

SAMENVATTING

De verstedelijking die Nederland de laatste decennia doormaakt, leidt tot een afname van de kwaliteit van het landschap. Historische kenmerken gaan nog steeds verloren. Het kabinet kiest er in de Nota Ruimte voor om het landschapsbeleid te concentreren in twintig Nationale Landschappen. Deze aanpak lijkt kansrijk onder de voorwaarde dat een helder toetsingskader wordt uitgewerkt. Dat geldt temeer omdat het kabinet heeft gekozen voor een beperkte planologische bescherming van de Nationale Landschappen. Bij de provincies, als beoogd regisseur, ligt nu de uitdaging om een visie te ontwikkelen voor dit nieuwe landschapsbeleid en er voor te zorgen dat deze op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. Overigens wordt ook op andere terreinen van het natuur- en landschapsbeleid de roep om heldere doelen en een krachtige regierol van de overheid gehoord. Dat speelt onder meer bij de realisatie van groen in de nabijheid van de steden.

Nadat in de jaren tachtig de ontwikkeling van de Randstadgroenstructuur voorspoedig verliep, stagneert deze de laatste jaren. Belangrijke oorzaken zijn planologische onduidelijkheid en, mede als gevolg daarvan, sterk stijgende grondprijzen. In delen van de Randstad breidt 'rood' (woningbouw) zich nu sterk uit, terwijl 'groen' (natuur) daarbij achter blijft. Het al wel gerealiseerde groen wordt overigens druk bezocht door stedelingen.

Wat de kwaliteit van de Nederlandse natuur betreft, zijn er grote verschillen tussen typen natuur en tussen soorten. Met de vleermuizen bijvoorbeeld gaat het goed. Voor veel dagvlinders is de situatie echter zorgelijk. De Ecologische Hoofdstructuur krijgt steeds meer vorm. De samenhang blijft echter onvoldoende. Het beleid voor de milieu- en waterkwaliteit van natuurgebieden kenmerkt zich door uitstel van streefdata voor het halen van doelen en een te geringe voortgang. Dat laatste geldt in het bijzonder voor het oplossen van verdrogingsproblemen.

Nederland heeft veel vorderingen gemaakt met het onder Europese bescherming brengen van natuurgebieden. Ook voor die gebieden geldt echter dat de natuurkwaliteit onder druk staat door verzuring, vermesting en verdroging. Na 25 jaar Vogelrichtlijn is veel bereikt. Er zijn echter uitzonderingen; vooral met de weidevogels gaat het slecht. Er liggen bij weidevogels en ganzen nog onbenutte kansen om in samenhang met het landschapsbeleid gebiedsgericht te werken en daarbij de diverse betrokken mensen en organisaties te benutten.

De betrokkenheid van de verschillende actoren in het beleidsveld 'natuur en landschap' is groot. Naast de natuurbeschermingsorganisaties zijn nu ook projectontwikkelaars, agrarische natuurverenigingen en de Europese Unie belangrijke spelers geworden. De rijksoverheid zou beter op deze ontwikkelingen kunnen inspelen door het stellen van heldere doelen en geven van meer ruimte voor de uitvoering van die doelen.

Landschap en ruimtegebruik

De kwaliteit van het landschap neemt verder af en de historie gaat verloren

Was het in de vorige eeuw vooral de ontwikkeling van de landbouw die leidde tot grote landschappelijke veranderingen, tegenwoordig heeft verstedelijking die rol in belangrijke mate overgenomen. Hierbij gaat het niet alleen om woningbouw, maar ook om de aanleg van bedrijventerreinen. De verstedelijking leidt tot een verdere achteruitgang van de landschapskwaliteit. Een voorbeeld hiervan is het verdwijnen van historische patronen en (cultuur)elementen.

De resultaten van het landschapsbeleid zijn wisselend

Het landschapsbeleid kent twee sporen. Het ene spoor is erop gericht om de landschappelijke kwaliteiten via restrictief beleid te behouden. Het andere spoor richt zich op ontwikkeling. Een voorbeeld van de behoudstrategie is het beleid dat de rijksoverheid al meer dan veertig jaar voert om te voorkomen dat de steden in de Randstad aan elkaar groeien. Op verschillende plaatsen, zoals de Gagelpolder bij Utrecht en de Bloemendalerpolder bij Amsterdam, heeft dit beleid vruchten afgeworpen.

Het ontwikkelingsgerichte beleid heeft in het bijzonder aandacht gekregen via de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000). Dit beleid beoogde een kwaliteitsimpuls aan het landschap te geven. Veel van het ontwikkelingsgerichte beleid bevindt zich echter nog steeds in het stadium van planvorming. Dat geldt zowel voor landschapontwikkelingsplannen als voor het Belvederebeleid.

