, wisselde het rijk weer van concept en strategie. Gestarte projecten konden geen doorgang meer vinden en het draagvlak voor het rijksbeleid nam, weinig verrassend, in de regio af (en bijgevolg nam de weerstand toe).

De korte beleidshorizon is eveneens nadelig voor de planologische verankering van het beleid. Immers, het rijksbeleid wordt in veel gevallen eerder gewijzigd dan de termijn die staat voor planologische waarborging met behulp van streek- en bestemmingsplannen.

Het behoud en beheer van cultuurlandschappen is, zo tonen de buitenlandse voorbeelden, gebaat bij decennialange samenwerking tussen gebiedspartners. Bij een dergelijk lange samenwerking kunnen de verschillende gebiedsplannen goed worden afgestemd op de geformuleerde visies op het beschermde landschap. Bovendien is samenwerking gestoeld op vertrouwen, en dat ontwikkelt zich met de jaren.

Cultuurlandschapsbehoud is een proces van lange adem. De buitenlandse voorbeelden laten zien dat het begrip voor beschermde landschappen bij de lokale bevolking enerzijds ontstaat door gewenning, anderzijds doordat ze (op termijn) de voordelen van de beschermde status (h)erkent. Wanneer publieke acceptatie en politieke steun ontbreken, of in de tijd sterk wisselen, komt het vertrouwen onder druk te staan en loopt het proces van afstemming in gevaar.

In het buitenland wordt continuïteit gerealiseerd door een wettelijke (en dus duurzame) verankering van het landschapsbeleid. Langetermijn-continuïteit van beleid voor beschermde landschappen is alleen te garanderen door wetgeving. Eenmaal aangewezen beschermde landschappen blijven bestaan. Bij toekomstige wijziging van beleid zal het landschapsbelang steeds een centrale rol spelen. Continuïteit van beschermd gebied biedt op haar beurt rechtszekerheid aan belanghebbenden en investeerders. De benodigde factor 'tijd' is daarmee gegarandeerd.

#### *Beleid afgestemd op opgave én ligging in over/onderdrukregio*

In het beleid voor de Nationale Landschappen ontbreekt het vooralsnog aan een inhoudelijk helder kader dat inspeelt op de bestaande regionale differentiatie. Er bestaat een grote afstand tussen het overkoepelende, generieke kader dat het rijk voor de Nationale Landschappen heeft uitgewerkt, en de specifieke aard en opgaven, kansen en bedreigingen van de landschappen zelf.

Dit is bijvoorbeeld het geval met de kernkwaliteiten die bewust vaag zijn geformuleerd, en door de provincies vooralsnog onvoldoende worden geconcretiseerd. Hetzelfde geldt voor het principe 'migratiesaldo nul'. Zo bestaat in het westen van Nederland, waar grote woningbouwopgaven spelen, vooral zorg om de belemmerende werking van dit principe. In Limburg, Groningen en Zeeland daarentegen, waar eerder sprake is van een bevolkingsafname of stabilisatie, is de functieverandering in de landbouw eerder het knelpunt.

De Raad voor het Landelijk Gebied (2005) heeft in zijn advies over Nationale Landschappen reeds een voorzet voor een gedifferentieerd rijkskader gedaan en verbindt daartoe de aard van een gebied met de dominante opgave die er speelt. Er wordt zodoende een onderscheid gemaakt tussen 'gelaagde' agrarische cultuurlandschappen met een relatief sterk multifunctioneel karakter (landschap, recreatie, natuur) en een groep van 'liefhebberslandschappen' van grote internationale betekenis. Daarnaast wordt een onderscheid gemaakt tussen landschappen waar de opgave beheersmatig is en landschappen met een inrichtingsopgave of een combinatie van beide.

