

Verdieping

Historie Nationale Landschappen

Het rijksbeleid voor het behoud van waardevolle historische cultuurlandschappen, de Nationale Landschappen in het bijzonder, kent een lange geschiedenis. In dit hoofdstuk reconstrueren en analyseren we die geschiedenis. De analyse levert een kader op waarmee we het huidige beleid voor Nationale Landschappen kunnen typeren en interpreteren. Na een korte introductie van het landschapsbehoud tijdens de vooroorlogse periode, leggen we de nadruk op de periode vanaf de jaren zeventig, toen het beleidsconcept voor nationale landschapsparken, later Nationale Landschappen genoemd, werd geïntroduceerd. Daarbij komen de motieven achter het beleid, de inhoud ervan en de doorwerking in de praktijk aan bod. Het laatste is belangrijk om na te kunnen gaan wat de succes- en faalfactoren achter het beleid tot nu toe zijn geweest.

Cultuurlandschappen

De Nederlandse natuur- en landschapsbescherming is, evenals in veel andere Europese landen, ontstaan als reactie op de industrialisatie en verstedelijking. Destijds, begin twintigste eeuw, begon de zogenoemde eerste 'groene golf'; een reeks van initiatieven om de natuur te beschermen, onder andere door maatschappelijke organisaties als de Vereniging Natuurmonumenten, Bond Heemschut, de Algemene Nederlandse Wielrijdersbond (ANWB) en, iets later, de Provinciale Landschappen (Van der Zanden 1993).¹ De beschermingspraktijk werd aanvankelijk grotendeels gedragen door privaat initiatief; industriëlen en notabelen kochten gebieden op en stelden die open voor het publiek. Pas later ging de nationale overheid zich met natuurbehoud bezighouden. Over het behoud van waardevolle cultuurlandschappen was de overheid nog terughoudender. Pas in de jaren zeventig werden de eerste serieuze pogingen ondernomen cultuurlandschappen te beschermen.

Frederik van Eeden (1829-1901) opperde al in 1880 het idee om natuur als levend erfgoed te beschermen. Hij deed een oproep om het Beekbergerwoud als 'natuurmonument' te bestempelen. Met de aankoop van het Naardermeer in 1906 door Natuurmonumenten werd dit idee een kwart eeuw later realiteit. De natuurbeleving van de pioniers op het terrein van de natuurbescherming was voornamelijk gebaseerd op een arcadisch natuurbeeld: ze idealiseerden een halfnatuurlijk landschap, waarin de wederzijdse beïnvloeding van mens en natuur zichtbaar was (Koppen 2002; Van der Windt 1995). Deze klassieke natuurvisie refereert aan het landschap van rond 1850, vóórdat grootschalige industrialisatie- en verstedelijkingprocessen van start gingen. Het was een periode waarin sterk uiteenlopende maar tamelijk stabiele vormen van grondgebruik resulteerden in afwisselende landschappen

1. Overigens liep Nederland op dit terrein enigszins achter bij landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar initiatieven en denkbeelden voor natuurbehoud al in de tweede helft van de negentiende eeuw opgeld deden. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn te vinden in de late industrialisatie van Nederland en de relatief beperkte invloed van de romantiek en het nationalisme.

met een grote verscheidenheid aan planten en vogels. Vanuit deze visie bleef natuurbehoud niet beperkt tot natuurschoon, maar omvatte het ook het behoud van cultuurlandschappen.

In de particuliere natuurbescherming vond dus een geleidelijke verbreding plaats van de aandacht voor de bescherming van 'ongerepte' natuur naar de bescherming van cultuurlandschappen.² Tegelijkertijd kregen volkshuisvesters en stedenbouwkundigen aandacht voor groenvoorzieningen in en rond de steden, als uitloop en recreatiemogelijkheid voor de stedelijke bevolking. Natuur op zich was daarvoor onvoldoende aansprekend, het belevingsaspect diende nadrukkelijk in de afweging betrokken te worden. Pionier op dat terrein was H. Cleynert Azn. (1880-1958), die aandacht vroeg voor de bescherming van bijzondere Nederlandse landschappen vanuit recreatief en esthetisch oogpunt (Gorter 1986: 287).

Gedurende het interbellum pleitten diverse prominente natuurbeschermers, bestuurders en stedenbouwkundigen voor een coherent en door de nationale overheid geleid natuur- en landschapsbeleid. Daarin klonk een duidelijke invloed door van Amerikaanse ervaringen met natuurbescherming, die tot de instelling van nationale parken had geleid, met Yellowstone (1872) als meest aansprekende voorbeeld (zie ook hoofdstuk 'Behoud van cultuurlandschap'). Dit geldt bijvoorbeeld voor Cleynerts voorstel (uit 1924) om de afname van natuurruimte met een stelsel van parken tegen te gaan. Hij signaleerde een afname van ruimte voor recreatie, aantasting van de schoonheid van het cultuurlandschap en de teloorgang van 'ongerepte' natuurgebieden. Voor elk van die problemen zouden in planologisch verband maatregelen moeten worden getroffen. De instandhouding van de Nederlandse cultuurlandschappen werd daarmee voor het eerst als (potentiële) nationale ruimtelijke opgave geïdentificeerd. Opmerkelijk genoeg niet door de overheid zelf.

Vanuit een soortgelijk, maar ietwat conservatiever perspectief pleitte de sociaalgeograaf Van Vuuren in 1933 voor de instelling van een nationaal park. Daarmee gaf hij uitdrukking aan het toenemende belang van natuur en landschap voor het opkomende natiebeseft. 'De natuur, het landschap, de schoonheid van het vaderland werden in de vroege twintigste eeuw niet alleen gemonumentaliseerd, maar ook genationaliseerd' (Roenhorst 2006: 737). Natuur en landschap speelden een rol als neutrale, de zuilen overstijgende integratiekaders. Niet alleen door Van Vuuren, maar ook door eminente natuurbeschermers als Jac P. Thijsse kregen onderdelen van het Nederlandse landschap, zoals het rivierengebied en de duinen, nationale kenmerken toegedicht. Bekend zijn de Verkadealbums, waarin Thijsse verschillende Nederlandse landschapstypen voor een breed publiek beschreef. In deze periode werd er in het algemeen gezocht naar de ruimtelijke dimensie van het typische, het (streek)eigene van Nederland: de inheemse natuur of de karakteristieke Nederlandse schoonheid. Het resultaat was een canonisering van het Nederlandse landschap: onderdelen van het landschap lieten zich voortaan lezen als vaderlandse zelfbeelden (Van der Laarse 2005).

De term 'park' die Van Vuuren en Cleynert hanteerden, is enigszins verwarrend. Zij doelden immers niet zozeer op een natuurpark of -reservaat,

2. Diezelfde verbreding vond eerder al plaats in andere landen. Zo hanteerde de Franse natuurbeschermingsbeweging, de Société pour la protection des paysages de France, nadrukkelijk 'het landschap' als verbindend element. De Duitse tegenhanger, de Bund Heimatschutz, opgericht in 1904, richtte zich zowel op de bescherming van natuurmonumenten als landschapsschoon en stads- en dorpsgezichten.

zoals in Amerika gebruikelijk was, maar op een cultuurlandschap. Vandaar dat volgens Van Vuuren 'een dergelijk in de waren zin des woord NATIONAAL PARK slechts daar gelegen kan zijn, waar de voornaamste typen van het Nederlandse cultuurlandschap aan elkander grenzen' (Van Vuuren 1933: 17). Het pleidooi van Van Vuuren is te lezen als een typische uiting van zorg over de ontwikkeling die de oude, traditionele cultuurlandschappen doormaakten. Die zorg nam in de loop van de jaren dertig steeds verder toe als gevolg van de kanalisatie van beken en de op gang komende ruilverkavelingen.

Met de toegenomen zorg, nam ook de behoefte aan bescherming van het cultuurlandschap toe. Zo richtte de Contact Commissie inzake Natuurbescherming, een invloedrijk netwerk van verschillende natuurbeschermingsorganisaties die sinds de jaren dertig hun krachten hadden gebundeld, de Werkgroep voor de Cultuurlandschappen op (1944-1950), onder voorzitterschap van Cleynert.³ Deze werkgroep kwam met een urgentielijst van waardevolle cultuurlandschappen en met adviezen voor het behoud daarvan. Ze adviseerde de overheid om deskundigen te raadplegen alvorens ingrepen zouden worden uitgevoerd die schade konden toebrengen aan het karakter van het Nederlandse landschap (Dekker 2002).

Al snel werd duidelijk dat vanwege de omvang en de gemengde samenstelling van de cultuurlandschappen aankoop – zoals bij natuurmonumenten het geval is – geen optie was. De particuliere natuurbeschermers en stedenbouwkundigen streefden wettelijke bescherming na en bepleitten een ontwikkeling van de landschappen binnen de kaders van de ruimtelijke ordening. Zodoende ontstond al snel een verschil in behandeling tussen natuurgebieden en cultuurlandschappen; de laatste moesten niet worden beschermd als 'landschapsmonumenten', maar in stand worden gehouden met behulp van landschapsplannen die aanwijzingen bevatten voor een zorgvuldige inrichting en accuraat beheer.⁴ Volgens V. Westhoff, betrokken bij de werkgroep, was het immers niet de bedoeling 'de cultuurlandschappen tot museumstukken te maken. Het menselijk bedrijf moet er, als voorheen, zooveel mogelijk ongehinderd zijn gang kunnen gaan' (Gorter 1986: 326).

In de decennia voorafgaande aan de Tweede Wereldoorlog werden de belangrijkste ingrediënten en randvoorwaarden geformuleerd, die na de oorlog zouden leiden tot het voorstel om nationale landschappen aan te wijzen en te beschermen. Allereerst werd naast 'pure natuur' het cultuurlandschap als beschermenswaardig gezien. Een beperkte 'monumentalisering' van het landschap werd daartoe mogelijk geacht. Naast cultuurhistorische en natuurwetenschappelijke overwegingen, speelde het (sociale) recreatieve belang een prominente rol in de pleidooien voor landschapsbehoud. Landschapsbescherming was een duidelijk stedelijk georiënteerde activiteit. Het landschap als ontspanningsruimte was nodig als tegenhanger van de voortgaande stedelijke groei, vooral in de Randstad. Tot slot werden onderdelen van het landschap als natuurlijk erfgoed 'genationaliseerd', en gezien als typisch en eigenaardig voor het vaderland.

3. Naast particuliere natuur- en landschapsorganisaties was ook de overheid in deze werkgroep vertegenwoordigd in de persoon van W.G. van der Kloot, die werkzaam was als ambtenaar bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dat verantwoordelijkheid droeg voor het natuur- en landschapsbeleid.

4. In feite ontwikkelde zich een driedeling in de natuurbeschermingsbeweging, die na de oorlog zou doorwerken in het overheidsbeleid en die tot op de dag van vandaag zichtbaar is: natuurbescherming, landschapsbescherming en landschapsplanning.

Nationale parken en landschapsparken

Tijdens de eerste decennia na de oorlog stond natuur- en landschapsbehoud in de schaduw van economische wederopbouw. Pas in de jaren zestig, ten tijde van de *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van vRO 1966), sprak de overheid over park- en watersportgebieden, waarvan het in sommige gevallen noodzakelijk was om uit recreatief en cultuurhistorisch oogpunt de oude schaal van het landschap te handhaven. Ze sprak in dat verband van landschapsreservaten, waarbinnen 'normale exploitatie' van gronden niet mogelijk zou zijn. De kosten voor het beheer van deze reservaten zouden volgens haar het ontstaan van zulke reservaten noodzakelijkerwijs tot enkele karakteristieke voorbeelden beperken.

Binnen de kringen van de particuliere natuurbescherming, in het bijzonder de Contact Commissie, werd de gedachte over reservaatvorming opgepikt en verder uitgewerkt door een ad-hoccommissie, die in 1968 drie categorieën gebieden onderscheidde: natuurgebieden, landschappelijk waardevolle agrarische gebieden en overwegend agrarische gebieden. In de eerste categorie was geen landbouw toegestaan, in de tweede onder de voorwaarde dat deze het oorspronkelijke karakter van het landschap niet zou aantasten en in de derde categorie stonden landbouwbelangen centraal. Binnen de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden maakten de beleidsmakers, conform de *Tweede Nota*, nog een aanvullend onderscheid in gebieden die ze grotendeels in de huidige vorm wilden conserveren (landschapsreservaten) en parkgebieden waar aan een zekere agrarische modernisering binnen de randvoorwaarden van behoud niet voorbij kon worden gegaan (Gorter 1986: 327). Voor een juist beheer zouden de reservaten zoveel mogelijk in eigendom moeten worden verworven, terwijl voor de parken aan een combinatie werd gedacht van aankoop, gevolgd door uitgifte in pacht met beperkingen, en beheersovereenkomsten.

Vrijwel gelijktijdig ontwikkelde de overheid soortgelijke ideeën over de instelling van nationale landschapsparken. Zij werd daartoe aangezet door de internationale discussie die daarover bestond binnen de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), die in 1959 een voorstel bij de Verenigde Naties inbracht om een inventaris op te stellen van alle nationale parken en natuurreservaten in de wereld.

Twee jaar later werd internationale consensus bereikt over de definitie van 'nationaal park'. Daaronder werd een relatief groot gebied verstaan dat niet of nauwelijks door menselijke invloed was 'aangetast'; exploitatie of occupatie ervan werd door de hoogste bevoegde instantie in een land tegengegaan; en bezoekers werden, onder speciale condities, toegelaten vanuit educatieve, culturele en recreatieve overwegingen. Deze zogenoemde New Dehli-resolutie was vrij strikt. Gebieden die actief bewoond en bewerkt werden vielen buiten de boot, zij konden geen status als nationaal park verkrijgen. Binnen het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), dat verantwoordelijk was voor het natuur- en landschapsbeleid, ontstond echter het idee om naast natuurgebieden 'ook grote eenheden met

bijzondere landschappelijke waarde, die wél voor een belangrijk deel uit landbouwgrond zouden bestaan, zouden moeten worden beschermd onder de titel "nationale landschapsparken" (Gorter 1986: 327).⁵

De Contact Commissie pikte dit idee op. Tijdens het Europese Natuurbeschermingsjaar in 1970 zette zij een discussie in gang over de instelling van nationale landschapsparken in Nederland. In 1969 had de Werkgroep Landelijke Gebieden (een voortzetting van de hiervoor genoemde ad-hoccommissie) een lijst samengesteld van mogelijke landschappen die een speciale, wettelijk beschermde status verdienden. Deze lijst was niet alleen bedoeld om de overheid te stimuleren daadwerkelijk over te gaan tot beschermende maatregelen, maar vormde ook een antwoord op het Plan Mansholt dat eind jaren zestig werd gepresenteerd als antwoord op de overproductie van de Europese landbouw. Sicco Mansholt, van 1958 tot 1973 Europees Commissaris voor de Landbouw, wilde deze overproductie te lijf gaan door modernisering én sanering van de landbouwsector. Bijkomend gevolg zou zijn dat voor de landbouw 'marginale' gronden vrijkwamen. Deze konden een andere bestemming krijgen, bijvoorbeeld als natuurgebied en/of landschapsreservaat. De verwerping van het Plan Mansholt door het Europees Parlement en het verzet van landbouworganisaties tegen onttrekking van gronden trokken (voorlopig) echter een streep door de rekening.⁶ Desondanks was de beleidsmatige interesse in het behoud van waardevolle cultuurlandschappen gewekt.

Het ministerie van CRM werkte in 1972 de IUCN-definitie beleidsmatig uit en onderscheidde twee categorieën gebieden: gebieden met een overwegend natuurlijk karakter (nationale parken), en gebieden met een meer samengestelde inhoud (nationale landschapsparken) (Van Rijckevorsel 1972: 4). De nationale parken vielen onder het departement Natuur en Landschapsbescherming, de landschapsparken werden geadopteerd door het departement van Openlucht recreatie – vanwege de sterke nadruk op recreatie in de nationale landschapsparken. Daarmee werd de vooroorlogse gedachtevorming gecontinueerd over de relatie cultuurlandschap en recreatie, zoals onder meer verwoord door H. Cleyndert.

Nationale parken hielden primair verband met hun natuurwaarden. Deze parken bevatten geen in cultuur en in exploitatie zijnde gronden. In nationale landschapsparken daarentegen konden ook landbouwgronden en woonkernen voorkomen. Daarnaast was er verschil in omvang: de nationale parken moesten ten minste 1.000 hectare groot zijn, de nationale landschapsparken 10.000 hectare. De hoofddoelstelling van het beleid voor de nationale landschapsparken luidde als volgt: het zo goed mogelijk in stand houden, herstellen, beheren en ontwikkelen van de kenmerkende samenhang tussen bijzondere waarden van natuur en cultuur (het specifieke streekeigen karakter), en het bevorderen van een harmonieuze oplossing voor zich voordoende knelpunten (Van Rijckevorsel 1972).

In de landschapsparken werd extensieve landbouw als een absolute voorwaarde gezien voor het functioneren en in stand houden van de

5. Het feit dat natuurbescherming bij het ministerie van CRM was ondergebracht, verraadt de invloed van Duitse opvattingen over natuur- en landschapsbeleid: de Duitsers rekenden natuurbescherming onder cultuurbehoud. Vanuit die opvatting belastten de Duitsers het departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming (OKW) tijdens de Tweede Wereldoorlog met de uitvoering van de Natuurschoonwet en Natuurbeschermingsbeschikking. Na de oorlog nam CRM het stokje over.

6. In de jaren tachtig zou de discussie over de onttrekking van gronden aan de landbouw voor andere doeleinden (onder andere natuur en landschap) weer opblazen; zie ook WRR (1992).

landschappelijke kwaliteiten. Duidelijk was dat aan de ontwikkeling van de gangbare landbouw (grootschalig, kennis- en kapitaalintensief) eisen moesten worden gesteld. CRM formuleerde een reeks van mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor de landbouw: biologisch, agrotourisme, agrarisch natuurbeheer, hobbyboeren, enzovoort. Volgens het ministerie moesten de landschapsparken worden opgenomen in lokale bestemmingsplannen. Daarnaast zou nationale wetgeving de beoogde samenwerkingsverbanden tussen overheid en maatschappelijke organisaties in de landschapsparken moeten formaliseren.

Het idee voor nationale landschapsparken vond vooral veel weerklank bij toeristische organisaties, in het bijzonder de ANWB. Voor hen stonden de recreatieve beleving en het recreatieve (mede)gebruik van de landschapsparken voorop. Het landschap zou daarom niet, zoals in het geval van de nationale parken, beschermd moeten worden tegen menselijke invloed, maar deze invloed, in de vorm van toerisme en recreatie, juist moeten bevorderen (ANWB 1972).

Een verdere uitwerking vond plaats in 1975, met de publicatie van de drie zogenoemde *Groene Nota's*, waarin de zorg voor het historisch waardevolle agrarische cultuurlandschap centraal stond. De *Nota Nationale Parken*, de *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud* en de *Interim-nota Nationale Landschapsparken* bevatten een uitgebreide argumentatie voor de instelling van beide parktypen. De nationale parken werd getracht een wettelijke status te geven binnen de Natuurbeschermingswet (1968), waardoor negatieve effecten van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen effectief konden worden tegengegaan. De nationale overheid zou de belangrijkste planactor zijn, geheel in lijn met het internationale natuurbeschermingsbeleid.

Bescherming van nationale parken vond plaats door middel van een 'nee, tenzij'-formule. Ingrepen waardoor natuurgebieden zouden worden aangetast, werden alleen bevorderd bij 'zwaarwegend maatschappelijk belang'. Voor de nationale landschapsparken daarentegen werd een 'ja, mits'-formule uitgewerkt. Het beleid van de overheid zou gericht zijn op het in stand houden en ontwikkelen van het specifieke en gedifferentieerde karakter van het gebied, vooral ten behoeve van recreatie. Daarbij werd rekening gehouden met de sociaal-culturele en economische belangen van de aldaar wonende en werkende bevolking (Ministerie van CRM 1975a).

Om in aanmerking te komen als nationaal landschapspark, moest het gebied van CRM een cultuurlandschap bezitten dat een zekere mate van harmonieuze samenhang en verwevenheid vertoonde tussen natuurlijke en culturele elementen. Daarnaast moest het gebied minstens 10.000 hectare groot zijn, omdat dan pas gesproken kon worden van een landschappelijk geheel. Verder moest een nationaal landschapspark een belangrijke rol vervullen in de openluchtrecreatie. Er diende rekening gehouden te worden met de sociale en economische behoefte van de lokale bevolking. Tot slot, moesten er voldoende mogelijkheden voorhanden zijn om het streekeigen karakter van het landschap te versterken en/of in stand houden.

Omdat deze voorwaarden het beste op regionaal niveau konden worden vormgegeven, werd de uitvoering van het beleid voor de landschapsparken gedecentraliseerd. Volgens het ministerie van CRM moesten regionale partijen gezamenlijk een management- en beheerplan opstellen, dat vervolgens getoetst zou worden door een nationale commissie die de minister adviseerde. De provincies kregen het mandaat voor de uitvoering van het beleid. Besloten werd het beleidsconcept te testen in vijf proefgebieden, om zo te kijken hoe vorm en inhoud kon worden gegeven aan de voorgestelde integrale planningsopgave.⁷ In de proefgebieden werden projectbureaus geïnstalleerd en een veelheid aan lokale projecten in de steigers gezet (NWITR 1980).

De landschapsparken stuitte op veel verzet van de georganiseerde landbouw. Het voorgestelde beleid perkte volgens boeren hun bewegingsvrijheid te veel in. Doodsbenauwd voor de degradatie van boer tot parkwachter, leidden enkele proefprojecten, vooral in het oosten van Nederland (in Winterswijk en Noordwest-Overijssel) tot veel boerenprotest.

De nationale overheid kwam het verzet van de boeren enkele jaren later tegemoet door in de *Eindnota Nationale Landschapsparken* (CRM 1980) meer ruimte toe te kennen aan de landbouw en eventuele beperkingen voor de bedrijfsvoering zoveel mogelijk op te heffen. In tegenstelling tot de 'oorspronkelijke' intenties om te komen tot een nieuwe vorm van landbouwbeoefening in de landschapsparken, werden aan de landbouw nu geen beperkingen opgelegd.⁸ Het verschil zou zijn dat in een landschapspark bestaande beleidsmaatregelen op het terrein van natuur- en landschapsbehoud geconcentreerd zouden worden toegepast. 'Bovendien zal aan de toepassing van deze maatregelen een hoge prioriteit worden toegekend, terwijl voorts wordt gelet op een goede coördinatie' (CRM 1980: 45). Daarmee verdween de kracht uit het beleid, want het relatienotabeleidend kende immers een vrijwillig karakter (Van der Weijden e.a. 1977).⁹

Tevens werd afstand genomen van de term 'landschapsparken'. Het ministerie was inmiddels voorstander van de term 'nationaal landschap'; deze zou de bedoeling van het concept beter weergeven en op minder weerstand stuiten bij boeren. De term 'park' werd, conform de internationale richtlijnen, exclusief gereserveerd voor de bescherming van natuurgebieden. Daarmee werd de onduidelijkheid tussen de beleidscategorieën nationale parken en nationale landschapsparken opgeheven.

Nationale landschappen

Het beleid voor de nationale landschappen werd in 1981 verder uitgewerkt in het *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud* (Ministerie van L&V 1980) en het *Structuurschema Openluchtrecreatie* (Ministeries van CRM & VRO 1981). Daarin werd een enigszins verwarrend stelsel geïntroduceerd van drie, elkaar deels overlappende beleidscategorieën voor het historisch cultuur-

7. Het betrof de gebieden Noordwest-Overijssel, Waterland, Winterswijk, de Veluwe en Mergelland.

8. Volgens de *Eindnota Nationale Landschapsparken* (Ministerie van CRM 1980) was de aanpak van de problematiek om landbouw te integreren met natuur- en landschapsbehoud binnen een nationaal landschapspark in principe niet anders dan daarbuiten.

9. Volgens W.G. van der Kloet (1980), een van de grondleggers van het concept 'nationaal landschapspark', zou een landschapspark op deze wijze slechts afwijken van overig landelijk gebied doordat er een concentratie van relatienotagebieden in voorkwam. Omdat daarnaast in 40 procent van het park het normale agrarische bedrijf zou kunnen worden uitgeoefend, was van een daadwerkelijk onderscheid nauwelijks sprake.

landschap, namelijk: grote landschapseenheden, nationaal landschap en waardevolle agrarische cultuurlandschappen.

Grote landschapseenheden werden omschreven als gebieden met belangrijke ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden, die een samenhangende eenheid vertonen en groter zijn dan 5.000 hectare. Het regeringsbeleid voor de 37 aangewezen grote landschapseenheden was op instandhouding van het gebied als geheel gericht, alsmede op de samenhang van de onderdelen en daarin aanwezige cultuurhistorische, ecologische en landschappelijke waarden. Evenals voor de nationale parken gold voor de grote landschapseenheden de 'nee, tenzij'-formule.

De rijksoverheid kon grote landschapseenheden ook aanwijzen als nationale landschappen; deze moesten een grote rijkdom aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten en cultuurhistorische waarden bezitten en overwegend een samenhangend, harmonisch geheel vormen. In het *Structuurschema Openluchtrecreatie* werden twintig potentiële nationale landschappen aangewezen.

Waardevolle agrarische landschappen, tot slot, vormden een beleids-categorie voor een aantal 'probleemgebieden', zoals enkele nog relatief onaangetaste beekdalen en uiterwaarden, waarvan instandhouding noodzakelijk werd geacht.

Het voornemen nationale landschappen in te stellen stuitte wederom op verzet van de georganiseerde landbouw, vanwege de inhoud (mogelijke devaluatie van het land) en de procedure (gebrek aan lokaal draagvlak). Desondanks bleef de overheid, in dit geval het ministerie van CRM, van zins het beleid voor de nationale landschappen te continueren, zij het in veel mildere vorm dan oorspronkelijk beoogd. De eerste evaluaties van de proefgebieden vielen immers positief uit. Het beleid leek zijn vruchten af te werpen.

Er trad echter een onverwachte breuk in het beleid op, met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in 1982. Het ministerie van CRM werd ont-manteld. Het natuur- en landschapsbeleid, gecoördineerd door de hoofd-directie Natuurbeheer- en Openluchtrecreatie, werd overgeheveld naar het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV). LNV was bereid het natuur- en landschapsbeleid over te nemen, maar eiste als compensatie dat het de nationale landschappen mocht laten vallen. Deze stonden immers op gespannen voet met het boerenbelang. Daarnaast was het destijds centra-listisch en corporatistisch opererende ministerie geen voorstander van een groot mandaat voor de provincies in de vormgeving en uitvoering van beleid, zoals beoogd in het door CRM ontwikkelde beleidsconcept voor nationale landschappen.

In 1984 werden de subsidies voor de proefgebieden vanwege bezuinigin-gen stopgezet. Volgens Renes (2001: 49) stonden vrijwel alle voorgestelde nationale landschappen korte tijd later op het voorbereidingsschema voor ruilverkavelingen. Hoewel sommige provincies, zij het op een laag pitje, doorgingen met de projecten in hun proefgebieden, eindigde het beleid in formele zin. Aspecten ervan werden overgenomen in het beleid voor grote landschapseenheden, die veel overeenkomsten vertoonden met nationale

landschappen en er soms zelfs mee samenvielen. Deze landschapseen-heden werden echter niet in tijd en geld geprogrammeerd. Daardoor bleef het in feite een krachtloze en in hoge mate symbolische beleids-categorie (De Lange 1995: 254-264). Datzelfde gold voor de beleids-categorieën die in de daarop volgende *Nota Landschap* (Ministerie van LNV 1992) werden genoemd, zoals het 'nationale landschapspatroon' en de 'gebieden behoud en herstel' (ГВН). Deze werden evenmin voorzien van uitwerking of instru-mentatie.

Hoewel het beleid voor de nationale landschappen niet succesvol was en begin jaren tachtig sneuvelde, bleef het oorspronkelijke idee erachter, namelijk de bescherming van waardevolle (agrarische) cultuurlandschappen, aanspreken. Zo introduceerde het ministerie van LNV begin jaren negentig de beleids-categorie 'waardevolle cultuurlandschappen' (wcls). Deze cate-gorie leek in naam weliswaar op de waardevolle cultuurlandschappen uit het *Structuurschema Groene Ruimte*, maar kwam uit een andere beleidskoker en ze betrof andere gebieden. Met gelden uit de recreatie werd getracht de spanning tussen landbouw, natuur en recreatie in enkele landschappen te verminderen met hulp van gebiedsgericht beleid. Het was een bestuurlijke poging van LNV om het contact met de regio te hervinden, en plattelands-vernieuwing te bevorderen met behoud van landschap en cultuurhistorie (Pleijte e.a. 2000).

Eind jaren negentig werd het cultuurhistorisch belang van landschappelijk Nederland geagendeerd in de *Nota Belvedere* (Ministerie van OCW e.a. 1999). De cultuurhistorische identiteit van gebieden zou sterker richting-gevend worden voor de inrichting van de ruimte. Ten opzichte van het *Struc-tuurschema Groene Ruimte* trad een cesuur op. De nadruk op behoud en her-stel van landschappelijke kwaliteiten, en op het weren van ontwikkelingen die de waarde van de aangeduide gebieden in gevaar bracht, werd verruild voor ontwikkelingsgericht denken. Het eerst was die ontwikkelingsgerichte benadering terug te vinden in de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* (Ministerie van LNV 2000). Daarin werd voorgesteld via een zogenoemde kwaliteitsimpuls landschap 400.000 hectare agrarisch cultuurlandschap een opknopbeurt te geven, onder meer via aanpassing van landschapsver-storende bedrijvigheid en het aanleggen van 40.000 hectare landschaps-elementen ('groen-blauwe dooradering'). Aan de planvorming van acht 'proeftuinen' voor dit beleid werd echter geen vervolg gegeven.

In diezelfde periode, tijdens de voorbereiding van de *Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM 2001) verscheen de beleids-categorie 'nationale landschappen' via het ministerie van VROM wederom op de agenda.¹⁰ Opvallend verschil met de nationale landschappen van begin jaren tachtig was de verschuiving in doelstelling(en) en aanpak. Planolo-gische waarden stonden nu voorop. De nationale landschappen uit de *Vijfde Nota* waren bedoeld om verdere verstedelijking van 'open' gebieden in de nabijheid van stedelijke concentraties tegen te gaan en vormden daarmee een instrument in het door VROM decennialang gevoerde beleid voor open

10. Feitelijk al iets eerder, bij de behandeling van de nota *Randstad en Groene Hart*. De *Groene Wereldstad* in 1996 aanvaardde de Tweede Kamer een motie waarin de Kamer de regering verzocht het Groene Hart aan te wijzen als nationaal landschap. Dit leidde tot aanvullingen op de PKB-VINEX, waarbij het per-spectief voor het Groene Hart en de daarbij behorende uitspraken werden opgenomen in een hoofd-stuk onder de titel 'Randstad en Nationaal Landschap Groene Hart'. 'Nationaal landschap' werd echter niet gezien als een nieuwe beleids-categorie. De bestaande bestuurlijke, organisatorische, juridische en beleidsmatige kaders bleven intact.

ruimte. Ze waren aanvullend op het beoogde contourenbeleid (rode en groene contouren).

Conform de sturingsfilosofie van de toenmalige regering werd de nationale overheid resultaatverantwoordelijk geacht voor de uitvoering van het beleid. Omdat de nationale landschappen als een belangrijk onderdeel werden gezien van de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, werd het ministerie van VROM 'probleemeigenaar'. De doelstellingen voor de nationale landschappen luiden als volgt: het versterken van de samenhang tussen stad en land; behoud en versterking van de cultuurhistorische en ecologische waarden; behoud en herstel van openheid langs infrastructuur; landschappelijk passende ontwikkeling van de toeristisch-recreatieve sector; invoering van duurzaam waterbeheer in samenhang met het ontwikkelen; en ten slotte een duurzame ruimtelijke structuur voor grondgebonden landbouw als drager voor het cultuurlandschap.

De provincies, in het model uit de jaren zeventig en tachtig naar voren geschoven als belangrijkste regisseurs, kregen nu een eigen beleidscategorie toebedeeld: 'provinciale landschappen', gebieden die op initiatief van de provincie werden aangemerkt als nationaal landschap vanwege hun bijzondere waarden. Hiervoor kwamen vooral Belvederegebieden in aanmerking. De bescherming van bestaande natuurlijke en culturele waarden zou er de opgave zijn, in combinatie met duurzame plattelandsontwikkeling. Het ministerie van LNV zou de provinciale landschappen onder zijn hoede nemen.

In het derde deel van de *Vijfde Nota* (Kabinetsstandpunt 2002) werden zeven nationale landschappen aangewezen en vijftien provinciale landschappen gesuggereerd. Het aanvankelijke plan om voor nationale landschappen vanuit het verzorgingsbeginsel een 'nee, tenzij'-regime te introduceren, zoals voor groene contouren het geval was, haalde het niet. Een lichter beschermingsregime met lichtgroene contouren sneuvelde eveneens. Besloten werd om per nationaal landschap een op kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden gericht regime en programma uit te werken.

Het enigszins vage beleid voor de nationale en provinciale landschappen werd verder uitgewerkt in het *Tweede Structuurschema Groene Ruimte* (SGR II) van het ministerie van LNV (2002). Hierin werden de doelen voor de nationale landschappen geformuleerd en werden de provincies aangewezen om de provinciale landschappen op te nemen in hun streekplan. De behandeling van het beleidsvoornemen van de *Vijfde Nota* in de Tweede Kamer resulteerde vervolgens in een aanpassing van het onderscheid tussen nationale en provinciale landschappen. Dat onderscheid werd te vaag bevonden en dwong de ministers van VROM en LNV tot een compromis. Het kabinet kwam daarop met het voorstel om een aantal van de provinciale landschappen als nationaal landschap te bestempelen, en de overige af te voeren van de lijst. Dit leidde uiteindelijk tot de aanwijzing van dertien nationale landschappen.

Dit compromis keerde terug in de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM e.a. 2004). In deze nota werden de (voorgenomen) nationale landschappen uit het eerste deel van de *Vijfde Nota* en de zoekgebieden voor provinciale land-

schappen uit het eerste deel van het SGR II samengevoegd. Vervolgens werd uit deze verzameling gebieden een aantal landschappen geselecteerd die als internationaal zeldzaam of uniek, dan wel als nationaal kenmerkend werden beschouwd. Als gevolg van deze (nieuwe) selectiecriteria vielen de Hoeksche Waard en delen van de Zeeuws-Zuid-Hollandse Delta en het Rivierengebied als nationaal landschap af en werd, op basis van een studie naar de internationale betekenis van het Nederlandse landschap door het Milieu- en Natuurplanbureau (Farjon e.a. 2001) de polder Arkemheen-Eemland aan de selectie toegevoegd. Tijdens de behandeling van de *Nota Ruimte* in de Tweede Kamer (2005/2006) keerde de Hoeksche Waard echter weer terug op de lijst, terwijl het Friese landschap Westergo van de lijst werd afgevoerd.¹¹

Ten opzichte van de *Vijfde Nota* is in de *Nota Ruimte* het aantal nationale landschappen sterk uitgebreid (van zeven naar twintig). Het gaat uiteindelijk om de volgende twintig Nationale Landschappen (zie figuur 1): Groene Hart, Middag Humsterland, Noordelijke Wouden, Hoeksche Waard, Zuidwest-Friesland, Drentsche Aa, IJsseldelta, Noordoost-Twente, Graafschap, Achterhoek, Gelderse Poort, Veluwe, Rivierengebied, Laag Holland, Zuidwest-Zeeland, Groene Woud, Zuid-Limburg, Arkemheen-Eemland, Nieuwe Hollandse Waterlinie en Stelling van Amsterdam.

Daarnaast is ook het concept inhoudelijk sterk verbreed; de Nationale Landschappen integreren inmiddels de beleidsinspanningen van alle ministeries die betrokken zijn bij het landschapsbeleid (VROM, LNV, OCW). Dat is de consequentie van het feit dat het sectorale rijksbeleid in de *Nota Ruimte* op allerlei terreinen zoveel mogelijk is samengebracht en geïntegreerd. Tevens is de tendens naar bestuurlijke decentralisatie en deregulering verder doorgezet. Dit heeft geresulteerd in een grote rol voor de lagere overheden bij de concretisering en uitvoering van het beleid, vooral provincies, maar ook gemeenten en waterschappen. Voorts wordt er een sterkere nadruk gelegd op de ontwikkelingsgerichtheid (minder nadruk op toelating) van de aangewezen landschappen. Uitgangspunt is dat de Nationale Landschappen zich in sociaaleconomisch opzicht voldoende moeten kunnen ontwikkelen, mét behoud of versterking van de bijzondere kwaliteiten van het gebied. De door diverse maatschappelijke organisaties en in de Belvederenota bepleitte offensieve aanpak krijgt primaat via de strategie van 'behoud door ontwikkeling' (Schoorl 2002).

Synthese

De geschiedenis van het beleidsconcept 'nationale landschappen' laat zien dat het een specifieke invulling betreft van het internationaal bekende parkmodel, zoals dat eind negentiende eeuw in natuurbeschermingskringen opgeld deed. Die invulling (van nationale parken via nationale landschaps-parken naar nationale landschappen) houdt in dat Nationale Landschappen zijn gericht op cultuurlandschapsbehoud in brede zin, en niet enkel op

11. De Friese politici waren fel gekant tegen de aanwijzing van Westergo als Nationaal Landschap in de *Nota Ruimte*. Zij vreesden dat de economische ontwikkelingen in het gebied als gevolg van de nieuwe status beperkt zouden worden (Friesch Dagblad 2004).

natuurbescherming. Het gaat daarbij om multifunctionele (samengestelde) gebieden met bijzondere cultuurhistorische, natuurlijke, landschappelijke en recreatieve waarden. Dit resulteert in een integrale planningsopgave, gericht op het bevorderen van landschappelijke samenhang en verweving van functies.

In tegenstelling tot de strikte beschermingsstatus van de nationale parken, waarvan de instelling geschiedt op basis van de Natuurbeschermingswet, zijn voor de inhoudelijke concretisering van de nationale landschapsparken, en later nationale landschappen, geen nieuwe, specifieke wettelijke instrumenten voorgesteld. Uitgangspunt was én is een gecoördineerde en geconcentreerde inzet van bestaande instrumenten en regelingen voor natuur- en landschapsbehoud en beheer. Meer nog dan een *beschermingsstatus* bezitten de nationale landschappen daarom een *stimuleringsstatus*. Zowel in de nationale landschapsparken van de jaren zeventig als in de huidige Nationale Landschappen wordt de landbouw als belangrijkste drager van het cultuurlandschap gezien en wordt recreatief (mede)gebruik van groot belang geacht. In de tijd zijn accentverschuivingen waarneembaar in het voorgestelde beschermingsregime en het sturingsmodel. Lag bij de nationale landschapsparken de nadruk op conservering en een restrictief regime, de hedendaagse Nationale Landschappen kennen een lichter beschermingsregime, waarbij 'behoud door ontwikkeling' centraal staat. Datzelfde geldt voor de bestuurlijke organisatie en de verdeling van verantwoordelijkheden; deze pendelen tussen het primaat bij de rijksoverheid (centralisatie) of de provincie en gemeenten (decentralisatie). Werd in de *Vijfde Nota* de rijksoverheid nog centraal gesteld bij de concretisering van het beleid, in de *Nota Ruimte* is gekozen voor meer decentralisatie en deregulering.

Opvallend is dat het rijksbeleid voor het behoud van waardevolle cultuurlandschappen, waarvan Nationale Landschappen de meest recente exponent vormen, weinig consistent en krachtadig is. Eerder dan 'beleid in de praktijk', is er de afgelopen decennia vooral een papieren beleid gevoerd, dat nauwelijks heeft doorgewerkt. De opeenvolgende rijksnota's waarin waardevolle cultuurlandschappen zijn aangewezen, laten een proces zien waarbij nieuw beleid wordt vastgesteld en (soms) van budgetten wordt voorzien, waarna andere overheden samen met maatschappelijke organisaties de uitvoering oppakken, en vervolgens weer nieuw beleid wordt ingezet voordat het lopende beleid feitelijk is geïmplementeerd. Dit is al eerder geconstateerd voor het gehele natuur- en landschapsbeleid (Sijmons 2002; Zonneveld & Verwest 2005: 64-65). Duurzaamheid en continuïteit op rijksniveau ontbreken, terwijl dat een belangrijke voorwaarde is voor succesvol landschapsbeleid (Renes 1999).

Nieuwe gebiedscategorieën en nieuwe beleidslijnen buitelen over elkaar heen (zie tabel 1). En veel nieuw beleid overlapt deels met het bestaande, maar is inhoudelijk en in gebiedsbegrenzingsen vaak net weer anders, zoals het geval was met de grote landschapseenheden en Nationale Landschappen in het *Structuurschema Groene Ruimte*. Dit leidt tot onduidelijke situaties en komt de effectiviteit van het beleid niet ten goede.¹² Wanneer een waardevol

12. Zo is in het tweede sGR een nieuwe definitie opgenomen voor nationale parken. Opvallend is dat agrarische cultuurgrond, voorheen exclusief toebehorend aan nationale landschappen, nu ook onderdeel kan uitmaken van een nationaal park. Daarmee doen de zogenoemde 'nieuwe stijl' nationale parken hun intrede, met als gevolg (wederom) een vervaging van het onderscheid tussen de categorieën 'nationaal park' en 'nationaal landschap'.