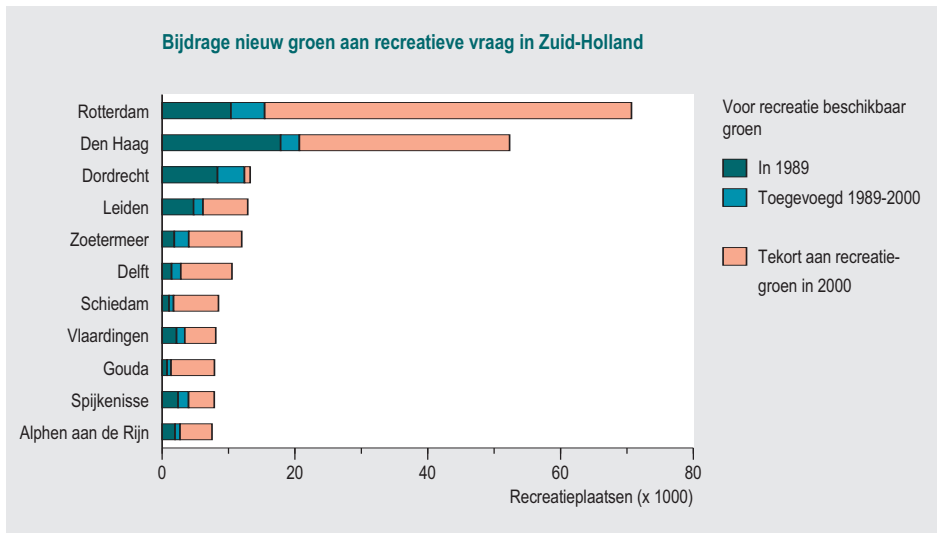
Inspanningen in Nationale Landschappen zijn kansrijk maar risicovol

In de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland concentreert het landschapsbeleid van de rijksoverheid zich op twintig Nationale Landschappen. Het kabinet heeft voor de Nationale Landschappen een aantal kernkwaliteiten benoemd. Kernkwaliteiten als 'openheid', 'verkaveling en waterlopen' en 'terreinvormen' verlangen een beleid dat zich vooral richt op behoud en inpassing. Voor andere kernkwaliteiten zal de strategie sterker op herstel, vernieuwing en beheer gericht kunnen worden.

De uitwerking van het beleid laat het kabinet in belangrijke mate over aan de provincies. Pas na verloop van tijd zal duidelijk worden of in de Nationale Landschappen het ontwikkelingsgerichte beleid inderdaad leidt tot het behouden en versterken van de kernkwaliteiten. Dan zal ook blijken of de provincies de van hun gevraagde regierol adequaat invullen. Tot die regierol behoort ook het toepassen van de instrumenten die de op stapel staande Wet ruimtelijke ordening zal bieden om er voor te zorgen dat gemeentelijke bestemmingsplannen de kernkwaliteiten beschermen.

Uitvoering Randstadgroenstructuur stagneert

De rijksoverheid is al meer dan twintig jaar bezig om een Randstadgroenstructuur te creëren. Het tot nu toe aangelegde recreatiegroen blijkt goed te worden bezocht. De afgelopen jaren stagneert de realisatie echter. Belangrijke oorzaken zijn planologische onduidelijkheid en, mede als gevolg daarvan, sterk stijgende grondprijzen.

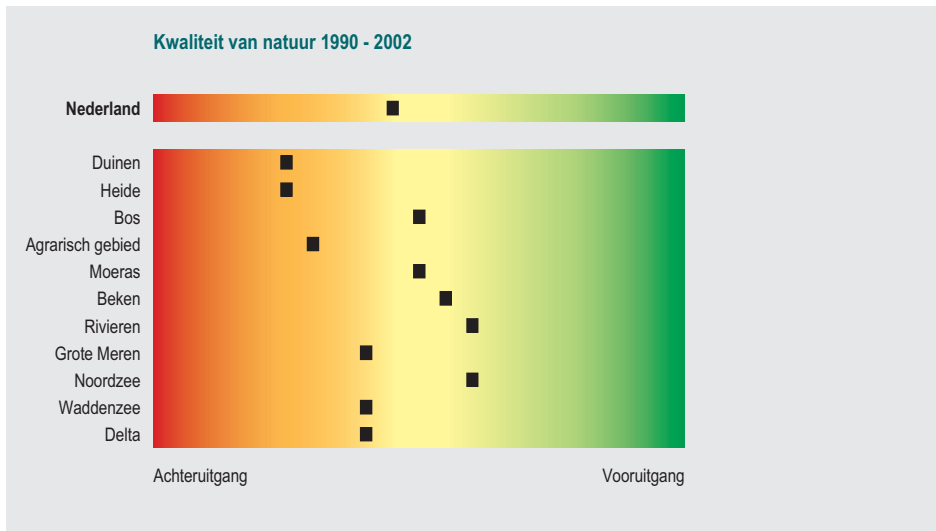


Figuur 1 Ondanks de realisatie van recreatiegroen blijven de tekorten voor Zuid-Hollandse steden groot.