De door de Raad voorgestelde typologie biedt interessante uitgangspunten voor een inhoudelijke aanscherping van het beleid. Desondanks ontbreekt een belangrijke dimensie die in de hier gepresenteerde studie wel naar voren komt, namelijk de geografische ligging en samenstelling van landschappen in combinatie met drukfactoren. Deze verschilt in Nederland ten opzichte van het buitenland. Zowel in het Verenigd Koninkrijk als Frankrijk (en in mindere mate Duitsland) liggen beschermde landschappen in relatief perifere of economisch marginale streken, waar de maatschappelijke dynamiek laag is. De in- én externe druk op deze gebieden is daardoor vrij gering, wat positieve gevolgen heeft voor de bescherming van de karakteristieke, beeldbepalende elementen en structuren van het landschap. Bij lage druk is een 'aangepaste' ontwikkeling van het landschap vanzelfsprekend

gemakkelijker te realiseren dan wanneer een gebied onder hoge druk staat. In het laatste geval zullen zwaardere financiële, instrumentele en planologische middelen moeten worden ingezet.

De verstedelijkingsdruk en de hoge dynamiek in het grondgebruik zullen een effectief behoud van de meeste Nationale Landschappen sterk compliceren. Het probleem wordt nog eens versterkt doordat een groot deel van de Nationale Landschappen ligt in overdrukregio's in en nabij de Randstad.<sup>4</sup> Het verdient dus aanbeveling de generieke beleidsstrategie nader uit te werken en die zodoende beter aan te sluiten bij regionale opgaven en behoeften.

Daarbij is het verstandig onderscheid te maken tussen landschappen in overdrukregio's, waar landschapsversterking in combinatie met stimulering van plattelandseconomie centraal staat (behoud door ontwikkeling), en overdrukregio's (strikt beschermingsregime, behoud in ontwikkeling) waar behoud van landschapskwaliteit in combinatie met het tegengaan van verstedelijking centraal staat. Een dergelijke differentiatie biedt ook mogelijkheden voor alternatieve sturingsopties. Het rijk zou in overdrukregio's vooral stimulerend kunnen optreden en daarbij provincies en hun gebiedspartners ondersteunen in de zoektocht naar alternatieve inkomstenbronnen voor landschapsbehoud; het kan bijvoorbeeld zorgen voor kennisoverdracht naar lagere overheden door middel van *best practices* en ateliersessies.

Nederland kan voor kennisuitwisseling een voorbeeld nemen aan Duitsland. Het Duitse koepelverband van regionale landschapsparken (VDN) organiseert bijvoorbeeld thematische prijsvragen onder de aangesloten parken. Daarmee wordt vernieuwing van gehanteerde beschermings- en beheermethoden, concepten en projecten in de parken gestimuleerd en vindt kennisuitwisseling tussen de parken plaats (zie de Duitse casus in het Verdiepingshoofdstuk 'Europese landschapsparken'). Ook kan het rijk Europese fondswerving door provincies ondersteunen. Het rijk onderkent met dergelijke maatregelen het belang van landschapsbehoud en geeft er een signaal mee af aan de lagere overheden en betrokken gebiedspartners, zoals landbouworganisaties, Provinciale Landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

De overheid kan er ook meer op toezien dat in lokale afwegingen het landschapsbelang voldoende wordt meegenomen. In landschappen onder hoge druk, of landschappen waarbij meerdere provincies bestuurlijk samenwerken, is een meer sturende rol van het rijk wenselijk en voorstelbaar. Die sturing kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld met het eerder genoemde instrument 'proactieve aanwijzing', waarbij provincies en gemeenten zorg blijven dragen voor de uitvoering. In uitzonderlijke gevallen kan het rijk overgaan tot de opstelling van een rijksbestemmingsplan (inpassingsplan). Presenteert het rijk zich bij sommige landschappen nadrukkelijker als partner in het beleid, dan is het verstandig die landschappen in een structuurvisie te benoemen en daarbij aan te geven met welke instrumenten het beleid wordt uitgevoerd.

4. Zo bedekken vijf Nationale landschappen een groot deel van de provincie Utrecht: Groene Hart, het Rivierengebied, Eemland-Arkemheen, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Stelling van Amsterdam. Daarnaast liggen er in de provincie nog Nationale parken en Ecologische verbindingzones (EHS). Tegelijkertijd is deze provincie in economisch opzicht één van de meest dynamische gebieden van Nederland.