Figuur 1. Ligging van de Nationale Landschappen



- | | | |
|----------------------|---|---|
| 1. Arkenheem-Eemland | 9. Laag Holland | 15. Stelling van Amsterdam (valt gedeeltelijk binnen het Groene Hart en Laag Holland) |
| 2. Drentsche Aa | 10. Middag Humsterland | 16. Veluwe |
| 3. Gelderse Poort | 11. Nieuwe Hollandse Waterline (valt gedeeltelijk binnen het Groene Hart) | 17. Winterswijk |
| 4. Graafschap | 12. Noordelijke Wouden | 18. Zuid-Limburg |
| 5. Groene Hart | 13. Noordoost-Twente | 19. Zuidwest-Friesland |
| 6. Groene Woud | 14. Rivierengebied | 20. Zuidwest-Zeeland |
| 7. Hoekse Waard | | |
| 8. IJsseldelta | | |

cultuurlandschap, zoals Renes (1999) opmerkt, al in meer dan één nota werd aangewezen, veranderden ook vaak de grenzen. Dit geldt ook voor de selectie van nationale landschappen, die in de loop van de tijd sterk is uitgebreid en van samenstelling is veranderd.

Het notagestuurde karakter van het Nederlandse landschapsbeleid maakt dat beschermingsregimes en gebiedsaanwijzingen kwetsbaar zijn voor politiek-bestuurlijke koerswijzigingen en sectorale belangen (Lucas 1992; Phillips 1998a). De afhankelijke positie die landschapsbehoud heeft ten opzichte van de overheid (de financiering ervan steunt immers in hoge mate op overheidsgeld) versterkt deze kwetsbaarheid nog eens.

Tabel 1. Overzicht van door het rijk aangewezen nationale landschapsparken en Nationale Landschappen

| NL_naam | Nationale Landschapsparken (1975) Interimadvies Nationale Parken en Landschapsparken | Nationale Landschappen (1981) Structuurschema Natuur en Landschapsbehoud | Open ruimten (1989) Structuurschets voor de landelijke en stedelijke gebieden |
|----------------------|--|--|---|
| Friesland | Terschelling Zuidwest-Friesland | Terschelling Ameland Zuidwest-Friesland | – |
| Groningen | – | – | – |
| Drenthe | Noorderveld Zuidwest-Drenthe | Zuidwest-Drenthe | – |
| Overijssel | Noordwest-Overijssel Vecht-Regge Noordoost-Twente | Noordwest-Overijssel Noordoost-Twente | – |
| Gelderland | Graafschap Winterswijk Veluwe Gelderse Poort | Graafschap-Acherhoek Winterswijk Veluwe | Gelderse Vallei Centraal Veluws Natuurgebied Rivierengebied |
| Utrecht | Kromme Rijngebied Vechtplassengebied | Zuidoost-Utrecht Vechtstreek | Vechtplassengebied Kromme Rijngebied |
| Noord-Holland | Texel Waterland Centraal Noord-Holland Bergen | Texel Waterland | Schermer Beemster |
| Zuid-Holland | – | Gebied tussen Den Haag-Leiden Vijfheerenlanden | Middengebied Randstad Hoeksche Waard |
| Zeeland | – | – | Schouwen-Duiveland Noord-Beveland |
| Noord-Brabant | – | Midden-Brabant | De Peel De Kempen |
| Limburg | – | Mergelland | Zuid-Limburgs Heuvelland |
| Flevoland | – | – | Zuidelijk Flevoland |

(vervolg tabel 1.)

| NL_naam | Waardevolle Cultuurlandschappen UNESCO Werelderfgoed (1999) (1992/93) Structuurschema Groene Ruimte (SRG-I) | UNESCO Werelderfgoed (1999) Nota Belvedere (incl. nominaties) | Nationale Landschappen (2000) Vijfde Nota, beleidsvoornemen | Nationale Landschappen (2002) Vijfde Nota, Kabinets-standpunt | Provinciale Landschappen (2002) Vijfde Nota, Kabinets-standpunt | Nationale Landschappen (2004) Nota Ruimte, Kabinets-standpunt | Nationale Landschappen (2006) Nota Ruimte, deel 3A |
|----------------------|---|--|---|---|--|---|---|
| Friesland | Zuidwest-Friesland | Westelijke Waddenzee (n) | – | – | Zuidwest-Friesland Zuidoost-Friesland Noord-Friese Wouden | Noordelijke Wouden Zuidwest-Friesland | Noordelijke Wouden Zuidwest-Friesland |
| Groningen | – | Middag Humsterland (n) | – | – | Westerwolde en Oldambt Fries-Gronings terpengebied | Middag Humsterland Westergo | Middag Humsterland |
| Drenthe | Noord-Drenthe | – | – | – | Noord-Drenthe (o.a. Drenthse Aa) Zuid-Drenthe Veenkolonieën | Drentse Aa | Drentse Aa |
| Overijssel | Vecht-Regge Noordoost-Twente | – | – | – | Vecht-Regge Twente Ijsseldelta Noordwest-Overijssel | Ijsseldelta Noordoost-Twente | Ijsseldelta Noordoost-Twente |
| Gelderland | Veluwe Graafschap Winterswijk | – | Rivierengebied | Rivierengebied Veluwe | Achterhoek (Graafschap, Winterswijk) Gelderse Poort | Graafschap Gelderse Poort Veluwe Rivierengebied Winterswijk | Graafschap Gelderse Poort Veluwe Rivierengebied Winterswijk |
| Utrecht | – | Nieuwe Hollandse Waterlinie (n) | – | – | – | Arkemheen-Eemland Nieuwe Hollandse Waterlinie | Arkemheen-Eemland Nieuwe Hollandse Waterlinie |
| Noord-Holland | – | Stelling van Amsterdam de Beemster Centrum van Amsterdam (n) | Noord-Hollands Midden | Noord-Hollands Midden | – | Noord-Hollands Midden Stelling van Amsterdam | Laag-Holland Stelling van Amsterdam |
| Zuid-Holland | – | Kinderdijk-Elshout | Groene Hart* Hoeksche Waard | Groene Hart Hoeksche Waard | – | Groene Hart | Groene Hart Hoeksche Waard |
| Zeeland | Zak van Zuid-Beveland | – | Zeeuwse Delta | Zeeuwse Delta | – | Zuidwest-Zeeland | Zuidwest-Zeeland |
| Noord-Brabant | De Meierij | – | – | – | Midden-Brabant (Groene Woud) | Groene Woud | Groene Woud |
| Limburg | Midden-Limburg | – | Heuvelland | Heuvelland | Midden-Limburg | Zuid-Limburg | Zuid-Limburg |
| Flevoland | – | Schokland Noordoostpolder (n) | – | – | – | – | – |

* Het Groene Hart, dat delen van de provincies Zuid- en Noord-Holland en Utrecht omvat, is in deze tabel toebedeeld aan de provincie Zuid-Holland; de Nieuwe Hollandse Waterlinie, die meerdere provincies doorsnijdt, is toebedeeld aan Utrecht.

Beleidsstrategie en gebiedsindeling

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de beleidsstrategie voor Nationale Landschappen. We bespreken daarbij de doelstellingen, de bestuurlijke operationalisering en het instrumentarium. Vooraf schetsen we de beleidscontext waarbinnen het rijksbeleid voor Nationale Landschappen wordt gevoerd. Omdat dit beleid is gericht op twintig speciaal daartoe aangewezen landschappen, gaan we ook in op de diverse categorieën landschappen die er zijn te onderscheiden en de diverse opgaven die er spelen. Tot slot brengen we de hieruit resulterende gebiedsindeling in verband met de beleidsstrategie.

Beleidscontext

Het beleid voor de Nationale Landschappen maakt deel uit van het bredere, door de rijksoverheid gevoerde natuur- en landschapsbeleid, dat zowel bescherming en beheer als ontwikkeling van natuurgebieden en cultuurlandschappen omvat. Sinds de *Nota Landschap* (Ministerie van LNV 1992) wordt op nationaal niveau onderscheid gemaakt tussen generiek en specifiek landschapsbeleid. Generiek beleid focust op 'alledaagse' landschappen, specifiek beleid op bijzondere en waardevolle landschappen die daartoe worden aangewezen of bestemd. Het generieke beleid is gericht op instandhouding en versterking van de basiskwaliteit van het landschap; voor dit beleid geldt het motto 'ontwikkelen met kwaliteit'. Voor het specifieke beleid geldt 'behoud door ontwikkeling'.

In de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM e.a. 2004) en de *Agenda Vitaal Platteland* (Ministerie van LNV 2004) wordt dit onderscheid eveneens gevolgd. In beide nota's ligt het accent op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincies en het rijk bij de uitvoering van het beleid. Conform de gekozen sturingsfilosofie ('decentraal wat kan, centraal wat moet'), worden provincies en gemeenten verantwoordelijk gesteld voor de basiskwaliteit van het landschap.¹ Zij dragen de zorg voor het zorgvuldig en zoveel mogelijk in overeenstemming met bestaande landschappelijke patronen en structuren invullen van de ruimtevraag, zodat de ruimtelijke kwaliteit wordt ontwikkeld en verbeterd.

Het instrumentarium voor het generieke beleid bestaat hoofdzakelijk uit stimulerende en financiële maatregelen (Veerman 2006). De bemoeienis van de rijksoverheid is klein; zij heeft slechts de mogelijkheid om met sectoraal of generiek beleid de ruimtelijke ontwikkelingen te beïnvloeden (Van der Wouden e.a. 2006). De inzet van het rijk voor het generieke beleid is vooral stimulerend en faciliterend van aard, bijvoorbeeld 'door de ontwerpqualität te stimuleren (ontwerpateliers), het voeren van debatten, het ontwikkelen en verspreiden van kennis en het verstrekken van subsidies voor landschapsontwikkelingsplannen' (Ministerie van LNV 2004: 41).

1. Voor die basiskwaliteit heeft het rijk overigens geen concrete doelen vastgesteld. Daardoor is het niet mogelijk te bepalen of het landschap zich in de toekomst in positieve dan wel negatieve zin ontwikkelt.

Wat betreft het beleid voor specifieke gebieden of landschappen is de rol van de rijksoverheid groter. Ze heeft daarin eigen verantwoordelijkheden voor de bescherming en financiering van landschappen van (inter)nationaal belang, zoals de Nationale Landschappen, natuurgebieden (EHS) en Werelderfgoedsites. Het instrumentarium voor het specifieke beleid is voornamelijk regulerend van aard. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen regulerend beleid voor specifieke landschappen, waarvoor de rijksoverheid het primaat heeft, en regulerend beleid waarvan de implementatie is gedecentraliseerd.

Binnen het *regulerende beleid met een nationale implementatie* worden natuurgebieden en cultuurhistorische sites onderscheiden. De *natuurgebieden* zijn de natuurmonumenten en Europese natuurreservaten (aangewezen op basis van de *Natuurbeschermingswet* van 1998) en andere natuurgebieden (nationale parken en private natuurgebieden) die samen met natuurontwikkelings- en landbouwgebieden met mogelijkheden voor natuurbeheer de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) vormen. Dit netwerk omvat (wanneer gerealiseerd) circa 20 procent van het Nederlandse grondgebied. De juridische status van (natuur)monument geeft een extra bescherming aan bijzonder waardevolle en kwetsbare gebouwen en natuurgebieden. Het belangrijkste onderdeel van de wetgeving is dat er een vergunning nodig is voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor het (natuur)monument of dat (ingrijpend) wijzigen. Bij natuurgebieden maakt het daarbij niet uit waar die activiteiten plaatsvinden, dat kan zowel binnen als buiten het natuurgebied zijn (de zogenoemde externe werking). Dit betekent concreet dat bestaande of geplande activiteiten die buiten dit gebied plaatsvinden en mogelijk negatieve effecten hebben, aan voorschriften moeten voldoen. Voor de meeste natuurgebieden geldt een 'nee, tenzij'-regime. In principe zijn alle (grootschalige) ontwikkelingen uitgesloten, mits er geen alternatieve opties zijn of zwaarwegend maatschappelijk belang anders uitwijst. Wanneer dat het geval is, geldt het compensatiebeginsel: natuurschade moet worden gecompenseerd met gelijkwaardige natuur.

De *cultuurhistorische sites* zijn de door de rijksoverheid aangewezen stads- en dorpsgezichten. De *Monumentenwet* (1988) biedt hiervoor het wettelijk kader. Stads- en dorpsgezichten zijn gebieden met een algemeen cultuurhistorisch belang. In de *Monumentenwet* zijn ze omschreven als 'groepen van onroerende zaken die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang dan wel hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde'. Zulke gebieden kunnen worden aangewezen door de ministeries van OCW en VROM.² Met de aanwijzing is een verplichting gemoeid. Stads- of dorpsgezichten dienen te worden vastgelegd in een bestemmingsplan als bedoeld in de *Wet op de Ruimtelijke Ordening*. In het bestemmingsplan voor een beschermd stads- of dorpsgezicht worden de locatie en functies gekozen die tot doel hebben de vitaliteit en leefbaarheid van het gebied te bevorderen; deze keuzes worden bovendien getoetst op de waarborgen die zij bieden voor behoud van het aangewezen 'gezicht' (Van der Valk & Corten 2006). In het algemeen

2. Daarbij worden niet alleen de gemeenteraden betrokken (die in eerste instantie met het rechtsgevolg worden geconfronteerd), maar ook Gedeputeerde Staten (vanwege hun bevoegdheid tot het goedkeuren van het gemeentelijk bestemmingsplan), de Raad voor Cultuur (vanwege zijn kennis over het culturele erfgoed) en de Rijksplanologische Commissie (voor een centrale afstemming van rijksbeleid).

is een dergelijk beschermend bestemmingsplan veel gedetailleerder dan een 'normaal' bestemmingsplan. Daarnaast gelden er strengere regels voor verandering van functie en gebruik. Met beeldkwaliteitsplannen of Welstand kan aanvullend worden gestuurd. In de meer dan 350 beschermde stads- en dorpsgezichten die Nederland telt, zijn soms ook onderdelen van het landschap opgenomen. Het betreft veelal historische kernen of (vesting)steden, waarbij het omringende landschap van belang wordt gevonden, bijvoorbeeld voor een vrij (uit)zicht op het stads- of dorpsgezicht.

Binnen het *regulerende beleid met een regionale implementatie* worden beschermde landschapsgezichten en Nationale Landschappen onderscheiden. De in 1998 in werking getreden *Natuurbeschermingswet* maakt het sinds 2005 (via artikel 23) mogelijk om *beschermde landschapsgezichten* (BLGs) aan te wijzen (zie ook het hoofdstuk 'Beleid in de praktijk', vooral de paragraaf 'Beschermingsregime'). De bevoegdheid hiertoe is toegewezen aan Gedeputeerde Staten. De aanwijzing dient gepaard te gaan met een beschrijving van de kenmerken van het landschapsgezicht voorzover deze uiterlijk waarneembaar zijn. Daarnaast moeten ook de handelingen zijn omschreven die deze kenmerken mogelijk kunnen aantasten. Zoals ook bij beschermde stads- en dorpsgezichten, moet de gemeenteraad van de gemeenten waarin het BLG ligt, ter protectie ervan een bestemmingsplan vaststellen als bedoeld in de *Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Dit maakt planologische bescherming van het landschap mogelijk. Opvallend is dat tot op heden geen enkele provincie is overgegaan tot aanwijzing van een BLG, ook niet binnen de Nationale Landschappen (Van der Zande 2006: 23). Het vrij nieuwe karakter van de wet en het feit dat provincies met de bestaande instrumenten het landschap voldoende denken te kunnen beschermen, worden hiervoor als redenen genoemd.

Nationale Landschappen zijn aangewezen in de *Nota Ruimte*, via een planologische kernbeslissing (PKB). De PKB, ook wel structuurschema genoemd, is een ruwe, globale schets van de inrichting van de ruimte. Provincies en gemeenten werken het plan nader uit in streek- en bestemmingsplannen. In principe is een PKB niet bindend, maar 'indicatief'. Dit betekent dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen met de PKB rekening moeten houden. Bepaalde onderdelen van de PKB zijn wél bindend. De aanwijzing tot Nationaal Landschap heeft dus geen (directe) wettelijke basis. Lagere overheden zijn daarom niet verplicht het beleid te volgen, zoals een recente uitspraak van de Raad van State heeft uitgewezen (AgriHolland 2007). Zij dienen zich er alleen rekenschap van te geven. De provincies hebben in belangrijke mate de taak en verantwoordelijkheid gekregen het rijksbeleid voor de Nationale Landschappen te concretiseren.

Beleidsstrategie

In de *Nota Ruimte* worden Nationale Landschappen omschreven als 'gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve

kwaliteiten'. De Nationale Landschappen behoren tot de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (RHS), waarin ook de economische kerngebieden en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) zijn opgenomen. Nationale programma's en projecten die een relatie hebben met de RHS kunnen worden opgedragen aan de provincies. Zij voeren dan de regie. Dit geldt ook voor de Nationale Landschappen. Verwacht wordt dat deze bestuurslaag het sectorbeleid voor cultuurhistorie, milieu, natuur, water, landbouw en platteland gebiedsgericht aan elkaar kan knopen ten gunste van het landschap.

De hoofddoelstelling van het beleid voor de Nationale Landschappen is het in stand houden, duurzaam beheren en, waar mogelijk, versterken van de landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten. Deze kwaliteiten worden per landschap benoemd met hulp van zogenoemde kernkwaliteiten (drie per Nationaal Landschap). Nevendoelstellingen zijn een versterking van de ruimtelijke variatie tussen stad en land, en integratie van stad en land door de versterking van de toeristisch-recreatieve betekenis van Nationale Landschappen.

Binnen de Nationale Landschappen is 'behoud door ontwikkeling' het uitgangspunt voor het ruimtelijk beleid. Dit betekent dat landschappelijke kwaliteiten *medesturend* zijn voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. De Nationale Landschappen moeten zich sociaaleconomisch voldoende kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of versterkt. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn dus mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden. Dit wordt omschreven als het 'ja, mits'-regime. Planologische regulering vindt plaats via het principe 'migratiesaldo nul', wat betekent dat er ten hoogste voor de eigen bevolkingsgroei en woningbehoefte mag worden gebouwd.³ De veronderstelling daarachter is dat bouwen voor de eigen bevolking bijdraagt aan het vitaal houden van de dorpen. Ook is er ruimte voor uitbreiding van bestaande regionale en lokale bedrijvigheid. Kleinschalige ingrepen in het landschap zijn toegestaan, mits wordt voldaan aan de eis dat de bouwwijze een gebiedsspecifieke invulling krijgt.

In de *Nota Ruimte* wordt het benutten van vrijkomende agrarische bebouwing expliciet genoemd als strategie om aan de woning- en bedrijfsbehoefte te voldoen. Wanneer boeren stoppen met hun bedrijf, kan deze ruimte voor andere doeleinden worden benut. Grootschalige ingrepen in het landschap, zoals infrastructuurprojecten, zijn uitgesloten. Een uitzondering wordt gemaakt voor projecten van groot openbaar belang. Wanneer deze projecten doorgang vinden, dienen mitigerende en compenserende maatregelen te worden getroffen, vergelijkbaar met het natuurbeleid. Tevens blijft er ruimte voor lokale en regionale bedrijvigheid.

De grondgebonden landbouw wordt gezien als een belangrijke drager van het cultuurlandschap. Dat is niet zo vreemd gezien het feit dat nog altijd bijna twee derde van het Nederlandse landoppervlak in landbouwkundig gebruik is. Om die betekenis te kunnen handhaven, is volgens de *Nota Ruimte* in de Nationale Landschappen een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw gewenst. Dit is echter problematisch, omdat de landbouw te maken

3. Een uitzondering wordt gemaakt voor Nationale Landschappen die kampen met een substantieel negatieve bevolkingsontwikkeling, waar ondanks toepassing van het migratiesaldo nul-principe de bevolkingsafname niet gekeerd kan worden. Dan mag – onder voorwaarden – een hoger aantal woningen worden gebouwd dan volgens dit principe is toegestaan. Ook hier geldt dat de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap worden behouden of versterkt. Deze uitzonderingsbepaling moet bijdragen aan het behoud van de economische vitaliteit, de leefbaarheid en het draagvlak voor voorzieningen.

heeft met internationale concurrentie en teruglopende steun als gevolg van de hervorming van het Europese landbouwbeleid. Verwacht wordt dat de landbouw bij ongewijzigd beleid in de toekomst minder bepalend voor het landschap zal zijn dan nu het geval is. Verdwijnen zal de landbouw niet, maar wel sterk van karakter veranderen.

De wijze waarop veranderingen zich voltrekken, verschilt sterk per land- schapstype (Pols e.a. 2005). Per Nationaal Landschap is dan ook een gerichte aanpak nodig om de landbouw zijn rol als drager van het cultuurlandschap te laten vervullen. Daarvoor is overigens niet zozeer de continuïteit van belang, maar een landbouwkundig gebruik dat past bij de kernkwaliteiten (Dirkx 2007; MNP 2007). In dit verband is het belangrijk dat de grondgebonden land- bouw niet verandert in grootschalige, intensieve landbouw. Het beheer van historische cultuurlandschappen laat zich immers moeilijk combineren met de wensen van intensieve en grootschalige landbouw (Renes 1999).

Vanwege de toeristisch-recreatieve betekenis van de Nationale Land- schappen wordt in de *Nota Ruimte* tevens gesteld dat er ruimte moet worden geboden aan de uitbouw van recreatieve voorzieningen, voorzover die aan- sluiten bij de landschappelijke kernkwaliteiten. Naast landbouw en recreatie, speelt natuurbehoud en -ontwikkeling een prominente rol. Het vigerende natuurbeleid (EHS, Natura 2000) en het plattelandsbeleid, zoals onder andere vastgelegd in de *Reconstructiewet Concentratiegebieden*, blijft in de Nationale Landschappen onverminderd van kracht.

Actoren en verantwoordelijkheden

Het ministerie van LNV coördineert de uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen. Daarbij werkt het samen met de ministeries van VROM en OCW. De ambities van het rijk voor de landschappelijke kwaliteit liggen in de Nationale Landschappen hoger dan daarbuiten. In het algemeen, aldus de *Nota Ruimte*, kent de nationale overheid in de RHS een grotere ver- antwoordelijkheid dan daarbuiten. Onduidelijk is echter of zij zich resultaat- verantwoordelijk dan wel systeemverantwoordelijk acht voor de Nationale Landschappen. Het rijk stelt zich op als 'partner' of 'facilitator' van het beleid, afhankelijk van het strategische belang van de opgaven die spelen in de RHS en van de overlap of knelpunten tussen onderdelen van de RHS. Of en wan- neer dit het geval is bij de Nationale Landschappen, is echter evenmin helder.

Het rijk stelt het 'ja, mits'-regime vast, benoemt de kernkwaliteiten en geeft vorm aan cofinanciering van de investerings- en beheerskosten (via het *Investeringsbudget Landelijk Gebied*). Daarnaast faciliteert het waar mogelijk de planvorming op provinciaal niveau. De concrete uitwerking en uitvoering (planvorming, financiering) van het beleid zijn opgedragen aan de provincies. Zij dienen de aangewezen landschappen nader te begrenzen en op te nemen in hun streekplannen, de kernkwaliteiten verder uit te werken, en tot slot de ontwikkelingsvisies en uitvoeringsprogramma's op te stellen. Daartoe wor- den ze onder andere geacht afspraken te maken met gemeenten over de omvang en locatie van woningbouw en regionale en lokale bedrijvigheid,

inclusief niet-grondgebonden landbouwbedrijven en intensieve veehouderij. Naast provincies zijn gemeenten, waterschappen en terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen, Staatsbosbeheer) betrokken bij de uitvoering van het (rijks)beleid. Sturing van het rijk vindt plaats via de kernkwaliteiten, die specifiek zijn per gebied, en een beperking van de bebouwing via het migratiesaldo nul-principe.

Uitvoering

Op 1 januari 2007 is de *Wet Inrichting Landelijk Gebied* (WILG) in werking getreden. De WILG heeft de verouderde *Landinrichtingswet* vervangen en bevat regels over de programmering, financiering en uitvoering van gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied. De wet moet het mogelijk maken om overheden beter te laten samenwerken bij de inrichting van het landelijk gebied. De provincies zijn via de WILG, met gemeenten en waterschappen, verantwoordelijk voor een verdere uitwerking en voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. De ministers van LNV, VROM en VenW beperken zich, naast het beschikbaar stellen van het budget, tot sturing op rijksniveau. De *Nota Ruimte* en de *Agenda Vitaal Platteland* vormen het kader voor dit beleid. Zo bepaalt het rijk alleen wát er moet gebeuren en niet meer hóe.

De uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen hangt sterk samen met het in 2007 in werking getreden *Investeringsbudget Landelijk Gebied* (ILG), een nieuwe subsidieregeling die provincies meer ruimte geeft om integraal gebiedsgericht beleid te voeren voor het platteland. Deze regeling vormt het uitvoeringsgerichte complement van de door het rijk ingezette bestuurlijke decentralisatie en deregulering op basis van de WILG. Doel achter het ILG is dat de problematiek van gebieden centraal wordt gesteld, de provincies de regie voeren over alle bij de gebiedsontwikkeling betrokken partijen en dat de rijksbudgetten op elkaar worden afgestemd, om zodoende effectiever en efficiënter rijksdoelen voor het platteland te realiseren. Het ILG bundelt allerlei sectorale rijkssubsidies en geldstromen voor het platteland en is een voortzetting van het gebiedsgerichte beleid uit 2001 – de regeling *Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid en Reconstructiegebieden* (SGB). Voor de besteding van deze gelden zijn rijksdoelen vastgesteld.

De provincies combineren de rijksdoelen uit het *Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland 2007-2013* (Ministerie van LNV 2007) met hun eigen ambities, maar ook met die van andere partners, zoals gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. De rijksoverheid maakt met de provincies zevenjarige prestatieafspraken over welk deel van de rijksdoelen zij dienen te realiseren en welk rijksbudget ze daarvoor krijgen. De provincies bepalen vervolgens het tempo en kunnen het geld flexibel inzetten. Dat betekent dat ze kunnen schuiven tussen gebieden, doelen en begrotingsjaren. Deze afspraken worden gemaakt op basis van een provinciaal meerjaren programma waarin de provinciale ambities en doelstellingen zijn vastgelegd.

Financiering

De rijksbudgetten voor de Nationale Landschappen vormen onderdeel van het ILG, waarin deze landschappen een afzonderlijk doel vormen in de pro-

vinciale programma's. Naast het rijksbudget maakt ook het budget voor de provinciale Stichtingen Landschapsbeheer onderdeel uit van het ILG; dit budget wordt prioritair ingezet in de Nationale Landschappen. Tevens is vanwege de inhoudelijke overlap met het Belvederebeleid besloten om een deel van de Belvederegeldten (die daarvoor via projectsubsidies werden uitgegeven) via het ILG aan de Nationale Landschappen ter beschikking te stellen. Het betreft hier de zogenoemde *Cultuurimpuls* ILG, met als doel het behoud en de versterking van cultuurhistorische waarden in Nationale Landschappen.⁴ Met deze gelden cofinanciert het rijk de inrichtings- en beheerskosten voor Nationale Landschappen. Betrokken partijen in de regio dienen ook een inbreng te leveren; het betreft immers een samengestelde financiering. Zowel de Raad voor het Landelijk Gebied (2005) als het Groenfonds (2006) heeft echter becijferd dat de huidige budgetten onvoldoende zijn om het landschap adequaat te beheren en ontwikkelen. Vanuit die constatering bepleiten (onder andere) maatschappelijke organisaties en private partijen een structurele verhoging van de bijdrage van zowel het rijk en de provincies als de overige partners. Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheid om via de Europese structuurfondsen aanvullende gelden voor medefinanciering te verkrijgen (LEI 2006).

Gebiedsindeling

Hoewel de twintig door het rijk aangewezen Nationale Landschappen worden gepresenteerd als een samenhangend geheel, dat hét verhaal van het Nederlandse 'platteland' vertelt, zijn er verschillende beleidsaccenten te onderkennen die in de selectie, aanwijzing en agendavorming van de landschappen hebben doorgewerkt. Enerzijds is dit het gevolg van het in het heden doorwerken van in het verleden in gang gezette ontwikkelingen en beleid. Zo zijn in het verleden verschillende landschappelijk waardevolle gebieden aangewezen en met beleid ondersteund (zie het hoofdstuk 'Historie Nationale Landschappen'), die nu als Nationaal Landschap zijn aangemerkt. Anderzijds hangt dit samen met het feit dat de beleidsinspanningen van de verschillende ministeries in de *Nota Ruimte* zoveel mogelijk zijn samengebracht en geïntegreerd. Omdat departementen sectorgeoriënteerd zijn, werken sectorale perspectieven door in de keuze. De drie betrokken ministeries (LNV, VROM, OCW) hebben, elk vanuit hun eigen beleidsdomein – respectievelijk het natuur- en plattelandsbeleid, ruimtelijke ordening en cultuurhistorie –, en op basis van lopend en regulier sectorbeleid een inbreng geleverd. De samenstelling van de Nationale Landschappen is dan ook niet enkel de uitkomst van vooraf vastgestelde (selectie)criteria of een beredeneerde, inhoudelijke afweging vanuit een integrale visie op landschap en cultuurhistorie, maar tevens resultaat van een beleidsgestuurd proces. Weliswaar is rekening gehouden met een evenredige verdeling van landschappen over de provincies en over de bestaande landschapstypen en landschappelijk waardevolle gebieden (RLG 2005), de betrokken ministeries hebben elk hun eigen accenten gelegd, met de nadruk op *open ruimte* (VROM), *erfgoed* (OCW) en *vitaal platteland* (LNV).⁵

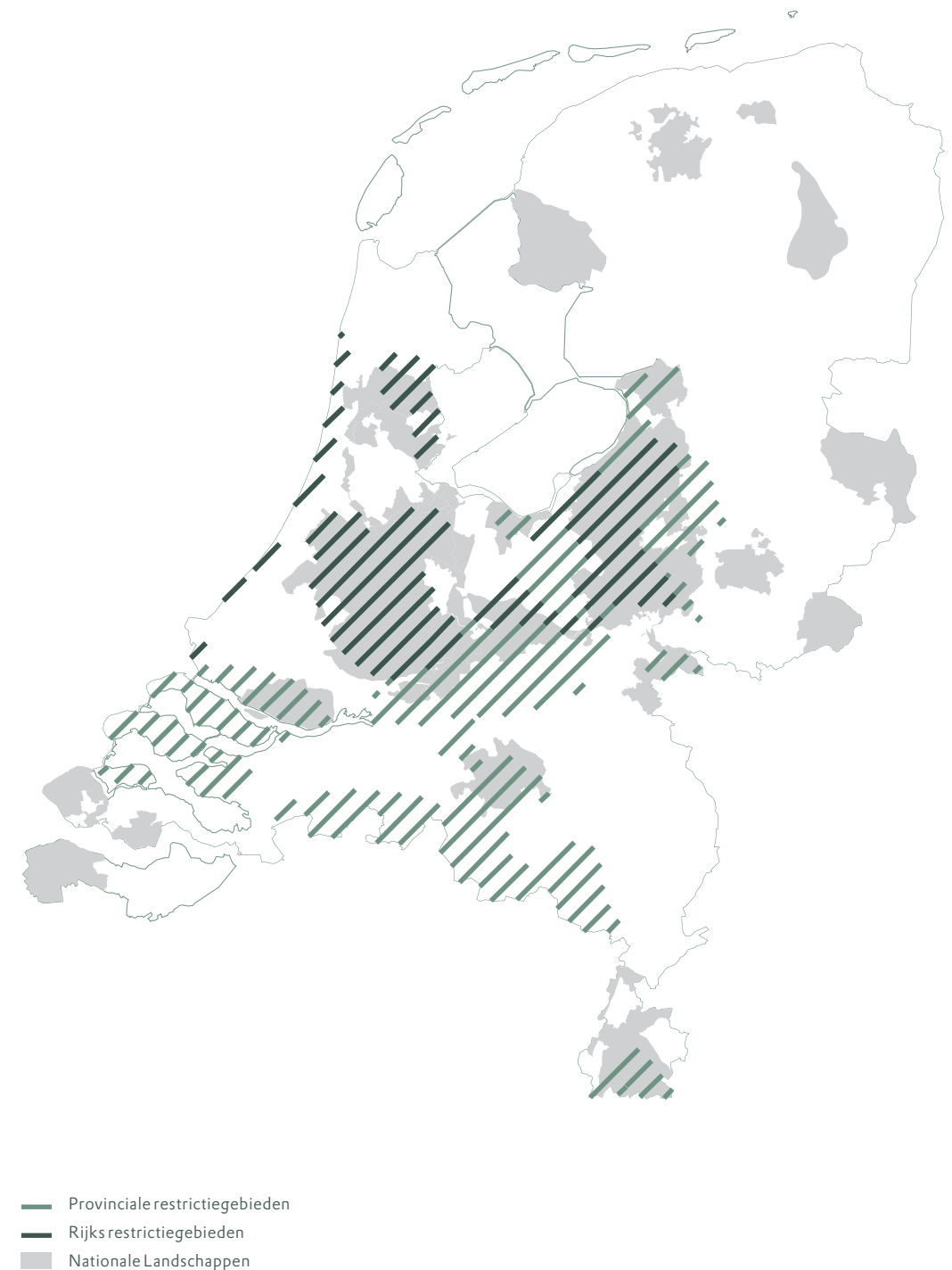
4. Het gaat daarbij jaarlijks om 2,25 miljoen euro, verdeeld over de twintig Nationale Landschappen.

Een eerste categorie landschappen komt voort uit het VROM-beleid gericht op het behoud van open ruimte en bufferzones. Het behoud van open ruimte past in een traditioneel ruimtelijkeorderingsdiscours waarin de visuele contrasten tussen stad en land worden benadrukt. De oorsprong van dit beleid voert terug tot de *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening* (1966). Daarin is een kaart met open/gesloten landschappen opgenomen, en zijn enkele parkgebieden van nationale betekenis aangewezen. In de *Verstedelijkingsnota* (1976/77), onderdeel van de *Derde Nota Ruimtelijke Ordening* (1977), is een centrale open ruimte aangewezen, evenals andere grote open ruimten en bufferzones. Datzelfde gebeurde in de *Vierde Nota* (1988). De selectie van Nationale Landschappen vanuit dit perspectief heeft veelal plaatsgevonden op basis van omgevingsfactoren en externe factoren: de mate van verstedelijkingsdruk. Dit geldt voor de Nationale Landschappen Groene Hart, Hoeksche Waard, Laag Holland en Rivierengebied. Deze gebieden vormen alle onderdeel van de 'oorspronkelijke', in de *Vijfde Nota* (2001) opgevoerde zeven Nationale Landschappen. Het zijn gebieden die in de *Actualisering VINEX* (1996) zijn benoemd als open ruimte waar een restrictief verstedelijkingsbeleid wordt gevoerd (zie figuur 2). In de open ruimte werd gestreefd naar een evenwicht tussen vestiging en vertrek. Dat principe is in veranderde vorm teruggekeerd in het huidige beleid, in de vorm van het migratiesaldo nul-principe.

Een tweede categorie landschappen komt voort uit het LNV-beleid voor het behoud van waardevolle cultuurlandschappen (wcls), zoals dat in de periode 1993-2001 is uitgevoerd (Pleijte e.a. 2000), alsmede uit het natuurontwikkelings- en natuurbehoudbeleid (EHS). De wcls vormen een belangrijke beleidscategorie uit het *Structuurschema Groene Ruimte* (SGR I). Het wcl-beleid was gericht op platteland vernieuwing in brede zin, met als doel het verminderen van de spanning tussen landbouw, natuur en recreatie, het zoeken naar nieuwe economische impulsen met gelijktijdig herstel van natuur-, landschaps- en milieukwaliteiten, en het bevorderen van de heroriëntatie van de landbouw. Het behoud van wcls past in een ruraal discours waarin de intrinsieke sociaal-culturele en economische kwaliteiten van het platteland centraal staan. De selectie van Nationale Landschappen vanuit dit perspectief heeft veelal plaatsgevonden op basis van gebiedsgebonden kenmerken (landschappelijke kwaliteit, recreatief potentieel) en functionele kenmerken (mate van verwevenheid van functies). De nadruk in het beleid ligt op het bevorderen van de sociaaleconomische vitaliteit. Voormalige wcls die inmiddels zijn aangewezen als Nationaal Landschap zijn: Zuidwest-Friesland, Drentsche Aa (Noord-Drenthe), Noordoost-Twente, Achterhoek (Winterswijk), Graafschap, Veluwe, Laag Holland en Groene Woud (De Meierij) (zie figuur 3). Deze gebieden komen grotendeels overeen met de 'provinciale landschappen' uit de *Vijfde Nota*. Daarnaast zijn er nog twee Nationale Landschappen aangewezen die zich kenmerken door een sterke natuurcomponent, namelijk de Veluwe en Gelderse Poort. Het betreft gebieden die een grote rol spelen in de EHS, en waarbij het accent ligt op behoud

5. Hoewel de selectie vanuit nationaal oogpunt voldoende representatief is, is vanuit internationaal perspectief opvallend dat moderne cultuurlandschappen, zoals de Noordoostpolder, ontbreken, en de minder unieke zandlandschappen (Gelderland, Overijssel) oververtegenwoordigd zijn; zie ook RLG (2005).

Figuur 2. De Nationale Landschappen uit het perspectief van open ruimte: voormalige rijksrestrictieve gebieden



van natuurlijk erfgoed, in het bijzonder biodiversiteit. De Raad voor het Landelijk Gebied (2005) vindt de Veluwe en de Gelderse Poort uit het oogpunt van landschap en cultuurhistorie minder logische keuzen, omdat in deze beide gebieden de natuurwaarde vooropstaat. Het zijn dus geen cultuurlandschappen, maar eerder natuurlandschappen of 'ecologische landschappen'.

Een derde categorie landschappen hangt samen met het o c w-beleid voor het behoud van cultureel erfgoed. Dit behoud in de vorm van cultuurlandschappen past in een discours waarin de nadruk ligt op de cultuurhistorische waarde van Nederland als zelfstandige natie (historisch besef en regionale identiteit). De selectie van Nationale Landschappen vanuit dit perspectief heeft veelal plaatsgevonden op basis van internationale en nationale, gebiedsgebonden kenmerken (cultuurhistorische waarden). Dit geldt voor de Nationale Landschappen Nieuwe Hollandse Waterlinie, Stelling van Amsterdam en Laag Holland (met daarin opgenomen de Beemster en Schermer) (zie figuur 4). Deze landschappen (of onderdelen daarvan) zijn of worden nog geplaatst op de UNESCO-Werelderfgoedlijst. De nominaties worden voorbereid door de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschappen en Monumenten en voorgedragen door de minister van o c w bij het Werelderfgoed Centrum (wHC). Daar wordt getoetst of ze van 'uitzonderlijke universele betekenis' zijn. Van belang in dit verband is tevens het Belvederebeleid zoals eind jaren negentig geformuleerd en waarin aandacht werd gevraagd voor cultuurhistorische identiteit en kwaliteit bij de toekomstige inrichting van Nederland. De zeventig in de *Nota Belvedere* (1999) aangewezen Belvederegebieden zijn bij de uiteindelijke selectie van de Nationale Landschappen meegenomen.⁶ Daarnaast is het architectuurbeleid, zoals vastgelegd in de derde architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland* (2000) van invloed. In deze nota zijn tien grote projecten aangewezen, waar de overheid ontwerp kwaliteit stimuleert. Een van deze projecten is de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

Gebiedstypering

Op grond van het beleidsgestuurde selectieproces is een samenstel van twintig landschappen ontstaan met een zeer breed profiel: de omvang, landschappelijke karakteristieken en kwaliteiten, de landschappelijke problematiek en opgaven van de gebieden verschillen sterk. Desondanks zijn er enkele gemeenschappelijke kenmerken te onderscheiden (zie ook tabel 2).

Ten eerste is het landgebruik in de Nationale Landschappen voornamelijk agrarisch (zie figuur 5). Alleen de Veluwe bestaat voornamelijk uit natuur (56 procent), en ook de Drentsche Aa en de Gelderse Poort kennen relatief veel natuur (respectievelijk 31 en 27 procent) (zie figuur 6). Het betreft in het eerste geval een duidelijk 'ecologisch landschap', met een nadruk op natuurontwikkeling (RLG 2005).

Ten tweede overheerst in de landbouw van de Nationale Landschappen agrarisch gras. Alleen in Zuidwest-Zeeland en in de Hoeksche Waard is de akkerbouw dominant (Bodemstatistiek 2006; LGN 2006). In het Groene

6. Overigens vallen negentien van de twintig Nationale Landschappen geheel of gedeeltelijk samen met Belvederegebieden; de Hoeksche Waard is de enige uitzondering.