Het kabinet wil het beleid voor de groene ruimte rond de grote steden overdragen aan de provincies. De rol van de provincies en de daaraan gekoppelde bevoegdheden en middelen zijn echter nog niet helder gedefinieerd. In deze overgangssituatie hebben projectontwikkelaars aanzienlijke grondposities verworven in strategisch interessante delen van de bufferzones. In delen van de Randstad breidt 'rood' (woningbouw) zich nu relatief sterk uit, terwijl 'groen' (natuur) daarbij achterblijft. Een voorbeeld hiervan is te zien bij Zoetermeer, waar het Bentwoud niet van de grond is gekomen.

Op zoek naar regisseurs voor groene projecten in de Randstad

Het huidige beeld is dat tientallen verschillende actoren betrokken zijn bij Randstad-groenprojecten en dat minstens zo veel plannen per project het licht zien. Ondanks het vele overleg is er veel onduidelijkheid over de rol en intenties van de verschillende partijen. Een betere regie en een vruchtbare samenwerking met vooral de projectontwikkelaars is nodig om op termijn de realisatie van groenprojecten in de nabijheid van steden te versnellen. Belangrijke belemmeringen liggen bij bestemmingswijziging, grondverwerving en de financiering van publiek-private projecten. Het ligt voor de hand dat de provincies de regierol oppakken, aangezien zij hiervoor middelen aangereikt krijgen via de Investeringsregeling Landelijk Gebied. Bij de provincies ligt nu de uitdaging om een visie te ontwikkelen voor het landschapsbeleid, die als basis kan dienen voor landschapsbehoud op de ene plek en de realisatie van 'groen' in samenhang met 'rood' op andere locaties.



Figuur 2 De ontwikkeling van de kwaliteit van natuur in Nederland sinds 1990 laat een wisselend beeld zien. (Bron: CBS en PGO's, samenwerkend in het Netwerk Ecologische Monitoring; figuur samengesteld mede op basis van data van RIZA en RIKZ).

De natuur in Nederland

Trends verschillen tussen typen natuur en tussen soorten

Het areaal bos is toegenomen. Andere natuurtypen laten een voortgaande afname van areaal zien. Wat betreft de kwaliteit van de natuur is er eveneens sprake van grote verschillen. Vooral met beken en rivieren gaat het de goede kant op. Dit heeft niet alleen te maken met de verbeterde waterkwaliteit, maar ook met de hier en daar zichtbaar wordende resultaten van natuurontwikkeling.

Andere natuurtypen laten een minder positieve ontwikkeling zien. De effecten van verzuring en vermesting zijn nog steeds zichtbaar op de heide en in de duinen. Symptomen daarvan zijn vergrassing en struikvorming. Sommige soorten die van niet-vermeste natuur afhankelijk zijn, zoals de duinpieper, staan op het punt uit Nederland te verdwijnen. Veel soorten in het agrarische gebied, zoals diverse weidevogels, hebben het moeilijk.

Ook tussen soortgroepen blijken duidelijke verschillen te bestaan. Zo gaat het goed met de vleermuizen. Voor de dagvlinders ziet het er echter veel slechter uit. Twee derde van de soorten in Nederland laat tussen 1990 en 2000 een dalende trend zien.

De realisatie van de EHS gaat door, maar langs een route met meer risico's

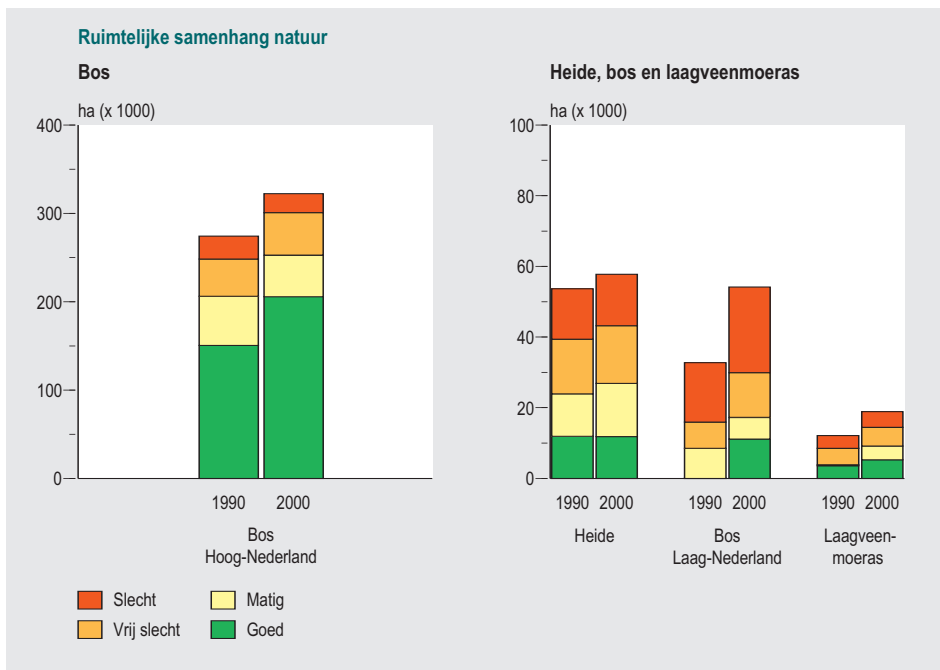
Het Natuurbeleidsplan heeft in 1990 het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. De bedoeling is dat in 2018 een samenhangend netwerk van kwalitatief goede natuurgebieden tot stand is gebracht.