### *Differentiatie van beschermingsregime*

De meeste provincies kiezen er tot nu toe voor om geen nieuw (ruimtelijk) beleid te ontwikkelen voor de Nationale Landschappen, omdat er in die gebieden al generiek ruimtelijk (rijks)beleid wordt toegepast. Ze zoeken aansluiting bij bestaand ruimtelijk beleid en verwachten daarmee afdoende de bescherming van de kernkwaliteiten te kunnen garanderen. Provincies zijn zeer terughoudend met de toepassing van het instrument 'beschermd landschapsgezicht' waarmee specifieke landschapselementen behouden kunnen worden. De afwachtende houding wordt mede veroorzaakt door de op handen zijnde nieuwe wro.

Juridische waarborging van Nationale Landschappen is vooralsnog alleen mogelijk in gemeentelijke bestemmingsplannen. Provincies richten daar hun aandacht op. Het beschermingsregime voor Nationale Landschappen, vooral voor landschappen in de buurt van stedelijk concentraties, is – gezien de drukfactoren en hoge grondgebruikdynamiek – echter te licht om effectief grootschalige ruimtelijke veranderingen tegen te gaan. Het 'ja, mits'-principe biedt evenmin houvast, omdat zowel de voorwaarden voor het 'ja' als het 'mits' onvoldoende zijn en worden uitgewerkt.

Bij de begrenzing van het gebied gaan provincies vooralsnog vaak uit van reeds aanwezige gebiedsconcepten met aparte beschermingsregimes. Hier is eveneens onduidelijk wat het provinciaal beleid concreet inhoudt voor die gebieden die wel tot het Nationaal Landschap behoren en niet onder de EHS of ander bestaand landschapsbeleid vallen. Het beschermingsregime op regionaal niveau krijgt daardoor onvoldoende concrete invulling.

Bij een nadere uitwerking van het beschermingsregime doet de overheid er goed aan rekening te houden met de specifieke kenmerken van het gebied in kwestie. In enkele Nationale Landschappen is deze differentiatie al toegepast in de vorm van een zogenaemde schillenbenadering met in de kern 'nee' of 'nee, tenzij', en daarbuiten een 'ja, mits'-regime. Eerder dan generieke beschermingsregimes, sluiten specifieke, selectief in te zetten regimes met een afgewogen mix van behoud én ontwikkeling beter aan bij de verschillende opgaven in een Nationaal Landschap. Het op slot zetten van een gebied is niet voldoende; de kernkwaliteiten dienen immers ook versterkt te worden.

Ideeën voor een selectief en strikt beschermingsbeleid zijn te vinden in Duitsland. Daar is de bescherming van specifieke landschappelijke elementen (structuren en objecten zoals houtwallen) onafhankelijk geregeld van gebiedsbestemmingen zoals *Naturparke*. Landschapsbeschermingsgebieden (*Landschaftsschutzgebiete*) worden bijvoorbeeld op deelstaatniveau aangewezen en wettelijk vastgelegd. Voor deze gebieden geldt een 'nee, tenzij'-regime, ook op lokaal niveau. Een dergelijke benadering van kleinschalige, strikt beschermde landschappen bestaat ook in Frankrijk, waar vele sites direct door de nationale overheid zijn aangewezen. Een deel daarvan heeft expliciete landschapsdoelen, zoals behoud van een uitzonderlijk uitzicht of een cultuurhistorisch monument.

### *Bescherming door sectorale bestemmingen*

Een strikte bescherming van kwetsbare landschappen hoeft dus niet gekoppeld te zijn aan de grootschalige Nationale Landschappen; ook een sectorale bestemming kan bescherming bieden. Met deze sectorale bestemming is het mogelijk om ruimtelijke keuzes voor de lange termijn te maken en zo bepaalde delen van Nationale Landschappen vrij te stellen van grootschalige ontwikkelingen. Dit in tegenstelling tot het vigerende ruimtelijkeordeningsinstrumentarium (streek- en bestemmingsplan) waarbij telkens weer nieuwe afwegingen tussen belangen kunnen worden gemaakt. Sectorale bescherming biedt daarnaast continuïteit en rechtszekerheid aan belanghebbenden en investeerders.