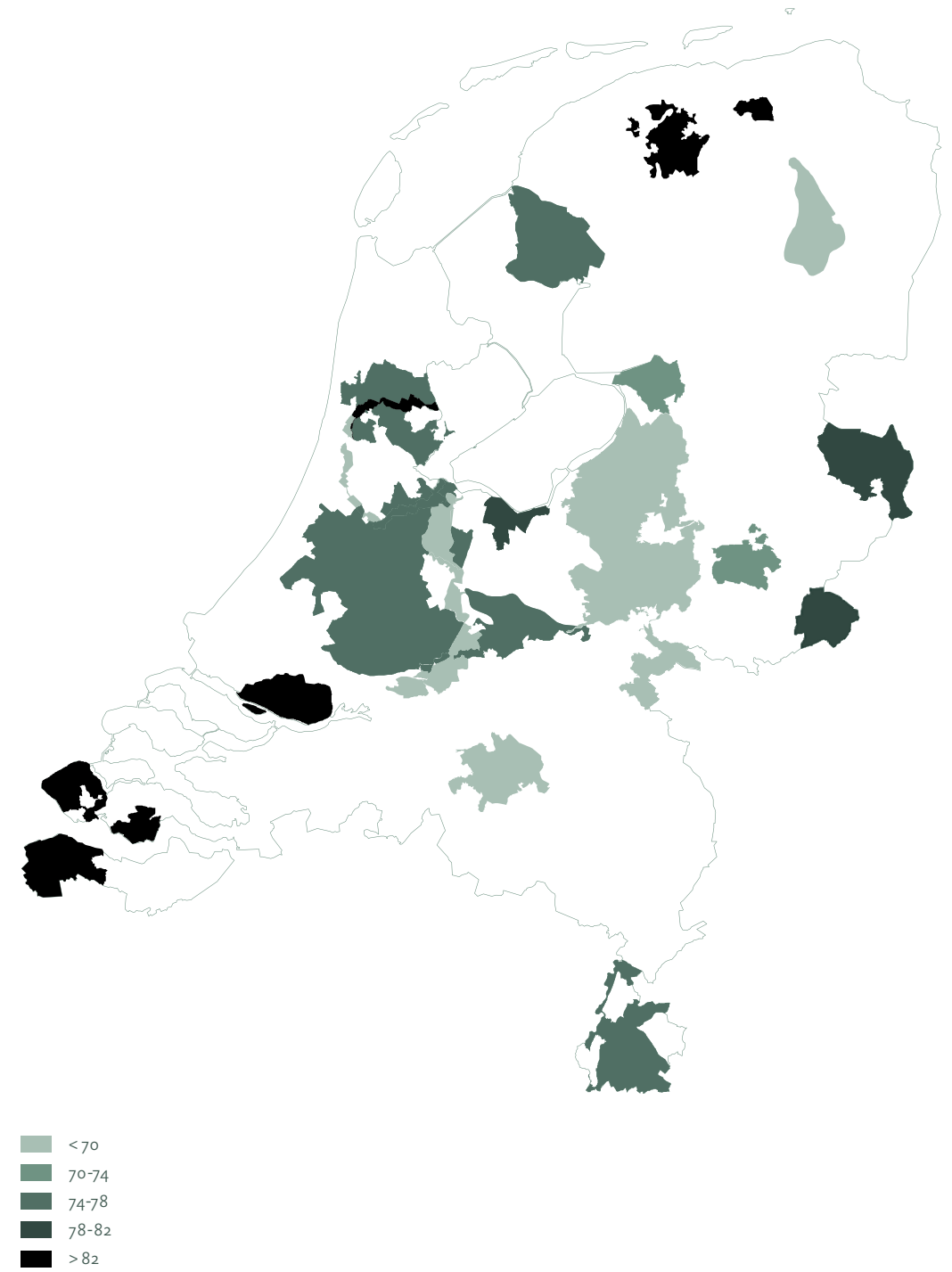
Figuur 3. De Nationale Landschappen uit het perspectief van vitaal platteland: voormalig wCL-beleid en EHS



Figuur 4. De Nationale Landschappen uit het perspectief van erfgoed: Belvederegebieden en Werelderfgoedmonumenten



Figuur 5. Percentage landbouw in de Nationale Landschappen



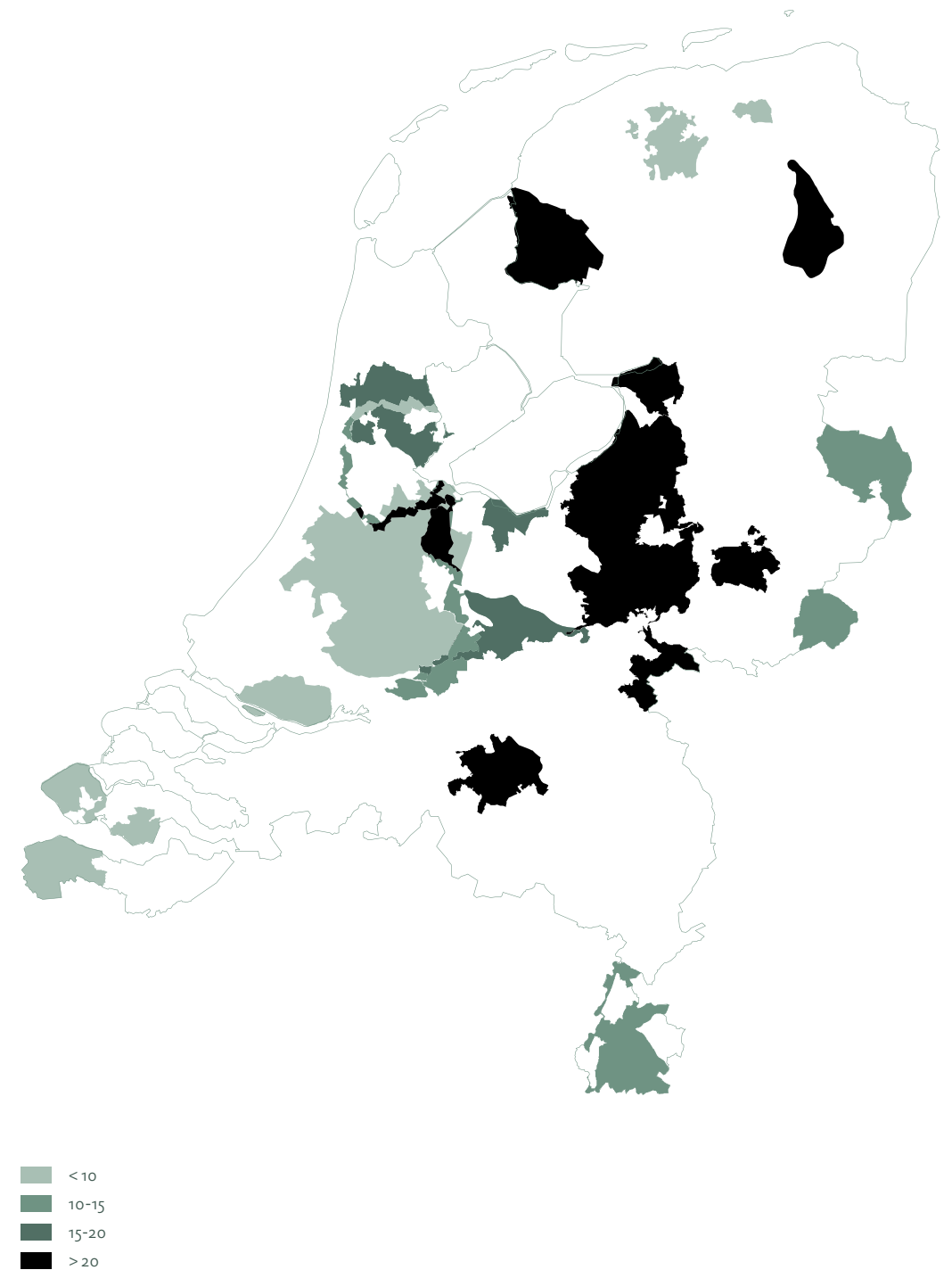
Woud, de Stelling van Amsterdam en Zuid-Limburg zijn akkerbouw en agrarisch gras even belangrijk. De Stelling van Amsterdam kent daarnaast nog een relatief hoog percentage glastuinbouw (3 procent). Ten derde zijn de agrarische bedrijven in de Nationale Landschappen relatief klein, gemeten volgens het agrarische bedrijfssaldo (en uitgedrukt in Nederlandse grootte-eenheden, NGE). Volgens De Regt & Kuiper (2006) heeft 67 procent van de bedrijven in Nationale Landschappen een omvang beneden de 70 NGE, wat volgens het Landbouw-Economisch Instituut (LEI) onvoldoende is voor een volwaardig, professioneel landbouwbedrijf.⁷ Veel agrarische bedrijven in Nationale Landschappen schakelen al over naar verbrede activiteiten (De Regt & Kuiper 2006). Binnen acht Nationale Landschappen ligt de gemiddelde NGE boven de 70 (zie NGE/bedrijf in tabel 2; zie figuur 7): Zuidwest-Friesland, Middag Humsterland, IJsseldelta, Nieuwe Hollandse Waterlinie, Stelling van Amsterdam, Hoeksche Waard, Groene Hart en Groene Woud. Sinds de jaren negentig blijft het aantal verbrede, laagrenderende bedrijven stabiel, maar in de overige bedrijven vindt er – conform de landelijke trend – wel schaalvergroting en intensivering plaats (Schoor e.a. 2006). Dat houdt in dat de agrarische sector zich in Nationale Landschappen met een intensievere vorm van landbouw intensief en grootschalig zal blijven ontwikkelen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de open weidelandschappen, zoals de IJsseldelta, Laag Holland en het Groene Hart (Pieterse e.a. 2005).

Op basis van deze gegevens tekent zich een tweedeling af. Aan de ene kant zijn er agrarische productielandschappen waar een marktgerichte landbouwproductie in de toekomst voldoende perspectief heeft (IJsseldelta, Middag Humsterland, Zuidwest-Friesland, Hoeksche Waard). Vooral in de zeekeilandschappen in West- en Noord-Nederland blijft de landbouw de dominante bepaler van het landschap (Pols e.a. 2005). Aan de andere kant zijn er landschappen waar de omslag van productie- naar consumptieruimte versterkt plaatsvindt (Groene Woud, Zuid-Limburg, Zuidwest-Zeeland). Dit uit zich onder andere in het aantal verbrede landbouwbedrijven, hobbyboeren en nevenberoepers in de sfeer van agrarisch natuurbeheer, recreatie en zorg. Het zijn gebieden die vanwege hun landschappelijke karakteristiek en recreatief-toeristische potentie (Zuidwest-Zeeland), of vanwege hun ligging in de nabijheid van stedelijke netwerken (Groene Woud), of een combinatie van beide (Zuid-Limburg) in trek zijn bij 'stedelijke' burgers en bedrijven. Vooral in de landschappen van de zandgebieden in Oost- en Zuid-Nederland is deze omslag het sterkst waarneembaar. Burgers verdringen er boeren van het erf, en in voormalige boerderijen vestigen zich bedrijven (Daalhuizen 2004). In deze landschappen is het aantal woningen en bedrijven in het buitengebied ook hoger dan gemiddeld (zie figuur 8 en 9). De dynamiek in het grondgebruik is er groot en de landbouw is er op termijn niet langer de bepaler van het landschap.

De mate van dynamiek hangt sterk samen met de ligging ten opzichte van stedelijke en economische kernzones. Dicht bij stedelijke gebieden is de druk op de agrarische grond groot en zijn de grondprijzen hoog. Er gaat veel geld

7. Het LEI gaat uit van de volgende onderverdeling: van landbouwbedrijven met een omvang groter dan 70 NGE wordt aangenomen dat zij een volwaardig arbeidsinkomen kunnen verwerven; van landbouwbedrijven met een omvang van 50 tot 70 NGE wordt aangenomen dat zij zich nog kunnen ontwikkelen tot een bedrijf met een volwaardig arbeidsinkomen uit het bedrijf, dan wel een keuze maken richting afbouw of verbreding van het bedrijf; van landbouwbedrijven met minder dan 50 NGE wordt aangenomen dat het nevenbedrijven zijn, dan wel afbouwende bedrijven of hobbyboeren.

Figuur 6. Percentage natuur in de Nationale Landschappen



Tabel 2. Overzicht van de Nationale Landschappen op basis van kerngegevens

| NL_naam | Oppervlak | Bebouwing en infra-structuur (1) | Bedrijven in buiten-gebied (2) | Woningen in buiten-gebied (3) | Geplande uitbrei-dingen (4) | Land-bouw (1) | NGE/Bedrijf (5) | Waar-genomen natuur (6) | VHR (7) | EHS (8) | Landschapstype (9) | Monument (10) | Beleving (11) | Open gebied (12) |
|-----------------------------|-----------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------|-----------------|-------------------------|----------|----------|------------------------------|---------------|---------------|------------------|
| | km ² | % areaal | aantal/km ² | aantal/km ² | % areaal | % areaal | – | % areaal | % areaal | % areaal | – | % areaal | score | % areaal |
| Groene Hart | 1.807 | 12 | 20 | 24 | 2,4 | 74 | 77 | 13 | 6 | 21 | rivier- en veenlandschap | 1 | 3 | 42 |
| Veluwe | 1.588 | 9 | 9 | 14 | 0,4 | 34 | 51 | 57 | 61 | 75 | stuwwallenlandschap | 3 | 4 | 5 |
| Zuidwest-Zeeland | 552 | 8 | 8 | 13 | 0,2 | 85 | 54 | 7 | 2 | 11 | zeekleilandschap | 2 | 3 | 59 |
| Zuidwest-Friesland | 514 | 5 | 6 | 10 | 0,3 | 75 | 82 | 20 | 9 | 24 | zeeklei- en veenlandschap | 1 | 3 | 83 |
| Laag Holland | 463 | 10 | 17 | 21 | 1,4 | 77 | 63 | 15 | 16 | 28 | zeeklei- en veenlandschap | 3 | 3 | 69 |
| Zuid-Limburg | 445 | 15 | 20 | 33 | 0,4 | 75 | 49 | 10 | 0 | 27 | losslandschap | 2 | 3 | 1 |
| Noordoost-Twente | 432 | 7 | 8 | 16 | 0,4 | 80 | 55 | 13 | 0 | 19 | zand- en stuwwallenlandschap | 1 | 4 | 0 |
| Nieuwe Hollandse Waterlinie | 362 | 16 | 35 | 23 | 1,9 | 60 | 77 | 26 | 18 | 41 | rivier- en veenlandschap | 1 | 3 | 9 |
| Rivierengebied | 341 | 11 | 19 | 21 | 0,7 | 74 | 61 | 16 | 7 | 31 | rivierlandschap | 4 | 4 | 10 |
| Groene Woud | 338 | 13 | 23 | 22 | 0,9 | 66 | 74 | 21 | 3 | 37 | zandlandschap | 3 | 3 | 0 |
| Drentsche Aa | 312 | 7 | 5 | 8 | 0,6 | 61 | 66 | 39 | 0 | 46 | zand- en stuwwallenlandschap | 4 | 4 | 0 |
| Hoekse Waard | 268 | 11 | 13 | 18 | 6,8 | 82 | 89 | 10 | 12 | 19 | zeekleilandschap | 1 | 3 | 66 |
| Noordelijke Wouden | 254 | 11 | 13 | 32 | 0,6 | 83 | 52 | 7 | 0 | 9 | zandlandschap | 1 | 3 | 5 |
| Winterswijk | 218 | 8 | 9 | 15 | 0,5 | 79 | 57 | 13 | 0 | 37 | zand- en stuwwallenlandschap | 1 | 4 | 0 |
| Graafschap | 200 | 5 | 4 | 13 | 0,2 | 70 | 55 | 25 | 0 | 58 | zandlandschap | 0 | 4 | 0 |
| IJsseldelta | 186 | 7 | 12 | 11 | 3,5 | 71 | 87 | 26 | 26 | 27 | rivierlandschap | 1 | 3 | 78 |
| Gelderse Poort | 186 | 12 | 13 | 16 | 0,6 | 59 | 60 | 33 | 32 | 59 | rivierlandschap | 1 | 3 | 5 |
| Stelling van Amsterdam | 181 | 14 | 19 | 31 | 6,3 | 72 | 110 | 14 | 5 | 24 | stad- en veenlandschap | 3 | 3 | 41 |
| Arkemheen-Eemland | 122 | 7 | 13 | 10 | 1,1 | 80 | 62 | 15 | 19 | 35 | zeeklei- en veenlandschap | 2 | 3 | 64 |
| Middag Humsterland | 53 | 4 | 4 | 9 | 0,0 | 95 | 93 | 1 | 0 | 7 | zeekleilandschap | 4 | 3 | 99 |
| Nederland | 34.973 | 15 | 27 | 13 | 3,1 | 66 | 86 | 19 | 10 | 24 | – | 2 | 3 | 27 |

Bronnen:

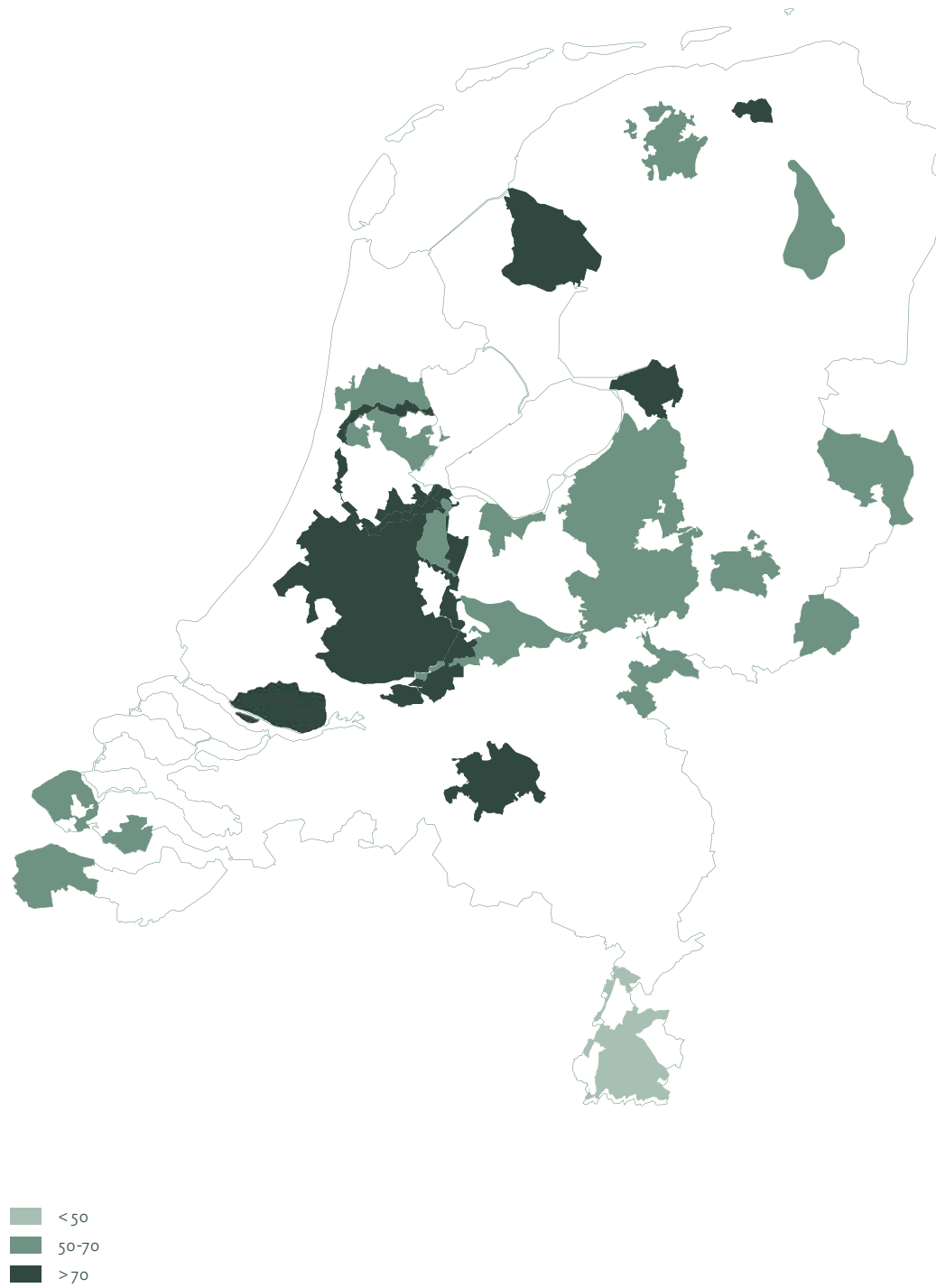
1. CBS-Bodemstatistiek 2003
2. LISA (2006) geeft het aantal niet agrarische bedrijven weer. De grenzen voor het buitengebied zijn bepaald door VROM (Bebouwd gebied 2003).
3. Woningadministratie (WRG) van het CBS (2007)
4. Nieuwe kaart van Nederland (NIR0V 2007). Selectie van functievakken en functielijnen van alle gemeentelijke plannen en alle projecten.
5. Landbouwtelling (LEI 2004)

6. LGN5 (Alterra). Selectie van alle natuurlijke gebieden. De grote open wateren (IJsselmeer en randmeren, Noordzee en Waddenzee) zijn buiten beschouwing gelaten.
7. Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (2006). De grote open wateren (IJsselmeer en randmeren, Noordzee en Waddenzee) zijn buiten beschouwing gelaten in de telling.
8. Netto Ecologische Hoofdstructuur (03/2005). De grote open wateren (IJsselmeer en randmeren, Noordzee en Waddenzee) zijn buiten beschouwing gelaten in de telling.
9. Naar Pols e.a. (2005: 29, figuur 8).

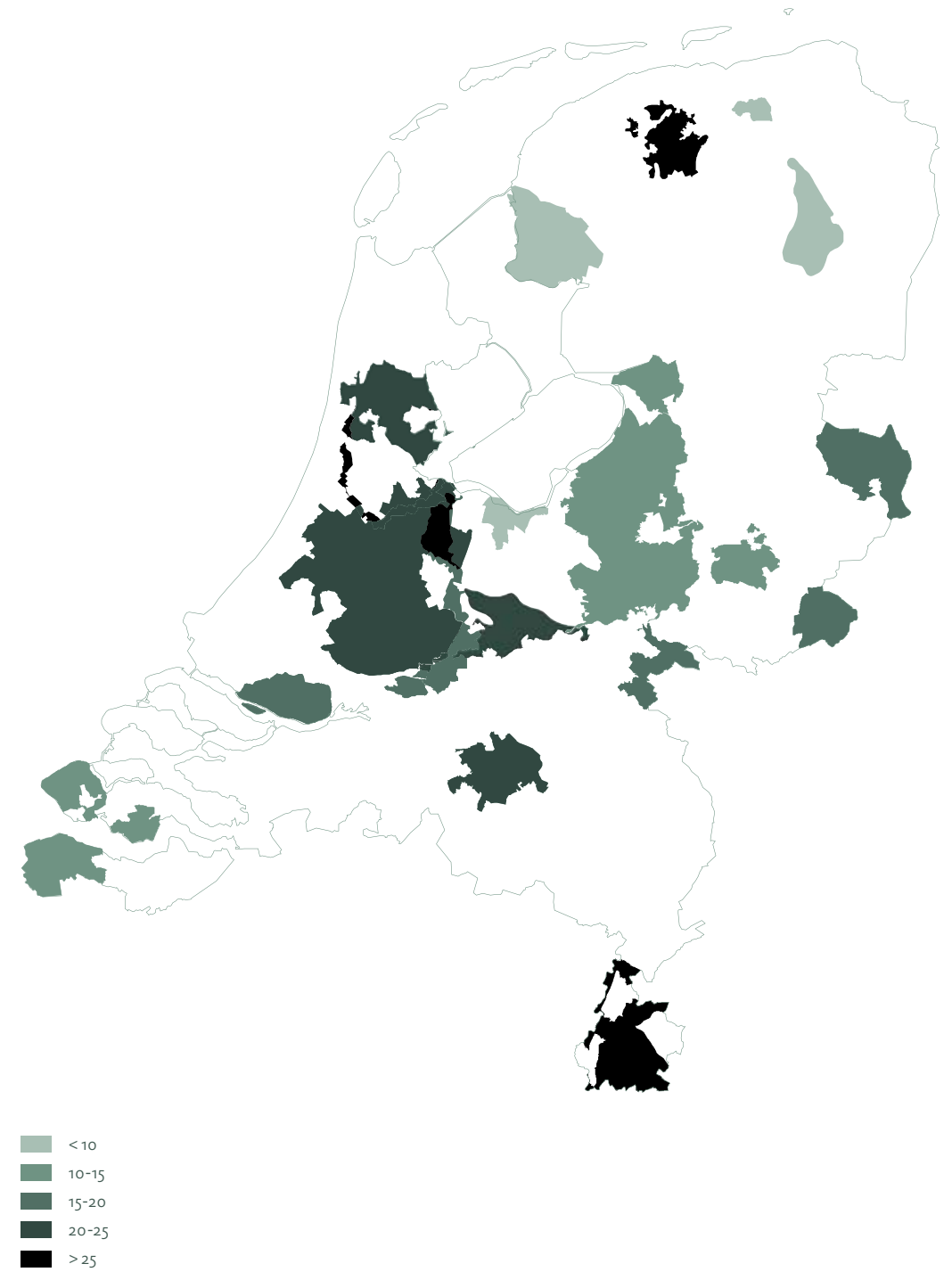
10. KICH (RACM 2007)
11. Naar areaal gewogen gemiddelde waardering (afgeleid van het belevingsGIS van Alterra). De code geeft de volgende waardering weer: 1=laag; 2=vrij laag; 3=gemiddeld; 4=vrij hoog; 5=hoog.
12. Gebaseerd op berekeningen van Alterra, waarbij openheid is gedefinieerd als gebieden waarbinnen een straal van 1,5 kilometer gemiddeld minder dan 1 procent opgaande begroeiing en minder dan 1 procent bebouwing voorkomt. De berekening is uitgevoerd met het model KELK (Roos-Klein Lankhorst e.a.

2004) op basis van het voorkomen van opgaande begroeiing en bebouwing in de digitale topografische kaart schaal 1:10.000 van de jaren 2000 en 2004.

Figuur 7. Gemiddeld aantal NGE per bedrijf in de Nationale Landschappen



Figuur 8. Aantal woningen per vierkante kilometer in het buitengebied van de Nationale Landschappen



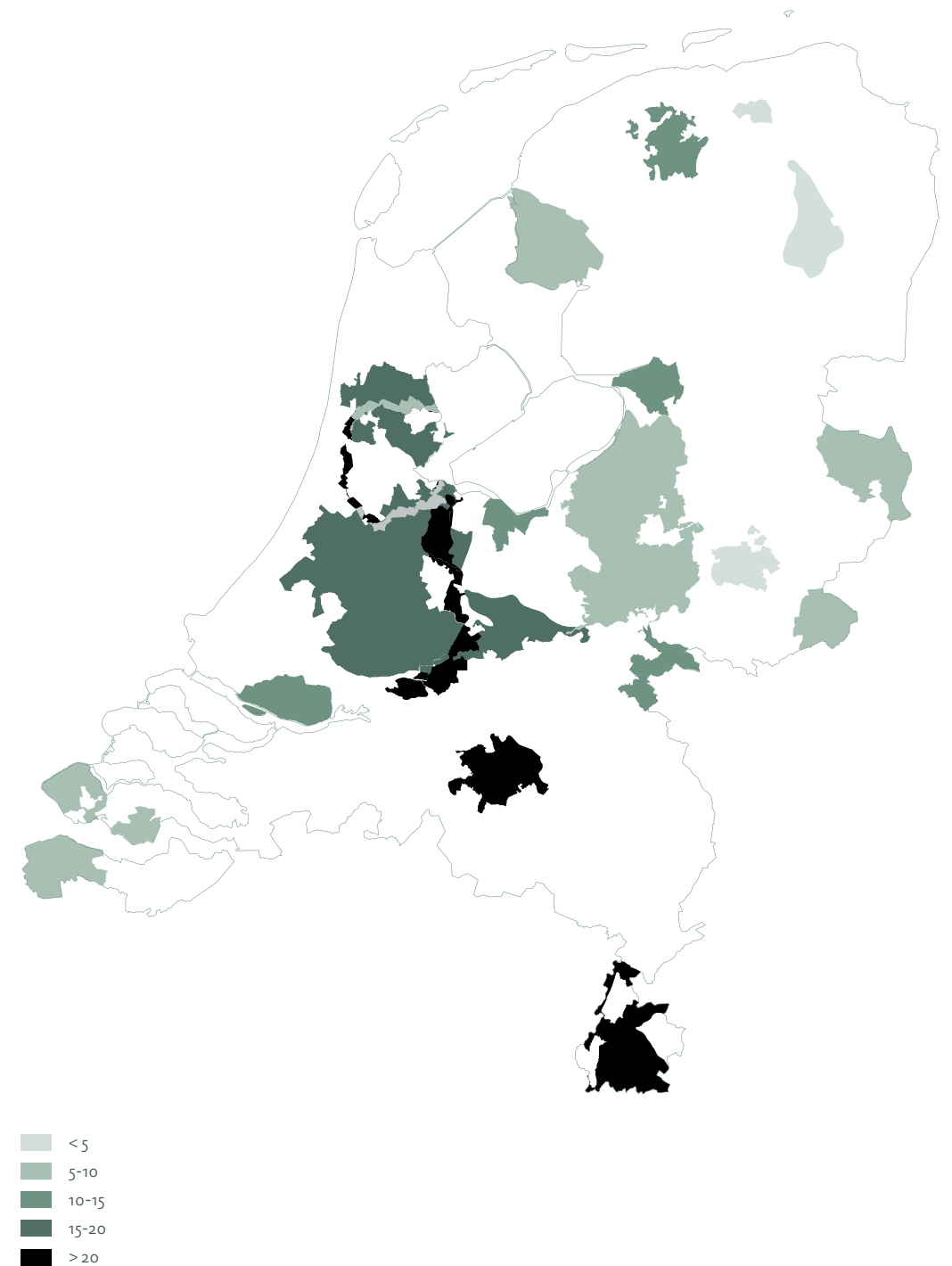
van de stad naar het platteland. De verwachtingswaarde van agrarische grond (de waarde die deze als potentiële woningbouwlocatie heeft door zijn ligging nabij de bebouwde kom) neemt toe, wat het voor veel boeren moeilijk maakt om het bedrijf voort te zetten (Segeren e.a. 2005; VROM-raad 2004). Bedrijfs-overnames en bedrijfsuitbreidingen zijn in dat verband binnen de agrarische sector bijna niet mogelijk. Boeren verkopen hun bedrijf aan partijen die vanuit strategisch-stedelijke overwegingen grondposities in het buitengebied willen innemen of splitsen het bedrijf voor stedelijk-recreatief gebruik. Dit leidt tot zowel 'sluipende' als geplande verstedelijking in de vorm van suburbanisatie, woonwijken, bedrijventerreinen en recreatiegebieden (zie figuur 10 en 11). Op basis hiervan kan een onderscheid worden gemaakt tussen landschappen in overdruk (West- en Midden-Nederland) en onderdruk (Noord- en Zuidwest-Nederland).⁸ Opvallend is dat veel van de meest omvangrijke landschappen (Groene Hart, Laag Holland, Veluwe, Rivierengebied, Groene Woud) in overdrukgebied liggen. De situatie rond de stad Utrecht, die aan alle zijden wordt 'ingesloten' door Nationale Landschappen (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Arkemheen-Eemland, Veluwe, Rivierengebied), is hier exemplarisch.

Op basis van het onderscheid in landbouwprofiel als de mate van over- of onderdruk, ontstaat het volgende beeld van de Nationale Landschappen. In agrarische productielandschappen in onderdruk, waar de moderne landbouw voldoende perspectief heeft (zoals in Middag Humsterland en Zuidwest-Friesland), is het beeld relatief gunstig, mits voldaan wordt aan eisen van landschapskwaliteit (behoud van de kernkwaliteiten). In consumptielandschappen waar de toekomst van de landbouw een gemengd beeld laat zien (zoals in Zuidwest-Zeeland), is ondersteuning noodzakelijk om de continuïteit van het agrarische bedrijf te garanderen in een vorm die de landschapskwaliteiten ten goede komt. Een puur op agrarische productie gerichte bedrijfsvoering biedt voor deze gebieden geen duurzaam toekomstperspectief (Dirkx 2007). Kleinschalige vernieuwing en diversiteit gericht op een versterking van het recreatieve profiel van het landschap bieden hier meer soelaas. Verbreding of functieverandering kan tot een verbetering van de economische positie van het boerenbedrijf leiden. Maar hoewel de meeste verbredingactiviteiten (zorgboerderijen, groenblauwe diensten) en functieveranderingen (niet-agrarisch hergebruik) weliswaar voor aanvullende inkomsten zorgen – die, direct of indirect, het onderhoud van de boerderij ten goede komen –, is daarmee het voor het landschap zo noodzakelijke beheer van agrarische gronden nog niet geregeld.

In landschappen in overdruk, waar de continuïteit van de productieve landbouw problematisch is (zoals in het Groene Hart, Zuid-Limburg en het Rivierengebied), zal eveneens een forse investering noodzakelijk zijn om de gewaardeerde landschapskwaliteiten te behouden. De kansen voor landschapsbehoud zijn in deze gevallen echter minder vanzelfsprekend. Zo staat de openheid van het typische veenweidelandschap van het

8. Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat de definiëring van Nationale Landschappen in termen van 'overdruk' en 'onderdruk' relatief is. De relatie tussen het verstedelijkingsproces en het omringende platteland is zeer dynamisch door de hoge (auto-)mobiliteit, de aanwezigheid van tal van nieuwe communicatietechnologieën, en de vestiging van allerlei nieuwe en kwalitatief hoogwaardige industrieën. In vergelijking met omringende landen kent Nederland – gemeten naar Europese maatstaven – nauwelijks perifeer platteland (Van der Wouden e.a. 2005).

Figuur 9. Aantal niet-agrarische bedrijven per vierkante kilometer in het buitengebied van de Nationale Landschappen



Groene Hart onder druk van woningbouw en de landbouwontwikkeling. De voor de instandhouding van het veenlandschap benodigde waterpeilverhoging staat haaks op de ontwikkelingen die het boerenbedrijf er door maakt (peilverlaging) en zal de concurrentiepositie verder in gevaar brengen (Pieterse e.a. 2005). Datzelfde geldt voor Zuid-Limburg, waar een leegloop van productierechten en melkquota worden voorspeld en de landbouw marginaliseert, met ingrijpende gevolgen voor de bodem- en landschapsstructuur. In landschappen in overdruk, waar de transitie van productie naar consumptielandschap doorzet en die vanwege hun landschappelijke karakteristiek populair zijn (bijvoorbeeld Groene Woud, Graafschap, Noordoost-Twente), zijn er voldoende kansen voor landschapsbehoud. Een sterke sturing lijkt echter noodzakelijk om de investeringsstromen van de stad naar het platteland ook daadwerkelijk naar het landschap te laten sluizen. Vanwege de hoge dynamiek in het grondgebruik en het toenemende aantal stedelijke actoren zal eveneens nagedacht moeten worden over hoe de nieuwe landschapsvormende krachten aangewend kunnen worden voor het in stand houden en versterken van het landschap (Pols e.a. 2005).

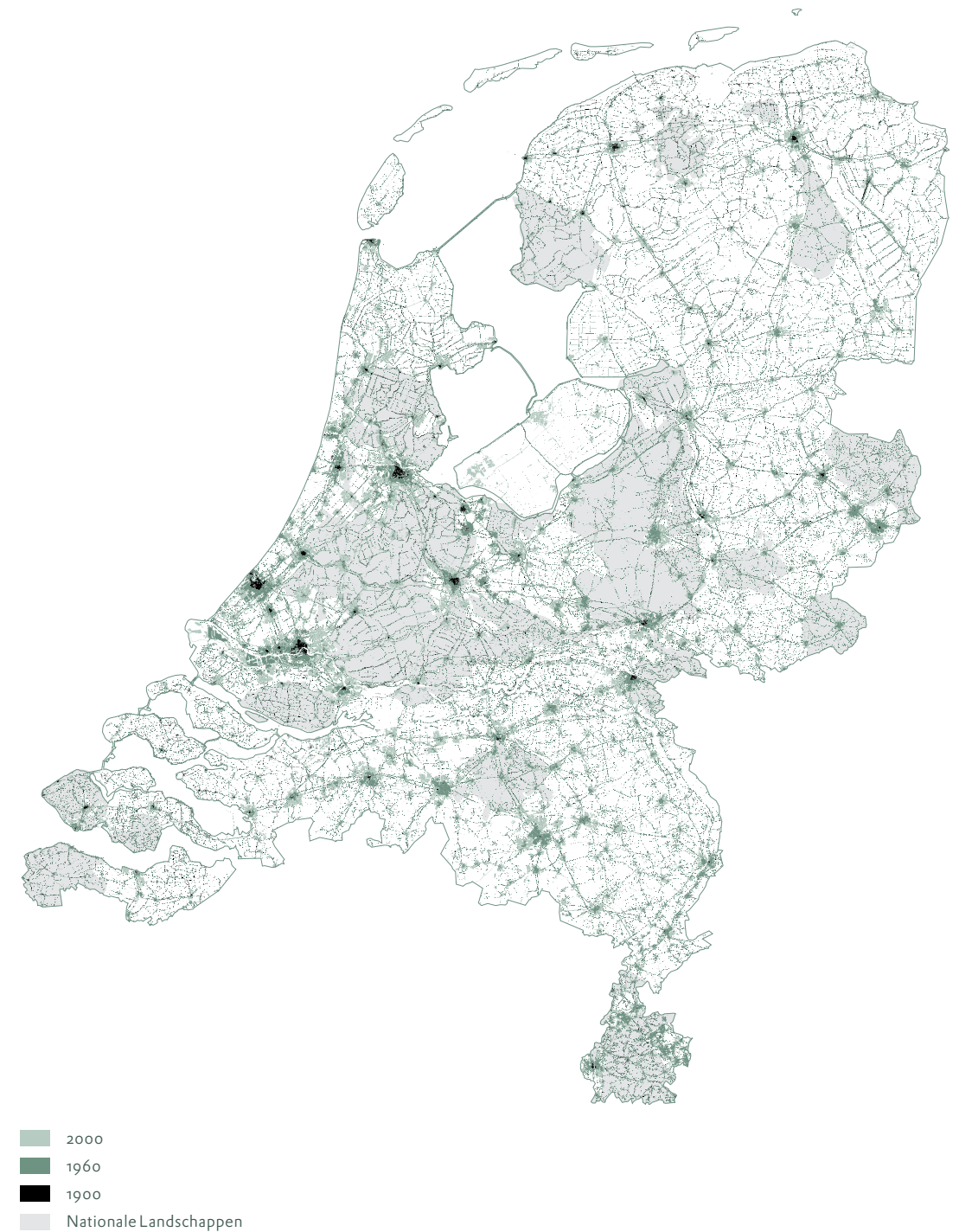
Geconcludeerd kan worden dat ieder Nationaal Landschap een eigen, op maat gesneden aanpak behoeft. Deze is afhankelijk van een aantal factoren, namelijk de aard en het toekomstperspectief van de landbouw, de mate van stedelijke over- of onderdruk, de dynamiek in het grondgebruik en het toeristisch-recreatieve profiel dat samenhangt met de landschappelijke karakteristiek en de ligging in het stedelijk netwerk.

Synthese

Met het beleid voor Nationale Landschappen zet de rijksoverheid in op het behoud en de ontwikkeling van de meest waardevolle cultuurlandschappen. Deze landschappen vertegenwoordigen de cultuurhistorische component van het nationale erfgoed in het landelijk gebied: de patronen, structuren en elementen van het Nederlandse landschap zoals dat is gevormd door de eeuwenlange interactie van mens en natuur. De voor de Nationale Landschappen ontwikkelde beleidsstrategie is getekend door de sturingsfilosofie die in de *Nota Ruimte* haar intrede deed onder de noemer 'centraal wat moet, decentraal wat kan'.