In de weg waarlangs de EHS wordt gerealiseerd heeft het huidige kabinet een aantal ombuigingen aangebracht. De meest in het oog springende daarvan is de ombuiging waarbij de overheid minder grond verwerft en meer ruimte geeft aan particulier en agrarisch beheer. Tot nu toe zijn de successen van particulier natuurbeheer echter nog zeer beperkt en neemt het tempo van agrarisch natuurbeheer af. Daarnaast heeft het kabinet besloten niet langer gronden te verwerven die nu al een natuurbestemming hebben (de zogenoemde afrondingsaankopen). Wel blijft een beperkt budget beschikbaar om knelpunten op te lossen die een samenhangend beheer van grote eenheden in de weg staan. De ecologische verbindingzones zijn als rijkstaakstelling geschrapt.

Samenhang blijft beleidsdoel, maar komt nauwelijks tot stand

Vooral bossen op lage gronden en laagveenmoerassen blijven ook na uitvoering van de EHS sterk versnipperd. Voor bossen op hoger gelegen gronden geldt dat de ruimtelijke samenhang, die in 1990 al relatief goed was, verder verbeterd.

In de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ worden robuuste verbindingen voorgesteld om de samenhang tussen grote natuurgebieden te realiseren. Tot nu toe verloopt de realisatie van die robuuste verbindingen traag. De provincies verkeerden in onzekerheid over onder meer de rijksbijdragen aan deze verbindingen. Het ministerie van LNV en de provincies hebben inmiddels hierover afspraken gemaakt, zodat de realisatie in gang kan worden gezet.



Figuur 3 De ruimtelijke samenhang van bossen in hoog-Nederland, die in 1990 al relatief goed was, is verbeterd. Voor bos op lage gronden en voor laagveenmoerassen blijft er echter sprake van een sterke versnippering.

De EHS vraagt verdere verbetering van de milieucondities

De laatste jaren zijn in enkele delen van de EHS de milieucondities verbeterd, zoals onder andere valt te zien aan de waterkwaliteit. Toch moet de milieukwaliteit op veel plaatsen nog verder verbeteren, willen natuurgebieden de kwaliteit krijgen die het beleid voor ogen heeft. Opvallend is dat in recente milieubeleidsnota's het tijdspad voor het bereiken van kwaliteitsdoelen in delen van de EHS juist wordt vertraagd. De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' (LNV, 2000) stelt dat in 2018-2020 de milieukwaliteit zodanig dient te zijn, dat deze geen belemmering meer vormt om de natuurdoelen binnen de EHS te bereiken. In de onlangs verschenen Agenda voor een Vitaal Platteland hanteert het kabinet 2015 als het jaar waarin de kwaliteit van milieu en water in de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden op orde moet zijn. Voor de overige EHS noemt het kabinet echter 2027 als einddatum. Deze jaartallen verwijzen naar de Kaderrichtlijn Water van de Europese Unie.