Als voorbeeld noemen we het instrument 'beschermd landschapsgezicht' (BLG), waarmee behoud van een specifiek deel van het Nationaal Landschap wordt gegarandeerd. Dit instrument past bovendien perfect bij de politieke wens tot deregulering en decentralisatie. De aanwijzing tot BLG is een provinciale taak. De opname ervan in een bestemmingsplan is een gemeentelijke taak. Uit onderzoek naar de werking van het enigszins vergelijkbare instrument 'beschermd dorps- en stadsgezicht' is gebleken dat binnen beschermde gezichten een stabielere vastgoedklimaat heerst dan daarbuiten (Van der Valk & Corten 2006). Investerings die passen in een beschermd landschap worden gestimuleerd, terwijl investeringen die daarmee strijdig zijn worden afgeremd. Ditzelfde geldt voor veel beschermde landschappen in het buitenland, waar de beschermde status een positieve invloed heeft op het vastgoedklimaat.

De aanwijzing van BLGs kan voor onderdelen van het Nationaal Landschap een strikter 'nee tenzij'-beleid mogelijk maken. Dit instrument wordt vooralsnog onvoldoende opgepakt door de provincies en het verdient dan ook aanbeveling dat het rijk de toepassing ervan bevordert. Met de nieuwe wro bestaat de mogelijkheid dat de provincie rechtstreeks een inpassingsplan voor een BLG opmaakt; de bestemming hoeft dan niet meer via een getrapte procedure te verlopen. Het rijk kan er via een aanwijzing voor zorgen dat specifieke sites binnen Nationale Landschappen worden behouden en versterkt. Wanneer er, zoals bij Nationale Landschappen onder hoge druk, scherper aan de wind moet worden gevaren om grootschalige ontwikkelingen tegen te gaan, kan een duidelijker en meer generiek 'nee tenzij'-beleid worden uitgewerkt, zoals in het geval van de Britse *National Parks*. Pro-actieve aanwijzingen met planologische consequenties bieden hier toe mogelijkheden.

### **Management en beheer**

#### *Continuïteit door langetermijnbeheer*

Het eerder geconstateerde gebrek aan continuïteit in het rijksbeleid heeft gevolgen voor het beheer van de landschappen. Het beheer is immers in hoge mate afhankelijk van financiering door de overheid. Fluctuaties in beheer

kunnen worden ondervangen zoals nu reeds gebeurt, door de middellange-termijnafspraken in het *Investeringsbudget Landelijk Gebied* (ILG). Om continuïteit van het beheer ook voor de lange termijn te garanderen, zou het verstandig zijn landschapscontracten op te stellen tussen de betrokken regionale en lokale gebiedspartijen.

De Franse aanpak kan Nederland daarbij als voorbeeld dienen. In Frankrijk worden verplichte *Chartes* (handvesten) afgesloten tussen regionale en lokale overheden voordat een *Parc Naturel Régional* wordt ingesteld. Zo'n handvest bevat concrete afspraken over te realiseren doelen. De nationale overheid ziet toe op de naleving ervan. Deze contracten kunnen financieel worden ondersteund door landschapsfondsen op te richten, zoals onder andere bepleit door de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (Dirkmaat 2005).<sup>5</sup> Een landschapsfonds is een bundeling van private middelen (van bedrijven, burgers) en publieke middelen (van gemeenten, provincies, waterschappen), die de overheidsfinanciering niet vervangt maar aanvult.

#### *Verduurzaming van beheersactiviteiten*

In het kader van management en beheer is het noodzakelijk het specifieke landschapsbeleid voor Nationale Landschappen in te bedden in een bredere context. De aandacht moet niet exclusief uitgaan naar de visuele aspecten van het landschap, maar ook naar de economische, sociale en ecologische kansen die zich in de gebieden voordoen. Het gaat immers niet alleen om behoud en versterking van kernkwaliteiten, maar ook om een duurzaam en levend landschap, waarin boeren kunnen (over)leven; een landschap dat een kwalitatief hoogwaardige buitenruimte vormt voor de stedelijke samenleving. Voor alle betrokken partijen moet duidelijk zijn dat investeren in landschap loont. Ze moeten vitale coalities sluiten en zoeken naar duurzame vormen van beheer die voldoen aan verschillende eisen.