De rijksoverheid legt in de uitwerking van het beleid een sterke nadruk op de rol van provincies. Zij dienen de strategische uitspraken op rijksniveau over de inhoud (kernkwaliteiten, begrenzingen, visievorming) en het proces (draagvlak organiseren, opstellen uitvoeringsprogramma) te concretiseren, en het sectorbeleid van de verschillende betrokken ministeries te integreren tot een integrale, gebiedsgerichte ontwikkeling. De rijksoverheid stuurt primair via de ruimtelijke ordening en ondersteunt de uitvoering via cofinanciering. Het rijk schept tevens randvoorwaarden, onder andere door voor de Nationale Landschappen een hoger ambitieniveau na te streven dan voor de rest van het landelijk gebied (buiten de EHS). Daarnaast streeft de rijksoverheid naar een geconcentreerde inzet van bestaande middelen op het

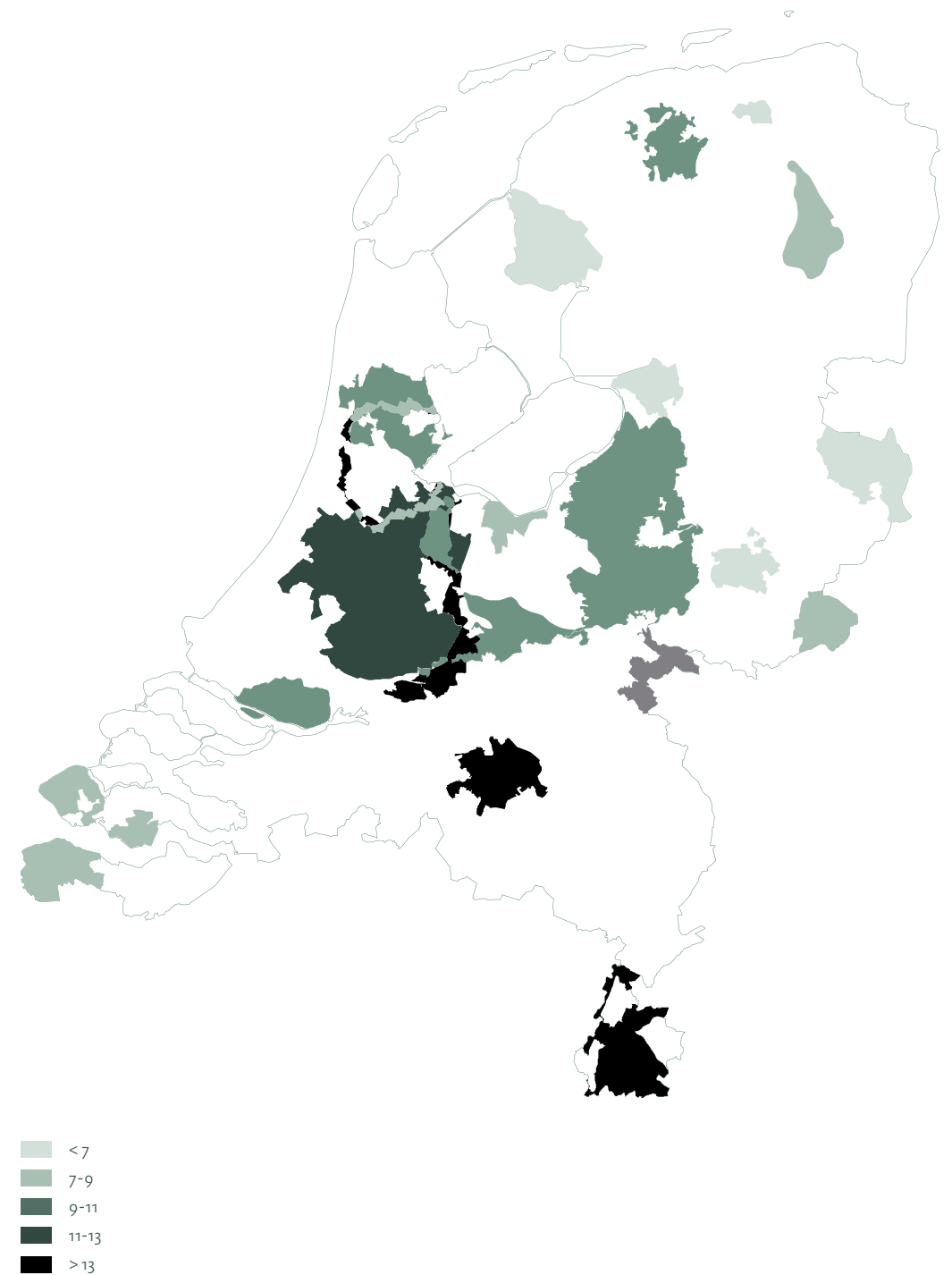
Figuur 10. Verstedelijking in de Nationale Landschappen (1900-2000)



terrein van natuur en landschapsbeheer (en het vastleggen daarvan in gebiedscontracten tussen rijk en provincies) en faciliteert zij de planuitwerking, onder andere met kennisinstrumenten en de toetsing van plannen (migratiesaldo nul).

De samenstelling van de Nationale Landschappen is getekend door voormalige beleidscategorieën en -accenten van de betrokken ministeries (LNV, VROM, OCW). Dit heeft geresulteerd in een brede waaier van landschapstypen met een uiteenlopende problematiek. Gegeven de brede samenstelling en het profiel van de twintig Nationale Landschappen, zowel inhoudelijk als procesmatig, is de behoefte aan maatwerk vanzelfsprekend groot. De vraag is echter of, en zo ja in hoeverre, de (generieke) randvoorwaarden die het rijk heeft geformuleerd voldoende garantie bieden voor een effectieve beleidsrealisatie op regionaal en lokaal niveau. Tevens staat ter discussie of de provincies, op basis van de opgaven die in de verschillende landschappen spelen, in staat zijn om tot een kwalitatief en effectief landschapsbeleid te komen, een beleid dat de kernkwaliteiten weet te behouden of versterken. Op deze kwesties gaan we in het volgende hoofdstuk uitgebreider in.

Figuur 11. Percentage bebouwing en infrastructuur in de Nationale Landschappen



Beleid in de praktijk

Met de aanwijzing van twintig Nationale Landschappen heeft het rijk de nadere invulling van het beleid voor het behoud en de ontwikkeling van waardevolle cultuurlandschappen aan de provincies overgedragen. In dit hoofdstuk verkennen we hoe de provincies dit beleid in praktijk brengen.¹ We besteden daarbij aandacht aan het plan- en visievormingsproces, het beschermingsregime (begrenzings, kernkwaliteiten, behoud door ontwikkeling) en de inhoud en uitvoering van de opgestelde programma's. Op basis daarvan bekijken we in hoeverre de van rijksoverheidswege geformuleerde randvoorwaarden voldoende garantie bieden voor een effectief beleid. Daarnaast bezien we of de provincies voldoende inspelen op de hun toebedeelde rol en verantwoordelijkheden én de opgaven die er spelen.

Plan- en visievorming

Zoals we in het eerste hoofdstuk van de Verdieping hebben laten zien, kennen de meeste gebieden die zijn aangewezen als Nationaal Landschap een rijke beleidshistorie op het gebied van landschaps- en plattelandontwikkeling. Provincies en lokale overheden zijn, mede gestimuleerd door het rijk, al geruime tijd bezig het platteland te moderniseren. Binnen de Nationale Landschappen treffen de belangrijkste spelers elkaar in de vaak overvolle bestuurlijke arena van het landelijk gebied.

Voor de provincies vormt de *Bestuursovereenkomst landelijk gebied 2007-2013* het kader voor de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen. Deze overeenkomst komt voort uit de *Wet Inrichting Landelijk Gebied* (WILG) en bevat afspraken over de prestaties tussen het rijk en de provincie. Op basis van deze overeenkomst legt de provincie de beoogde prestaties vast in gebiedsprogramma's en provinciale meerjarenprogramma's, die op hun beurt planologisch zijn gewaarborgd in streek- of omgevingsplannen. Het programma van uitvoering voor de Nationale Landschappen is tot 2013 vastgelegd in een daartoe opgesteld uitvoeringsprogramma.

De provincies leggen hun visie op het Nationaal Landschap vast in plandocumenten. Zij doen dat op uiteenlopende wijze, waarbij sommige provincies die visie koppelen aan een provinciaal landschapsplan, vaak binnen het proces van een nieuw streekplan of provinciaal omgevingsplan (Limburg en Friesland). Andere provincies plaatsen het Nationaal Landschap binnen de provinciale visie die destijds in het kader van de *Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid en Reconstructiegebieden*-regeling (SGB-regeling) 'Platteland in ontwikkeling' is opgesteld (Gelderland en Zeeland). Een laatste groep provincies heeft een aparte visie of apart ontwikkelingsperspectief opgesteld

1. Voor de analyse zijn zowel provinciale beleidsdocumenten geraadpleegd die direct betrekking hebben op Nationale Landschappen (visiedocumenten en uitvoeringsprogramma's), als meer algemene plandocumenten, zoals streekplannen, streekplanuitwerkingen en provinciale omgevingsplannen, die het kader vormen waarbinnen het beleid plaatsvindt. Voorts zijn vergaderverslagen van Provinciale Staten geraadpleegd, aangevuld met nieuwsberichten uit de (regionale) media. Ten slotte is het van belang op te merken dat het onderzoek is gebaseerd op de stand van zaken in oktober 2007. Ontwikkelingen die zich daarna hebben voltrokken, vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

(Drenthe, Noord-Holland, Utrecht en Overijssel). Hiertoe behoren ook de Nationale Landschappen waarin het rijk als partner een prominenter rol speelt (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Groene Hart).

In de planvorming en uitvoering van het beleid werkt de provincie samen met partners in reeds bestaande gebiedscommissies, zoals reconstructiecommissies en samenwerkingsverbanden die in het kader van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen (wcl-beleid) zijn opgericht. In deze commissies hebben gemeenten, waterschappen, natuur- en milieuorganisaties, landbouworganisaties en andere belangengroepen zitting. De status van deze commissies, waarbinnen de provincie de verantwoordelijkheid heeft voor de afstemming op bestuurlijk vlak, is vooral adviesgericht. Zij hebben geen bevoegdheden in het gebiedsbeheer, maar fungeren als overlegplatform en adviesorgaan voor het college van Provinciale Staten (ex art. 82 *Provinciewet*). Daarnaast coördineren zij de subsidieaanvragen van lokale projecten binnen de Nationale Landschappen die in het kader van plattelandontwikkeling en versterking van kernkwaliteiten worden uitgevoerd. De provincie blijft in formeel juridisch opzicht toezicht uitoefenen op de besluitvorming binnen de gebiedscommissies, om er zeker van te zijn dat de prestatieafspraken uit de *Bestuursvereenkomst landelijk gebied* worden nagekomen (Groningen 2006).

De gebiedscommissies vervullen dus een belangrijke rol in de afstemming en stimulering van de ontwikkelingen binnen het Nationaal Landschap. Afhankelijk van de beleidshistorie en urgentie leggen zij daarbij eigen accenten. Zo beklemtonen zulke commissies in reconstructiegebieden vooral een ruraal perspectief op het Nationaal Landschap, met nadruk op het behoud van de plattelandseconomie. In Gelderland bijvoorbeeld, ondersteunen streekcommissies de provinciale aanpak voor een zo klein mogelijke omvang van de Nationale Landschappen Graafschap en Achterhoek, en pleiten zij tevens voor een compensatieregeling voor agrariërs. Binnen de 'erfgoedlandschappen' (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Stelling van Amsterdam) daarentegen, wordt meer ingezet op behoud van de cultuurhistorische kernkwaliteiten. Daar probeert de gebiedscommissie (of daaraan verbonden kwaliteits- of projectteams) vooral te sturen op kwaliteit en ontwerp met integratie van cultuurhistorie binnen de ruimtelijke opgave. Door gebrek aan bevoegdheden blijft dit echter beperkt tot stimuleren en faciliteren in de vorm van kwaliteitskaarten en -boeken.

Bij Nationale Landschappen in de nabijheid van sterk verstedelijkte gebieden, zoals het Groene Hart en de Hoeksche Waard, ligt het accent vooral op het tegenhouden van de versterking in het gebied. De commissies besteden extra aandacht aan het versterken van de 'zachte' kernkwaliteiten en de planologische bescherming van het gebied. Ten slotte gaat in landschappen die tot een specifiek gebiedsontwikkelingsproject behoren, zoals de IJsseldelta, veel aandacht uit naar het faciliteren en stimuleren van het planvormingsproces met participatie van alle gebiedspartijen. De IJsseldelta is een nationaal voorbeeldproject voor Ontwikkelings-

planologie en een voorbeeldproject Provinciaal Project Burgerparticipatie. Voor dit Nationaal Landschap zijn afzonderlijk een ontwikkelingsvisie en ontwikkelingsprogramma opgesteld (Project IJsseldelta 2006).

Onder de gebiedspartners vervullen gemeenten en waterschappen een cruciale rol. De kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap moeten immers via bestemmingsplannen en waterschapskeuren worden vastgelegd en beschermd. Tot nu toe reageren beide partijen echter gemengd op de aanwijzing tot Nationaal Landschap (B&A Groep 2006; Leneman e.a. 2007). Sommige gemeenten en waterschappen zien de aanwijzing als een landelijke erkenning voor de rijkdom aan kwaliteiten in het gebied (bijvoorbeeld in het Groene Woud), andere zien er de kans in om de ruimtelijke opgaven in het gebied te integreren. De kritische geluiden betreffen vooral onduidelijkheid over de meerwaarde ('papieren uitvinding uit Den Haag') en de consequenties van de aanwijzing, ook voor de lange termijn ('gaat het buitengebied op slot?'). Gemeenten en waterschappen hebben onvoldoende zicht op hun taken en verantwoordelijkheden in de uitvoering van het beleid; zij stellen zich overwegend afwachtend op. Tegelijkertijd wordt met de nieuwe *Wet op de Ruimtelijke Ordening* van gemeenten verwacht dat ze voor de uitvoering van de provinciale doelen een integrale sleutelrol vervullen (van projectindienaar naar gebiedsregisseur). Hierbij horen kwaliteiten als ondernemend denken en een proactieve houding over gewenste ontwikkelingen in het buitengebied.

Naast de regionale publieke organisaties worden ook natuur- en landschapsbeheerorganisaties gedwongen na te denken over hun (nieuwe) rol binnen het huidige integrale gebiedsgerichte beleid voor het landelijk gebied. Zo was Staatsbosbeheer als grootgrondbezitter lange tijd heer en meester in de Drentsche Aa, alwaar het ongeveer een derde van de gronden bezit. Mede door het interne besef dat andere accenten in het natuurbeheer moesten worden gelegd en door de duidelijke visie van de lokale bevolking op de planvorming voor de Drentsche Aa ('geen dictatuur van natuur'), is Staatsbosbeheer een andere, actiever rol gaan vervullen in het planproces; onder andere door het voortouw te nemen in de ontwikkeling van een landschapsvisie voor de Drentsche Aa, waar naast natuur ruimte is voor landschap, cultuurhistorie en recreatie (LNV 2005). Ook de dienst Landelijk Gebied (DLG) moet wennen aan zijn veranderde rol van rijksuitvoerder naar uitvoeringsbureau, dat in opdracht van provincies kan worden ingezet bij de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied en in het bijzonder voor het Nationaal Landschap.

Binnen het planvormingsproces is het verkrijgen van draagvlak bij lokale publieke en private partners een essentieel onderdeel voor het welslagen van het beleid. De provincies hebben hierin een belangrijke rol als regisseur, mede vanwege de in het landelijk gebied van oudsher heersende strijd tussen de agrarische sector en natuur- en milieuorganisaties. Agrariërs willen om economische redenen grootschalig maar vooral duurzaam landbouw bedrijven; zij zien de aanwijzing tot Nationaal Landschap als het zoveelste beleids-

concept dat het landelijk gebied op slot zal doen. Natuur- en milieuorganisaties bepleiten juist een strikte bescherming om het unieke karakter van het landschap te behouden.

Provincies vervullen deze regierol niet alleen op uiteenlopende wijze, maar ook met wisselend resultaat. Zo speelde de provincie bij de Drentsche Aa, samen met Staatsbosbeheer, volgens H. Brink van Staatsbosbeheer met succes een bemiddelende rol om de agrariërs aan de gesprekstafel te houden. In Gelderland lukte dit niet en zijn de vertegenwoordigers van de agrarische sector (LTO Noord) uit het overleg over de Veluwe gestapt. De provincie werd verweten het provinciale en rijksbeleid te beperkt te hebben toegelicht (Van Ginkel 2007). Ondanks haar inspanning om de bevolking ervan te overtuigen dat er ontwikkelingen mogelijk bleven en het gebied niet op slot ging, is het de provincie niet gelukt om emoties en angst in de discussie weg te nemen (Streekcommissie Achterhoek en Liemers 2007). In de IJsseldelta is in de visievorming extra aandacht besteed aan 'communicatie met de streek', om zo de daar ontstane verstoorde vertrouwensband te herstellen. De hieruit resulterende vertraging van het proces nam de provincie daarbij voor lief. Bij het Groene Woud in Noord-Brabant heeft de provincie een afwachtende houding aangenomen. Ze koos voor een bottom-upbenadering en liet de afstemming over aan lokale partijen, die dat enthousiast oppikten. Echter, doordat boeren en natuurpartijen elkaar vooral vanuit de reconstructie van de zandgronden opzochten, bleven de cultuurhistorische belangen van het Groene Woud in eerste instantie buiten de visievorming, aldus Peter Timmer van de Rijksdienst voor Archeologie, Cultuurlandschap en Monumenten (RACM).

Concluderend kan worden gesteld dat provincies zeer verschillend omgaan met de visie- en planvorming voor het behoud en de ontwikkeling van het Nationaal Landschap. Er zijn grofweg drie benaderingen te onderscheiden, die samenhangen met de beleidshistorie van het gebied. In provincies waar reeds lange tijd actief invulling is gegeven aan plattelandsvernieuwing en gebiedsgerichte samenwerking, wordt voor Nationale Landschappen voornamelijk uitgegaan van reeds opgestelde regionale en lokale gebiedsvisies, onder andere afkomstig van gebieds- of streekcommissies en gezamenlijk opgestelde gemeentelijke plannen voor landschapsbeleid en -ontwikkeling. Het Nationaal Landschap fungeert in zulke gevallen als gemeenschappelijke koepel (kwaliteitskeurmerk) en als instrumenteel en financieel kader voor een reeks van reeds opgestarte projecten op het terrein van natuur- en landschapsbehoud. Hier overheerst een bottom-upbenadering met de nadruk op het proces van draagvlakvorming. Deze eerste benadering zien we vooral terug in provincies in Oost- en Zuid-Nederland.

In provincies waar de rijksoverheid (of rijksagentschappen) vanuit het verleden – om wat voor reden dan ook – een grotere bemoeienis heeft, wordt voor Nationale Landschappen een meer ontwikkelingsgerichte en proactieve aanpak voorgestaan. Geprobeerd wordt het te behouden erfgoed te koppelen aan actuele ruimtelijke ontwikkelingsopgaven en de landschap-

pen in een duurzaam kwaliteitsperspectief te plaatsen. De uit het Belvederebeleid voortgekomen strategie van 'behoud door ontwikkeling' is een belangrijk gegeven dat op verschillende niveaus wordt gehanteerd. De beleidsuitvoering wordt in zulke gevallen meer top-down aangestuurd, ondersteund door speciaal opgestelde ontwikkelingsperspectieven en kwaliteitskaders, met de nadruk op het inhoudelijk proces. Deze tweede benadering zien we vooral terug in de provincies Utrecht, Noord-Holland en Drenthe (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Groene Hart, IJsseldelta en Drentsche Aa).

Tot slot zijn er provincies waar voornamelijk afwachtend en behoudend wordt gereageerd, zowel als het gaat om de aanwijzing tot Nationaal Landschap als om de concretisering van plannen en visies. Binnen deze provincies wordt het vigerende ruimtelijk beleid ook op het Nationaal Landschap toegepast, zonder nadere verbijzondering. Deze derde benadering zien we vooral terug in Noord-Nederland (Groningen en Friesland).

Beschermingsregime

De begrenzing van het gebied en de uitwerking van het planologisch regime zijn belangrijke onderdelen van de opgave voor de Nationale Landschappen.² In de provincies is over beide beleidsaspecten bij de uitvoering ervan veel discussie ontstaan. Het debat wordt vooral ingegeven door onzekerheden over de mate waarin het gebied 'op slot' wordt gezet: in hoeverre zullen er beperkingen gelden voor het bestaande grondgebruik? Diverse – vooral agrarische – belangenorganisaties grijpen het proces van begrenzen aan om zich tegen de aanwijzing tot Nationaal Landschap te keren. Of de daaruit voortvloeiende conflicten tot een oplossing leiden die recht doet aan het concept 'nationaal landschap', is mede afhankelijk van de bestuurskracht van de provincies en het belang dat zij aan het Nationaal Landschap hechten.

De wijze waarop provincies hun Nationale Landschappen begrenzen, houdt verband met hun visie op de karakteristiek en samenstelling van het gebied en (indirect) op de status van het Nationaal Landschap. In bijna alle gevallen dienen de kernkwaliteiten weliswaar als uitgangspunt, maar verschillen de daaropvolgende selectiecriteria. Enkele provincies vinden het verkrijgen van een logisch samenhangend gebied zonder enclaves een belangrijke voorwaarde (Utrecht, Noord-Brabant). Andere provincies stellen de beleidsuitwerking en het draagvlak centraal en kiezen op grond daarvan voor het uitsluiten van gebieden of voor een beperkt gebied (Gelderland, Groningen). Tot slot valt op dat de meeste provincies de confrontatie met de verstedelijkingsopgave in het gebied vermijden, onder andere door de zoekzones voor ruimtelijke ontwikkelingen en infrastructuur buiten het Nationaal Landschap te houden (Gelderland, Zeeland) (zie figuur 12 en tabel 2 in het vorige hoofdstuk). In het Rivierengebied bijvoorbeeld, houden Gedeputeerde Staten van Gelderland het waardevolle landschap bij Neerijnen buiten de begrenzing, omdat anders de stedelijke ontwikkeling rond het regionale centrum (Tiel) gedwarsboomd zou kunnen worden. En in Brabant dreigt een belangrijke cultuurhistorische landgoederenzone aan de noordoostzijde van

2. Een uitzondering vormt het Groene Hart, dat het rijk in de *Nota Ruimte* niet globaal maar exact heeft begrensd. De betrokken provincies (Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht) hebben in dit geval niet hoeven te begrenzen.

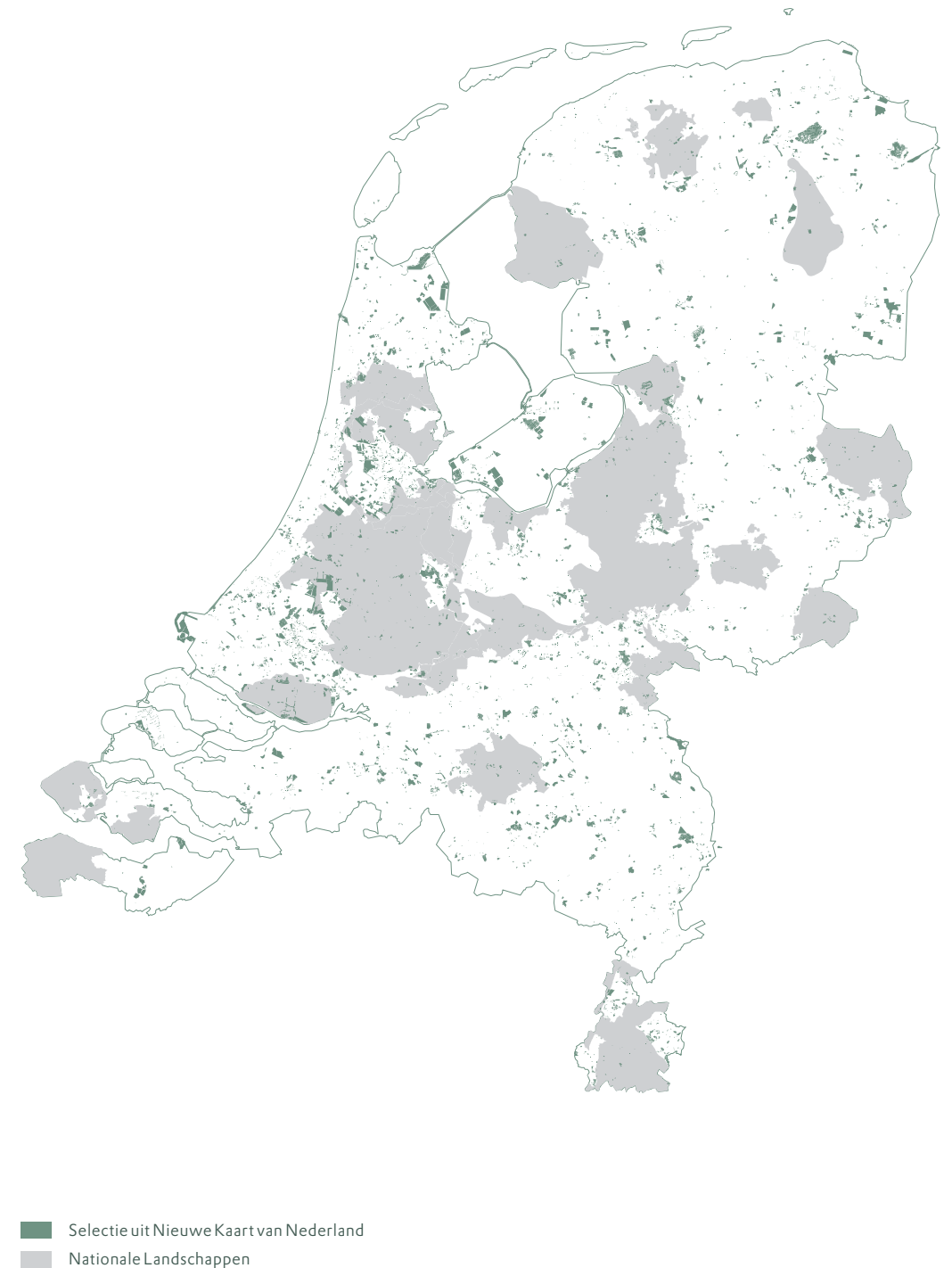
het Groene Woud buiten de begrenzing te vallen vanwege de geplande uitbreiding van een nabijgelegen provinciale weg (Gs Noord-Brabant 2006). Ook kernen die aan de rand van een Nationaal Landschap liggen en geen toegevoegde waarde hebben voor de kernkwaliteiten, worden veelal buiten de begrenzing gehouden (Utrecht).

Het proces van begrenzing is sterk afhankelijk van het regionale draagvlak voor het Nationaal Landschap. Vooral in gebieden waar dat draagvlak ontbreekt door sterke belangentegenstellingen tussen landbouw en natuur, levert dat proces problemen op, zoals op de Veluwe. Hier laat zich de inconsistente beleidsvoering uit eerdere fasen gelden. Boeren hebben behoefte aan zekerheid, terwijl de steeds wisselende beleidscategorieën in het buitengebied (van natuurgebied naar waardevol cultuurlandschap) de onzekerheid vergroten. De belangen moeten hier opnieuw op elkaar worden afgestemd om tot gemeenschappelijke doelen voor het cultuurlandschap te komen. Vooral binnen de agrarische sector wordt deze aanpassing als ongewenst ervaren, vanuit de vrees dat de aanwijzing nieuwe beperkingen oplegt: 'Gebeurt het niet in deze bestuursperiode dan zijn de boeren in de volgende bestuursperiode wel aan de beurt' (LTO Noord 2007).

In Gelderland heeft de provincie concessies gedaan door binnen de Nationale Landschappen die in reconstructiegebieden liggen, de zogenoemde landbouwontwikkelingsgebieden (LOGs) buiten te sluiten. Dit stuitte vervolgens op bezwaren bij de betrokken gemeenten, omdat zij door de hiermee ontstane 'gatenkaas' te maken krijgen met diverse beschermingsregimes binnen het gemeentelijk grondgebied (De Stentor 2007). Ook vanuit milieu- en natuurorganisaties is afwijzend gereageerd op een beperkte begrenzing en fragmentarische aanwijzing van het gebied. Dit zou in strijd zijn met het doel van een Nationaal Landschap; anders dan bij de aanwijzing van EHS-gebieden gaat het volgens hen bij een Nationaal Landschap om één samenhangend geheel en niet om een optelsom van enkele losse gebiedsdelen (SMG 2007).

In de begrenzingaanpak zijn drie varianten te onderscheiden. De eerste variant is weliswaar kwaliteitsgericht, maar defensief van karakter en omsluit alleen die gebieden waar het accent ligt op relevante landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten. Landschap wordt in zo'n geval vooral opgevat als buitengebiedfenomeen. Dit leidt soms tot bijzonder versnipperde gebiedseenheden en grillige gebiedsgrenzen. Zo bestaat de Noorderlijke Wouden in Friesland uit een verzameling losse gebieden. In de tweede variant wordt voor een meer bestuurlijke aanpak gekozen door zoveel mogelijk de gemeentegrenzen te volgen en zo een overzichtelijk gebied te creëren (bijvoorbeeld Noordoost-Twente). De derde variant is meer beleidsmatig van karakter en gericht op de aanknopingspunten bij lopend beleid en bijhorende (oude) gebiedsconcepten, zoals waardevolle cultuurlandschappen (WCLs), EHS-/natuurgebieden, regionale natuur- en landschapseenheden en Belvedere-

Figuur 12. Geplande uitbreidingen in en nabij de Nationale Landschappen (op basis van de Nieuwe Kaart van Nederland)



gebieden. Hierbij wordt een voorzichtige aanpak met een beperkte begrenzing gekozen, mede ingegeven door een beperkte financiële rijkssteun voor de uitvoering van het beleid.³

Een belangrijk dilemma bij de begrenzing is het behoud van ontwikkelingskracht binnen de Nationale Landschappen, in het bijzonder in de transitiegebieden ofwel overgangszones. Hoe kunnen de kernkwaliteiten worden beschermd zonder het gebied op slot te zetten voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen? Een aantal provincies pleit ervoor de continuïteit veilig te stellen, niet alleen als het gaat om de structurele beleidsaandacht, maar ook om de vervolgfase van uitvoering en beheer (B&A Groep 2006: 36). Voor bestuurders speelt de vraag hoe vandaag de dag zó te besturen dat het Nationaal Landschap over twintig jaar nog herkenbaar is. Gemeenten zijn in veel gevallen sceptisch, hetgeen vooral wordt ingegeven door de vrees dat beperkingen worden opgelegd aan woningbouw, recreatie en bedrijvigheid. Gemeenten betrekken hier ook het 'probleem' bij van de vrijkomende gebouwen in het buitengebied: als daarvoor in de plaats veel woningen komen, worden die dan van de te bouwen regionale hoeveelheid afgetrokken?

Vanuit dezelfde vrees voor beperkende maatregelen wordt het wettelijk instrument van het beschermd landschapsgezicht (BLG) erg terughoudend ontvangen. Geen van de provinciebesturen heeft tot nu toe uit eigen beweging het initiatief genomen om een BLG in te zetten, ook niet in de Nationale Landschappen (Van der Zande 2006). Initiatieven daartoe van maatschappelijke organisaties worden evenmin positief beantwoord. Dit is bijvoorbeeld het geval in Groningen, waar een regionale werkgroep van de Bond Heem- en Oudambtenaren (G) heeft verzocht om het Oldambt tot BLG aan te wijzen, om zodoende de versnippering en teloorgang tegen te gaan van waardevolle bebouwing, dorpsgezichten en bebouwingslinten. G wees in zijn reactie op een nadeel van een BLG, namelijk dat het aanwijzingsbesluit aangeeft dat bepaalde waarden moeten worden beschermd: 'Andere belangen kunnen er niet meer toe leiden dat een afwijking wordt toegestaan' (G Groningen 2007). Volgens G biedt de nieuwe *Wet op de Ruimtelijke Ordening* voldoende mogelijkheden voor bescherming van het landschap. Een vastlegging van landschapswaarden via het bestemmingsplan biedt meer flexibiliteit, zo meent G. Agrariërs daarentegen pleiten meer voor een conventantachtige aanpak, om zodoende de garantie te krijgen dat er in de loop van de tijd geen nieuwe, extra (planologische) beperkingen worden opgelegd. De bescherming wordt op deze wijze niet via het etiket 'nationaal landschap' geregeld, maar buiten het ruimtelijk beleidsspoor om. Dit is bijvoorbeeld het geval in Middag Humsterland (Provincie Groningen 2006).

Het planologisch regime voor het Nationaal Landschap moet worden uitgewerkt via streek- en bestemmingsplannen. Er zijn echter nog maar weinig provincies die het Nationaal Landschap hebben opgenomen in het streekplan en, bijgevolg, nog minder gemeenten die het hebben opgenomen in een bestemmingsplan. Sommige provincies bereiden een structuurvisie voor

3. De keuze voor beperkte begrenzing wordt enerzijds beargumenteerd vanuit de verwachting dat het beleid in grote gebiedseenheden moeilijk te handhaven is, anderzijds vanuit het idee dat de beschikbare middelen dan voor een groter gebied moeten worden bestemd, met verwatering en versnippering als resultaten.

in het kader van de nieuwe *Wet op de Ruimtelijke Ordening*, en wachten daarom met de planologische vaststelling van het Nationaal Landschap (zoals in het geval van het Groene Woud).

De meeste provincies kiezen er bewust voor om voor de Nationale Landschappen geen nieuw ruimtelijk beleid te ontwikkelen. Dit houdt in dat zij bij de uitvoering gebruikmaken van het bestaande instrumentarium op het terrein van de ruimtelijke ordening. Onduidelijk is echter in hoeverre daarmee ongewenste ontwikkelingen kunnen worden tegengegaan; zij willen vooral voldoende ruimte laten aan lokaal economisch initiatief. Provinciebesturen benadrukken in dit verband dat het Nationaal Landschap geen 'museumlandschap' mag worden; binnen de grenzen van het streekplanbeleid moeten zich economische functies kunnen blijven ontwikkelen (G Gelderland 2007). Om het economisch initiatief niet in de weg te staan, houden de meeste provincies de nadere definiëring van de kernkwaliteiten zo ruim mogelijk. Het is dan ook niet vreemd dat tot nu toe geen van de kernkwaliteiten op de kaart is aangegeven (MNP 2007). Een doorwerking van de kernkwaliteiten in streekplannen heeft, enkele positieve uitzonderingen daargelaten, dan ook nog nauwelijks plaatsgevonden.⁴ De globale omschrijving ervan roept de vraag op of de gemeenten in staat zijn de kernkwaliteiten door te laten werken in de bestemmingsplannen. Daarnaast is bescherming van Nationale Landschappen via bestemmingsplannen lastig omdat veel van die plannen, vooral die voor het buitengebied, sterk verouderd zijn en slechts in enkele gevallen over een handhavingsparagraaf beschikken (MNP 2007; VROM-Inspectie 2006).

Van veel kernkwaliteiten blijft tevens onduidelijk hoe ze zijn opgebouwd; dit geldt vooral voor de kwaliteiten 'kleinschalige openheid' en 'groen karakter'. Door de vage conceptualisering kan niet worden ingespeeld op ontwikkelingen die deze kwaliteiten negatief dan wel positief beïnvloeden, en wordt sturing op behoud of versterking bemoeilijkt. Daar komt bij dat het rijk bouwplannen binnen het Nationaal Landschap nog altijd eerder sectoraal dan integraal beoordeelt. Zo toetst het ministerie van VROM vooral op planologische criteria, dat van LNV op de bijdrage aan een vitaal platteland en het ministerie van OCW op de waarborging van cultuurhistorische kwaliteiten. De verschillende agentschappen die zich op decentraal niveau met de toetsing bemoeien (VROM-Inspectie, dienst Landelijk Gebied, RACM), zijn eveneens sectoraal georganiseerd en werken (nog) niet structureel samen om tot integrale beoordelingen te komen. Datzelfde geldt voor de provincies en gemeenten, waar sinds enkele jaren weliswaar veel kennis is opgebouwd over cultuurhistorie, maar waar de afdelingen Cultureel Erfgoed vaak niet betrokken zijn bij de beoordeling van bouwplannen in het Nationaal Landschap.

Het beleid voor de Nationale Landschappen is gericht op het 'ja, mits'-principe. Bij veel landschappen is echter gekozen voor een zoneringsbeleid met een gedifferentieerd beleid. In de kern van het Nationaal Landschap worden de bijzondere kwaliteiten beschermd door een 'nee, tenzij'-beleid: strikte

4. Een uitzondering is bijvoorbeeld het onlangs vastgestelde bestemmingsplan voor het buitengebied van Boxtel, gelegen in het Groene Woud, dat expliciet is gericht op versterking van de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap.

bescherming. In deze gebieden worden de beleidsdoelstellingen voor natuur, water en bodem nagestreefd, zoals de realisatie van de EHS en de ontwikkeling van ecologische verbindingzones. Binnen deze kernzone is er ruimte voor recreatie en grondgebonden landbouw, mits dat niet ten koste gaat van de natuurwaarden. Wanneer hier toch moet worden gebouwd, geldt een compensatieplicht.

In het kerngebied gelden de vigerende sectorale beleidsregels. In het gebied daarbuiten is er onder de noemer van 'ja, mits' ruimte voor woningbouw ten behoeve van de regionale bevolkingsgroei en uitbreiding van bestaande regionale en lokale bedrijvigheid. Deze gebieden worden gezien als een overgangszone tussen het omliggende stedelijk gebied en het bijzondere cultuurlandschap, waarbij het perspectief is gericht op verweving van functies. Doelstelling is een vitaal platteland te ontwikkelen waar vormen van vernieuwd ondernemen (verbrede landbouw gericht op agrarisch natuur- en landschapsbeheer of toeristisch-recreatieve activiteiten) mogelijk zijn. Binnen deze zone wordt in het kader van ontwikkelingsplanologie samen met de gebiedspartners gewerkt aan een nieuw instrumentarium van planologische spelregels.

Het landschapsontwikkelingsplan (LOP) wordt als belangrijk instrument gezien om dit vorm te geven. Door in het bestemmingsplan te verwijzen naar het LOP, kunnen de geselecteerde kernkwaliteiten ook feitelijk een bestemmingsplanstatus krijgen. Of gemeenten massaal overgaan tot het opstellen van LOPs is nog de vraag. Met de stopzetting van de rijkssubsidie in het kader van het landschapsontwikkelingsbeleid, ligt de verantwoordelijkheid voor het faciliteren en stimuleren van dit proces momenteel bij de provincies.

We kunnen ook hier, net als bij de plan- en visievorming, concluderen dat de provincies heel verschillend reageren. De begrenzing van de Nationale Landschappen en de uitwerking van het beleid voor 'behoud door ontwikkeling' hangen sterk samen met het draagvlak bij de regionale gebiedspartners en de bestuurskracht en ambitie van de provincie. De ene provincie is behoudender en treedt strenger op dan de andere. Zo hanteert de provincie Gelderland in Arkemheen-Eemland een streng 'nee, tenzij'-beleid voor nieuwe bouwlocaties in de waardevolle open gebieden, terwijl de meer ontwikkelingsgerichte provincie Utrecht kiest voor een 'ja-mits'-beleid.

Opvallend is dat bijna alle provincies ervoor kiezen om de toekomstige verstedelijkingsopgaven buiten het Nationaal Landschap te houden. Hiermee blijft buiten de discussie of en hoe deze stedelijke uitbreidingen een bijdrage (kunnen) leveren aan de genoemde kernkwaliteiten. Een overweging die meespeelt, is dat er zo meer mogelijkheden zijn om binnen het begrensde Nationaal Landschap nog woningen en bedrijven te bouwen voor de 'eigen' bevolking. Dit lijkt een onbedoeld neveneffect van het migratiesaldo nul-principe, dat onderdeel uitmaakt van de beleidsstrategie op rijksniveau. Hoewel de vrees voor de restrictieve werking van dit principe feitelijk ongegrond is, heeft het in veel gevallen wel geleid tot een defensieve aanpak

(Heida 2004). De uitdaging om met een goede ontwerpopgave invulling te geven aan de samenhang tussen stad en land, een van de rijksdoelstellingen, wordt daardoor onvoldoende opgepakt. Evenmin wordt zodoende ingespeeld op de mogelijkheden voor verbrede landbouw, die juist in de relatie met de stad te vinden zijn (Pleijte e.a. 2000).

Uitvoering

Nadat het plan- en visievormingsproces is voltooid en de Nationale Landschappen zijn begrensd, kan worden begonnen met de uitvoering van projecten. Daar waar provincies elkaar treffen in één Nationaal Landschap verloopt niet zozeer de bestuurlijke afstemming moeizaam, als wel de uitvoering. Er is geen eenduidige 'problemeigenaar' met beslissingsbevoegdheden voor het hele gebied. Daarnaast zijn er verschillen in prioritering als het gaat om de inzet van capaciteit voor projecten in het kader van het Nationaal Landschap.

Zo wordt de uitvoering van de Nieuwe Hollandse Waterlinie gecompliceerd omdat daar maar liefst vier provincies en vijftientig gemeenten bij zijn betrokken die een deel van het beleid voor het landschap ontwikkelen. Om de complexiteit van samenwerking in dit geval te beheersen, is een Liniecommissie geïnstalleerd. Deze commissie stuurt het Nationaal Landschap in zijn totale samenhang aan en zorgt ervoor dat er zeven 'gevulde projectenvelopen' ontstaan, voor de zeven deelgebieden waarin de Nieuwe Hollandse Waterlinie is opgedeeld om de uitvoering beter te laten verlopen (Duinhoven 2007). Bij de uitvoering gaat het echter niet alleen om de plannen voor het Nationaal Landschap zelf. Juist het (bij)sturen van de ontwikkelingsbeelden en uitvoeringsstrategieën van andere projecten die een bedreiging voor de kernkwaliteiten vormen, is een centrale uitdaging. Het managen van concurrerende (sectorale) claims voor Nationale Landschappen bevindt zich in veel gevallen nog in een zeer pril stadium.