Zonering: natuurwinst en kostenbeperking via clustering

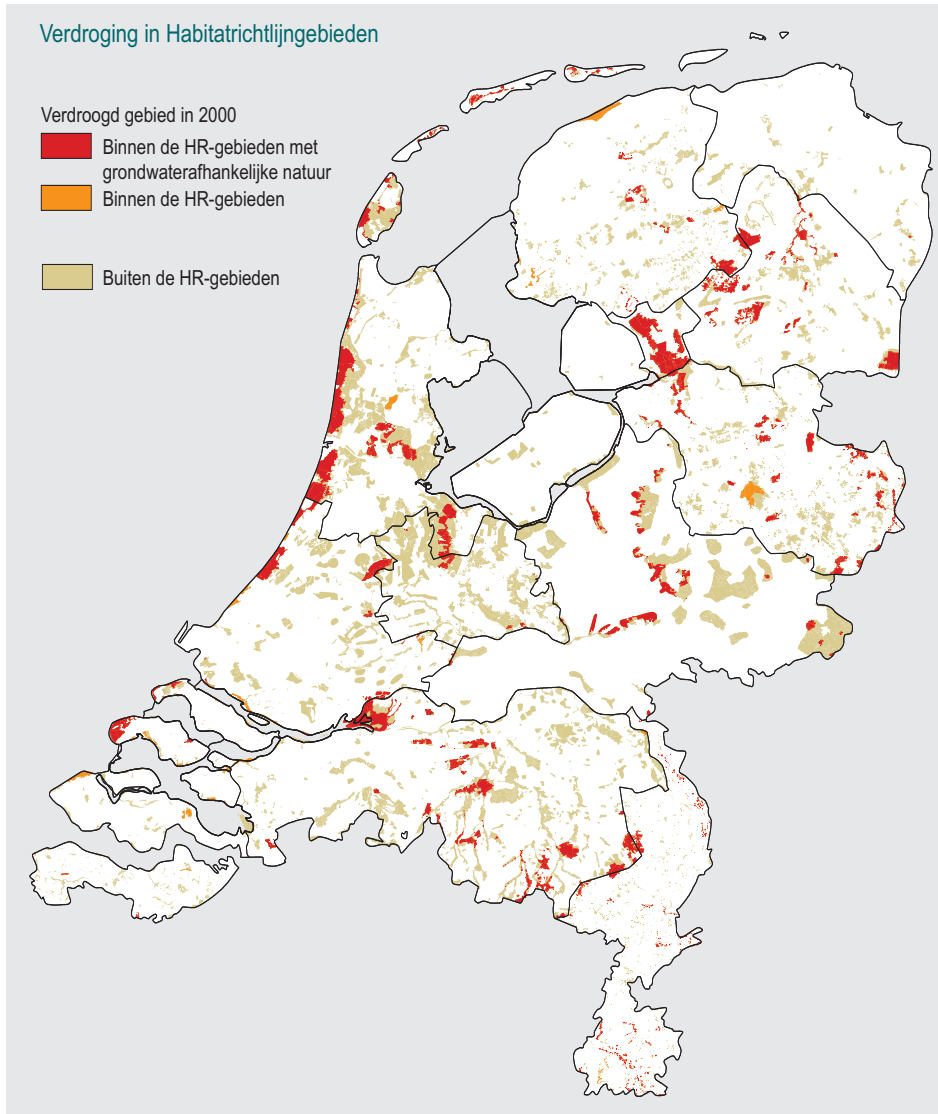
Het milieubeleid kent een zonering rond natuurgebieden, bedoeld om lokale knelpunten door met name ammoniak te verminderen. Binnen een zekere afstand van de natuurgebieden gelden dan beperkingen voor emissies en/of de groei van agrarische bedrijven. Natuurwinst door zonering is vooral te behalen bij kleine kwetsbare natuurgebieden met een hoge lokale ammoniakbelasting en een hoge natuurwaarde. Een gebied met sterk versnipperde kwetsbare natuur vraagt een relatief grote oppervlakte bufferzone met de daaraan verbonden kosten. Als die gebieden, bijvoorbeeld via lokale herbegrenzing van de EHS, geclusterd zouden worden tot grotere eenheden kan dit de kosten van zonering aanzienlijk verlagen. Zonering van grote natuurgebieden is met name zinvol voor kwetsbare of waardevolle natuur die aan de rand aanwezig is.

Bestrijding van verdroging in impasse

Oplossing van de verdroging, in het bijzonder binnen de EHS, krijgt in de Agenda voor een Vitaal Platteland prioriteit. Het kabinet geeft aan dat het de provincies, gemeenten en waterschappen zal aanspreken op een voortvarende aanpak om de verdroging te bestrijden. Niet duidelijk is echter welke maatregelen het Rijk in dit kader denkt te nemen om de al jarenlange bestaande impasse rond verdrogingbestrijding te doorbreken. Ongeveer 25% van het areaal natuur dat de provincies in 2000 als verdroogd op de kaart hebben gezet, ligt binnen Habitatrichtlijngebieden. In dit verband is de Europese Kaderrichtlijn Water van belang. Die schrijft voor dat in 2015 aan de instandhoudingseisen van Habitatrichtlijngebieden voldaan moet zijn. Als dergelijke gebieden (met grondwaterafhankelijke soorten) verdroogd zijn, dan moet die verdroging dus uiterlijk in 2015 zijn opgelost.

Natura 2000-gebieden beschermen Nederlandse soorten en habitats

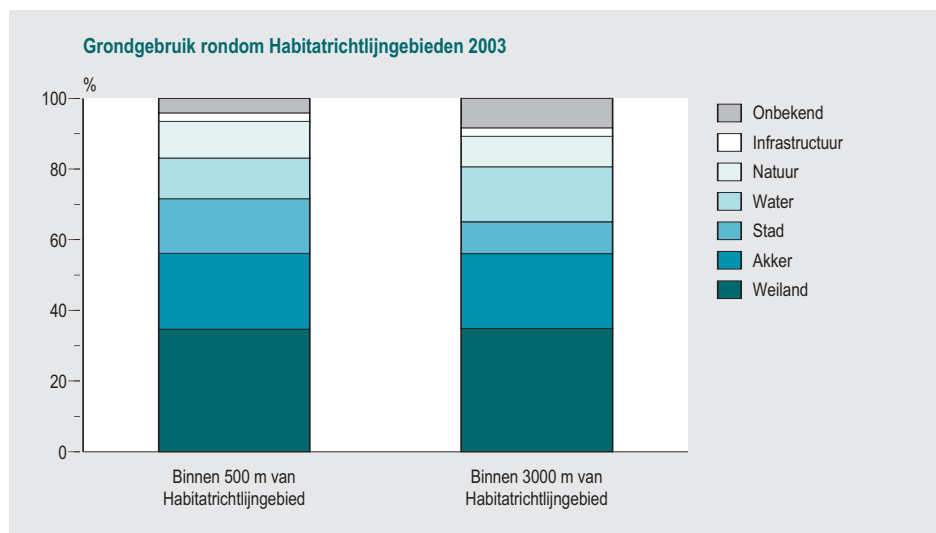
De afgelopen jaren heeft de Nederlandse rijksoverheid succes geboekt door gebieden aan te wijzen en aan te melden onder de Europese Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Deze gebieden gaan deel uitmaken van het Europese stelsel van natuurgebieden dat de naam Natura 2000 heeft gekregen. Hoewel Nederland een klein land is, is de diver-