Europese subsidieprogramma's benadrukken al in toenemende mate het belang van de verweving van landschap, natuur en landbouw. En in de beschermde landschappen in Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wordt niet voor niets expliciet gestreefd naar duurzaamheid: het versterken van het ecologisch kapitaal van een regio in balans met sociaal-culturele en economische ontwikkeling. Daartoe worden onder meer activiteiten ontplooid op het terrein van duurzame energieproductie, zuinig waterbeheer, reductie van mobiliteit en versterking van de omgevingskwaliteit. Hiermee zou ook de Nederlandse overheid rekening kunnen houden, bijvoorbeeld door Nationale Landschappen tot proefgebieden te maken voor dergelijke activiteiten, en deze financieel te ondersteunen.

#### **Financiering**

##### *Stedelijke betrokkenheid bij de realisatie van landschapsbescherming*

Bij gemeenten en provincies bestaat de vrees dat een Nationaal Landschap binnen hun grenzen de bouw van woningen en bedrijventerreinen in gevaar zal brengen. Enkele provincies hebben daarom de begrenzing van Nationale Landschappen zodanig gekozen dat (toekomstige) stedelijke ontwikkelingen

5. Er zijn in Nederland al verschillende landschapsfondsen opgericht voor specifieke (deel)gebieden, die vallen binnen Nationale Landschappen. Voorbeelden zijn het fonds Via Natura, dat zich richt op de Ooijpolder, Duffelten-Groesbeek (Gelderse Poort), Stichting Landschapsfonds Eem en Vallei (Arnhem- Eemland) en landschapsfonds Rond d'n Duin, dat zich richt op het agrarisch cultuurlandschap rond de Loonse en Drunense duinen (Groene Woud). Nationaal Landschap Groene Woud heeft een eigen streekrekening opgericht om landschapsprojecten te financieren.

zijn buitengesloten. Dit heeft een groot nadeel. Niet alleen worden deze uitbreidingen daardoor vrijgesteld van een noodzakelijke discussie over hoe en of ze een bijdrage kunnen leveren aan de landschappelijke kwaliteiten van het Nationaal Landschap, maar ook worden kansen gemist om zowel ruimtelijk als economisch de relatie tussen stad en landschap te versterken. Juist in de overgangszones tussen Nationaal Landschap en de stedelijke randzones liggen concrete mogelijkheden om deze relatie te versterken.

Stedelijke bestuurders zouden dan ook veel meer betrokken moeten worden bij de uitvoeringstaak voor de Nationale Landschappen. Aanzetten daartoe zijn bijvoorbeeld te vinden in het Nationaal Landschap Groene Woud, dat zich nadrukkelijk verbindt aan de ontwikkeling van het stedelijk netwerk Brabantstad. Om tot een concrete invulling van stad-landrelaties te komen, is een afstemming van de plannen voor het Nationaal Landschap en van de stedelijke ontwikkelingsplannen gewenst. Bij deze afstemming speelt de provincie een essentiële rol. Juist omdat de grond in de randzones van stedelijke concentraties duur is, zijn gemeenten sneller geneigd deze te verkopen aan private partijen of ontwikkelaars. De provincie kan enerzijds actief ingrijpen, bijvoorbeeld door grond aan te kopen voor de aanleg van landschappelijke overgangszones. Anderzijds kan ze door het scheppen van planologische duidelijkheid, en de waarborging daarvan in provinciale bestemmingsplannen, zorgen voor stabiele agrarische grondprijzen, waardoor de versnippering van stadsrandzones wordt tegengegaan. Een beheergrondbank kan het probleem van hoge grondprijzen in de nabijheid van steden verhelpen (Van Rij & Korthals Altes 2007).

##### *Ambities private partijen aangepast aan Nationale Landschapsdoelen*

Eén van de meest cruciale opgaven in de nabije toekomst is de afstemming van private activiteiten met de publieke doelen van het Nationaal Landschap. Investeringsplannen in het landschap kunnen immers baten opleveren voor zowel het woongenot, de recreatie en de 'vererving' van cultuurwaarden (LNV 2007). Problematisch is echter hoe de private investeringen kunnen worden verdeeld over de realisatie van publieke doelen. Zo kennen vereveningsconstructies (rood voor groen) veelal een 'binnenplanskarakter'. Verevening op regionale, landschappelijke schaal komt nauwelijks voor. Voorts bestaat er vaak geen beleid om private partijen langdurig aan beschermde landschappen te binden en die partijen worden onvoldoende gemobiliseerd om daadwerkelijk te investeren in het landschap.