De projecten en plannen voor Nationale Landschappen worden opgenomen in uitvoeringsprogramma's. In die programma's zijn twee soorten uitvoeringsrichtingen waarneembaar. Enerzijds gaat het om kleinschalige projecten die direct uitvoerbaar zijn door lokale partijen. Hierbij gaat het veelal om 'laaghangend fruit', projecten die reeds in de koker zaten en door hun omvang gemakkelijk en met weinig middelen uit te voeren zijn. Anderzijds gaat het om grootschalige strategische projecten die landschapsbreed hun uitwerking moeten krijgen en waarover bestuurders en vertegenwoordigers van gebiedspartners op hoger niveau overleg moeten voeren. Vooral in deze strategische gebiedsgerichte projecten wordt weinig vooruitgang geboekt, ondanks de vele goede initiatieven, en is de uitvoering sterk afhankelijk van de prioritering en de beschikbare capaciteit en competenties in realisatievermogen. Voor een volwaardige uitwerking en realisatie van projecten en ideeën zijn volgens partijen (extra) procesgeld nodig en kennis en vaardigheden bij nieuwe aandachtsgebieden. Daarnaast hebben vooral de kleinere gemeenten en partijen een gebrek aan voldoende capaciteit voor de uitvoering.

Voor het beheer van de Nationale Landschappen wordt een sterk beroep gedaan op de agrariërs in het gebied. In overeenstemming met de beleidsstrategie van het rijk, zetten de meeste provincies in op behoud van de landbouwsector in het Nationaal Landschap. Om de landbouw zijn rol als drager van het cultuurlandschap te laten vervullen, richten zij zich daarbij vooral op stimulering van verbrede en duurzame landbouw, bijvoorbeeld met agrarisch natuurbeheer, subsidies voor publieke functies als toerisme bij de boer en zorgboerderijen, en het bevorderen van streekproducten. In de meeste landschappen streeft de provincie ernaar om afspraken rondom beheer en inrichting van het gebied zoveel mogelijk via convenanten met boeren vast te leggen. Andere gebiedspartners, zoals provinciale landschapsbeheerders en Staatsbosbeheer, zien echter liever een kwalitatiever waarborging en pleiten voor innovatieve alternatieven.

In Noord-Holland bijvoorbeeld, heeft de provincie het voornemen om een nieuw instrument in het kader van de *Wet op de Ruimtelijke Ordening* in te zetten: het provinciale beeldkwaliteitsplan (PBKp). Voor elk landschap moet zo'n plan worden opgesteld om de kernkwaliteiten te behouden.⁵ Zelf neemt ze het voortouw door een PBKp voor de Stelling van Amsterdam te maken, in samenwerking met de rijksadviseur voor het landschap. En in Utrecht is een provinciaal bouwmeester aangesteld om gemeenten te adviseren bij het ontwikkelen van een zorgvuldige aansluiting van landschappelijke kwaliteiten bij bebouwingsranden in of in de directe nabijheid van een Nationaal Landschap. Ook een goede samenwerking tussen omliggende steden en lokale partijen binnen het Nationaal Landschap kan gezien worden als een mogelijke oplossing voor de invulling van de stad-landrelatie. Zo worden in het Groene Woud (Noord-Brabant) de steden betrokken in het ontwikkelingsproces en participeren deze ook in een streekfonds, omdat zij dit Nationaal Landschap zien als een woon-, werk- en recreatiegebied van stedelingen.

In hoeverre zijn de gestelde ambities realistisch te noemen en sluiten ze aan bij het beschikbare instrumentarium en de financiële middelen voor beleidsontwikkeling en -uitvoering? B&A Groep (2006) concludeert dat het instrumentarium voor de regelgeving in hoofdlijnen voldoende is om de ambities voor de Nationale Landschappen waar te maken. Vooral met de inzet van het *Investeringsbudget Landelijk Gebied* (ILG) kan een belangrijke impuls worden gegeven aan het realisatievermogen in het Nationaal Landschap, mits hier in de praktijk niet te veel beperkingen aan worden gekoppeld. Bij de uitvoering moet wel de regelgeving (nog) beter op elkaar worden afgestemd en dienen de tegenstrijdigheden eruit te worden gehaald. Wat betreft de middelen stellen betrokken partijen dat deze ontoereikend zijn om alle ambities van de Nationale Landschappen waar te maken. De wensen en ambities die voor de uitvoering zijn geformuleerd, reiken veel verder dan het budget toestaat.

In de programmering wordt naast een rijksbijdrage nadrukkelijk uitgegaan van cofinanciering van publieke en private partijen, maar ook van subsidiestromen uit de Europese Unie en andere fondsen. De provincies houden nu al rekening met een mogelijk tekort en geven bij de beoordeling van en het

5. Wanneer een beeldkwaliteitsplan wordt gekoppeld aan een bestemmingsplan, biedt het een formeel toetsingskader voor de ruimtelijke kwaliteit van nieuwe ontwikkelingen in het landschap (Dirkx 2007).

beschikbaar stellen van subsidies prioriteit aan direct uitvoerbare projecten. Het geld dat in de provinciale meerjarenprogramma's beschikbaar is voor Nationale Landschappen, wordt in provinciekringen gemiddeld genomen als een 'fooi' afgedaan. Daar kan van worden vergaderd en kunnen plannen worden gemaakt en kleine initiatieven gestimuleerd, maar volgens gedeputeerde Bleker in Groningen gaat het 'niet om miljoenen die loskomen vanwege de titel "Nationaal Landschap"'. Gevreesd wordt dat er in de toekomst onvoldoende middelen beschikbaar zullen zijn voor het beheer van het landschap (Groenfonds 2006; RLG 2005). B&A Groep (2006) stelt dat er ofwel sprake is van miscommunicatie over het veronderstelde ambitieniveau, ofwel van een discrepantie tussen ambitie en beschikbare middelen.

Concluderend kan worden gesteld dat de focus op Nationale Landschappen in de *Nota Ruimte* heeft geleid tot mobilisatie op het gebied van integrale beleidsvorming en krachtenbundeling. Met het realiseren van de uitvoeringsprogramma's voor de Nationale Landschappen heeft het planproces een grote impuls gekregen en zijn betrokken partijen in actie gekomen.

De uitvoering van het beleid voor de Nationale Landschappen laat, net als de plan- en visievorming en het beschermingsregime, een regionaal gedifferentieerd beeld zien. In de landschappen waar een procesmatige aanpak domineert, worden veelal reeds bestaande projecten in een uitvoeringsprogramma samengevoegd. De aandacht voor algemener doelen (recreatie, ontsluiting, voorlichting) is in zulke gevallen vaak groter dan de aandacht voor cultuurhistorische projecten die zijn gericht op de versterking van kernkwaliteiten. Toetsing aan een integrale visie van bovenaf, die aangeeft wat de problematiek van de landschappen is en hoe en met welke middelen die wordt 'opgelost', vindt daardoor echter nauwelijks plaats. Onbekend is dan ook in hoeverre de projecten een bijdrage leveren aan de opgave van het Nationaal Landschap. Dit in tegenstelling tot de (erfgoed)landschappen waar de inhoud vooropstaat en gewerkt wordt vanuit overkoepelende landschaps- en ontwikkelingsvisies (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Drentsche Aa, Laag Holland). Daar is de aandacht vooral ontwerps- of beleidsmatig en ontbreekt vaak de betrokkenheid van private partijen bij de uitvoering. In de Nieuwe Hollandse Waterlinie bijvoorbeeld, is de betrokkenheid van marktpartijen beperkt tot participatie in enkele projecten (Duinhoven 2007). Een grotere mobilisatie van deze partijen is vereist om daadwerkelijk successen te boeken. Dit vraagt volgens De Rie e.a. (2007: 46) om publiek ondernemerschap en om meer duidelijkheid over hetgeen wat met de markt kan worden besproken.

Synthese

In de verkenning van de beleidsstrategie (zie het vorige hoofdstuk) is geconstateerd dat bij de selectie van Nationale Landschappen gebruik is gemaakt van reeds bestaande beleidsactieggebieden, zoals waardevolle cultuurlandschappen en reconstructiegebieden (plattelandvernieuwing), bufferzones

(openheid) en Belvederegebieden (cultuurhistorie). Deze beleidshistorie werkt door in de provinciale uitwerking van het beleid voor Nationale Landschappen. De accenten van de gebiedsselectie zien we ook terug in het plan- en visievormingsproces, het beschermingsregime en de opgestelde uitvoeringsprogramma's.

Opvallend daarbij is dat de meeste provincies, enkele uitzonderingen daargelaten, zich vooral richten op een procesmatige aanpak, gericht op het verkrijgen van draagvlak voor het beleid. De van rijkswege beoogde inhoudelijke omzetting van de beleidsstrategie komt daardoor nauwelijks van de grond, vooral als het gaat om de kernkwaliteiten en behoud door ontwikkeling als uitgangspunt van ruimtelijk beleid. Een koppeling met de opgaven van het gebied ontbreekt eveneens. Omdat de omzetting van de bewust abstract gehouden beleidsstrategie in veel gevallen niet plaatsvindt, blijft er veel ruimte voor lokaal en regionaal initiatief. Dit levert weliswaar een keur aan projecten en plannen op, maar vooralsnog is onduidelijk welke bijdrage deze leveren aan het behoud en de versterking van het landschap. Omdat de kernkwaliteiten inhoudelijk onvoldoende zijn uitgewerkt, kan vanuit cultuurhistorisch perspectief nauwelijks worden aangestuurd op versterking ervan.

De achterblijvende concretisering van het beleid hangt samen met het feit dat er bij betrokken gebiedspartners nog veel onduidelijkheden bestaan over de status 'Nationaal Landschap' en de taken, verantwoordelijkheden en (on)mogelijkheden van het daarmee samenhangende rijksbeleid (Leneman e.a. 2007). Dit houdt mede verband met de focus van het rijk tot nu toe op het streven naar decentralisatie en het faciliteren van het bestuurlijk proces. Daarnaast is de overvolle beleidsarena van het landelijk gebied, waarin het Nationaal Landschap moet worden uitgewerkt, een sterk complicerende factor. Hier wreekt zich de inconsistente beleidsvoering van het rijk uit voorgaande fasen (zie het hoofdstuk 'Historie Nationale Landschappen'). In relatief korte tijd zijn op het landelijk gebied veel nieuwe beleidsvisies en uitvoeringsprogramma's losgelaten. Het resultaat is dat provincies het concept 'nationale landschappen' niet zonder meer 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 en ontwikkelt daardoor onvoldoende eigen dynamiek.

Gegeven de uiteenlopende samenstelling van de twintig Nationale Landschappen is de behoefte aan maatwerk vanzelfsprekend groot. In procesmatige zin speelt de gekozen beleidsstrategie hierop in doordat provincies, in samenwerking met regionale gebiedspartners, de invulling en uitvoering van het beleid in handen hebben gekregen. Zij kennen de regionale situatie als geen ander, en zijn veelal ook tevreden met de decentralisatie van taken en bevoegdheden. Het rijk stelt zich in sommige landschappen op als partner (Nieuwe Hollandse Waterlinie, Groene Hart), in de overige als facilitator. Dit biedt provinciale overheden de nodige ruimte om hun regierol vorm te geven. Desondanks ontbreken instrumenten om, in situaties waarin provincies te maken hebben 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, zowel in het planvormings- als het uitvoeringstraject (Keulartz e.a. 2007). Soms zijn ze speelbal van belanghebbenden, zoals agrarische belangenorganisaties.

Ook in inhoudelijke zin ontbreekt vooralsnog een kader dat inspeelt op de regionale differentiatie. Het overkoepelende kader dat het rijk voor de Nationale Landschappen heeft uitgewerkt en de specifieke aard en opgaven van de landschappen zelf, staan ver van elkaar af. Ondanks de regionale diversiteit is het beleid voor de Nationale Landschappen tot dusverre generiek van karakter, terwijl duidelijk is dat een landschap in overdruk een andere aanpak behoeft dan een landschap in een meer perifere zone waar de maatschappelijke dynamiek veel geringer is (VROM-raad 2004). Zo zou het beschermingsregime in het eerste geval scherper van karakter moeten zijn dan in het laatste geval. Tot nu toe kiezen de meeste provincies er echter voor om geen nieuw (ruimtelijk) beleid te ontwikkelen voor de Nationale Landschappen, omdat er al generiek ruimtelijk (rijks)beleid wordt toegepast in de gebieden. Extra regels of maatregelen worden niet of nauwelijks geformuleerd, maar er wordt aansluiting gezocht bij bestaand landschapsbeleid, zoals vastgelegd in streek- en bestemmingsplannen. De vraag is echter in hoeverre het vigerende ruimtelijk beleid voldoende bescherming kan bieden tegen ongewenste ontwikkelingen. Het principe 'ja, mits' biedt onvoldoende houvast, omdat de voorwaarden voor zowel 'ja' als 'mits' niet zijn uitgewerkt. Vooral voor bouwen in het buitengebied blijkt het moeilijk te zijn de 'mitsen' te formuleren en deze ook vast te leggen in bestemmingsplannen. Bij de begrenzing van het gebied wordt vaak uitgegaan van reeds aanwezige gebiedsconcepten met aparte beschermingsregimes. Onduidelijk is eveneens wat het provinciaal beleid concreet inhoud voor die gebieden die wel tot het Nationaal Landschap behoren, maar niet onder de EHS of ander bestaand landschapsbeleid vallen. Het beschermingsregime krijgt daardoor op regionaal niveau onvoldoende concreet invulling.

Behoud van cultuurlandschap

In dit hoofdstuk gaan we vanuit een internationaal en theoretisch perspectief in op het verschijnsel van beschermde landschappen. Daartoe zetten we eerst uiteen welke perspectieven er op 'beschermde landschap' bestaan. Met het oog op het doel van deze studie (inzicht bieden in de succes- en faalfactoren van cultuurlandschapsbehoud, en zo aanknopingspunten te geven ter verbetering van de beleidspraktijk voor Nationale Landschappen), gaan we vervolgens in op de onderwerpen die bij de analyse van de buitenlandse casussen (zie het volgende hoofdstuk) specifiek de aandacht verdienen. Het gaat achtereenvolgens om de bestuurlijke organisatie, het beschermingsregime, het management en beheer en de financiering van beschermde landschappen. Aan de hand daarvan beschrijven we enkele beleidsdilemma's die zich in deze context kunnen voordoen.

Beschermde landschap

In de Angelsaksische literatuur wordt de bescherming van natuurlijk erfgoed veelal getypeerd als *conservation planning*. Deze vorm van planning omvat niet alleen de planologische bescherming van gebieden, maar ook het management en beheer ervan (Harrison & Drucker 1992). De geconcentreerde aandacht voor natuur en landschap in afgezonderde, begrensde gebiedseenheden is daarbij in belangrijke mate ontleend aan ervaringen met nationale parken in de Verenigde Staten (zie ook het hoofdstuk 'Historie Nationale Landschappen').

Er zijn echter opmerkelijke verschillen tussen de Amerikaanse en de Europese parken. In de eerste staat de bescherming van natuur centraal, in de laatste de bescherming van cultuurlandschap (zie ook 'Parkmodel' op pagina 100). Dit onderscheid heeft gevolgen voor de planningsopgave. Zo zijn de Europese parken veelal in het bezit van private partijen (boeren) of maatschappelijke organisaties, terwijl in de Verenigde Staten de federale overheid eigenaar is van alle gronden in het parkgebied. Dat laatste vergemakkelijkt de planning en het beheer van de parken aanzienlijk. Voor de Europese parken geldt een multifunctionele opgave, die alleen door medewerking van alle in het gebied betrokken organisaties, instanties, eigenaren en bewoners kan worden gerealiseerd. Deze afhankelijkheid zorgt voor een andersoortige problematiek.

Een daarmee samenhangend verschil is de mate waarin reservaatvorming wordt nagestreefd. In de Verenigde Staten worden ter behoud van de natuurwaarden reservaten gesticht, waarbij menselijke bewoning en beïnvloeding zoveel mogelijk worden uitgesloten. In Europa echter is reservaatvorming, bijvoorbeeld door aankoop van gronden, beperkt toepasbaar. Overheden in

PARKMODEL

Het oermodel voor de bescherming van natuurlijk erfgoed is ontstaan in Yellowstone in de Verenigde Staten. De federale overheid wees dit ongerepte natuurgebied in Wyoming, dat halverwege de negentiende eeuw door kolonisten werd 'ontdekt', in 1872 aan als nationaal park. De beschermde status had als doel om het natuurlijk karakter in stand te houden (door het tegengaan van vestiging, inbezitting of verkoop) en om het gebied toegankelijk te maken voor het brede publiek. Twee decennia later werd Yosemite aangewezen als nationaal park en niet veel later volgde een reeks parken, waarvan enkele in de nabijheid van steden. De overheid speelde een sterk structurerende rol in de aanwijzing en bescherming van parken.

Het Amerikaanse idee om parken te stichten, kreeg begin twintigste eeuw internationaal navolging; zowel in Afrika als in Europa werden nationale parken opgericht. In Europa was de situatie echter geheel anders dan in de Verenigde Staten. Industrialisatie en verstedelijking waren er veel verder voortgeschreden. De eerste nationale parken in Europa waren dan ook hoofdzakelijk gesitueerd in de meest dunbevolkte gebieden in Oost- en Zuid-Europa, bijvoorbeeld in Zweden (1914), Spanje (1918) en Italië (1922). Deze parken kenden voor Europese begrippen een ruig, bergachtig en natuurlijk karakter.

Al snel ontstond discussie over de mate waarin het Amerikaanse model toepasbaar was in het dichtbevolkte Noordwest-Europa. Zoals in het Verenigd Koninkrijk, waar tijdens het interbellum diverse maatschappelijke organisaties aandrongen op beschermende maatregelen voor het platteland. De Britten verwierpen iedere analogie met het parkconcept zoals de Amerikanen dat hadden geïntroduceerd (zie figuur 13).

Figuur 13. Parkmodel in de Verenigde Staten en Europa

| | Verenigde Staten | Europa |
|--------------------------|---------------------------------------|---|
| Behoud van Status | Wilde 'ongerepte' natuur Reservaat | Cultuurlandschap Beschermd landschap |
| Eigendom | Publiek (overheid) | Privaat, publiek-privaat |
| Gebied is | Onbewoond | Bewoond en bewerkt |

Europa streven veelal naar integratie van functies en activiteiten, bijvoorbeeld door boeren beheersubsidies te verstrekken.

Vandaag de dag wordt steeds vaker een onderscheid gemaakt tussen natuurgebieden, waarvoor de term 'nationaal park' wordt gereserveerd, en cultuurlandschappen. Dit is bijvoorbeeld het geval in het internationale classificatiesysteem voor beschermde gebieden dat de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), een wereldwijde koepelorganisatie van natuurorganisaties en wetenschappers, heeft geïntroduceerd. De IUCN groepeerde beschermde gebieden op basis van hun voornaamste doelstelling (zie figuur 14). Nationale parken (categorie I en II) vormen het ene uiteinde van het spectrum, met hun strikte bescherming en monofunctioneel grondgebruik. Beschermde landschappen (categorie V) vormen het andere uiteinde, vanwege de minder strikte bescherming en het multifunctionele grondgebruik. Volgens het IUCN-systeem zijn de meeste Europese nationale parken te begrijpen als beschermde landschappen. Een groot deel van de 20.000 beschermde gebieden die Europa volgens de IUCN telt, bestaat niet uit natuur maar uit cultuurlandschap. Mondiaal maakt het aandeel categorie V-landschappen circa 9 procent uit van de beschermde gebieden, in Europees verband is dat 46 procent (Chape e.a. 2003).

De definitie van 'beschermd landschap' volgens het IUCN-classificatiesysteem luidt als volgt: een stuk land waar de interactie tussen mens en natuur met de tijd heeft geresulteerd in een gebied met een eigen karakter, bijzondere esthetische, ecologische of culturele waarden en een hoge biodiversiteit. Binnen deze beschermde landschappen is landbouw veelal de belangrijkste grondgebruiker, die in hoge mate het landschapsbeeld bepaalt. Het veiligstellen van de integriteit van de traditionele interactie tussen mens en natuur is van vitaal belang voor de bescherming, het onderhoud en de ontwikkeling van een dergelijk gebied.

De IUCN benadrukt de 'harmonische integratie' tussen mens en natuur in beschermde landschappen, en ziet dan ook graag dat traditionele leefwijzen, culturele identiteiten en waarden behouden blijven. De aan de ecologie ontleende notie van 'harmonie', zoals gedefinieerd door de IUCN, wordt echter sterk bekritiseerd, omdat ze te archaïsch zou zijn, gericht op historisch achterhaalde (en geïdealiseerde) exploitatie- en samenlevingsvormen (Kockelkoren 2000). Daarnaast is 'harmonie' volgens critici een nauwelijks te operationaliseren of te meten begrip voor concreet beschermingsbeleid. Zo stelt Jacques (1995: 98) dat geen enkel beschermings-systeem het landschap kan 'bevrozen' in een soort van efemere staat. Behoud werkt volgens hem alleen wanneer het wordt gerelateerd aan concrete, af te bakenen artefacten.

Volgens de IUCN vormen 'beschermde landschappen' een alternatief voor het model van nationale parken in die gebieden waar de aanwezigheid of invloed van bewoners en privaat eigendom het Yellowstone-model uitsluiten, of waar de harmonie tussen mens en natuur heeft geleid tot een

De Amerikaanse parken verschilden vooral door hun omvang met de beoogde parken in het Verenigd Koninkrijk. De grote schaal van de Amerikaanse parken was simpelweg niet kopieerbaar; de kleinere omvang van de Britse parken zou tot conflicten leiden tussen recreanten, bewoners en natuurliefhebbers. Om die reden werden in het Verenigd Koninkrijk twee typen parken voorgestaan, een dicht bij de stedelijke gebieden waar recreatie zou domineren, en een in perifere regio's waar het behoud van de natuurlijke habitat zou prevaleren. Daarnaast kwam de indrukwekkende natuur die zo kenmerkend was voor Amerikaanse parken als Yosemite en Yellowstone, in het Verenigd Koninkrijk nauwelijks voor. De cultuur had er een sterker stempel gedrukt op de natuur, hoe 'wild' deze in sommige streken ook mocht zijn. Naast de ruimtelijke en geografische verschillen speelden ook uiteenlopende visies op de natuur een rol. In de Verenigde Staten had de 'wildernisgedachte' wortel geschoten als uitdrukking van het verlangen naar een nieuwe wereld, de Britten daarentegen hielden er een voornamelijk pastoraal perspectief op de natuur op na (Schama 1995).

omgeving met bijzondere en kenmerkende kwaliteiten. Overigens is de opname van beschermd landschappen in de IUCN-classificatie omstreden, juist vanwege deze redenen. Volgens sommigen is het een verwaterde categorie die weinig met de oorspronkelijke doelstellingen van natuurbehoud te maken heeft (Dearden & Locke 2005). Het zou de aandacht afleiden van de kernactiviteiten van het natuurbehoud, die gericht zijn op de categorieën I en II. De kritiek laat zien dat er verschillende, cultureel bepaalde visies zijn op behoud van natuurlijk erfgoed. Dit is ook het geval in Nederland, waar er van oudsher een onderscheid is tussen 'rekkelijken' en 'preciezen'; voor de eersten is het cultuurlandschap wel beschermenswaardig, voor de laatsten niet (Van der Windt 1995).

In aanvulling op de waarde van cultuurlandschappen voor het behoud van biodiversiteit, worden ze ook gewaardeerd vanwege hun culturele waarden, samenhangend met de geschiedenis van een plek en zijn culturele tradities. Niet alleen voor de IUCN, maar ook voor haar tegenhanger, de Werelderfgoedorganisatie International Council on Monuments and Sites (ICOMOS), heeft het cultuurlandschap daarom aan betekenis gewonnen. Werkend vanuit een andere traditie (erfgoed) breidde ICOMOS begin jaren negentig haar werkterrein uit door nieuwe inzichten in cultuurbehoud. Vooral voor het *in situ*-behoud van gebouwde monumenten bleek het in veel gevallen wenselijk om (een deel van) de landschappelijke context te bewaren. Zo verschoof de aandacht van (natuur)monumenten en objecten naar tuinen, parken, landschappen en natuurgebieden, die vanwege hun 'uitzonderlijke universele betekenis' beschermd moesten worden. Sinds het *Werelderfgoedverdrag* van 1992 worden ook cultuurlandschappen als cultureel erfgoed beschermenswaardig geacht.

ICOMOS omschrijft cultuurlandschappen als gecombineerde natuurlijke en menselijke kunstwerken; ze zouden illustratief zijn voor de materiële evolutie van de menselijke beschaving. ICOMOS maakt daarbij onderscheid in drie typen cultuurlandschap. Het eerste type zijn de zogenoemde *ontworpen landschappen*, die welbewust door de mens zijn gecreëerd. Hieronder kunnen parken en tuinen worden geschaard, die vaak om esthetische redenen zijn aangelegd en zijn verbonden met religieuze of monumentale gebouwenensembles.

Ten tweede zijn er *organisch gegroeide cultuurlandschappen*, die veelal het resultaat zijn van sociale, economische, administratieve of religieuze ontwikkelingen in reactie op natuurlijke omstandigheden. Binnen dit type worden twee subcategorieën onderscheiden, namelijk 'fossiele' en 'levende' landschappen. Bij de eerste categorie is een evolutionair proces beëindigd, maar zijn de kenmerkende onderscheidende kwaliteiten van die ontwikkeling nog wel in het landschap herkenbaar; denk bijvoorbeeld aan het Britse Stonehenge. Bij levende landschappen gaat het om landschappen die nog steeds een actieve rol vervullen in de hedendaagse maatschappij en waarbij het landschap zich verder ontwikkeld.

Het derde type zijn de *associatieve of symbolische cultuurlandschappen*.

Dit zijn landschappen waarbij krachtige religieuze, artistieke of culturele associaties worden toegekend aan natuurlijke elementen.

Om in aanmerking te komen als Werelderfgoedmonument worden eisen gesteld aan de mate van authenticiteit en integriteit van de beschermde objecten of landschappen. In Nederland zijn de Beemster en Schokland bijvoorbeeld aangewezen als Werelderfgoedmonument. Opmerkelijk is overigens dat deze 'monumenten' niet op de lijst zijn geplaatst als 'cultuurlandschap', maar respectievelijk als 'kunstwerk' en 'archeologische site' (Renes 2006).

De door ICOMOS gedefinieerde cultuurlandschappen en de beschermde landschappen van de IUCN verschillen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de behoudsdoelstelling. Voor de beschermde landschappen (IUCN-categorie v) staat de bescherming van soorten en genetische diversiteit voorop, en is het behoud van culturele kwaliteiten secundair. Voor de cultuurlandschappen van ICOMOS daarentegen, staat het behoud van cultuurhistorische kwaliteiten centraal en is behoud van biodiversiteit secundair. De drijvende krachten achter de instelling van beide typen landschappen verschillen dus van elkaar.¹ Dit verschil uit zich veelal in andersoortige management- en beheerregimes.

Desondanks bestaat er veel overlap tussen beide categorieën. Zo zijn onderdelen van veel cultuurlandschappen ook bestemd als beschermd landschap en omgekeerd. Een voorbeeld is het Lake District in het Verenigd Koninkrijk; dit is een nationaal park (IUCN-categorie v), maar staat ook op de nominatie om als Werelderfgoedcultuurlandschap te worden benoemd vanwege de wijze waarop de achttiende-eeuwse 'ontdekking' van dit kleinschalige agrarisch cultuurlandschap de ontwikkeling van de (inter)nationale natuurbeweging en de Britse landschapsbeleving heeft beïnvloed. Een ander voorbeeld is nationaal park Val d'Orcia in Italië, dat beschermd landschap is. De lokale bevolking heeft aangedrongen op de status als Werelderfgoedcultuurlandschap, om zo de specifieke cultuurhistorische kenmerken van dit renaissance-landschap te bewaren, de identiteit van het gebied te versterken en additionele waarde te creëren voor lokale ondernemers.²

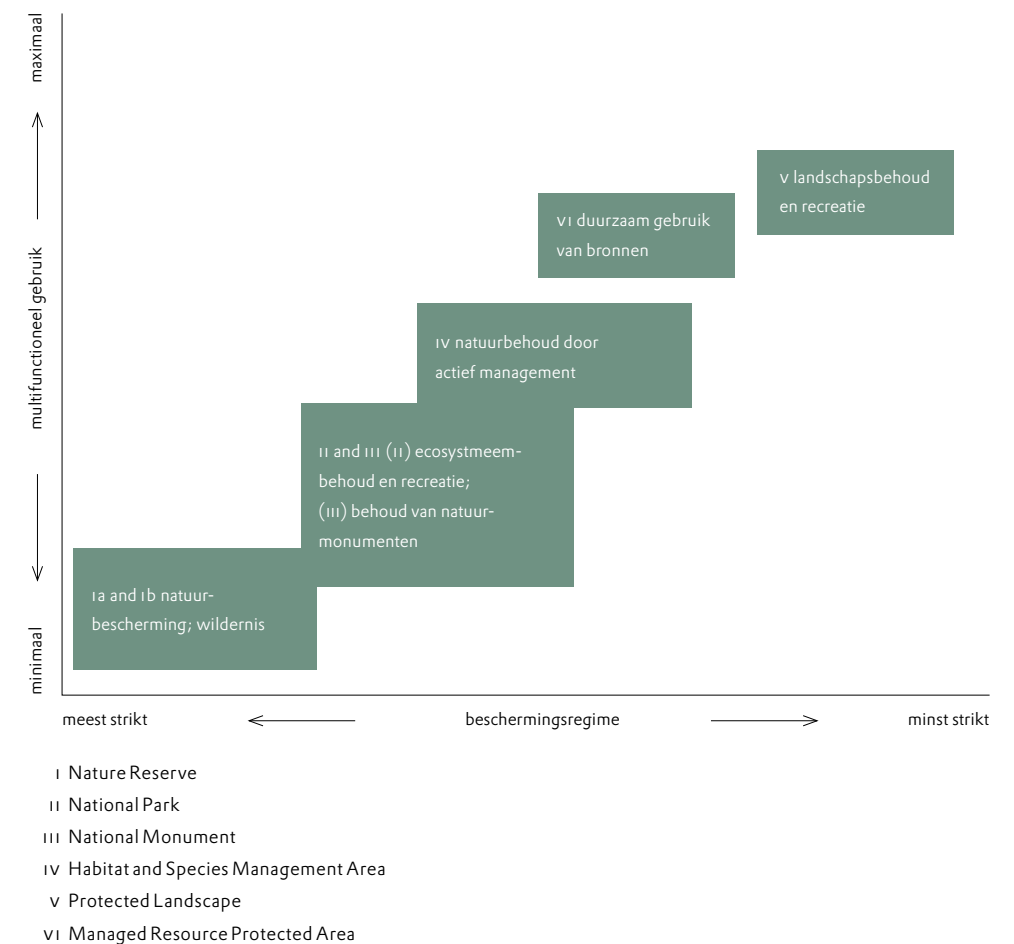
Naast de toenadering van natuurbehoud en monumentenzorg, is de toenemende belangstelling voor landschap ook een resultaat van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de welvaarts-groei die het voor steeds meer mensen mogelijk maakt om buitenshuis te recreëren en de behoefte daaraan eveneens doet toenemen. Daarnaast is er de voortschrijdende verstedelijking en het daarmee gepaard gaande verlies van historische cultuurlandschappen. Ook ontwikkelingen in de landbouw, zoals intensivering en schaalvergroting en, in sommige streken, marginalisering en extensivering, hebben drastische gevolgen gehad voor het aanzien van de traditionele Europese cultuurlandschappen (Pedroli e.a. 2007). De *Europese Landschapsconventie* (ELC), in 2000 opgesteld door de Raad van Europa, speelt hierop in.³ Vanuit een democratische en holistische visie op landschap wordt aandacht gevraagd

1. Dit onderscheid is ook doorgevoerd in het nominatieproces van Werelderfgoederen. Wanneer een land een nominatiedossier stuurt naar het ondersteunende bureau van de Commissie voor het Werelderfgoed van UNESCO, wordt het ter beoordeling voorgelegd aan twee adviesorganen: voor de *culturele* erfgoederen aan ICOMOS en voor de *natuurlijke* aan de IUCN.

2. Ook in Nederland is er overlap tussen Werelderfgoedlandschappen, zoals de Stelling van Amsterdam, en beschermde landschappen, zoals Nationaal Landschap het Groene Hart.

3. De ELC is in 2004 in werking getreden. Nederland heeft deze conventie in 2005 geratificeerd. Volgens artikel 5 van de conventie verplicht Nederland zich daarmee tot het erkennen van landschap in de wet, het betrekken van het brede publiek bij de ontwikkeling van landschapsbeleid, de integratie van landschap in ruimtelijke ordening en andere relevante beleidsvelden, de implementatie van beleid voor planning, beheer en behoud van landschappen en, ten slotte, internationale samenwerking.

Figuur 14. IUCN-classificatiesysteem voor beschermde gebieden. Bron: IUCN (1994)



voor integrale planning, beheer en ontwikkeling van alle Europese landschappen, zowel de bijzondere als de alledaagse. Recente verschuivingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid van Europa, waarbij steeds meer aandacht wordt gegeven aan aspecten van milieu, natuur en landschap, bieden daartoe nieuwe aanknopingspunten en mogelijkheden.

Concluderend kan worden gesteld dat er verschillende perspectieven op landschap zijn (zie figuur 15). Deze perspectieven (natuur, cultuur, universeel, alledaags) verschillen per organisatie en land, en werken door in de wijze waarop specifieke landschappen worden beschermd. Als gevolg van deze verschillen is er veel spraakverwarring en overlap tussen categorieën. Denk bijvoorbeeld aan de Britse nationale parken waarin, hoewel de term ‘park’ anders doet vermoeden, het behoud van cultuurlandschap vooropstaat, en die dus beter nationale landschappen hadden kunnen heten. Denk ook aan het feit dat landschappen als cultureel, maar ook als natuurlijk Werelderfgoed kunnen worden aangewezen. Hoewel er in internationaal verband wordt gewerkt aan overeenstemming, is van begripsmatige eenduidigheid vooralsnog geen sprake. Om verwarring te voorkomen, volgen wij hierna zoveel mogelijk de definitie van IUCN (categorie v-landschappen). Deze is internationaal het meest gangbaar en biedt voor de Europese vergelijking van beschermde landschappen (zie het volgende hoofdstuk) de meeste aanknopingspunten.

Landschapsbehoud

In hoeverre behoud van cultuurlandschap in beschermde landschappen mogelijk en wenselijk is, is zowel afhankelijk van de actuele waarde die aan het landschap wordt toegekend, als de druk die op een gebied staat. Op grond daarvan kunnen behoudsdoelen worden vastgesteld. In gebieden met hoge landschappelijke waarden en een lage (verstedelijkings)druk is het behoud van de hoofdlijnen (structuren en kenmerken) van het landschap mogelijk, terwijl het in gebieden met lage waarden en een hoge druk veelal gaat om het inpassen van losse landschapselementen in nieuwe plannen en projecten (Renes 1999). Juist vanwege de hoge waarde is de aandacht in beschermde landschappen er vaak op gericht de karakteristieke, beeld- en structuur-bepalende elementen van het landschap – in hun onderlinge samenhang – en de sporen van belangrijke en kenmerkende ontwikkelingen in stand te houden.⁴ Dat is om meerdere redenen echter een complexe opgave.

Allereerst schuren de beeld- en structuur-bepalende elementen van het landschap – zeker in Nederland – dicht tegen het agrarisch gebruik ervan aan; ze zijn in veel gevallen direct verbonden met de agrarische bedrijfsvoering. In dit verband merkt Luiten (1998) op dat het landschap, in architectonische termen, tegelijkertijd in- en exterieur is: de formele kwaliteiten ervan kunnen niet worden losgekoppeld van de functionele en constructieve dimensies.

4. De Raad voor Europa verstaat onder ‘landschapsbescherming’ alle ‘activiteiten met het oog op het bewaren en de instandhouding van betekenisvolle of karakteristieke aspecten van een landschap, gerechtvaardigd omwille van de erfgoedkundige waarde die gegroeid is uit zijn natuurlijke samenstelling en/of menselijke tussenkomst’ (Conferentie van Firenze 2000).

5. Bekend zijn de door landschapsarchitect J.T.P. Bijhouwer ontwikkelde landschapstypen, zoals het rivieren-, esdorpen- en kampenlandschap, die vanaf de middeleeuwen en tot het eind van de negentiende eeuw zijn ontstaan. Deze beelden zijn ontleend aan specifieke perioden in de ontwikkeling van het landschap.

Figuur 15. Internationale perspectieven op landschap. Bron: Selman (2006)

| Initiatief | Geografische scope | Type(n) landschap | Beleidsmatig perspectief |
|--|---------------------|---|---|
| Werelderfgoedconventie (UNESCO) | Mondiaal | Landschappen van uitzonderlijke universele betekenis | Bescherming van natuurlijk en cultureel erfgoed |
| Europese Landschapsconventie (Raad van Europa) | Europa | Alle landschappen: ruraal, urbaan, alledaags, bijzonder | Beschermen, beheren en ontwikkelen van landschap |
| Beschermde gebieden, categorie v – Beschermde landschap (IUCN) | Nationaal/regionaal | Belangrijke rurale cultuurlandschappen | Duurzame ontwikkeling en versterking van natuurlijke en culturele waarden |

Ten tweede kent het (beschermd) landschap meerdere gebruikers, die alle eigen opvattingen hebben over de inrichting, het gebruik en beheer ervan. Het bereiken van overeenstemming tussen actoren is daardoor problematisch. Daarbij bezit geen enkele autoriteit bevoegdheden die het gehele landschap aangaan. Vaak doorkruist het landschap vele bestuurlijke, beleidsmatige en juridische grenzen.

Ten derde geschiedt landschapsbehoud veelal vanuit historische referentiebeelden en -typen, die op gespannen voet staan met actuele ontwikkelingen.⁵ Het terugrijpen op het verleden hangt samen met het feit dat behoudsinitiatieven vaak zijn gericht op redding van traditionele landschappen die op het punt staan te verdwijnen. Vanuit deze ‘vijf-voor-twaalfgedachte’ kan een fixatie op historische episoden in de landschapsontwikkeling gemakkelijk leiden tot statische beelden, die de doorlopende en dynamische interactie tussen mens en natuur op harmonische wijze ‘verstillen’. Afgezet tegen deze ideaaltypische referenties worden hedendaagse landschapsontwikkelingen vaak geïnterpreteerd als verarming, uniformering of achteruitgang (Lörzing 2001).

Landschapsbehoud is niet alleen een complexe, maar ook een paradoxale opgave. Traditionele cultuurlandschappen zijn immers het onbedoelde bijproduct van een functionele omgang met het land door eigenaren en gebruikers. Vervolgens wordt die uitkomst geïdealiseerd, en inzet van een behoudsinitiatief waarin op zoek wordt gegaan naar mogelijkheden om de traditionele functies en gebruiken te versterken. Die zijn in de huidige tijd echter veelal verloren gegaan, of staan sterk onder druk (Selman 2006).

Landschapselementen die niet meer steunen op een functie in het landschap of het landgebruik, zijn in principe altijd in hun voortbestaan bedreigd. Het behoud ervan onder moderne omstandigheden komt in feite neer op speciale beheermaatregelen, tenzij het om elementen gaat waaraan een nieuwe functie kan worden gegeven die niet in strijd is met de oorspronkelijke. Het landschappelijk erfgoed kan in dat geval gebaat zijn bij ruimtelijke ontwikkeling of vernieuwing. Een nieuwe ruimtelijke drager kan voorzien in een nieuwe functie of een economische impuls geven voor behoud van

het landschap. Uitgaande van het idee dat ieder cultuurlandschap een levend landschap is, dat continu wordt bewerkt en bewoond, is behoud van de karakteristieke landschappelijke samenhang en kwaliteit alleen realiseerbaar door ook de functies en activiteiten die het landschap 'dragen' mee te nemen in de behoudsdoelstelling(en). Volgens Antrop (2005: 31) impliceert het behoud van historische cultuurlandschappen het beheersen van de functionaliteit ervan in een dynamische ruimtelijke context.

Door functionele veranderingen is het landschap voortdurend in beweging, met een veranderend gebruik en andere aanblik tot gevolg. Landschapsvormende krachten zijn er in vele soorten en maten. Zo trekken politiek-bestuurlijke, sociale en economische ontwikkelingen 'vaak in combinatie met technische vindingen en hun maatschappelijke doorbraak, diepe sporen in het landschap' (Sijmons 2002: 48). Denk bijvoorbeeld aan de technologische (r)evoluties in het boerenbedrijf, die de organisatie en inrichting van het landschap in de afgelopen decennia ingrijpend hebben veranderend. Daarnaast verandert het landschap van karakter door geplande (en soms ongeplande) ontwikkelingen als verstedelijking (woonwijken, recreatiegebieden, infrastructuur) en landinrichting. Maar ook kleinschaliger veranderingen in de (agrarische) bedrijfsvoering en functies zijn van invloed op het landschap. Zo is het handelen van grondeigenaren zeer bepalend voor de aanblik van het landschap; zij bepalen immers sterk het gebruik van de grond. Nieuwe eigenaren zorgen voor een ander type landschap (Pols e.a. 2005). Denk aan de transformatie van boerenbedrijven in woonhoeves en de opkomst van de paardenhouderij in het buitengebied.