Figuur 4 Van het areaal verdroogde natuur ligt ongeveer 25% binnen Habitatrichtlijngebieden.

siteit aan natuur relatief groot. Dat blijkt ook weer uit de aangemelde gebieden onder de Habitatrichtlijn. Het gaat in Nederland om 51 habitattypen, bijna een kwart van het totaal aantal typen dat op de Europese lijst staat. Nederland is vooral belangrijk voor schorren, kustduinen, heide op landduinen, voedselrijke meren en hoogveen.

Nu de Nederlandse gebieden op de Europese kaart staan, verschuift de aandacht naar de kwaliteit van die gebieden. Een belangrijke consequentie van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn is dat er eisen aan de omgevingskwaliteit worden gesteld (externe werking). Dit betekent dat beperkingen worden opgelegd aan activiteiten buiten een



Figuur 5 Rondom Habitatrichtlijngebieden bestaat het grondgebruik vooral uit landbouw en stedelijke bebouwing.

Natura 2000-gebied die invloed hebben op de soorten en habitats waarvoor het gebied is aangewezen. Binnen een straal van 500 meter rondom de Nederlandse Habitatrichtlijngebieden is circa 15% van het grondgebruik stedelijk en heeft 55% een landbouwfunctie.

Vijfentwintig jaar Vogelrichtlijn: de basis is gelegd

Dit jaar bestaat de Vogelrichtlijn 25 jaar. Wordt de balans opgemaakt, dan blijkt internationaal de aanwijzing van gebieden, de speciale beschermingszones, moeizaam te verlopen. Op dit moment hebben alleen België, Denemarken en Nederland de aanwijzing van gebieden grotendeels afgerond. Een groot deel van de leefgebieden van de Nederlandse populaties wordt nu door de Vogelrichtlijn beschermd. Of de soorten duurzaam behouden zullen blijven is onder meer afhankelijk van de wijze waarop wordt omgegaan met de externe invloeden op de Vogelrichtlijngebieden.

Binnen de Vogelrichtlijngebieden blijkt 40% van de broedvogels gedurende de laatste tien jaar in aantal toe te nemen. Wel past een kanttekening bij deze positieve trend. Minstens 17 soorten zijn nu namelijk minder talrijk in Nederland dan bij de inwerkingtreding van de Vogelrichtlijn. Voor tien soorten broedvogels geldt dat zij gedurende de afgelopen tien jaar in aantal (verder) zijn afgenomen. Het gaat om bijvoorbeeld kluit, grote karekiet, velduil, en blauwe kiekendief.

In de EU wordt voor veel wetlandsoorten een positieve of stabiele trend waargenomen. Recentelijk is gebleken dat in heel Europa vooral vogels van het agrarische landschap sterk in aantal zijn achteruitgegaan. In Nederland geldt dat in het bijzonder voor de weidevogels.

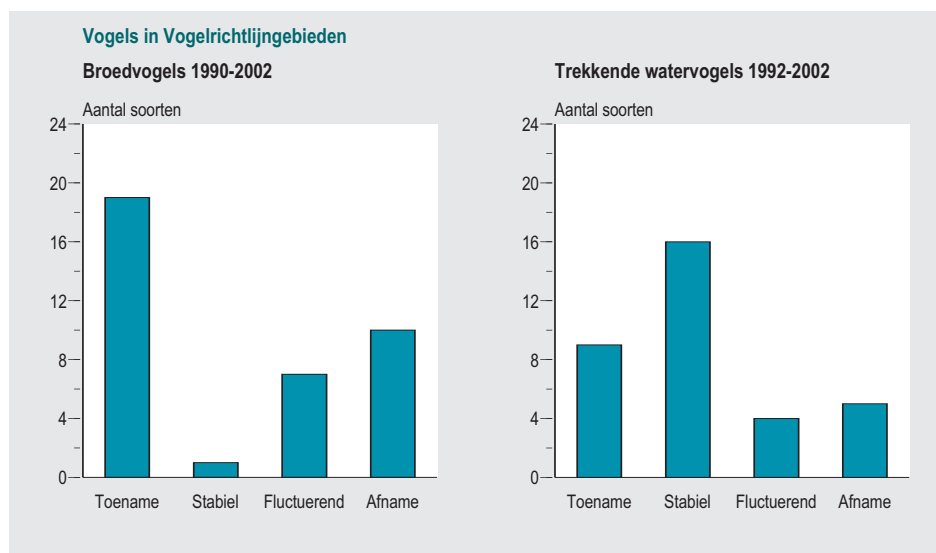
Ondanks dertig jaar Weidevogelbeleid gaat het niet goed