De mobilisatie van private partijen bij de uitvoering van het beleid voor Nationale Landschappen, is in veel landschappen nog een probleem. Dit heeft enerzijds te maken met de instelling van deze partijen zelf. Zo zien bijvoorbeeld veel recreatieondernemers de aanwezigheid van natuur en landschap minder als kans en meer als beperkende randvoorwaarde, die expansie in de weg staat. Omgekeerd beschouwen veel natuurorganisaties verblijfsrecreatie als bedreiging (Beckers 2007). Anderzijds blijft de aandacht van overheden beperkt tot de 'traditionele' agrarische ondernemers en landeigenaren, en blijven grotere ondernemingen, zoals banken, zorgverzekeraars, bedrijfsleven, woningbouwcorporaties en projectontwikkelaars

uit het zicht. Hoewel enkele interessante initiatieven plaatsvinden, zoals in Zuid-Limburg, waar dergelijke ondernemers actief en in een vroeg stadium betrokken worden bij gebiedsontwikkeling (Mommaas & Janssen 2007), blijven dit uitzonderingen op de regel.

Buitenlandse voorbeelden laten zien dat het de moeite waard is tijd en energie te steken in de mobilisatie van private partijen. Zowel de Franse als de Duitse parken weten met redelijk succes draagvlak en betrokkenheid te creëren; diverse gebiedspartners scharen zich achter de parkdoelstellingen. In Frankrijk worden daarbij bindende contracten opgesteld, in Duitsland zijn het vrijwillige overeenkomsten. Partijen en partners worden aangetrokken met publicitaire programma's, *branding* van streekidentiteit en de verstrekking van subsidies voor landschapsbehoud.

Economische stimulansen, zoals subsidieverstrekking, kunnen betrokkenen motiveren om, bijvoorbeeld in het geval van boeren, de bedrijfsvoering aan te passen aan de gewenste parkdoelstellingen. Maar voorzichtigheid is geboden. In de praktijk is gebleken dat een financiële stimulering alléén onvoldoende is om partijen blijvend te binden aan de bijzondere status van een beschermd landschap (Schenk e.a. 2007). De buitenlandse casussen laten zien dat langetermijnacceptatie samenhangt 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 voor een aanpassing van hun activiteiten. Dit vergt in veel gevallen een mentale omslag, die, zoals eerder geconstateerd, tijd nodig heeft.

### Tot slot

Op grond van deze studie is de roep om meer coördinatie in het (rijks)beleid voor Nationale Landschappen gerechtvaardigd. We merken hier tot slot op dat enige voorzichtigheid geboden is bij die coördinatie. Ten eerste is het belangrijk dat de overheid de beleidswijzigingen voorzichtig en selectief doorvoert, om de uitvoering van het vigerende beleid niet op voorhand te frustreren. Gemeenten en provincies zitten niet te wachten op nieuwe aanwijzingen van bovenaf en nieuwe taakstellingen. De aankondiging tot aanpassing van het rijksbeleid heeft bijvoorbeeld al tot de nodige onrust geleid bij de landbouworganisaties in enkele Nationale Landschappen (Agrarisch Dagblad 2007). Wanneer het broze draagvlak dat in Nationale Landschappen is gecreëerd, te veel onder druk komt te staan, is het niet ondenkbaar dat het uiteenvalt.

Ten tweede moet de rijksoverheid voorzichtig zijn in haar rol als partner; ze moet een betrouwbare partner zijn voor de decentrale overheden en gebiedspartners in de regio. Dit betekent dat het rijk een consistent beleid moet voeren en beleidswijzigingen zorgvuldig, en in overleg, moet voorbereiden en communiceren. Het heeft de voorkeur de herijking van het beleid te baseren op concrete en gevoelde tekortkomingen in de beleidspraktijk.