Landschapsveranderingen kunnen leiden tot veroudering, bijvoorbeeld wanneer er functieverlies is, en tot disfunctionering, bijvoorbeeld als het type of de intensiteit van het grondgebruik niet past bij het karakter van het landschap. Zo kan veroudering optreden wanneer houtwallen en kleinschalige landschapselementen door modernisering van het agrarisch bedrijf niet langer onderhouden (kunnen) worden, omdat ze niet passen in de bedrijfsvoering. Disfunctionering kan haar oorzaak hebben in recreatieve ontwikkelingen die niet passen in de bestaande schaal en structuur van het landschap (Wood & Handley 2007).

Lang niet alle landschapsveranderingen zijn met overheidsbeleid te beïnvloeden. Zelfs als wordt geprobeerd het landschap in een bepaalde historische staat te bewaren, zullen hooguit enkele gevolgen van veroudering en disfunctionering kunnen worden tegengegaan, vele andere niet. Hierdoor zullen continu keuzes moeten worden gemaakt: wat wordt beschermd en wat niet? Daarmee is landschapsbehoud een veel dynamischer activiteit dan veelal wordt verondersteld (Renes 1999).

Beschermingsbeleid

Het dynamische karakter van de interactie tussen mens en natuur maakt 'strikte' landschapsbehoud tot een haast onmogelijke opgave. Sijmons (2002)

stelt dan ook dat strikt landschapsbehoud bij veranderend grondgebruik een moeilijkheidsgraad heeft die eerder is te vergelijken met het bewaren van historische interieurs dan met het bewaren van stads- en dorpsgezichten. Volgens de IUCN (1994) is het doel voor beschermde landschappen daarom niet behoud op zich, maar het zó managen van verandering dat de (h)erkende kwaliteiten van het landschap voor toekomstige generaties bewaard blijven. Ontwikkelingen worden dus niet bij voorbaat tegengehouden, maar aangepast aan de draagkracht en opnamecapaciteit van een gebied. Deze strategie van 'aangepaste ontwikkeling' vertoont overeenkomsten met het Nederlandse Belvedereadagium 'behoud door ontwikkeling', dat ook voor de Nationale Landschappen van toepassing wordt verklaard. Desondanks is er een subtiel, maar belangrijk nuanceverschil: de filosofie van de IUCN is eerder te omschrijven als 'behoud *in* ontwikkeling', waarbij doelstellingen voor behoud vooropstaan en ontwikkelingen (sociale en economische revitalisering) noodzakelijk worden geacht om deze te realiseren (Brown e.a. 2005).⁶

Aan de realisatie van de IUCN-doelstelling is een driedelige opgave verbonden, namelijk het in goede banen leiden van zowel de interne als externe druk op het landschap en het bevorderen van een aangepaste omgang van bewoners en bezoekers met het landschap. Interne druk op een beschermd landschap ontstaat bijvoorbeeld door de bevolkingsgroei in het gebied zelf, met een groeiende vraag naar woningen en bedrijven (en andere vormen van lokale economische ontwikkeling) als resultaat. Dit kan leiden tot weliswaar kleinschalige, maar desondanks ongewenste aanpassingen in de landschappelijke samenhang en structuur van het gebied. Daarom dient ófwel te worden ingezet op het zoveel mogelijk tegengaan van deze druk, ófwel op het zodanig aanpassen dat de effecten ervan geen schade opleveren of juist versterkend zijn voor het landschap. Dit laatste kan bijvoorbeeld door vrijkomende boerderijen te hergebruiken voor niet-agrarische doeleinden. Economische vitaliteit (nieuwe werkgelegenheid) en ruimtelijke kwaliteit (behoud van karakteristieke gebouwen) kunnen dan samengaan.

Externe druk kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de uitvoering van projecten die een nationaal belang dienen, zoals de aanleg van infrastructuur, mijnbouw en militaire activiteiten, maar ook van verstedelijkingsplannen van omliggende gemeenten en grootschalige dag- en verblijfsrecreatie. Deze druk dient zoveel mogelijk te worden geweerd, om zo grootschalige landschapsveranderingen tegen te gaan. Omdat het landschap in hoge mate het bijproduct is van de wijze waarop het land wordt gebruikt, is het bovendien noodzakelijk om het type grondgebruik af te stemmen op de draagkracht van het landschap, zodat instandhouding van de landschappelijke kwaliteit gewaarborgd is. Dit geldt eveneens voor de wijze waarop bezoekers (toeristen, recreanten) van het landschap gebruikmaken; zo is bekend dat grootschalige dagrecreatie verstorend kan werken op het landschap. Daarom dient te worden ingezet op het bevorderen van een 'aangepaste omgang' met het landschap.

6. Voor een deel is dit nuanceverschil te verklaren vanuit de specifieke culturele context in Nederland. Anders dan in veel West-Europese landen werd en wordt het Nederlandse landschap maakbaar geacht. De Nederlandse identiteit is in dat verband geen afgeleide van het landschap maar omgekeerd: het landschap is het resultaat van een veranderde identiteit. De nadruk die in het Nederlandse landschapsbehoud wordt gelegd op 'verandering' en 'ontwikkeling' illustreert tevens het toegenomen belang van het transformatieparadigma in de monumentenzorg en natuurbescherming. Dit gaat ten koste van het aloude conserveringsparadigma dat in andere landen domineert, en dat gestoeld is op het idee dat cultureel en natuurlijk erfgoed bestaat uit een verzameling statische, onvervreembare objecten en structuren, die oneigentijds en per definitie anders zijn. Dit erfgoed moet worden bewaard door nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk tegen te houden (Kolen 2006).

Voor deze drieledige opgave heeft de overheid drie typen beleidsinstrumenten tot haar beschikking, namelijk regulerende, stimulerende en voorlichtende instrumenten, ofwel ‘wortel, stok en preek’ (zie figuur 16). Bij stimulerende maatregelen kan worden gedacht aan financiële tegemoetkomingen, belastingvoordelen en subsidies, maar ook aan het afsluiten van beheercontracten die een bepaald gewenst gebruik van het land(schap) bevorderen. Regulerende maatregelen zijn onder andere het vastleggen van functies in lokale en regionale ruimtelijke plannen (toelatingsplanologie) en het zoneren van gebieden, bijvoorbeeld door het afstemmen van de recreatiedruk op de ecologische kwetsbaarheid van het landschap. Voorlichtende maatregelen, tot slot, omvatten een breed scala van instrumenten, zoals het geven van informatie, demonstratie van *best practices* en het opzetten van expertisenetwerken.

Het reguleren van de interne druk op een beschermd landschap gebeurt veelal door het opstellen en uitvoeren van een management- en beheerplan. Daarin worden maatregelen opgenomen om de voor het landschapsbehoud gewenste vormen van grondgebruik te stimuleren en kenmerkende landschappelijke structuren te onderhouden. De externe druk wordt vaak -gereguleerd met de inzet van planologische en wettelijke maatregelen in het kader van de ruimtelijke ordening. Daarbij ligt het accent op het beperken, terugdringen of zelfs verbieden van activiteiten die de doelstelling van landschapsbehoud in de weg staan. Het bevorderen van een aangepaste omgang met het landschap wordt overwegend ingevuld met het geven van voorlichting, het verstrekken van subsidies voor duurzame ontwikkeling, het stimuleren van *best practices* op het gebied van landschapsbehoud, het vermarkten van gebiedskwaliteiten en het instellen van kwaliteitsteams voor de beoordeling van projecten (welstandscommissies). De perceptie van een gebied, communicatie en de mogelijkheden tot participatie beïnvloeden in belangrijke mate de publieke acceptatie van de status ‘beschermd landschap’ (Schenk e.a. 2007).

Beleidsdilemma's

Over hoe solide beleid kan worden gevoerd voor beschermde landschappen lopen de meningen uiteen; er is in elk geval geen algemeen heersende opinie. De toegepaste mix van beleidsmaatregelen hangt sterk samen met de landschappelijke problematiek van het gebied in kwestie en de wettelijke, politieke en bestuurlijke context waarin het beleid vorm moet krijgen. Er zijn wel enkele randvoorwaarden te noemen die van belang zijn voor een effectieve realisatie van het beleid, namelijk de bestuurlijke en wettelijke organisatie van het landschap, het gehanteerde beschermingsregime, de toegepaste maatregelen voor het management en beheer en tot slot de financiering van deze maatregelen (Brown e.a. 2005; Lucas 1992; Phillips 1998a).

De bestuurlijke organisatie van een beschermd landschap bepaalt enerzijds het draagvlak voor landschapsbehoud. Voor een effectief beleid is

Figuur 16. Beleidsinstrumenten en planvormen voor beschermde landschappen

| Opgave | Instrumentarium | Planvorm |
|------------------------------|-----------------|------------------|
| Geleiden interne druk | Stimulerend | Beheerplan |
| Geleiden externe druk | Regulerend | Bestemmingsplan |
| Bevorderen aangepaste omgang | Voorlichtend | Communicatieplan |

immers de medewerking van betrokken overheden, organisaties en grondeigenaren in de regio noodzakelijk. Anderzijds zijn de bestuurlijke organisatie en de wettelijke verankering van invloed op de autonomie van het landschap, en daarmee op de mogelijkheid om langetermijnmaatregelen en activiteiten te plannen en implementeren (Stoll-Kleemann & Welp 2006). Vanwege de eigendomssituatie worden de bescherming en het beheer van levende cultuurlandschappen veelal via indirecte instrumenten gestuurd, zoals planologische maatregelen, subsidies en regelgeving voor natuur- en landschapsbeheer en kennis en voorlichting.

De vormgeving van het beschermingsregime bepaalt de mate waarin de druk op een beschermd landschap effectief kan worden gereguleerd. Alleen bescherming is echter onvoldoende: landschapskwaliteiten moeten ook worden beheerd en onderhouden. In hoeverre dat effectief kan plaatsvinden, is afhankelijk van het management en beheer. In het verlengde daarvan is langetermijncontinuïteit in de financiering van maatregelen van belang; dit is bepalend voor de mate waarin behoudsdoelstellingen daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Aan de toepassing van beleid voor beschermde landschappen zijn enkele dilemma's en knelpunten verbonden. Deze houden verband met de hiervoor genoemde randvoorwaarden, in het bijzonder met de wijze waarop het landschap bestuurlijk en wettelijk is georganiseerd (centraal versus decentraal), hoe het beschermingsregime vorm krijgt (behoud versus ontwikkeling), het plannings- en beleidsproces wordt georganiseerd (integraal versus sectoraal) en hoe de uitvoering en financiering worden geregeld (publiek versus privaat). We lichten deze dilemma's hier achtereenvolgens kort toe.

Centraal-decentraal

Omdat de grond in beschermde landschappen grotendeels in private handen is, zijn de uitvoering en implementatie van het voorgestelde beleid sterk afhankelijk van het draagvlak in de regio. Publieke acceptatie van de aanwijzing tot beschermd landschap wordt algemeen gezien als een belangrijke succesfactor voor het beleid (Schenk e.a. 2007). Medewerking van lokale partijen (maatschappelijke organisaties, betrokken bestuurders en politici) en grondeigenaren is noodzakelijk om de gewenste behoudsdoelstellingen te kunnen realiseren. Dit schept een echter een beleidsdilemma, omdat de aanwijzing van beschermde landschappen vaak door een centrale overheid geschiedt (Illsey & Richardson 2004). Hoe kan de nationale regeringol

zodanig worden ingevuld dat een effectief beschermingsbeleid ontstaat met draagvlak in de regio?

Bij de beantwoording van deze vraag speelt de gekozen sturingsstrategie van de centrale overheid een essentiële rol. Wanneer zij kiest voor een hiërarchische en introverte opstelling, is de kans groot dat de aanwijzing, instelling en beheer van een beschermd landschap op verzet stuiten van regionale/lokale partijen. Confrontaties zijn dan niet uitgesloten, en de kans is groot dat de behoudsdoelen in gevaar komen. Een minder hiërarchische en meer open houding daarentegen, schept ruimte voor maatwerk, met aandacht voor de specifieke lokale en regionale omstandigheden, en kan zo het draagvlak ten goede komen. Tegelijkertijd neemt door decentralisatie de beleidsvrijheid voor lagere overheden echter toe, waardoor het behoud van beschermde landschappen minder gegarandeerd is. Door de versterking van taken en bevoegdheden op lagere bestuursniveaus kunnen overheidsplannen immers worden tegengewerkt. Daarnaast is draagvlak op een lager bestuurlijk niveau niet altijd gegarandeerd, omdat bewoners en grondeigenaren in een gebied sterk uiteenlopende visies kunnen hebben op de inrichting en het beheer van natuur en landschap (Van der Windt e.a. 2007).

Sinds de introductie van beschermde landschappen in Europa en daarbuiten, wordt met dit dilemma zeer uiteenlopend omgegaan. Desondanks zijn er in de gekozen benaderingen een aantal gemeenschappelijke karakteristieken te onderkennen. Zo worden beschermde landschappen in de meeste landen op nationaal niveau geïdentificeerd en geselecteerd door speciaal daartoe ingestelde commissies, die voorstellen doen en vervolgens betrokken regio's en hun partners consulteren. In de instellingsprocedures van beschermde landschappen wordt dan ook meestal uitgegaan van een 'tweetrapsysteem': nationale generieke wetgeving voor beschermde landschappen in combinatie met afzonderlijke wetten voor specifieke lokale of regionale aanpassingen.

De bestuurlijke structuren variëren sterk, maar in bijna alle gevallen worden vertegenwoordigers van nationale en lokale belangen in de landschappen bijeengebracht, soms in afzonderlijke gebiedsautoriteiten met vérgaande bevoegdheden op het terrein van ruimtelijke ordening, soms in lichtere, gemeentelijke samenwerkingsverbanden (Bishop e.a. 1998). Zodoende wordt getracht zowel nationale en regionale als lokale belangen mee te wegen bij de instelling, het behoud en beheer van beschermde landschappen. Niettemin blijven er belangenconflicten tussen het nationale en regionale/lokale belang bestaan. Deze conflicten worden in veel gevallen ad hoc opgelost, zonder vooraf vastgestelde richtlijnen hoe de balans te bewaren. Volgens Stedman (1998: 212) houdt dit verband met het gegeven dat geen enkele overheid tot nu toe in richtlijnen (of iets dergelijks) heeft aangegeven wat exact de nagestreefde balans is tussen nationale en lokale belangen.

Behoud-ontwikkeling

Bescherming van een landschap is als gezegd noodzakelijk om de juiste randvoorwaarden te creëren voor een effectief behoud van de gewaardeerde landschapskwaliteiten. Bescherming, niet alleen met ruimtelijke-ordeningsinstrumenten maar ook met sectorale instrumenten als natuurbescherming, brengt veelal restricties voor (toekomstig) grondgebruik met zich. In bestemmingsplannen kunnen aan functies bepaalde voorwaarden worden verbonden voor het grondgebruik. Zo kunnen schadelijke werkzaamheden als egaliseren en diepploegen worden tegengegaan en cultuurhistorische elementen worden beschermd. Tegelijkertijd is het echter zaak de sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid van het betreffende gebied in stand te houden en te versterken; het gaat immers om levende cultuurlandschappen, waarvan de functie en vorm sterk met elkaar zijn verweven. In sommige gevallen kan behoud samengaan met voortgezet, maar aangepast gebruik van bestaande functies, in andere gevallen moet worden gezocht naar nieuwe functies of gebruikers. Het hieruit voortvloeiende beleidsdilemma is in hoeverre het karakter van het landschap beschermd mag worden en in hoeverre dat ten koste mag gaan van de economische vitaliteit of leefbaarheid van het betreffende gebied.

Uit het perspectief van lagere overheden worden vérgaande inperkingen van de eigen beleidsverantwoordelijkheid, die door de centrale overheid zijn opgelegd, lang niet altijd gerechtvaardigd door de in de aangewezen beschermde landschappen aanwezige landschappelijke en/of ecologische waarden. Ditzelfde geldt voor lokale bewoners, in het bijzonder de agrariërs onder hen, die inperkingen van het grondgebruik en beperkende maatregelen op het terrein van ruilverkaveling of landinrichting vaak als ongewenst ervaren. Beperkingen in de externe productieomstandigheden (het landschap) resulteren in een ongunstige concurrentiepositie ten opzichte van andere agrariërs. Het bieden van compensatie voor gederfde inkomsten lijkt in zulke gevallen een voor de hand liggende strategie, maar deze wordt voorzover bekend niet of nauwelijks toegepast.

Tegelijkertijd kan een strikte bescherming van het landschap voor de agrarische sector ook voordelen hebben. Planologische duidelijkheid en stabiele grondprijzen zijn immers noodzakelijke voorwaarden voor de ontwikkeling van de grondgebonden landbouw. Ruimtelijk beleid kan daartoe ondersteunend zijn, mits de continuïteit op de lange termijn is gegarandeerd. Wettelijke bescherming is een middel om grondspeculaties te voorkomen en stabiele grondprijzen te waarborgen. Omgekeerd biedt een licht beschermingsregime veel ruimte voor economische ontwikkeling, met een snelle acceptatie van en draagvlak voor de status 'beschermd landschap' als resultaat, maar is het behoud onvoldoende gegarandeerd. De inrichting van het gebied zal in zo'n geval een snellere omlooptijd kennen. Programmatische veranderingen kunnen niet altijd worden opgevangen of ingepast in het bestaande landschap zonder verlies van samenhang en structuur. Desondanks is ontwikkeling niet uit te sluiten, en in veel gevallen ook wenselijk om nieuwe

economische dragers voor het landschap te kunnen vinden en beheer en onderhoud te kunnen plegen.

Integraal-sectoraal

In tegenstelling tot de natuur of landbouw is 'landschap' als zodanig geen functie. Het landschap heeft geen sectoraal maar overkoepelend, facetmatig belang, afhankelijk van de integratie van verschillende beleidsvelden (landbouw, natuur, recreatie, cultuurhistorie) en daaraan gekoppelde financieringsstromen. Veel projecten en plannen in het landschap worden echter voortgedreven door sectorale motoren. Vanwege de samenstelling van het landschap is daarnaast actieve medewerking nodig van grondgebruikers en eigenaars. Het behoud en de versterking van het landschap zijn dus sterk afhankelijk van de integratie van zowel de diverse belevingsvormen als de diverse strevingen (ruimteclaims) van betrokken bewoners en grondgebruikers. Daarbij komt dat beschermd landschap vaak niet los kunnen worden gezien van hun omgeving; ontwikkelingen buiten het begrensde landschap, zoals de aanleg van woonwijken, (snel)wegen en hoge objecten, beïnvloeden (op termijn) de situatie binnen het landschap. Tevens overschrijdt landschapsbescherming de grenzen van het voor dat beleid aangewezen gebied, en omvat vele, zo niet alle beleidsterreinen van de overheid, die zowel binnen als buiten het gebied op elkaar moeten worden afgestemd. Beleidscoördinatie tussen overheidslagen binnen en buiten beschermd landschap is dan ook van essentieel belang.

Hoewel de behoefte aan integraal, gebiedsgericht beleid groot is bij het behoud van cultuurlandschappen, is dit geen gemakkelijke opgave. Integendeel, de benodigde administratieve, politieke, juridische en financiële afstemming is omvangrijk en complex. Dit is zeker het geval wanneer het betreffende landschap geen zelfstandige gebiedsorganisatie of autoriteit kent en betrokken gemeenten moeten samenwerken. Er is dan geen duidelijke 'opdrachtgever' en veel is afhankelijk van de medewerking van publieke en private partijen.

Deze met integratie gepaard gaande complexiteit heeft een aantal oorzaken, in de eerste plaats het daadwerkelijk realiseren van sectoroverschrijdende doelen ten behoeve van het landschap. Dat vergt tijd. Veel bestuurlijke organisaties zijn sectoraal ingericht, en in de uitvoering van het beleid moet vaak worden samengewerkt met betrokkenen die de benodigde attitudes of competenties voor gebiedsgericht werken (nog) niet hebben ontwikkeld. Ten tweede vereist integraal en gebiedsgericht werken niet alleen een aanpassing van structuren, maar ook van culturen en attitudes. Ook deze structuraanpassingen en cultuurveranderingen vergen tijd én geld.

Integratie van beleid gaat ook samen met een toename van de complexiteit in de besluitvorming. In een verkenning van Europees beleid voor beschermd landschap constateert Hamin (1997: 355) dat deze toename samenhangt met de hoeveelheid van (soms conflicterende) doelstellingen voor een beschermd landschap.

Vanwege het complexe karakter van integraal, gebiedsgericht beleid wordt in veel beschermd landschap in Europa teruggegrepen op een sectorale bescherming van het landschap, bijvoorbeeld met hulp van natuurwetgeving. Dit biedt veel voordelen. Zo kunnen afstemming en integratie en de daarmee gemoeide tijd en moeite worden vermeden. Daarnaast biedt sectorale bescherming in veel gevallen meer rechtszekerheid en continuïteit, vanwege het juridisch 'harde' karakter; 'meer' dan bijvoorbeeld het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, waarbij telkens weer nieuwe belangen moeten worden afgewogen. Bovendien kan sectorale bescherming selectief en vaak onafhankelijk van gebiedsaanwijzingen worden toegepast. Desondanks kleven er ook nadelen aan een sectorale aanpak. Zo wordt het landschap opgedeeld en ontstaan aparte beschermingsregimes, met een planologisch-juridische lappendeken en versnippering tot gevolg (Fairclough 1999). De wens tot integraal gebiedsgericht beleid voor beschermd landschap 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?

Publiek-privaat

Naast de planologische bescherming is het beheer van beschermd landschap van belang. Beschermende – regulerende – maatregelen alleen zijn immers onvoldoende; ze dienen gekoppeld te worden aan maatregelen om de gewaardeerde landschapskwaliteiten ook daadwerkelijk te onderhouden of realiseren. Zonder blijvend onderhoud zullen cultuurlandschaps-elementen verdwijnen. De effectiviteit van het beheer bepaalt de mate waarin het bestaand grondgebruik kan worden aangepast aan de beoogde behoudsdoelstelling(en). Een daarmee samenhangend dilemma is echter in hoeverre en met welke middelen publieke landschapsdoelen op particuliere grond gerealiseerd kunnen worden. En in het verlengde daarvan: in hoeverre is de realisatie van die doelen een publieke dan wel private aangelegenheid? Hoewel het landschap, opgevat als een gebied zoals dat door mensen wordt waargenomen en waarvan het karakter wordt bepaald door de interactie tussen mens en natuur, bij uitstek een collectief goed is dat iedereen toebehoort, is de productie ervan in hoge mate de optelsom van private beslissingen op het niveau van de eigen kavel of gronden.

De overheid heeft twee instrumenten tot haar beschikking om doelstellingen voor landschapsbehoud te realiseren: aankoop van gronden en subsidies. Het aankopen van grond is echter kostbaar en wordt daarom meestal zeer beperkt toegepast, bijvoorbeeld bij de verwerving van unieke landschappelijke elementen of objecten. Zeker in gebieden met een hoge verstedelijkingsdruk, is de grondprijs vaak te hoog om het landschap door aankoop te beschermen. In de meeste beschermd landschap is aankoop enkel gericht op specifieke natuurgebieden. Ook in Nederland beperkt de overheid aankoop hoofdzakelijk tot de Ecologische Hoofdstructuur. Zij koopt daarvoor traditioneel de gronden aan en geeft die vervolgens

in beheer aan een particuliere natuurbeschermingsorganisatie (Segeren e.a. 2005). De hoge kosten van grondaankoop, zeker bij stijgende grondprijzen, stelt beperkingen aan de inzet van beschikbare budgetten. Naast natuur, koopt de overheid immers ook grond aan voor nationale water- en infrastructuurprojecten.⁷

Naast aankoop van gronden, dat in feite slechts voor de realisatie van natuurdoeleinden wordt toegepast, is subsidiëring van landschapsbeheer een belangrijk, maar onzeker middel. De inzet van subsidies is bedoeld om natuur en landschap als strategisch leidmotief voor de bedrijfsvoering te garanderen. Zodoende kunnen de publiek gewenste landschapsdoelen op particuliere grond worden gerealiseerd. Hoewel subsidiëring een beproefde en redelijk succesvolle strategie is bij landschapsbehoud, kleven er ook enkele nadelen aan. Zo worden subsidies toegekend op vrijwillige basis. Dit brengt met zich dat het moeilijk is integraal en op de lange termijn beleid te voeren. Een andere factor die daaraan debet is, is het achterblijvende landbouwbeleid op Europees en nationaal niveau. Hoewel diverse voornemens zijn geuit om dit beleid te veranderen in de richting van een versterking van de functie 'natuur en landschap', gaan de veranderingen minder snel dan gesuggereerd. Tevens zijn subsidies versnipperd in potjes voor allerlei deelaspecten betreffende cultuurhistorie, natuurbeheer, landschapsbeheer, enzovoort. Naar verhouding levert beheer voor veel boeren ook slechts een geringe bijdrage aan het inkomen. Dit leidt ertoe dat de meeste boeren eenzijdig gericht blijven op voedselproductie en geen strategische keuze maken voor een bedrijfsontwikkeling waarbij natuur en landschap leidend zijn. Daarnaast is het beleid nog altijd gericht op sectorale en individuele doelen in plaats van collectieve en integrale doelen op landschapsniveau. Tot slot bestaan er vragen over de effectiviteit van agrarisch natuur- en landschapsbeheer in situaties en op plekken waar de landbouw als belangrijkste grondgebruiker aan belang heeft ingeboet (Segeren & Daalhuizen 2006).

Hoewel publieke aankoop of beheer van gronden een effectieve strategie is voor een duurzaam behoud van het landschap, en in veel beschermde landschappen wordt nagestreefd, is het eveneens een dure aangelegenheid die niet in alle gevallen soelaas biedt. Evenmin is overheidsinterventie en management in beschermde gebieden altijd even efficiënt en innovatief (Soll-Kleemann & Welp 2006). Gegeven de beperkte overheidsbudgetten worden in veel beschermde landschappen private initiatieven en investeringen noodzakelijk geacht om beheer en onderhoud te financieren. In dat verband wordt landschap opgevat als product van waardevermeerdering en -creatie. Zo kan de functie die het landschap voor bewoners en bedrijven heeft, positieve effecten voortbrengen in andere sectoren. Landschap is bijvoorbeeld van invloed op het vestigingsklimaat. Investeren in landschap kan baten opleveren voor het woongenot, de recreatie en de 'vererving' van cultuurwaarden (LNV 2007).

De vraag is echter hoe de private investeringen toe te delen aan het verwezenlijken van publieke doelen. Zo beperken vereveningsconstructies

7. Daarom vaart de Nederlandse overheid sinds enkele jaren bij het inrichten van gronden voor natuur een nieuwe koers. Zij koopt zelf minder grond aan en steunt in plaats daarvan particulieren die hun grond een natuurbestemming geven. Iedere hectare met natuur die de overheid op deze manier niet zelf hoeft te kopen, levert haar een forse kostenbesparing op.

(rood voor groen) zich zowel binnen als buiten Nederland veelal tot het niveau van één exploitatiegebied ('binnenplans'). Daarin worden rode en groen-blauwe functies opgenomen, waardoor een uitruil kan plaatsvinden tussen financieel positieve saldi uit onderdelen binnen een gebiedsontwikkeling en financieel negatieve saldi elders binnen hetzelfde gebied. Verevening op regionale, landschappelijke schaal ('buitenplans'), waarbij financieel positieve saldi uit een gebiedsontwikkeling worden gebruikt voor de financiering van landschap dat een functie heeft voor meer dan één exploitatiegebied, komt nauwelijks voor. Voorts ontbreekt het vaak aan beleid om private partijen langdurig aan beschermde landschappen te binden, en worden ze onvoldoende gemobiliseerd om daadwerkelijk te investeren in het landschap (Zupancic-Vicar 1997: 152). Tevens ontbreken de nodige financiële randvoorwaarden (belastingvoordelen) om private investeringen in landschap te bevorderen, en is de continuïteit van private investeringen onvoldoende gewaarborgd, wat negatieve gevolgen heeft voor het beheer.

Synthese

In dit hoofdstuk is op basis van een internationale verkenning van het verschijnsel 'beschermd landschap' beschreven welke onderwerpen de aandacht verdienen bij de analyse van de buitenlandse casussen (zie het volgende hoofdstuk). Beschermde landschappen (IUCN-categorie v) kennen vanwege hun multifunctionele samenstelling en privaat gebruik een andere vorm van bestuur, bescherming en beheer dan beschermde natuurgebieden (IUCN-categorie I en II). Het doel van beschermde landschappen is om door het bevorderen van een aangepaste ontwikkeling de landschappelijke samenhang en karakteristiek van het gebied te behouden. De opgave die daarmee samenhangt, is gericht op het zó managen van (vaak functionele) veranderingen in het grondgebruik dat de gewaardeerde landschappelijke kwaliteiten behouden blijven of worden versterkt. Er zijn vier randvoorwaarden om deze opgave effectief te kunnen uitvoeren: een op maat gesneden bestuurlijke en wettelijke organisatie van het beschermd landschap, een solide beschermingsregime, adequate maatregelen voor het management en beheer en tot slot continuïteit in de financiering. Op basis hiervan zijn enkele beleidsdilemma's verkend die spelen bij beschermde landschappen.

De wijze waarop het bestuur van een beschermd landschap is georganiseerd (centraal-decentraal), bepaalt sterk hoe nationale belangen worden meegewogen in regionale of lokale planvormingsprocessen en, in het verlengde hiervan, het draagvlak voor landschapsbehoud. Medewerking van betrokken overheden, organisaties en grondeigenaren in de regio is noodzakelijk voor effectief beleid. Dit vraagt om decentrale beleidsvoering. Desondanks is centrale interventie soms noodzakelijk om nationale belangen veilig te stellen, bijvoorbeeld wanneer er regionale of lokale conflicten zijn of het landschapsbelang in gevaar komt. Vanwege het samengestelde en multisectorale karakter van het landschap is integratie van beleid nood-

zakelijk om de behoudsdoelstellingen effectief en gebiedsgericht te kunnen realiseren. De inhoudelijke en procesmatige vormgeving van zulk beleid is echter complex vanwege de daarmee samenhangende afstemmingsproblematiek tussen verschillende, sectorale beleidsvelden (natuur, landbouw, recreatie en cultuurhistorie). Daarom is sectorale bescherming van het landschap soms noodzakelijk om specifieke landschappen op lange termijn te kunnen behouden.

Vanwege de eigendomssituatie worden de bescherming en het beheer van levende cultuurlandschappen veelal via indirecte instrumenten gestuurd, meestal met planologische maatregelen, subsidies en regelgeving voor natuur- en landschapsbeheer, en kennis en voorlichting. Sectoraal beleid waaraan middelen voor grondverwerving worden gekoppeld, is echter het 'hardst'. Het aankopen van gronden in beschermd landschappen wordt vanwege de kosten alleen in speciale gevallen en voor speciale gebieden toegestaan. Hoe de bescherming (behoud-ontwikkeling) vorm krijgt, bepaalt in hoeverre de druk op een beschermd landschap effectief kan worden gereguleerd zonder dat de sociaaleconomische vitaliteit en leefbaarheid worden aangetast. Alleen bescherming is echter onvoldoende. Landschapskwaliteiten moeten ook worden onderhouden. De vormgeving van het management en beheer beïnvloedt de mate waarin het bestaand grondgebruik kan worden aangepast aan de beoogde behoudsdoelstellingen. In het verlengde hiervan bepaalt de financiering van het beschermd landschap (publiek-privaat) in hoeverre de beoogde plannen en projecten ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Hoewel publieke financiering zeer effectief is, wordt zowel vanwege de beperkte overheidsbudgetten als de betrokkenheid van private partijen gezocht naar publiek-private en private investeringen.

Europese landschapsparken

In dit hoofdstuk gaan we na hoe het behoud van cultuurlandschappen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland vorm krijgt. Binnen Europa bezitten deze landen de meeste beschermde landschappen: circa 40.000 vierkante kilometer in elk land (Aitchison 1993). Daarnaast is in deze landen, door de jarenlange ervaring met beschermingsbeleid, veel kennis opgedaan over het behoud van cultuurlandschappen, en is hierover de nodige literatuur verschenen (Besio 2003; Prieur 2003; Schröder 2005).

Concreet belichten we de *National Parks* in het Verenigd Koninkrijk, de *Naturparke* in Duitsland en de *Parcs Naturels Régionaux* in Frankrijk. Er is gekozen voor een specifieke gebiedscategorie, zodat de gebieden onderling goed zijn te vergelijken: beschermde landschappen volgens de eerder genoemde IUCN-categorie v. Deze landschappen vertonen, inhoudelijk en procesmatig, gelijkenis met de Nederlandse Nationale Landschappen.¹ Per land en park bekijken we wat de specifieke kenmerken zijn van de bestuurlijke organisatie, het beschermingsregime en het management en beheer. Daarna analyseren we het buitenlandse beleid voor beschermde landschappen op basis van de in het vorige hoofdstuk geschetste beleidsdilemma's.

Het Verenigd Koninkrijk: National Parks

Het Verenigd Koninkrijk kent een strikte scheiding tussen natuurbeleid en (cultuur)landschapsbehoud.² Het behoud van cultuurlandschappen is er in 1949 bij wet vastgelegd in de *National Parks and Access to the Countryside Act*. Deze wet maakt een onderscheid tussen National Parks (die voor een groot deel publiek toegankelijk moeten zijn en een sfeer van 'wildernis' uitstralen) en *Areas of Outstanding Natural Beauty* (AONB, die een veel lichter planologisch beschermingsregime en minder financiële middelen hebben, en een sfeer van 'lieftlijk' agrarisch cultuurlandschap uitstralen met een overwegend recreatieve functie voor stedelingen). De aanwijzing van een landschap tot National Park geschiedt via een voordracht van de Countryside Agency, een zelfstandige overheidsorganisatie die verantwoordelijk is voor het landschapsbeleid. De instelling van een Nationaal Park geschiedt door de betreffende minister (in 2007 van het Department of Environment, Food and Rural Affairs [DEFRA]). Het Verenigd Koninkrijk kent inmiddels veertien National Parks (tien in Engeland; twee in Wales en drie in Schotland).

Beleid

Het landschapsbeleid kent een traditie van ruim vijftig jaar. Sinds eind jaren vijftig van de twintigste eeuw zijn beschermde landschappen aangewezen;

1. Niet geheel toevallig verwezen de bedenkers van het concept 'nationale landschapsparke' in de jaren zeventig veelvuldig naar deze drie buitenlandse voorbeelden (ANWB 1971).

2. Deze casus is overwegend gebaseerd op de volgende bronnen: Bishop e.a. (1998); Brotherton (1982, 1994); Countryside Commission (1998a, 1998b); Countryside Commission & ANPA (1998); Countryside Commission & Countryside Council for Wales (1992); CNP (1999); Curry (1992); DEFRA (1997); DOE (1996); Evans (1992); Holdaway & Smart (2001); McCarthey e.a. (2002); McEwan & McEwan (1987); National Parks Review Panel (1991); Van Ravesteyn e.a. (2005); Steadman (1993).

grote gebieden waaronder ook landbouwgebieden en nederzettingen vallen. Deze bescherming was het resultaat van de naoorlogse consensus die bestond over het Britse platteland en het daar aanwezige nationale erfgoed.

Anders dan in Nederland zijn de National Parks geen strikt beschermde natuurgebieden. In het Verenigd Koninkrijk is er van oudsher een scherp onderscheid tussen natuurbeleid (gericht op het beschermen van soorten en geïnspireerd door wetenschappers) en landschapsbeleid (gericht op het genieten van de schoonheid van het landelijk gebied en geïnspireerd door kunstenaars). Natuurbescherming maakt wel onderdeel uit van het landschapsbeleid. Binnen de National Parks en de AONB zijn er dan ook (vaak kleine) gebieden (Specific Sites of Nature Conservation Interest [SSSI]) aangewezen als beschermd natuurgebied. De laatste tijd lijkt natuur (aangeduid als *biodiversity* en *wildlife*) meer gewicht te krijgen in National Parks.

De termen 'bescherming' en 'behoud' hebben in het Verenigd Koninkrijk een veel minder negatieve lading dan in Nederland. *Conservation* is een neutrale beleidsterm, die gebruik door de mens en economische ontwikkeling niet uitsluit en overwegend een zorgvuldige afweging van landschappelijke en economische belangen en een streven naar 'duurzame ontwikkeling' impliceert. Die belangenafweging is in het kader van de ruimtelijke ordening in handen van de lokale autoriteiten. Vooral bij de National Parks kijkt de nationale overheid wel nadrukkelijk mee over de schouder van de lokale overheden. In de AONBs is dit veel minder het geval; daar domineren lokale partnerschappen.

Doelstelling

De doelstellingen van de National Parks zijn vastgelegd in de *Environment Act* (1995). De tweeledige doelstelling die daarin is vervat (landschapsbehoud en bevordering van recreatie [publieke toegang]) hangt samen met de specifieke ontwikkelingsgeschiedenis van de Britse parken (zie ook 'Landschappelijke tradities' op pagina 104). Deze doelstellingen geven de National Parks een aparte status in het planningssysteem. Tussen beide doelstellingen bestaat een zekere spanning. De National Parks Policies Review Committee adviseerde in 1974 om bij eventuele belangenconflicten het landschapsbehoud voorrang te verlenen boven de recreatie. Inmiddels is deze prioritering bekend als het Sandford-principe.

In de *Environment Act* is – als aanvulling op de *National Parks and Access to the Countryside Act* van 1949 – nog een aparte verplichting opgenomen die de National Park Authorities (NPAs, zie verder) moeten uitvoeren. Het betreft de verplichting om het economisch en sociaal welzijn van de lokale gemeenschappen binnen de Nationale Parken te bevorderen. Omdat er geen substantiële financiële middelen aan mogen worden uitgegeven zijn de NPAs verplicht samen te werken met lokale autoriteiten en publieke organisaties die zich bezighouden met de promotie van economische en sociale ontwikkeling.³

3. De National Parks in Schotland vallen onder een andere wetgeving (*National Parks Act*, 2000). De doelstelling voor de Schotse parken is wat uitgebreider dan die voor de overige Britse parken. In Schotland is het beleid erop gericht om invulling te geven aan duurzame ontwikkeling. Economische, ecologische en sociaal-culturele doelen zijn in principe evenwaardig.

Gebiedsindeling

De meeste National Parks liggen in zogenoemde *upland areas*, hooggelegen gebieden met geaccidenteerd terrein. Deze gebieden worden in Europa tot de zogeheten *Less Favoured Areas* (LFAs) gerekend, omdat landbouw hier moeilijker te beoefenen is dan in de laagvlakten. Boeren kunnen sinds de jaren zeventig Europese en nationale subsidies krijgen om de gederfde inkomsten te compenseren (de 'bergboerenregeling').

De meeste parken kenden aanvankelijk relatief weinig externe verstedelijkingsdruk, maar de laatste decennia is dat veranderd door de sterke groei van de industriesteden. Een goed voorbeeld is het Peak District Park, dat de druk voelt van het uitdijende Manchester en Sheffield. Vergeleken met het sterk verstedelijkte zuidoosten zijn de parken geografisch en economisch marginaal te noemen: typische plattelandsgebieden met een lage bevolkingsgroei.

De omvang (en bevolkingsdichtheid) van de parken verschilt van 1.346 vierkante kilometer (Brecon Beans) tot 1.438 vierkante kilometer (Peak District). Binnenkort krijgt South-Downs ten zuidoosten van Londen waarschijnlijk de status van National Park, en dat zal dan het grootste National Park van het Verenigd Koninkrijk zijn. Hoewel de South-Downs direct na de oorlog al als potentieel National Park werd genoemd, kreeg het park toen, net als veel andere laagvlakten, alleen de lichtere planologische AONB-bestemming. De intensivering van de landbouw had destijds het recreatief potentieel van het gebied al gedeels aangetast. Ook zou de benoeming volgens betrokken partijen uit de landbouwsector een inperking betekenen van de economische ontwikkeling van de (productieve) landbouwsector. Inmiddels is de positie van de landbouw drastisch gewijzigd en heeft South-Downs door de verdergaande verstedelijking in de directe omgeving een grotere betekenis gekregen als recreatiegebied. Om die betekenis in de toekomst beter te waarborgen, heeft het DEFRA in 1999 alsnog besloten een aanwijzingsprocedure tot National Park op te starten.

Bestuurlijke organisatie

De gebiedsaanduiding tot National Park of AONB gaat in het Verenigd Koninkrijk altijd gepaard met de instelling van een gebiedsorganisatie.⁴ Ieder National Park kent daarom een National Park Authority (NPA). Dit bestuurlijk lichaam is belast met de realisatie en naleving van de doelstellingen, zoals vastgelegd in de *Environment Act* (zie ook 'Autonome gebiedsautoriteit' op pagina 130). Een NPA bestaat uit diverse leden, zowel afkomstig van nationale (een derde van het totaal) als lokale overheden (twee derde van het totaal), die worden aangewezen door de bevoegde minister.