De effectiviteit van het weidevogelbeleid valt niet gunstig uit. De meeste weidevogelsoorten vertonen een dalende trend. Voor een aantal soorten is de situatie zelfs zorgwekkend. De watersnip en de kempfaan, die overigens alleen nog in reservaten voorkomen, doen het slecht. In een groot deel van het agrarische gebied neemt het aantal grutto's af. Voor de veldleeuwerik geldt dat sinds de jaren tachtig driekwart van het aantal broedparen is verdwenen.

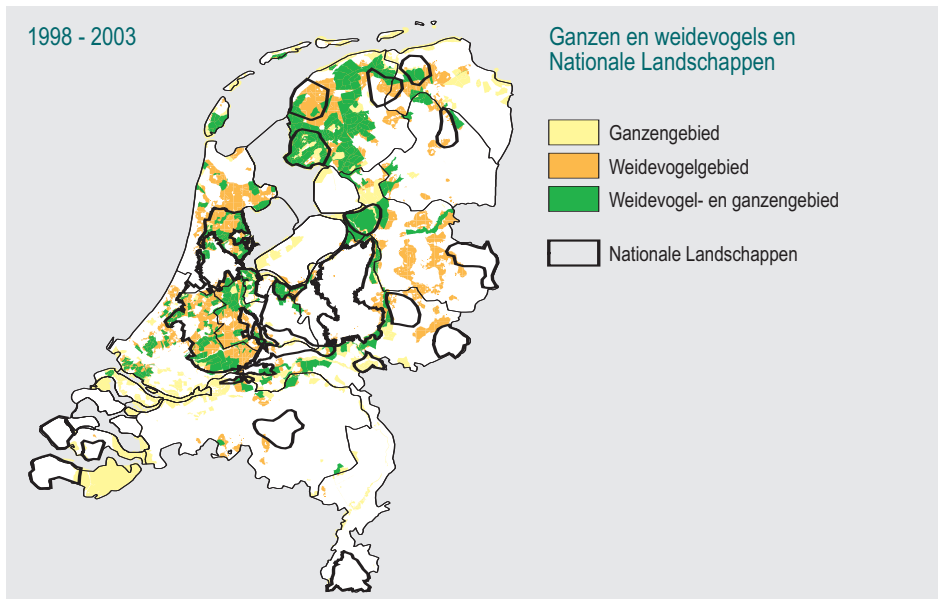
Het weidevogelbeleid kent een geschiedenis van ruim dertig jaar. Hoewel er dus sprake is van continuïteit, zijn de doelstellingen binnen dit beleid in de loop van de tijd verschoven. De ambitie om de weidevogelpopulaties duurzaam in stand te houden is steeds meer uit beeld verdwenen. Ook voor terreinen van natuurbeschermingsorganisaties geldt dat de doelstellingen in de loop van de tijd zijn verschoven. Graslanden in het rivierengebied kregen bijvoorbeeld het stempel van natuurontwikkeling, waardoor natuurtypen ontstaan die voor weidevogels minder interessant zijn.

Kansen voor een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak

Zowel voor weidevogels als voor andere soorten, zoals ganzen, geldt dat bescherming een gebiedsgerichte aanpak vraagt. Weidevogels kunnen het best in stand gehouden worden door de inspanningen op enkele grote kerngebieden te concentreren. Het is essentieel om alle omstandigheden tegelijk te optimaliseren: de beheersvergoedingen, het behoud van open landschap en een goed waterpeil. Gebiedsgerichte samenwerking tussen boeren en terreinbeheerders ligt hierbij voor de hand. In de praktijk komen dergelijke samenwerkingsverbanden al van de grond. Agrarische natuurverenigingen spelen daarbij vaak een rol van betekenis.



Figuur 6 Veel broedvogelsoorten en wintergasten in Vogelrichtlijngebieden nemen in aard toe of blijven gelijk. Vijftien soorten gaan in aard achteruit (Bronnen: Sovon, CBS).



Figuur 7 Een aantal Nationale Landschappen uit de Nota Ruimte herbergt belangrijke weidevogel- en ganzengebieden.

Kansen doen zich ook voor bij de nieuwe beleidsontwikkelingen. Zo zou de gebiedsgerichte aanpak die voor het weidevogel- en ganzenbeleid nodig is, wellicht goed kunnen worden gecombineerd met het beleid voor Nationale Landschappen. Verschillende aangewezen Nationale Landschappen herbergen al belangrijke weidevogel- en/of ganzengebieden. Worden kernkwaliteiten als openheid serieus genomen in deze gebieden, dan biedt dit perspectief voor weidevogels en ganzen. Dit wordt nog versterkt als rijksmiddelen geconcentreerd worden ingezet in de Nationale Landschappen. Een andere optie is om Europese gelden gericht in te zetten voor zogenoemde Groene Diensten, zoals weidevogel- en ganzenbeheer, in Nationale Landschappen. Synergie is ook mogelijk voor de bescherming van andere soortgroepen zoals planten, insecten, amfibieën, reptielen, vissen en zoogdieren.