Door de hybride status van de besturen kunnen er spanningen ontstaan tussen de vertegenwoordigers van de lokale/regionale belangen en die van de centrale overheid. In een onderzoek van het Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) uit 2002 wordt echter geconstateerd dat de afweging van belangen in het algemeen goed verloopt. Daarnaast kunnen

4. Deze aanduiding geschiedt binnen het wettelijk kader en onder auspiciën van de Countryside Agency.

LANDSCHAPPELIJKE TRADITIES

De oorsprong van een belangrijke beweging die heeft bijgedragen aan de instelling van National Parks in het *Verenigd Koninkrijk* is te vinden in het Lake District; vandaag de dag het meestbezochte National Park. De bekende achttiende-eeuwse dichter William Wordsworth was inwoner van dit gebied. In 1810 publiceerde hij de *Guide to the Lakes*, waarin hij stelde dat het Lake District in figuurlijke zin nationaal eigendom was van het Britse volk. Wordsworth stond met zijn romantische verheerlijking van het platteland niet alleen. De opkomst van de romantische beweging in de negentiende eeuw beïnvloedde de perceptie en waardering van het Britse platteland zeer sterk. De natuurlijke en culturele waarden moesten worden beschermd tegen de oprukkende verstedelijking, en de publieke toegankelijkheid moest worden veiliggesteld; de roep om openbaarheid was sterk. Tijdens de vooroorlogse periode werden de eerste ideeën voor National Parks geformuleerd. De instelling ervan werd echter bemoeilijkt door de slechte economische situatie. Direct na de oorlog werd het parkidee alsnog werkelijkheid. Het vormde de belichaming van de naoorlogse consensus over het Britse platteland als nationaal erfgoed.

Frankrijk kent een rijke landschappelijke traditie waarin het platteland (*la campagne*) door kunstenaars wordt verheerlijkt. Zij spelen een voortrekkersrol in de bescherming van landschappen. Niet alleen in de schilderkunst (School van Barbizon) en literatuur, maar ook in de geografie staat de landschappelijke verscheidenheid van het land centraal. Kenmerkend is bijvoorbeeld het werk van de geograaf Paul Vidal de la Blanche (1854-1918). Geografen uit zijn school legden nadruk op de verbondenheid van menselijke activiteiten met de natuurlijke omgeving. In het verlengde daarvan hadden zij veel aandacht voor de regionale uniciteit en variëteit aan landschappen, die het resultaat waren van specifieke regio- en cultuurgebonden *genres des vies*. Deze aandacht voor de plattelandscultuur en het daarmee samenhangende landschap is terug te vinden in de Franse *Parcs Naturels Régionaux*. Deze categorie kwam in de late jaren zestig uit de koker van de belangrijkste planningsautoriteit van de centrale overheid – DATAR – en vormde een reactie op twee ontwikkelingen, namelijk de (snelle) mechanisatie van de Franse landbouw en het groeiende milieubewustzijn. Door de mechanisatie verloren veel boerenbedrijven arbeidskrachten. De aandacht ging al snel uit naar de perifeer gelegen plattelandsgebieden die te kampen hadden met een krimpende bevolking en economische achteruitgang door marginalisering van de landbouw.

In de *Duitse* natuur- en landschapsbeleving speelt het archetype van het woud een centrale rol. Simon Schama laat in *Landschap en herinnering* (1995) zien hoe het woud altijd werd voorgesteld als de geboorteplaats van de Germaanse (en Duitse) psyche. Die psyche werd, althans sinds het eind van de negentiende eeuw toen Duitse (cultuur)historici belangstelling kregen voor het gevoelsleven en de mentaliteit van volk en vaderland, gezien als een oeroud landschappelijk gegeven. Veel vroege natuur-

er spanningen ontstaan tussen de verschillende doelstellingen van de National Parks, vooral tussen behoudsdoelen voor het landschap, waartoe de NPA wettelijk verplicht is, en het stimuleren van de economische ontwikkeling van de streek, waartoe de NPA een inspanningsverplichting heeft. In verschillende parken wordt aangegeven dat het in de praktijk lastig is om kwesties rond de sociaaleconomische toekomst van lokale gemeenschappen los te koppelen van de doelstellingen waarvoor de NPA wettelijk verantwoordelijkheid draagt. De NPA moet zowel controleren als initiëren en stimuleren. Gezien de specifieke ontwikkeling van de NPAs in het verleden, ligt de eerste rol ze duidelijk beter dan de tweede (zie 'Autonome gebiedsautoriteit' op pagina 130).

De NPA stelt iedere vijf jaar een managementplan op. Daartoe is ze per wet verplicht. In dit strategische plan worden de kansen en bedreigingen geïnventariseerd en wordt de toekomstvisie voor het park beschreven. Die visie dient vervolgens als leidraad voor het handelen van de NPA en andere betrokken autoriteiten en partners, en als opmaat voor meer concrete plannen en programma's. Diverse partijen worden betrokken bij de voorbereiding en opstelling van het plan. Inwoners van het park en geïnteresseerden kunnen deelnemen aan de bijeenkomsten die de NPA organiseert, evenals aan het maandelijke planningsoverleg. Desondanks is de NPA erg overheidsgericht, en vooral bezig om consensus te bereiken tussen de diverse betrokken overheden binnen en buiten het parkgebied (centrale overheid, departementen, agentschappen, lokale overheden, enzovoort). Het functioneren van de NPAs wordt voor 50 tot 60 procent gefinancierd door de centrale overheid. Daarbij wordt 75 procent van het budget direct naar de afzonderlijke NPAs (zie hieronder) gesluisd, terwijl de overige 25 procent wordt verdeeld onder de samenwerkende lokale autoriteiten.

Beschermingsregime

In het ruimtelijke ordeningsstelsel van het Verenigd Koninkrijk ligt de verantwoordelijkheid voor de planologische controle geheel bij de lokale overheid. Dat is geregeld in de *Town and Country Planning Act* van 1947. In het geval van de National Parks zijn de NPAs verantwoordelijk. Deze maken in opdracht van de *counties* structuurplannen en lokale plannen voor het hele parkgebied en geven de bouwvergunningen binnen het park af; ze doen dat in het algemeen selectief en terughoudend.

De feitelijke planologische controle van ontwikkelingen in het park geschiedt sinds enkele jaren aan de hand van een zogenoemd *Development Plan* (DP), dat zowel de strategische beleidsdoelen omvat als meer gedetailleerd beleid. Het DP geldt voor een periode van vijftien jaar en gaat gepaard met een jaarlijkse update van nog niet gerealiseerde beleidsdoelen. De AONBs hebben alleen een adviserende functie ten aanzien van het restrictieve beleid van lokale overheden en geven gemeenten gevraagd en ongevraagd advies. De nieuwe *Countryside and Rights of Way Act* (CROW) biedt de partnerschappen in AONBs nu wel de mogelijkheid om een *conservation board* in te stellen.

beschermers, onder wie Ernst Rudorff, legden een koppeling tussen een gezonde volksaard en een harmonisch landschap. Verstoring van het landschap zou tot een verstoring in de Duitse identiteit leiden. Het behoud van natuur en bouwkunst was een belangrijk onderdeel van het behoud van de Duitse identiteit als geheel. Natuurbescherming en monumentenzorg waren daarom nauw aan elkaar verwant. De Duitsers introduceerden voor deze activiteiten niet voor niets de overkoepelende term *Heimatschutz*. Na de Tweede Wereldoorlog raakte deze term enigszins omstreden vanwege de inhoudelijke beladenheid. Desondanks is de integratie van natuurbescherming, monumentenzorg en landschapsbehoud herkenbaar in het concept *Naturparke* dat dr. Alfred Toepfer in 1954 voorstelde. Toepfer zag als opgave en doel van de *Naturparke* de activiteit van natuur- en landschapsbescherming te verbinden met de recreatieve functie van het landschap.

De algemene doelen van landschapsbehoud zijn verankerd in het restrictieve ruimtelijk beleid voor de National Parks, dat burgers beperkt in de mogelijkheden voor verbouw, uitbreiding of nieuwbouw van huizen en bedrijfsgebouwen. Ruimtelijke ontwikkelingen, zoals woningbouw, zijn in de National Parks niet of nauwelijks toegestaan. Uitzondering vormen ruimtelijke ontwikkelingen van nationaal belang, en de uitbreiding van bestaande woningen en telecommunicatiemasten.

De nadruk op handhaving en controle wordt vooral afgedwongen door de centrale overheid. In een reeks van circulaires is aangegeven dat de controle van ontwikkelingen in de parkgebieden strikter dient te zijn dan daarbuiten. De selectiviteit in afgifte van bouwvergunningen hangt samen met de eerdergenoemde taakopvatting van de NPAs. Ze kennen een sterk regulerend karakter en bedrijven feitelijk toelatingsplanologie. De nationale overheid ondersteunt de NPAs in deze aanpak, getuige een circulaire (*planning policy guidance*) uit 1997. Daarin wordt gesteld dat het niet aan de NPAs is om de sociale en economische ontwikkeling van de parken te stimuleren of te wedijveren met agentschappen en organisaties die wel de bevoegdheden hebben om dat te doen. Dit lijkt overigens in tegenspraak met de verplichting die geldt voor het sociale en economische welzijn, zoals opgenomen in de *Environment Act*.

Sinds enkele jaren voert de Britse centrale overheid (onder het Labourbewind) een proces van regionalisering door. Veel overheidstaken worden overgedragen naar regio's in de vorm van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Het regionale schaalniveau wordt belangrijker in de ruimtelijke planning, ook voor natuur en landschap. Sinds de recente wijziging van het Britse planningssysteem (2004) zijn Regional Development Agencies opgericht, die regionale structuurplannen opstellen waarin de ruimtelijke toekomst van een breed scala aan functies (infrastructuur, landbouw, wonen) wordt vastgelegd. De NPAs worden geacht om input te leveren voor deze regionale structuurvisies. De lokale plannen dienen zich te conformeren aan de regionale structuurvisies.

Management en beheer

De NPA heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om invulling te geven aan zowel de doelstellingen op nationaal niveau (*Environment Act*) als de specifieke uitwerking daarvan op lokaal/regionaal niveau. Veel parken geven in hun managementplannen aan dat 'landmanagement' het belangrijkste middel is om de doelstellingen van natuur- en landschapsbehoud te realiseren.

Het belangrijkste instrument hiervoor is de reeds genoemde controlerende functie van het *Development Plan*. Daarmee kan zowel externe als interne druk op het park worden gereguleerd. Bouwaanvragen die strijdig zijn met het behoud van natuur en landschap worden afgewezen. Een ander instrument is het *Agri-Environmental Scheme*, dat met subsidies duurzame landbouw kan stimuleren (inmiddels *Environmental Stewardship Scheme*). Deze programma's vallen onder verantwoordelijkheid van de Rural Develop-

ment Service. Zij bevorderen met programma's een landbouwpraktijk met lagere productie die bijdraagt aan het behouden en verbeteren van het platteland. Deze programma's zijn specifiek gericht op National Parks en AONBS. De uiteindelijke aanpassing van landbouw wordt, evenals in Nederland, bepaald in individuele contracten op vrijwillige basis. Tot slot kan de overheid grond in het park aankopen en onder direct beheer van de NPA stellen. Verschillende NPAs doen dat inmiddels, gesteund door de nationale overheid en met gelden van het Heritage Lottery Fund.⁵

Samenwerking met andere institutionele grondbezitters in het park is essentieel om de behoudsdoelstellingen te realiseren. In het Verenigd Koninkrijk spelen particuliere natuur- en landschapsorganisaties een grote rol in het natuur- en landschapsbeleid. Inmiddels zijn de meeste particuliere organisaties uitgegroeid tot publieke instellingen met een groot draagvlak. Deze zijn qua ledenaantal en grondbezit een machtige factor. Zo heeft de National Trust bijna 3 miljoen leden en zo'n 240.000 hectare grond in bezit (merendeels in de National Parks). Niet alleen nationaal, ook lokaal zijn er veel organisaties actief op het terrein van natuur, landschap en erfgoed-behoud. Deze organisaties werken in de parken samen met de overheden en de NPAs en geven daarmee uitwerking aan het formele beschermingsbeleid. Ook bij het landschapsbeheer spelen maatschappelijke organisaties (beheer door vrijwilligers) en grondgebruikers een belangrijke rol.

Frankrijk: Parc Naturels Régionaux

Frankrijk kent sinds eind jaren zestig, dus iets later dan het Verenigd Koninkrijk, beschermde cultuurlandschappen, onder de naam *Parc Naturel Régional* (PNR).⁶ Deze gebieden zijn in 1967 per ministerieel decreet vastgelegd. Hoewel Frankrijk, conform de IUCN-categorie 'nationale parken' ook *Parc Nationaux* heeft die centraal worden aangestuurd en beheerd, zijn de PNR in belangrijke mate het resultaat van een bottom-upproces. Daarin verschillen ze ook van de National Parks in het Verenigd Koninkrijk, die meer centraal worden aangewezen en beheerd.

De PNR spelen in op lokale en regionale belangen en problemen en worden op subnationaal niveau aangestuurd. Opzet en uitvoering worden overgelaten aan departementen en gemeenten. De financiering van de PNR is niet nationaal georganiseerd, maar afhankelijk van meerdere subsidiebronnen. Er bestaan in 2007 45 PNRs, die circa 13 procent van Frankrijk (7 miljoen hectare) beslaan.

Beleid

De initiële agenda voor de PNR werd bepaald door regionale problematiek, voortvloeiend uit verschuivingen in de (landbouw)economie. Het primaire doel was de instandhouding of uitbreiding van het agrarisch gebruik. Gedurende de eerste fase van de PNR, tot aan het tweede decreet van 1975, lag de nadruk desondanks op het openhouden van de gebieden, de realisatie

5. Dit fonds is specifiek opgericht voor het behoud van natuur- en cultuurmonumenten en geeft ook gelden aan AONBS.

6. Deze casus is overwegend gebaseerd op de volgende bronnen: Alle & Bryant (2003); Allie-Pur e.a. (2003); Billet (1982); Bishop e.a. (1998); Buller (2000); Départements (1991); Dwyer (1991); ENF (2005); FPNR 2007; Gauthier (2005); La Freniere (1997); Lanneaux & Chapuis (1993); Szarka (2002).

van bezoekersfaciliteiten en de verbetering van bestaande infrastructuur. Het stimuleren van de sociaaleconomische ontwikkeling van de PNR was nauwelijks aan de orde, omdat dit feitelijk voorbijging aan de competentie en financiële capaciteit van de aangewezen managementteams.

Hierin kwam verandering toen het PNR-beleid als gevolg van politieke en bestuurlijke decentralisatie veranderde. In 1983 werden de administratieve en financiële controle van de staat naar de regio's verschoven. De PNR kregen daardoor een nieuw mandaat, met nieuwe financiële mogelijkheden. Daarnaast bood een verandering in de EU-landbouwpolitiek, halverwege de jaren zeventig, nieuwe mogelijkheden. Zo werd in het gemeenschappelijk landbouwbeleid een nieuwe categorie onderscheiden, namelijk die van de achtergestelde regio's (*Less Favoured Areas*-LFAs), waardoor directe, jaarlijkse subsidie aan (berg)boeren mogelijk werd. Doelstelling van de maatregel was het tegengaan van marginalisering van landbouwgrond, en in het verlengde daarvan het behoud van typerende cultuurlandschappen. Lange tijd was deze maatregel de enige in het landbouwbeleid met een territoriale dimensie. Sinds de jaren 1990 is dit type subsidies sterk in aantal en omvang gestegen.

Doelstelling

De PNRs kennen oorspronkelijk drie doelstellingen: de bescherming en het beheer van natuurlijke gebieden voor de bevolking van grote stedelijke gebieden, het behouden, stimuleren en ontwikkelingen van rurale activiteiten, en het beschermen van natuur en landschap. De tweede doelstelling hangt samen met de specifieke ontstaansgeschiedenis van de parken (zie ook de tekstbox 'Landschappelijke tradities'). In het meest recente decreet is de missie van de PNR in vijf punten omschreven: het beschermen van nationaal erfgoed, in het bijzonder door het beheer van natuur en landschap, het leveren van een bijdrage aan rationele regionale ruimtelijke planning, het stimuleren van economische, sociale en culturele ontwikkeling, het aantrekken, voorlichten en informeren van het publiek, en tot slot het verrichten van experimenteel of exemplarisch onderzoek.

In de meeste parken wordt de belangrijkste doelstelling economisch ingevuld: economische revitalisering van het park om de bevolking vast te houden en bezoekers aan te trekken. Economische structuurversterking is een randvoorwaarde voor (sociaal) gezonde plattelandsgemeenschappen, aldus het ministerie van Landbouw. De economische impuls dient ertoe om de bijzondere natuurlijke en culturele rijkdom van het gebied te beschermen en behouden, alsmede bezoekers voor te lichten over de omgang met die rijkdom. Sinds de jaren tachtig is er in de PNRs echter een trendbreuk waarneembaar. De focus van het beleid is verschoven van een agrarische structuurpolitiek naar gerichte ontwikkelingsprojecten, en van de realisatie van specifiek agrarische naar de integratie van esthetische, economische en ecologische doelen. Duurzame ontwikkeling als integratiekader staat prominenter op de agenda.

AUTONOME GEBIEDSAUTORITEIT

Met de introductie van de *Town and Country Planning Act* in 1947 ontstond er een dilemma voor de aansturing van de Britse National Parks. Hoewel verschillende adviescommissies aparte 'parkcommissies' hadden bepleit, die losstonden van de lokale politiek en belangen, had de wet uit 1947 de bevoegdheid voor planologische zaken op gemeentelijk niveau neergelegd. De toenmalige minister van Ruimtelijke Ordening, L. Silkin, stelde voor om de planning van de National Parks, conform de wet uit 1947, over te dragen aan de gemeenten, die vervolgens advies moesten vragen aan deze commissies (later Countryside Commission genoemd) wanneer het grootschalige ontwikkelingen betrof. Omdat de meeste parken meerdere gemeenten omvatten, werden gezamenlijke Planning Boards geïntroduceerd, bestaande uit leden van de gemeenteraden en de nationale overheid, die onafhankelijk van elkaar opereerden.

De eerste twee aangewezen parken (Peak en Lake District) kregen daarentegen commissies met onafhankelijke planologische bevoegdheden en de mogelijkheid om zelfstandig een stabureau in te stellen en aan te sturen. Bij de aanwijzing van de daaropvolgende parken – Snowdonia als eerste – stuitte dit echter op fel gemeentelijk verzet. Daarom werden Joint Advisory Committees ingesteld, die de feitelijke planologische bevoegdheden aan de gemeenten overdroegen. Gemeentelijke belangen domineerden. Dit zogenaamde Snowdonia-model liet weinig heel van de drie belangrijkste doelstellingen van de *National Parks Act* uit 1949, namelijk de instelling van onafhankelijke commissies, de aanstelling van een fulltime planningsfunctionaris en de planning van het park als een individuele, autonome entiteit.

In de praktijk bleek een relatief onafhankelijke parkautoriteit beter in staat om de doelstellingen van landschapsbehoud te realiseren dan een organisatie die sterk gebonden was aan het lokale bestuur. Regionale landschapsbelangen werden onvoldoende gewaarborgd. In de daaropvolgende decennia is door diverse wetswijzigingen en beleidsaanpassingen, en meest recent met de *Environment Act* (1995), alsnog de gewenste situatie bereikt voor alle National Parks. Inmiddels opereren de parken met zelfstandige planningsautoriteiten, die vrij verregaande bevoegdheden bezitten op het terrein van de ruimtelijke ordening. Dit model wordt inmiddels ook bepleit voor de AONBs, die zowel bestuurlijk als financieel minder sterk zijn georganiseerd. Tot op heden heeft dit pleidooi echter niet tot beleidsaanpassingen geleid.

Gebiedsindeling

De Franse parken liggen bijna allemaal in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid en relatief extensieve landbouw. Geografisch gezien zijn het heuvel- en bergachtige gebieden in het zuiden van Frankrijk. Hoewel enkele eerste-generatie PNRs zijn opgezet als recreatiegebieden voor de stedelijke agglomeraties (een trend die recent wordt gecontinueerd met de oprichting van vijf nieuwe parken in de Parijse regio), liggen de meeste van de grote PNRs in de armere rurale regio's (Morvan, Haute-Jura, Livradois Forez, Volcans d'Auvergne).

Van de oorspronkelijke twintig parken (eerste-generatie PNR), die tussen 1967 en 1980 zijn opgericht, laten elf een negatief migratiesaldo zien. Slechts twee parken, Luberon en Qeuras, kenden in die periode een bevolkingsgroei van respectievelijk 13 en 38 procent. Sociaaleconomische revitalisering van de parken heeft vooral als doel om de bestaande bevolking zoveel mogelijk in de gebieden te houden.

De omvang van de PNRs varieert enorm. Camargue bijvoorbeeld, omvat twee gemeenten, terwijl Vosges Massief bijna honderd keer zo groot is en verspreid is over drie verschillende regio's en vier departementen. Brière PNR, aan de Atlantische kust, strekt zich uit over 49.000 hectare, ruwweg één tiende van de omvang van Volcans d'Auvergne. Sommige parken zijn nauwelijks bewoond (1,5 inwoner per vierkante kilometer in het overzeese park Guyana), terwijl andere parken juist een hoge dichtheid kennen (190 inwoners per vierkante kilometer in Haute-Vallée de Chevreuse, nabij Parijs).

Bestuurlijke organisatie

De organisatie van de meeste PNRs bestaat uit een zogenaamd *Syndicat mixte*, een projectbureau waarin de overheid en maatschappelijke organisaties zijn ondergebracht. Lokale politici die de betrokken gemeenten representeren, alsmede leden van de departementale en regionale bestuurslagen hebben zitting in dit projectbureau. Het dagelijks beleid is in handen van een parkautoriteit (bestaande uit 15 tot 30 medewerkers), aangevoerd door een directeur die verantwoording aflegt aan het *Comité syndical*, bestaande uit enkele leden van het projectbureau en van gebruikersgroepen en enkele wetenschappelijk adviseurs.

Hoewel de nationale overheid niet direct betrokken is bij de PNR, dienen alle parken wel een handvest (*Charte*) op te stellen dat door de overheid, in het bijzonder het ministerie van Milieu, moet worden goedgekeurd voordat het park kan functioneren. Wanneer het park niet voldoet aan de gestelde doelen, zoals neergelegd in het handvest, kan de overheid besluiten om de parkstatus in te trekken. Hoewel dat machtsmiddel vooral preventief werkt, is het al eens toegepast. Daarmee is het PNR feitelijk een kwaliteitslabel dat wordt beheerd door het ministerie van Milieu. De opstelling van het handvest door de lokale gemeenschap (gemeenten, departementen of regio's) wordt beschouwd als de cruciale fase in de oprichting en vernieuwing van een PNR.

Wanneer de overheid een handvest goedkeurt, geldt het voor een periode van tien tot twaalf jaar. Het projectbureau is dan gerechtigd om het label 'PNR' te gebruiken.

In wettelijke zin is het handvest een contractuele onderneming, bestaand uit de volgende vier onderwerpen: maatregelen voor de bescherming, stimulering en het gebruik van het totale parkgebied of onderdelen daarvan, een plan voor het parkgebied waarin de bestaande en toekomstige (gewenste) situatie wordt beschreven, de status van de parkautoriteit en tot slot een actieprogramma met bijbehorende financiële onderbouwing.

Wanneer het handvest is goedgekeurd, hebben alle betrokken partijen de verplichting om de gestelde doelen en afspraken na te streven. De parkautoriteit adviseert op grond van het handvest op het gebied van planvorming, toetsing en inpassing van nieuwe ontwikkelingen in het landschap. Daarnaast geeft deze autoriteit inhoudelijk advies over duurzaam bouwen, duurzame ontwikkeling, waterbeheer, ecologisch beheer, enzovoort. Lokale ruimtelijke plannen dienen overeenkomstig het handvest te worden aangepast. Deze laatste verplichting is ingesteld met de *Landschapswet* uit 1992.

In bestuurlijke zin speelt het PNR een bijzondere rol bij de regionale gebiedsontwikkeling. De tijdelijkheid van het parkproject (tien tot twaalf jaar) schept een vrijwillig kader voor voortdurende onderhandelingen tussen gemeenten en regionale bestuurslagen over doelen en middelen, waardoor het beleid in een dynamisch perspectief komt te staan. Er is daardoor veel ruimte voor experimenten en het uittesten van nieuwe benaderingswijzen. Niet voor niets worden de parken in een recente evaluatie van het ministerie van Duurzame Ontwikkeling (MEDD) het 'publieke laboratorium voor de duurzame ontwikkeling' genoemd.

Het PNR vormt tevens een belangrijk instrument in de bevordering van goed bestuur en intergemeentelijke samenwerking op het Franse platteland. Uitvoerende bureaus, zoals de Parc Naturels Régionaux en de Espaces Naturels Régionaux, zorgen voor een sterk lokaal-bestuurlijk commitment en draagvlak bij doelorganisaties. Het PNR is een typisch product van de verschuiving in het Franse bestuur in de afgelopen decennia van een centralistisch governance model naar een territoriaal contractplanning model (Drewe 2002).

Beschermingsregime

PNRs zijn gebieden met een bijzondere bestemming en beheer. Ze zijn het belangrijkste instrument voor het regionale beleid voor natuur, landschap en recreatie. Het PNR heeft geen specifieke wetgeving op het terrein van natuur- en of landschapsbescherming, maar functioneert via intergemeentelijke coördinatie van bestaande, lokale bestemmingsplannen. Het handvest bevat evenmin een bindend, ruimtelijk plan. De parken werken als een regionaal agentschap, waarbij de parkautoriteit in nauw overleg met betrokken partijen (lokale en bovenlokale overheden en ngo's) richting geeft aan de ruimtelijke ontwikkeling.

Bescherming van ecosystemen, of fragmenten daarvan, geschiedt via een inventaris die wordt opgemaakt voorafgaand aan de instelling van een park. Wanneer specifieke soorten of gebieden beschermingsmaatregelen nodig hebben, dan kan dit door natuurreservaten aan te wijzen binnen de parkgrenzen. Binnen deze reservaten gelden vooral restricties voor het grondgebruik rond meren, moerassen, beken en andere ecologisch waardevolle gebieden.

Naast deze natuurlijke elementen wordt binnen de PNRs ook aandacht besteed aan culturele objecten, zoals regionale architectuur en historische en archeologische sites. Een aanvullend doel in de meeste parken is bescherming van het genetisch erfgoed van gedomesticeerde dieren en planten. Deze (neven)doelen worden bereikt binnen de (lokale) bestemmingsplanologie, waarin het belang van landbouw, recreatie en toeristische bedrijvigheid vooropstaat. De dominantie van deze sociaaleconomische doelstellingen reflecteert de gangbare mening van veel Fransen dat een intensief beheerd en gebruikt seminatuurlijk landschap te verkiezen is boven een volledig 'wild' of natuurlijk landschap.

Management en beheer

De parkautoriteit ontplooit in veel gevallen een scala aan activiteiten om enerzijds het natuurlijk en cultureel erfgoed te behouden, en anderzijds de economische ontwikkeling te stimuleren door een efficiëntere landbouw, recreatie en toerisme. Het realiseren van brede programma's voor behoud en bescherming van natuur en landschap is vrij moeilijk, omdat de regionale parkautoriteiten geen regulerende bevoegdheid en doorzettingsmacht hebben, zoals dat bij de Britse National Parks wel het geval is. Desondanks zijn er natuurreservaten opgericht en kwaliteitsteams van architecten gevormd die adviseren over gepaste bouwmethoden, en is in samenwerking met agrarische organisaties gemarginaliseerd land opnieuw geschikt gemaakt voor landbouw.

Ook worden er, ter stimulans van de recreatie, ontvangstruimtes voor bezoekers gebouwd, ecomusea opgericht waarin de streekgebonden woon- en werkwijzen worden getoond, infrastructurele verbeteringen doorgevoerd, en wordt gebouwd erfgoed gerenoveerd.

De rol van boeren bij het beheer van de PNR is essentieel. Zij worden dan ook intensief bij het beleid betrokken via allerlei programma's (*instruments pédagogiques*) ter bevordering van ecologische bedrijfsvoering en streekproductie. Veel hangt daarnaast af van de drijvende kracht van sterke bestuurders en de beschikbaarheid van financiële middelen. De PNRs worden gefinancierd door de betrokken gemeenten in het parkgebied, die gemiddeld genomen zorg dragen voor circa 12 procent van het totale budget, alsmede door andere lokale en regionale overheden en de centrale overheid. Daarnaast ontvangen veel parken cofinanciering van de EU in het kader van allerlei plattelandsprogramma's, zoals LIFE, LEADER en NATURA. Vooral deze laatste financieringsstroom wordt steeds belangrijker.

Duitsland: Naturparke

Duitsland kent sinds het eind van de jaren vijftig beschermde cultuurlandschappen, onder de noemer *Naturparke*.⁷ Naturparke zijn bijzonder waardevolle cultuurlandschappen die door een aparte gebiedsorganisatie worden beheerd. Duitsland had in 2006 in totaal 95 Naturparke, die circa 8,5 miljoen hectare omvatten (25 procent van de oppervlakte).

In Duitsland zijn natuur- en landschapsbehoud sterk met elkaar verweven. Zo is de belangrijkste wetgeving voor het cultuurlandschapsbehoud vastgelegd in een natuurbeschermingswet, de *Bundesnaturschutzgesetz* (1976, herzien in 2002).⁸ Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen *Naturschutzgebiete* (NSG), die tegen menselijke invloed beschermd worden; *Landschaftsschutzgebiete* (LSG), die vóór menselijk gebruik (recreatie) worden beschermd, en *Großschutzgebiete*. Deze laatste categorie omvat *Nationalparken* (overwegend NSG, natuur die weinig door mensen is beïnvloed), *Biosphärenreservats* (overwegend NSG óf LSG) en Naturparke (overwegend bestaande uit LSG met NSG). Landschapsbescherming is van toepassing op bijna een derde van het Duitse grondgebied, waaronder veel bos.

Beleid

Hoewel de Naturparke voortborduren op vooroorlogse ideeën over natuur- en landschapsbehoud – onder andere uitgedragen door de in 1909 opgerichte Verein Naturschutzpark – zijn ze in hoge mate het product van de naoorlogse West-Duitse welvaartsstaat. Het idee voor de instelling van Naturparke was een reactie op de sterk groeiende vraag naar recreatie in het buitengebied in de eerste naoorlogse jaren. De geestelijk vader van de Naturparke, dr. Alfred Toepfer, zag de parken als grootschalige en landschappelijke ontspanningsruimten voor de stedelijk-industriële samenleving.

Het sociale motief van ontspanning en vrijetijdsbesteding in een natuurlijke omgeving werd, op de golven van de naoorlogse West-Duitse welvaartsstaat, sterk benadrukt. Er werd uitgegaan van een toenemende bevolkingsgroei en -dichtheid, een levensstijl die steeds verder verwijderd raakte van de natuur, intensief en eenzijdig werk, arbeidstijdverkorting en een grotere mobiliteit. Geholpen door financiële steun en richtlijnen van de Bondsregering gingen verschillende deelstaten na 1956 aan de slag met de instelling en organisatie van Naturparke. De bereidheid onder de deelstaten was groot.

Aanvankelijk dekte de toelage van de federale staat circa een derde van de kosten; twee derde kwam voor rekening van de samenwerkende overheden en betrokken gebiedspartners. Met de inwerkingtreding van de *Bundesnaturschutzgesetz* in 1976 verviel deze federale subsidie. De Naturparke werden en worden daarom sterk gedragen door lagere overheden.

Van meet af aan is de verknoping van natuur- en landschapsbescherming, toerisme en regionale ontwikkeling een belangrijke opgave. In de eerste decennia werd voorrang gegeven aan maatregelen die de recreatieontsluiting van de parken versterkten. Met de toenemende en steeds intensievere

7. Deze casus is overwegend gebaseerd op de volgende bronnen: Bishop e.a. (1998); Bromley (1997); Deutscher Bundestag (2007); Gaiser & Portzelt (2007); Heidenreich (2004); De Jong (1999); Lekan (2004); Mose (2007); Stoll-Kleemann (2001); VDN (1995a, 1995b); Umstaetter & Dabbert (1996) en Uppenbrink (1998).
8. Sinds 2002 wordt juridisch uitgegaan van een brede opvatting van landschap met meerdere aspecten: natuur ('natuurhuishouding' en natuurlijke rijkdom), cultuurhistorie, esthetiek (diversiteit, identiteit en schoonheid) en recreatie.

recreatie werden natuur- en landschapsbescherming belangrijker activiteiten. Inmiddels worden beide doelstellingen (natuur- en landschapsbehoud en recreatieve ontsluiting) als gelijkwaardig gezien.

Met de hereniging van de beide Duitslanden in 1989 is het aantal Naturparke sterk gestegen. De parken in voormalig Oost-Duitsland zijn sterker op natuurbescherming en recreatieve ontsluiting gericht. Het aandeel NSG is in de Oost-Duitse parken, met circa 10 procent, dan ook duidelijk hoger dan in voormalig West-Duitsland (circa 3 procent). Met de hereniging ontstond een nieuwe dynamiek in de natuurparkbeweging, die tot programmatische veranderingen leidde.

Vanaf de vroege jaren negentig wordt binnen de Naturparke steeds meer aandacht gevraagd voor duurzame regionale ontwikkeling en minder voor recreatieve ontsluiting en promotie. Duurzame regionale ontwikkeling is een van de centrale doelen. Zowel in de *Bundesnaturschutzgesetz* van 2002 (§27) als door het Verband Deutscher Naturparke worden Naturparke getypeerd als 'voorbeeldlandschappen' die een duurzame ontwikkeling van het platteland dienen te stimuleren.

Doelstelling

Naturparke zijn beschermde, door eeuwenlang gebruik ontstane landschappen die nog altijd bewoond en bewerkt worden. In de *Bundesnaturschutzgesetz* van 2002 (§27) is vastgelegd dat Naturparke grote ruimtelijke gebieden zijn, overwegend NSG of LSG, waarin zich door de samenwerking tussen mens en natuur in de loop der tijd een landschap met een bijzonder karakter heeft gevormd, bestaande uit een veelheid aan natuurlijke, landschappelijke en culturele waarden, bijzondere flora en fauna, die in eenheid moeten worden beschermd en beheerd. Deze waardevolle cultuurlandschappen dienen in hun huidige vorm behouden te blijven en toeristisch vermarkt te worden. Net als bij de Britse National Parks, is een belangrijke doelstelling het bevorderen van recreatief (mede)gebruik. De precieze inhoudelijke invulling, aanwijzing, vaststelling of erkenning van de Naturparke verschilt per deelstaat. Naturparke komen ook voor in Oostenrijk en Zwitserland. In alle gevallen betreft het een vorm van gebiedsbescherming die valt onder het natuurbeschermingsrecht.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een Naturpark is de grootte, de beschermwaardigheid van natuur en landschap en de mogelijkheid tot recreatief gebruik. In Naturparke wordt duurzaam grondgebruik nagestreefd, waarbij de betekenis van het landschap voor duurzame recreatie en toerisme bijzondere aandacht verdient. Het eraan ten grondslag liggende idee is behoud door gebruik (*Schutz durch Nutzung*), dat enigszins vergelijkbaar is met het Nederlandse Belvedereadagium 'behoud door ontwikkeling'. De acceptatie en medewerking van de lokale bevolking aan de doelstelling van het landschapsbehoud is daarom van groot belang. De bescherming van natuur en de behoefte aan recreatieve ruimte voor stedelingen dienen met elkaar verbonden te worden, met wederzijds profijt tot gevolg: een duurzaam toerisme met respect voor de waarden van natuur en landschap. In

beginsel zijn alle handelingen, ingrepen, gebruiken en voornemens die de beschermingsdoelstellingen schaden verboden.

Gebiedsindeling

Duitsland kent mede vanwege zijn omvang een grote verscheidenheid aan landschapstypen, uiteenlopend van ruige, bergachtige gebieden in het zuiden (Alpen) tot meer open polderlandschappen in het noorden, en lieflijke agrarische cultuurlandschappen in het midden. Vanwege de gelijkmatige spreiding van Natuurparke over het hele grondgebied is er veel regionale variatie in de landschappelijke samenstelling van parken. In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden, domineert niet de natuur maar het cultuurlandschap. Desondanks bestaan veel Natuurparke uit bosgebied, afgewisseld met open velden, landbouwgrond en dorpen. Deze verdeling is terug te zien in de beschermde functies. Zo is in Natuurparke circa 60 procent bestemd als beschermd gebied, waarvan maar ruim 4 procent als beschermd natuurgebied. Veel parken hebben te maken met vertrekkende boeren en braakliggend land.

De deelstaten met de grootste oppervlakten aan Natuurpark zijn Baden-Württemberg (1.060.695 hectare), Beieren (2.054.615 hectare) en Nordrhein-Westfalen (1.002.584 hectare); Brandenburg volgt op korte afstand (711.627 hectare); laatste in de rij is de stadsregio Berlijn (4.008 hectare); de regio's Hamburg en Bremen hebben geen Natuurparke. Duidelijk is dat de Natuurparke vanwege hun multifunctionele samenstelling het beste tot hun recht komen in overwegend landelijke regio's met grote aaneengesloten cultuurlandschappen. Bij de selectie van Natuurparke speelde en speelt de bijzondere karakteristiek, identiteit en schoonheid van het landschap een grote rol.

Bestuurlijke organisatie

Duitsland bestaat uit een federatie van deelstaten (*Bundesländer*). Op federaal niveau is de bondsminister voor Milieu en Natuurbescherming (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) verantwoordelijk voor natuur- en landschapsbescherming. De federale wetgeving biedt een kader (minimale voorwaarden en richtlijnen) voor de instelling en het management van beschermde gebieden. De deelstaten zijn hoofdvantwoordelijk voor de concrete invulling en uitwerking van het beleid.

Net als in Nederland bieden nationale programma's dus het overkoepelende kader voor de federale staten. Desondanks heeft het bestuur op subnationaal niveau een eigenstandige macht en vrijheid. Elke deelstaat ontwikkelt zijn eigen natuurbeschermingswet binnen het federale raamwerk (vrijheid in gebondenheid). Tussen de deelstaten bestaan dan ook grote verschillen in aanpak en strategie.

De Natuurparke hebben noch een wettelijke status, noch een afzonderlijke autoriteit; de gebiedsorganisatie is nog het beste te vergelijken met een 'schap' in Nederland. Afhankelijk van het belang dat aan een Natuurpark wordt gehecht, wordt de organisatie bestuurlijk ingebed op het hogere niveau van

de regio's en districten (*Kreise*) of bij een samenwerkingsverband (*Zweckverband*) van samenwerkende gemeenten die specifieke taken en bevoegdheden op het terrein van natuur- en landschapsbehoud toekennen aan een 'schap'. Veelvoorkomend is een verenigingsverband waarin verschillende overheidsorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd. De gebiedsorganisatie voor de Natuurparke bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken organisaties en bestuurders van de betrokken gemeenten en/of regio's, ondersteund door een bureau (*Geschäftstelle*) met enkele medewerkers. Voor de uitwerking van beleid wordt samenwerking gezocht met diverse maatschappelijke organisaties.

Binnen elke deelstaat functioneert een raad voor natuur- en landschapsbescherming, bestaande uit wetenschappelijke experts, die de verschillende bestuursniveaus van de deelstaat (ministerie, regio, district) adviseren over het te voeren beleid. Deze raad inventariseert ook de toestand van natuur en landschap, monitort het beleid en ondersteunt de organisatie van de meeste Natuurparke. De verschillende gebiedsorganisaties die de Natuurparke 'dragen', zijn samengebracht in het Verband Deutscher Naturparke (VDN), dat op Europees (EUROPARC), federaal en deelstaatniveau de belangen van de Natuurparke behartigt en zorgt voor inhoudelijke afstemming en kennisuitwisseling.

Beschermingsregime

Hoe een deelstaat invulling geeft aan het natuur- en landschapsbeleid heeft consequenties voor de mate waarin de Natuurparke worden beschermd. We lichten dit toe aan de hand van Nordrhein-Westfalen (NRW), dat grenst aan Nederland en veertien Natuurparke telt. De verantwoordelijkheid voor het natuur- en landschapsbeleid in deze deelstaat valt onder het ministerie van Milieu, Natuurbescherming en Landbouw.

De kern van de natuurbeschermingswetgeving van NRW is de landschapsplanning, geïntroduceerd in 1975 met de toenmalige *Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen*. In deze wetgeving staat het landschapsplan centraal. Met behulp van dit plan coördineert en integreert de natuurbescherming alle activiteiten en belangen in het landelijk gebied. In tegenstelling tot veel andere deelstaten bezit het landschapsplan een wettelijke status en is het onderdeel van het ruimtelijkeordeningsbeleid. Dit maakt dat het beschermingsbeleid sterk aan kracht wint. Aanbevelingen en richtlijnen kunnen immers worden aangevuld met wetgeving en, indien gewenst, met sancties. Daarnaast worden Natuurparke, evenals andere beschermde gebiedscategorieën, vastgelegd in het landschapsplan. Het landschapsplan heeft een integraal karakter; alle belangen op regionaal niveau worden erin afgewogen. Wanneer het plan is opgemaakt, doorloopt het een wettelijk vastgestelde procedure met verschillende inspraakmomenten. Eenmaal vastgesteld, kent het landschapsplan een voor de burger bindende status.