Actoren en beleid

De maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en landschap is groot

Het aantal mensen dat betrokken is bij natuur en landschap in Nederland is groot, evenals de diversiteit van hun betrokkenheid. Naast bekende actoren als natuurbeschermingsorganisaties, overheden en vrijwilligers zijn ook nieuwe actoren zoals projectontwikkelaars en agrarische natuurverenigingen betrokken geraakt bij de inrichting en het beheer van natuur en landschap. Naast klassieke tegenstellingen tussen deze actoren zijn er nu ook in toenemende mate gedeelde belangen en is ook sprake van coalitievorming.

De nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' legde in 2000 een zwaar accent op het te vergroten draagvlak onder de bevolking voor natuur en het natuurbeleid. Het huidige kabinet wil meer verantwoordelijkheid toekennen aan de andere overheden en aan burgers. Gezien de grote betrokkenheid van Nederlanders bij natuur en landschap lijkt de uitgangssituatie daarvoor gunstig te zijn.

De natuurbeschermingsorganisaties spelen een belangrijke rol, onder meer omdat ze de Europese regelgeving goed weten te gebruiken als 'stok achter de deur'. Het is een middel om de Nederlandse overheid te dwingen de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet te implementeren en te handhaven. Die wetten zijn voor een groot deel gebaseerd op de Habitat- en Vogelrichtlijn.

Behoeftte aan regie en continuïteit

Diverse actoren, zoals natuurbeschermingsorganisaties en projectontwikkelaars, vragen om kaders en regie. Daarvoor kijken ze naar de overheid. Een voorbeeld van een kader is het concept van de EHS. Behalve om regie vragen de actoren ook om continuïteit. In het landschapsbeleid bijvoorbeeld is hiervan nauwelijks sprake. Het stopzetten van de financiering van proeftuinen waar juist veel inspanningen van streekactoren waren verricht, is blijkens de reacties fnuikend voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Door rijksmiddelen in Nationale Landschappen te concentreren wordt wellicht een robuustere basis gelegd, maar wat ontbreekt zijn heldere afspraken over de rolverdeling tussen Rijk en provincies en over de toetsing van ontwikkelingen aan, nog nader doelgericht te formuleren, kernkwaliteiten.

Maatschappelijke organisaties vragen ook om duidelijkheid over hun speelruimte, bijvoorbeeld wat betreft de door de Europese Unie opgelegde kaders. Zo zal het grondgebruikers in de nabijheid van Natura 2000-gebieden duidelijk moeten worden wat de externe werking van de Habitatrichtlijn voor hen concreet betekent.

Wie de regierol moet voeren, kan per onderdeel van het beleid verschillen. Belangrijk is dat de resultaten die de regievoerende partij bereikt door het niveau direct daarboven worden getoetst. Zo worden de resultaten van het rijksbeleid voor natuurgebieden getoetst door de Europese Commissie. En het resultaat van een gebiedsgericht proces als 'Hart van de Heuvelrug' van de provincie zou door het Rijk getoetst moeten worden aan inhoudelijke doelen zoals het realiseren van de EHS.

Perspectief voor een actorenbeleid

Op diverse vlakken vormen zich coalities, zowel in de sfeer van 'groen-groen' als 'groen-rood'. Door sterker in te zetten op deze coalities zou het kabinet een succesvoller actorenbeleid kunnen voeren. Dit biedt kansen voor onder meer de EHS en Nationale Landschappen, speerpunten van het rijksbeleid. Daar ligt een zware inbreng van het Rijk in gebiedsgerichte processen dan ook het meest voor de hand. Die inbreng kan bestaan uit bijvoorbeeld een grondpositie, geld of regelgeving. Wat de laatste punten betreft zou ook gebruik gemaakt kunnen worden van Europese middelen (zowel geld als regelgeving).

Centraal in het actorenbeleid staat de betrouwbaarheid van de overheid. Belangrijk is dat de rijksoverheid duidelijkheid schept over haar bedoelingen en heldere kaders en spelregels meegeeft aan gebiedsgerichte projecten. Binnen die kaders kunnen vervolgens andere spelers (overheden en maatschappelijke organisaties) de vrijheid krijgen om de doelen te realiseren op een manier die bij hun past. Het maakt niet uit of het daarbij gaat om mozaïekbeheer voor weidevogels, de 'rood voor groen'-aanpak in de Randstad of een gebiedsgerichte aanpak van vermessing en verdroging. Van de overheid wordt ook een faciliterende rol gevraagd. Die kan bijvoorbeeld bestaan uit het aanboren van Europese middelen. De uitdaging is om daarbij enerzijds rekening te houden met de belangen en de wensen van de actoren in de streek en anderzijds met de Europese doelen.