Het geïntegreerde en hiërarchische landschaps- en ruimtelijkeordeningsinstrumentarium biedt in NRW een relatief strikt en concreet kader, compleet met allerhande richtlijnen, voor het landschapsbehoud. Bij elke geplande

functieverandering in de Naturparke dient het effect op het landschapsbeeld te worden nagegaan. Wanneer de ingreep vanwege zwaarwegend maatschappelijk belang noodzakelijk wordt geacht, geldt het compensatiebeginsel.

Grote gebieden binnen de Naturparke worden met aparte sectorale wetgeving en gebiedscategorieën beschermd. Zo worden landschapselementen als houtwallen, heggen en archeologische sites beschermd als *Landschaftsschutzgebiete*. Deze beschermde gebieden worden vaak per categorie vastgelegd op federaal niveau, onafhankelijk van de Naturparke. In de bestemde landschapsbeschermingsgebieden zijn alle handelingen verboden die het karakter van het gebied veranderen of de doelen van bescherming bedreigen. Bijzondere bossen zijn vaak een NSG, en dan zijn er nog de natuurmonumenten (*Naturdenkmale*) met een cultuurhistorische waarde. Voor al deze categorieën geldt een strikt 'nee, tenzij'-beleid.

Management en beheer

Met de verschuivende doelstellingen (van recreatie via natuur- en landschapsbescherming naar duurzame regionale ontwikkeling), verschuiven ook de vormen van management en beheer in de Naturparke. Vooral in de oudste parken is het problematisch om aan de nieuwe doelstelling te voldoen, omdat een groot deel van de gebieden is bestemd met vrij strikte beschermingscategorieën. Hierdoor hebben deze Naturparke een sterk conserverend karakter (Heidenreich 2004: 43). Voor de parken in voormalig Oost-Duitsland is dit veel minder het geval, omdat die vanwege hun recente instelling makkelijker kunnen inspelen op de nieuwe doelstellingen.

Net als in de Britse en Franse landschapsparken wordt in de hedendaagse Naturparke gestreefd naar een duurzame regionale ontwikkeling. Dit betekent concreet de integratie van sociaal-culturele, economische en ecologische doelstellingen. Conflicten tussen deze doelstellingen komen veel voor en worden niet altijd bevredigend opgelost. Duurzaam toerisme en aangepaste landbouw zijn in veel parken speerpunten van het beleid. Maar de mogelijkheden om deze doelstellingen in de vorm van plannen en projecten te realiseren, zijn niet altijd voorhanden.

De meeste parken kampen volgens het Verband Deutscher Naturparke met financiële en personele tekorten. Dit is een gevolg van de lichte bestuurlijke samenwerkingsverbanden, die onvoldoende (kunnen) investeren in de parkorganisatie; financiering door de federale staat is afgeschaft. De deelstaten springen financieel bij met een zogenoemde *Naturparkförderung*. De financiële bijdragen verschillen echter per deelstaat. Daarnaast proberen de parkorganisaties geld te krijgen van federale subsidieprogramma's, EU-structuurfondsen en ecosponsoring. Hoewel extensieve recreatie in Naturparke een plek moet vinden, leveren veel steden (nog) geen financiële bijdrage aan het management en beheer van de parken.

Op federaal niveau wordt met een tweejaarlijks *Bundeswettbewerb* aandacht gevraagd voor specifieke opgaven en problemen in de Naturparke. Zodoende worden *best practices* bevorderd. Aan de hand van een reeks van

thema's (cultuurhistorie, natuurontwikkeling, conflictoplossing, regionale identiteit) wordt tevens kennisuitwisseling tussen de parken gestimuleerd. Het Verband Deutscher Naturparke speelt daarbij een essentiële rol. In de parken zelf ligt veel nadruk op de betrokkenheid van burgers en bedrijven bij de instandhouding van de landschappelijke identiteit via publicitaire programma's, *branding* van streekidentiteit en de verstrekking van subsidies voor landschapsbehoud.

Vergelijking

Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk hebben net als Nederland grote eenheden beschermd cultuurlandschap met een belangrijke recreatieve functie. Die cultuurlandschappen worden bestuurd door een gebiedsorganisatie waarin lokale overheden een belangrijke rol spelen, zowel als het gaat om de planvorming als de uitvoering. In de genoemde landen wordt uiteenlopend omgegaan met de in het vorige hoofdstuk geschetste beleidsdilemma's (centraal-decentraal, behoud-ontwikkeling, integraal-sectoraal, publiek-privaat). Dit leidt tot een veelheid van gebiedsbenaderingen. Hierna lichten we de belangrijkste verschillen toe (zie figuur 17).

Centraal-decentraal

In het Verenigd Koninkrijk is, ondanks een decentraal georganiseerde ruimtelijke ordening, een sterke invloed van bovenaf waarneembaar: nationale belangen worden via richtlijnen en circulaire ingebracht in regionale en lokale planvormingsprocessen voor de National Parks. Dit is een gevolg van de staatsmacht aldaar: de nationale overheid stelt strikte wettelijke en financiële voorwaarden en treedt op als toezichthouder op lagere overheden. In AONBS is dit veel minder het geval; daar spelen lokale overheden een belangrijker rol en is er weinig inmenging van bovenaf. Het AONB-beleid is echter minder daadkrachtig dan dat voor National Parks, omdat lokale overheden over weinig macht en middelen beschikken (Holdaway & Smart 2001). Ditzelfde geldt voor Frankrijk, waar eerder sprake is van een beweging van onderop: lokale autoriteiten en organisaties werken samen op basis van convenanten (handvesten). Duitsland neemt een middenpositie in, waarbij de decentrale overheden een relatief grote beleidsvrijheid hebben voor het natuur- en landschapsbeleid, maar daarbij gebonden zijn aan kaderrichtlijnen op centraal niveau. In zulke richtlijnen worden planvormen en procedures voorgeschreven.

In een vergelijkende analyse van de Britse en Franse benadering komt Dwyer (1991: 274) tot de conclusie dat beide landen wat betreft de implementatie van hun behoudsdoelstellingen kunnen leren van elkaar. Respectievelijk door hun centrale en decentrale benadering te completeren, met in het Britse geval een verbetering van de lokale participatie van gebiedspartners, en in het Franse geval een aanscherping van de (planologische) controle van de parken door de centrale overheid. Inmiddels hebben de Britten hun doelstellingen voor de parken verbreed met sociaaleconomische doelen en zijn

actief met het opzetten van partnerschappen tussen lokale en regionale partijen om het beleid te ondersteunen. Ook wordt geprobeerd de positieve betekenis van de status 'National Park' en 'AONB' voor boeren te versterken, onder andere door relevante subsidieprogramma's uit te voeren en daarbij aansluiting te zoeken bij landbouworganisaties en instanties, zoals de Rural Development Service. De Fransen hebben de afgelopen jaren de controle op de parken vanuit de centrale overheid verstevigd. Een staatscommissie beoordeelt intensiever dan voorheen de ingediende handvesten en daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma's.

Zowel in het Britse als Franse geval is de verwachting dat deze maatregelen tot een betere balans leidt tussen centrale en decentrale belangen, waardoor een scherpe nationale regie kan worden gecombineerd met draagvlak in de regio.

Behoud-ontwikkeling

In het Verenigd Koninkrijk is het systeem van de National Parks erop gericht de meest waardevolle landschappen voor toekomstige generaties en voor hedendaags recreatief gebruik veilig te stellen. De overheid probeert daartoe de externe druk op de parken te verminderen door gebruik te maken van planologische maatregelen (toelatingsplanologie). Dat gebeurt in het algemeen vrij effectief door het stelsel van vergunningverlening dat ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen moet tegenhouden (Curry 1992; Van Ravesteyn e.a. 2005). Vrijwel elke grootschalige ontwikkeling binnen een National Park wordt tegengehouden, en kleinere plannen ondergaan een uitgebreide welstandstoets om te garanderen dat ze passend zijn in de omgeving. In feite wordt daarmee een groene contour om het park gelegd.

De Franse parkbenadering is, in tegenstelling tot de Britse, gericht op het stimuleren van (gewenste) ontwikkelingen. Deze nadruk op stimulering, in plaats van op controle en regulering, heeft niet alleen te maken met de lokale en regionale inbedding van de parken of de afhankelijkheid van lokaal initiatief en draagvlak, maar ook met het lichte mandaat op het terrein van de ruimtelijke ordening (alhoewel daar de laatste jaren verandering in komt en de PNRS meer bevoegdheden krijgen). De parkautoriteiten zijn gewoonweg aangewezen op voorlichting, subsidies en marketing om de behoudsdoelen te realiseren.

De Duitse Naturparke nemen een middenpositie in; binnen federale richtlijnen, zoals vastgelegd in natuurbeschermingswetgeving, formuleren decentrale overheden eigenstandig beleid. Daardoor komen veel regionale verschillen voor. Sommige deelstaten zijn strenger dan andere, sommige proactiever dan andere.

Zowel de Franse als de Duitse parken zijn redelijk succesvol in het creëren van draagvlak en betrokkenheid; diverse gebiedspartners scharen zich achter de parkdoelstellingen. In Frankrijk worden daarbij bindende contracten afgesloten, in Duitsland vrijwillige overeenkomsten. Daardoor zijn bijvoorbeeld de relaties tussen de boerenorganisaties en parkautoriteiten vrij goed.

Figuur 17. Vergelijking van beschermde landschappen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland

| | Verenigd Koninkrijk | Frankrijk | Duitsland |
|---------------------------------------|--|---|--|
| Categorie | National Park | Parc Naturel Régionaux | Naturpark |
| Doelstelling | Behoud van landschap en stimuleren van recreatie | Behoud cultureel erfgoed en plattelandseconomie | Duurzame ontwikkeling platteland |
| Aantal | 14 | 45 | 97 |
| Oppervlakte (% van het totaal) | 1,0% | 1,3% | 2,5% |
| Bestuurlijke organisatie | Zelfstandige Parkautoriteit | Syndicat Mixte | Zweckverband ('Schap') |
| Bescherming | Development control | Sectorale wetgeving cultuur-historie | Landschaftsschutzgebiete |
| Management en beheer | Agrarische beheerovereenkomsten Zonering van landgebruik Beschermingsgebieden Ecologische zones | Landschapscontracten Ecomusea Voorlichting Streekproducten Welstand | Wettbewerbe Agrarisch beheer Extensief toerisme Streekproducten |
| Financiering | Nationale overheid Heritage Lottery National Trust Europese fondsen | Gemeenten Regionale overheden Maatschappelijke organisaties Europese fondsen | Gemeenten Kreise Europese fondsen |

Dit in tegenstelling tot veel Britse parken, waar de boeren en lokale gemeenschappen enigszins zijn vervreemd van de parkautoriteiten. Ze worden pas in een vrij laat stadium bij de planvorming betrokken, waardoor het draagvlak afneemt om het voorgestelde beleid uit te voeren. Het Britse systeem is wel succesvol in het tegenhouden van schadelijke ontwikkelingen, met planologische verbodsbepalingen waarop de nationale overheid mede toeziet. Juist vanwege het ontbreken van zulke bevoegdheden in het Franse systeem, zien de PNRs hun doelstellingen nogal eens voorbijgestreefd door de sterke economische oriëntatie van lokale gemeenschappen.

Integraal-sectoraal

Zowel in de Britse en Franse als in de Duitse parken wordt getracht integraal beleid te voeren voor de bescherming en instandhouding van landschappen. Belangrijke focus in dat beleid is de landbouw, in bijna alle parken de belangrijkste grondgebruiker. Zo geven de Britse parkautoriteiten in hun managementplannen veel aandacht aan het versterken van de traditionele landbouw, omdat landbouw als belangrijk wordt gezien voor het bereiken van de gestelde natuur- en landschapsdoelen. In sommige parken maakt de landbouw echter een versneld proces door van schaalvergroting en intensivering, met vaak ingrijpende gevolgen voor landschap en milieu, ondanks de wijziging in het EU-landbouwbeleid ('vergroening' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid [GLB]). De huidige landbouwpraktijk staat dan ook op gespannen voet met het behoud van landschappelijke waarden, wat in diverse parken leidt tot conflicten tussen landbouw, natuur en landschap. Boeren en landeigenaars voelen zich in het algemeen weinig betrokken bij National Parks en AONBS.

In de Franse parken is dat veel minder het geval. Dat is niet zozeer het gevolg van zorgvuldige planning en officieel beleid, of van een wijdverbreide zorg voor het platteland door de lokale bevolking, maar eerder het ongeplande resultaat van de geografische en economische ontwikkeling die de landbouw in de meeste parkgebieden heeft doorgemaakt. Zo is als gevolg van complexe eigendomsverhoudingen en het geringe aantal ruilverkavelingen in sommige gebieden nauwelijks ruimte voor grootschalige landbouw.

Marginalisering van de landbouw leidt soms ook tot extensivering van het landgebruik. Dat heeft in veel gevallen een positieve uitwerking op natuur en landschap. Voor de situatie in de Duitse Naturparke merkt Baldock (1987) iets soortgelijks op. Hij stelt dat traditioneel beschermingsbeleid met restrictieve maatregelen op het terrein van het grondgebruik slechts een beperkt effect heeft gehad. Nu de landbouwsector aan belang inboet en er een toegenomen acceptatie is van subsidiemaatregelen voor het beheer van landschap en compensatiemaatregelen, zowel bij boeren als natuurbeschermers, kunnen in de praktijk betere resultaten worden geboekt.

Ondanks de verschillende pogingen tot integraal beleid voor beschermde landschappen, is het opvallend dat de feitelijke bescherming en het onderhoud van waardevolle landschappen en landschapselementen zowel in de Britse en Franse als Duitse parken veelal plaatsvinden door sectorale beleids-

maatregelen. In Duitsland bijvoorbeeld door de *Landschaftsschutzgebiete* (LSGs), die onafhankelijk van de Naturparke, door de bondsstaat worden vastgesteld. In Frankrijk worden cultuurhistorische sites en *bélvèderes* met afzonderlijke wetgeving beschermd en in het Verenigd Koninkrijk geldt hetzelfde voor natuurgebieden (SSSI en natuurreservaten) binnen National Parks.

Publiek-privaat

De financiering van de parken verschilt per land. In het Verenigd Koninkrijk worden de NPAs voor 75 procent gefinancierd door de nationale overheid; 25 procent wordt bijeengebracht door de betrokken gemeenten. In Frankrijk en Duitsland is de betrokkenheid van respectievelijk de centrale en federale overheid minder groot. Dit uit zich in een minder hoge financiële bijdrage. Zowel in de Britse en Duitse als Franse parken is de nationale of lokale overheidsfinanciering niet toereikend voor de realisatie van de behoudsdoelstellingen. Daarom zoeken de betrokken autoriteiten aanvullende (private) financiering. In hoeverre zij daarin slagen, is afhankelijk van het draagvlak in de regio en de betrokkenheid van grote en kleine ondernemers bij het beschermd landschap.

In de Franse PNRs wordt met hulp van sociaaleconomische maatregelen geprobeerd het natuurlijk en cultureel erfgoed van de regio te behouden en toegankelijk te maken voor een breed publiek. Net als in Frankrijk worden de Naturparke in Duitsland zowel bestuurlijk als financieel gedragen door gemeentelijke samenwerkingsverbanden en regionale gebiedspartners. De programma's en plannen van zulke samenwerkingsverbanden zijn vooral gericht op voorlichting, recreatief-toeristische vermarkting en streekproducten. In beide gevallen zetten de verantwoordelijke gebiedsorganisaties in op het vergroten van de betrokkenheid van allerlei gebiedspartners, wat in het algemeen vrij aardig lukt. Vooral de laatste jaren wordt ook geprobeerd stedelijke partners (woningbouwcorporaties, zorginstellingen, stadsbesturen, enzovoort) te betrekken bij het beleid, vanuit de gedachte dat de parken vooral bedoeld zijn voor stedelijke recreatie. Vanwege de ligging van de parken in de nabijheid van stedelijke gebieden, is dat in de Duitse situatie gemakkelijker dan in Frankrijk. Van structurele samenwerkingsverbanden tussen stad en land is vooralsnog echter geen sprake.

Naast de (financiële) mobilisatie van gebiedspartners zetten de parkorganisaties in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk tevens in op Europese structuurfondsen. Veel parken doen daarnaast mee aan Europese Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale-programma's (LEADER), waarmee allerlei lokale en regionale initiatieven op het terrein van plattelandsvernieuwing en natuur- en landschapsbeheer kunnen worden gefinancierd. (Dit is overigens ook het geval in Nederland, waar diverse regio's deelnemen aan zulke programma's.) Ter aanvulling op de overheidsbijdrage ontvangen de National Parks in het Verenigd Koninkrijk ook een structurele financiële impuls van nationale loterijen en natuur- en landschapsfondsen (National Trust). De sterke betrokkenheid van de Britse

bevolking bij de toekomst van het platteland draagt mede bij aan deze impuls. Publieke landschapsdoelen worden zodoende indirect met privaat geld gefinancierd.

Synthese

De benaderingen voor cultuurlandschapsbehoud in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben voor- en nadelen, sterke en zwakke punten, die samenhangen met de gekozen strategie, de bestuurlijke organisatie en de beschikbare beleidsinstrumenten.

Naar de effectiviteit van het beschermingsbeleid in de verschillende buitenlandse landschapsparken is volgens Hamin (1997) en Zupancic-Vivar (1997) nog nauwelijks systematisch onderzoek gedaan. Het tot nu toe verrichte onderzoek betreft voornamelijk gevalstudies die moeilijk generaliseerbaar zijn. Daardoor is het moeilijk exact te bepalen welke aanpak het meest succesvol is.

Op basis van onze analyse kan desondanks worden geconcludeerd dat de mate waarin betrokken partijen erin slagen de belangrijkste structuur-bepalende elementen en karakteristieken van het landschap te behouden, sterk samenhangt met een afgewogen mix van behoud én ontwikkeling, afgedwongen door een bestuurlijke organisatie – in de vorm van een gebieds-organisatie, autoriteit of ‘schap’ – die adviserende of gedelegeerde bevoegdheden bezit op het terrein van ruimtelijke ordening en sectoraal natuur- en landschapsbeleid. Deze organisaties worden ondersteund door staffbureaus met vaste medewerkers die hun expertise op het gebied van landbouw, natuur, landschap en recreatie inzetten ten dienste van betrokken gebiedspartners. Zij onderhouden regelmatig contact met de partners en mobiliseren individuele actoren die van belang zijn voor het landschapsbehoud.

Belangrijke randvoorwaarde voor effectief beleid in beschermde landschappen is een stabiele politiek-bestuurlijke omgeving. Volgens Stoll-Kleemann (2006) kan algemeen worden gesteld dat hoe gunstiger de regionale en nationale politieke condities voor beschermingsbeleid zijn, hoe groter de autonomie is van het beschermde landschap; met andere woorden: hoe lager de afhankelijkheidsgraad van het wisselende politieke klimaat. Behoud van cultuurlandschap is een proces van lange adem; er is een decennialange samenwerking nodig tussen gebiedspartners om de vigerende sectorale gebiedsplannen overeen te laten komen met de geformuleerde visies op het landschap. Wanneer publieke en politieke steun ontbreekt, of in de tijd sterk wisselt, komt de bescherming van de landschappen in gevaar. 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. De wettelijke verankering van het beleid voor beschermde landschappen in zowel het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk als Duitsland zorgt voor de nodige continuïteit.

Niettemin is een effectieve bescherming van cultuurlandschappen maar ten dele afhankelijk van bovengenoemde factoren. De vergelijkende analyse laat ook zien dat de geografische ligging en functionele samenstelling van een gebied een belangrijke rol spelen. Zo bepaalt de ligging van een gebied sterk de druk die op het landschap wordt uitgeoefend. Bij lage druk is ‘aangepaste’ ontwikkeling 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. Een onderscheid kan worden gemaakt tussen gebieden binnen en buiten de stedelijke invloedssfeer én tussen intensieve en marginale landbouwgebieden (Renes & Paul 2004; Van der Wouden 2005). Cultuurlandschappen in de nabijheid van steden hebben veelal te maken met toenemende ruimtedruk en intensiever ruimtegebruik; bedrijven en bewoners willen zich graag buiten de stad vestigen. Dit geldt zeker voor de meest aantrekkelijke landschappen, waar de landbouw geleidelijk plaatsmaakt voor andere gebruiksfuncties en transformeert van een productie- naar een consumptielandschap (Wood & Handley 2001).

Gebieden buiten de directe invloedssfeer van steden kennen veelal een gematigder ruimtedruk; in sommige gebieden is zelfs sprake van krimp. Niet voor niets merkt Stedman (1993) op dat de traditionele cultuurlandschappen in de Britse National Parks hun karakter hebben behouden, niet vanwege het bestaan en de inspanningen van een gebiedsautoriteit, maar vanwege het feit dat het afgelegen *upland*-gebieden betreft, waar de ruimtedruk vrij klein is. Ditzelfde geldt voor de situatie in Frankrijk. Aangezien veel landschapsparken in Frankrijk in gebieden liggen waar de landbouw zich nauwelijks heeft ontwikkeld – als gevolg van natuurlijke beperkingen (reliëf, klimaat), slechte infrastructuur of inefficiënt landbezit –, konden de traditionele cultuurlandschappen hun ‘authentieke’ karakter grotendeels behouden. Duitsland laat een wat meer gemengd beeld zien, omdat de Naturparke niet zoals in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk geografisch geconcentreerd voorkomen, maar door het hele land. Toch hebben veel Naturparke vanwege de intensieve landbouw in Duitsland te maken met dezelfde problematiek.

LITERATUUR

- Agrarisch Dagblad (2007), 'LTO Gelderland bezorgd over Nationale landschappen', *Agrarisch Dagblad*, 26 september 2007.
- AgriHolland (2007), 'Cramer moet met noodwetgeving Nota Ruimte repareren', *AgriHolland Nieuws*, 23 augustus 2007.
- Aitchison, J. (1995), 'Cultural landscapes in Europe. A geographical perspective', in: B. von Droste, H. Plachter & M. Rössler (eds.), *Cultural landscapes of universal value*, Stuttgart: UNESCO.
- Alle, L. & C.R. Bryant (2003), 'Les Parcs Naturels Régionaux Français. Un modèle de gouvernance et de planification spatiale pour le milieu peri-urbain?', *Canadian Journal of Regional Science* 2 (3): 447-463.
- Allie-Pur, H., E. Béchaux & C. Jenkins (2003), 'Gouvernance et démocratie locale dans les Parcs Naturels Régionaux de France', *Policy Matters* 12: 225-237.
- ANWB (1972), *De Nationale landschapsparken: inhoudende de beschouwingen van de recreatie. Studiedag 1971 en aanvullende artikelen*, Den Haag: ANWB.
- B&A Groep (2006), *Partners in positie brengen. Onderzoek Nationale landschappen*, Den Haag: B&A Groep.
- Baldock, D., J. Holzner & G. Bennett (1987), *The organisation of nature conservation in selected EC countries*, London: Institute for European Environmental Policy.
- Beckers, T.A.M. (2007), *Over de kunst van het combineren van het nuttige met het aangename. Duurzame kwaliteit voor toekomstige recreatie*, Utrecht: Innovatienetwerk Agro&Groen.
- Besio, M. (2003), 'Conservation planning. The European case of rural landscapes', pp. 60-68 in: UNESCO, *Cultural landscapes. The challenges of conservation*, Paris: UNESCO World Heritage Centre.
- Billet, T. (1982), *Les Parcs naturels régionaux. Bilan et perspectives*, Paris: Fédération des PNR.
- Bishop, K., M. Green & A. Philips (1998), *Models of national parks*, Edinburgh: Scottish Natural Heritage.
- Bromley, P. (1997), *Nature conservation in Europe. Policy and practice*, London: E&FN Spon Press.
- Brotherton, I. (1982), 'Development pressures and control in the national parks, 1966-1981', *Town Planning Review* 53 (4): 439-459.
- Brotherton, I. (1994), 'Planning policy in the national parks of England and Wales, 1974-1988', *Journal of Environmental Management* 40 (3): 275-281.
- Brown, J., M. Nora & M. Beresford (2005), *The protected landscape approach. Linking nature, culture and community*, Gland: IUCN.
- Buller, H. (2000), *French regional and national parks*, Centre for Rural Development Working Paper 52, Newcastle: CRE.
- Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2006), *Naturparke in Nordrhein-Westfalen. Freizeit und Erholung in reizvollen Kulturlandschaften*, Düsseldorf: MFUNLV.
- Chape, S., S. Blythe, L. Fish, P. Fox & M. Spalding (2003), *2003 United Nations list of protected areas*, Gland: IUCN.
- Countryside Commission (1998a), *Protecting our finest countryside. Advice to Government*, CCP 532, Cheltenham: Countryside Commission.
- Countryside Commission (1998b), *AONBs: Providing for the future. Analysis of responses to the Countryside Commission's 1997 national consultation*, CCWP 08, Cheltenham: Countryside Commission.
- Countryside Commission & ANPA (1998), *National Park Authorities*, Cheltenham: Countryside Commission.
- Countryside Commission & Countryside Council for Wales (1992), *Implementing the Edwards Report*, Cheltenham: Countryside Commission.
- CNP (Council for National Parks) (1999), *National Parks. Fifty years*, London: CNP.
- Curry, N. (1992), 'Controlling development in the national parks of England and Wales', *Town Planning Review* 63 (2): 107-121.
- De Stentor (2007), 'Voorst wil geen Nationaal Landschap als "gatenkaas"', *De Stentor*, 26 juli 2007.
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) (1997), *Planning Policy Guidance note 7. The countryside. Environmental quality and economic and social development*, London: DEFRA.

- Dekker, J.N.M. (2002), *Dynamiek in de Nederlandse natuur- bescherming*, Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Départements (1991), 'Les parcs naturels régionaux. Protéger pour développer', *Départements et communes* 76: 31-38.
- Deutscher Bundestag: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007), *Naturparke. Chancen für Naturschutz und Regionalentwicklung konsequent nutzen*, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Dirkx, J. (2007), 'Landbouw in Nationale landschappen. Drager van het cultuurlandschap?', *Landschap* 2 (24): 89-98.
- DOE (Department of the Environment) (1996), *Circular 12/96. Environment Act 1995, Part III National Parks*, London: DOE.
- Drewe, P. (2002), 'Recente ontwikkelingen in de Franse ruimtelijke ordening als inspiratiebron voor een nieuwe aanpak in Nederland', pp. 115-125 in: E. Bolsius (red.), *Academische reflecties. De wetenschap aan het woord over de vijfde nota*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Duinhoven, G. van (2007), 'Dammetje voor dammetje, sluisje voor sluisje, fort voor fort. Het tweede leven van de Nieuwe Hollandse Waterlinie', *Blauwe Kamer* 3: 40-48.
- Dwyer, J. (1991), 'Structural and evolutionary effects upon conservation policy performance. Comparing a UK National and a French Regional Park', *Journal of Rural Studies* 7 (3): 265-275.
- ENF (Espaces Naturels en France) (2005), *La protection des paysages au quotidien*, Paris: ENF.
- Evans, D. (1992), *A history of nature conservation in Britain*, London: Routledge.
- Farjon, J.M.J., Vervloet, J.A.J., Dirkx, G.H.P., Kooman, A.J.M. & Lammers, A.W. (2001), *Neder-land-schap internationaal; bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud*, Wageningen: Alterra.
- FPNR (Fédération des Parcs Naturels Régionaux) (2007), *La mission de développement des Parcs naturels régionaux. Développement économique et social*, Paris: FPNR.
- Friesch Dagblad (2005), 'Westergo, een foutje...', *Friesch Dagblad*, 20 januari 2005.
- Gaiser, V. & M. Portzelt (2007), *Naturparke für alle. Barrierefreies Naturerleben in Deutschland*, Düsseldorf: Nationale Koordinationsstelle Tourismus für Alle.
- Gauthier, M. (2005), *Les Parcs Naturels Régionaux français et le développement local durable*, Montreal: Villes Régions Monde.
- Ginkel, A. van (2007), 'Nationale landschappen. Eerst iets bieden, dan zaken doen', *Landwerk* 4: 12-15.
- Gorter, H.P. (1986), *Ruimte voor natuur. 80 jaar bezig voor de natuur van de toekomst*, Den Haag: Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten in Nederland.
- GS (Gedeputeerde Staten) Gelderland (2007), 'Streekplanuitwerking Gelderse Poort', 3 juli 2007.
- GS Groningen (2006), 'Brief aan de leden van Provinciale Staten van de provincie Groningen', Wet Inrichting Landelijk Gebied en landinrichtingsprojecten, nr. 2006-18490a/44/A25.
- GS Groningen (2007), 'Antwoordbrief GS Groningen aan de werkgroep Beschermd Landschap, Bond Heemschut', 25 juli 2007.
- GS Noord-Brabant (2006), 'Ontwerpbesluit begrenzing Nationaal Landschap Het Groene Woud', Den Bosch: GS Noord-Brabant.
- Hajer, M., D. Sijmons & F. Feddes (2006), *Een plan dat werkt. Ontwerp en politiek in de regionale planvorming*, Rotterdam: NAi Uitgevers.
- Hamin, E. (2001), 'Western European approaches to landscape protection', *Journal of Planning Literature* 16 (3): 339-358.
- Harrison, J. & G. Drucker (1992), *Protected landscapes. A comparative European perspective*, Hertfordshire: Council of Europe Conference.
- Heida, H.R. (2004), *Ontwikkeling woningbehoefte bij migratiesaldo nul*, Delft: ABF Research.
- Heidenreich, H.G. (2004), *Öffentlichkeitsarbeit und Umweltbildung in den Naturparken des Landes Brandenburg*, Berlin: TU Berlin.
- Holdaway, E. & G. Smart (2001), *Landscapes at risk? The future for Areas of Outstanding Natural Beauty*, London: Spon Press.
- Illsley, D. & T. Richardson (2004), 'New National Parks for Scotland. Coalitions in conflict over the allocation of planning powers in the Cairngorms', *Journal of Environmental Planning and Management* 47 (2): 219-242.
- IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources) (1994), *Guidelines for protected areas management categories*, Gland: IUCN.
- Jaques, D. (1995), 'The rise of cultural landscapes', *International Journal of Heritage Studies* 2: 91-101.
- Jong, D. de (1999), *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*, Delft: Eburon.
- Keulartz, J., H. van der Windt & J. Swart (2007), 'Nature and landscape planning. Exploring the dynamics of valuation. The case of the Netherlands', *Landscape and Urban Planning* 79 (3-4): 218-222.
- Kloet, W.G. van der (1980), 'De Nationale Landschapsparken', *Nederlands bosbouw tijdschrift* 11/12 (52): 277-280.
- Kockelkoren, P. (2000), 'Een leesbaar Bokrijk', pp. 19-42 in: J. Keulartz (red.), *Rustig, ruig en rationeel. Filosofische debatten over de verhouding cultuur-natuur*, Baarn: Kasteel Groeneveld.
- Kolen, J. (2005), *De biografie van het landschap. Drie essays over landschap, geschiedenis en erfgoed*, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Koomen, A.J.M. & D.M. Washer (2002), *Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid*, Wageningen: Alterra.
- Koppen, C.S.A. van (2002), *Echte natuur. Een sociaaltheoretisch onderzoek naar natuurwaardering en natuurbescherming in de moderne samenleving*, Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Laarse, R. van der (2005), *Bezeten van vroeger. Erfgoed, identiteit en musealisering*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- La Freniere, G. (1997), 'Greenline parks in France. Les Parcs Naturels Régionaux', *Agriculture and Human Values* 14 (4): 337-352.
- LEI (Landbouweconomisch Instituut) (2006), *Europees geld voor Nationale landschappen*, Den Haag: LEI.
- Lange, M.A. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid. Verkenning en toepassing van doorwerking als beleids-wetenschappelijk begrip*, Amsterdam: Thesis Publishers.
- Lanneaux, M. & R. Chapuis (1993), 'Les Parcs Régionaux français', *Annales de Géographie* 573: 519-553.
- Lekan, T.M. (2004), *Imagining the nation in nature. Landscape preservation and German identity*, Harvard: Harvard University Press.
- Leneman, H., S.M.A van der Kroon, M.M.M. Overbeek & R.P.M Graaff (2007), *Informatie met inspiratie. Aanbevelingen voor communicatie van het rijk met gemeenten en waterschappen over Nationale Landschappen*, Den Haag: LEI.
- LTO Noord (2007), 'Persbericht. Begrenzing van gehele Veluwe tot Nationaal Landschap voor LTO Noord onverteerbaar', 3 mei 2007.
- Locke, H. & P. Dearden (2005), 'Rethinking protected area categories and the "new paradigm"', *Environmental Conservation* 32: 1-10.
- Lörzing, H. (2001), *The nature of landscape. A personal quest*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Lucas, P.H.C. (1992), *Protected landscapes. A guide for policy-makers and planners*, London: Chapman & Hall.
- Luiten, E. (1998), 'Ontwerpen met landschappelijke antecedenten', in: D. Sijmons, = *Landschap*, Amsterdam: Architectura & Natura.
- McCarthy J., G. Lloyd & B. Illsley (2002), 'National Parks in Scotland. Balancing environment and economy', *European Planning Studies* 10 (5): 665-670.
- MacEwen, A. & M. MacEwen (1987), *National Parks. Green-prints for the countryside?*, London: Allen & Unwin.
- MNP (Milieu- en Natuurplanbureau) (2007), *Natuurbalans 2007*, Bilthoven: MNP.
- Ministerie van CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk) (1975a), *Advies van de Interdepartementale Commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken. Deel 2: Nationale Landschapsparken*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van CRM (1975b), *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud. Gemeenschappelijke uitgangspunten voor het beleid inzake de uit een oogpunt van natuur- en landschapsbehoud waardevolle agrarische cultuurlandschappen*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van CRM (1977), *Structuurvisie Natuur- en Landschapsbehoud, 's-Gravenhage*: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van CRM (1980), *Nota Nationale Landschapsparken. Eindadvies Nationale Landschapsparken*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van CRM & Ministerie van VRO (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) (1981), *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van CRM & Ministerie van VRO (1981), *Structuurschema Openlucht recreatie*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van LNV (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) (1992), *Nota landschap. Regeringsbeslissing Visie Landschap*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van LNV (2000), *Nota natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2002), *Structuurschema Groene Ruimte. Samenwerken aan groen Nederland (SGR 11)*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland. Inspelen op veranderingen*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV (2007), *Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst: geluk en euro's*, Den Haag: Ministerie van LNV.
- Ministerie van LNV & Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (1995), *Structuurschema Groene Ruimte (SGR 1)*, Den Haag: Ministeries van LNV & VROM.

- Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen), Ministerie van LNV, Ministerie van VROM & Ministerie van VenW (Verkeer & Waterstaat), *Nota Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag: SDU.
- Ministerie van VRO (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) (1966), *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (1988), *Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*, deel 1, Den Haag: SDU.
- Ministerie van VROM (2001), *Ruimte maken, ruimte delen. Vijfde nota over de ruimtelijke ordening 2000-2020*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM (2002), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020. PKB deel 3: Kabinetsstandpunt*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van VenW & Ministerie van EZ (Economische Zaken) (2004), *Nota Ruimte*, Den Haag: SDU.
- Mommaas, J.T. & J. Janssen (2007), 'Towards a synergy between content and process in Dutch spatial planning. The case of Heuveland', *Journal of Housing and the Built Environment* 1 (23) [te verschijnen].
- Mose, I. (2007), *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*, London: Ashgate Publishing.
- Nationaal Groenfonds & Nationaal Restauratiefonds (2006), *Investeren in landschap. Van beleid naar financiële instrumentatie*, Hoevelaken: Nationaal Groenfonds.
- National Parks Review Panel (1991), *Fit for the future*, Cheltenham: Countryside Commission.
- NWITR (Nederlands Wetenschappelijk Instituut voor Toerisme en Recreatie) (1980), *Proefgebieden nationale landschaps-parken, 1975-1980*, Breda: NWITR.
- Pedroli, B., A. Doorn, G. de Blust, M.L. Paracchini, D. Wascher & F. Bunce (2007), *Europe's living landscapes. Essays exploring our identity in the countryside*, Zeist: KNNV Publishing.
- Phillips, A. (1995), 'Cultural landscapes. An IUCN perspective', in: B. von Droste, H. Plachter & M. Rössler (eds.), *Cultural landscapes of universal value. Components of a global strategy*, Stuttgart: UNESCO.
- Phillips, A. (1998a), 'Protected areas in the 21st century', pp. 23-29 in: H. Singhe (ed.), *Parks for life 97. Proceedings of the IUCN/WCPA European Regional Working Session on Protecting Europe's Natural Heritage*, Gland: IUCN.
- Phillips, A. (1998b), 'The nature of cultural landscapes. A nature conservation perspective', *Landscape Research* 1: 21-38.
- Phillips, A. (2003), 'Turning ideas on their head. The new paradigm of protected areas', *The George Wright Forum* 20 (2):, 8-32.
- Pieterse, N., M. van der Wagt, F. Daalhuizen, M. Piek, F. Künzel & R. Aykaç (2005), *Het gedeelde land van de Randstad. Ontwikkeling en toekomst van het Groene Hart*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers & Y. Hoogeveen (2000), *WCLs ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen*, Wageningen: Alterra.
- Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren & C. van der Veeken (2005), *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Prieur, M. (2003), 'Legal provisions for cultural landscape protection in Europe', pp. 150-156 in: UNESCO, *Cultural landscapes. The challenges of conservation*, Paris: UNESCO World Heritage Centre.
- Project IJsseldelta (2006), *Ontwikkelingsperspectief Nationaal Landschap IJsseldelta*, Zwolle: Project IJsseldelta.
- Provincie Groningen (2006), 'Verslag vergadering Statencommissie Landschap, Water en Milieu', 13 september 2006.
- Provincie Groningen (2006), *Uitvoeringsprogramma Nationaal landschap Middag Humsterland 2007-2013*, Groningen: Provinciale Staten van de provincie Groningen.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2005), *Nationale Landschappen. Vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale Landschappen*, Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Ravesteyn, N., W. Hornis, F. Verwest & H. Thorborg (2005), *Het gras bij de burens. De rol van planning bij de bescherming van groene gebieden in Denemarken en Engeland*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Regt, W.J. de & R. Kuiper (2006), 'Kleinschalige landbouw biedt kansen voor landschap', *Landwerk* 3: 17-21.
- Renes, J. (1999), *Landschappen van Maas en Peel. Een toegepast historisch-geografisch onderzoek in het streekplangebied Noord- en Midden-Limburg*, Maastricht: Maaslandse Monografieën.
- Renes, J. (2001), 'Ministerie van LNV faalt met historische cultuurlandschappen', *Geografie* 6: 47-49.
- Renes, J. (2006), 'Monumenten in Nederland en de historische geografie', *KNOB Bulletin* 6: 235-245.
- Renes, J. & L.J. Paul (2004), 'Landbouw en cultuurlandschap', pp. 69-92 in: B. de Pater, T. Beneker & W. Buunk (eds.), *Europa. Ruimtelijke samenhang en verscheidenheid in de Europese Unie*, Assen: Van Gorcum.
- Rie, C. de, F. Jorna, B. Koopman & M. Dannenberg (2007), *De linie in werking. Tussentijdse evaluatie nationaal project Nieuwe Hollandse Waterlinie*, Amersfoort: Lysias Consulting Group.
- Rij, H.E. & W.K. Korthals Altes (2007), 'Grondinstrument voor de onzekere toekomst van het metropolitane landschap', *Property Research Quarterly* 3 (6): 23-28.
- Rijckevorsel, F.C.M. van (1972), *De ontwikkeling van Nationale landschapsparken in Nederland*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Roenhorst, W. (2006), 'De natuurlijke natie. Monumentalisering en nationalisering van natuur en landschap in de vroege twintigste eeuw', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 121 (4): 727-752.
- Schama, S. (1995), *Landschap en herinnering*, Amsterdam/Antwerpen: Contact.
- Schenk, A., M. Hunziker & F. Kienast (2007), 'Factors influencing the acceptance of nature conservation measures. A qualitative study in Switzerland', *Journal of Environmental Management* 83: 66-79.
- Schoorl, F. (2002), 'Nationale landschappen verdienen offensieve aanpak', *Blauwe Kamer* 1 (34): 34-35.
- Schröder, R. (2005), *Landschap: troefkaart van Europa. Verslag van een discussiedag over de Europese Landschapsconventie*, Den Haag: VROM/Atelier Rijksbouwmeester.
- Schuur, J., L. Janssen, S. Klaver, N. Pieterse & D. Snellen, *De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu*, Den Haag/Bilthoven: RPB/MNP.
- Segeren, A. & F. Daalhuizen (2006), 'Wie maakt het landschap mooier? Een pleidooi voor landschapsbeleid via fiscaliteiten', *Ruimte in Debat* 1: 12-20.
- Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAi Uitgevers/RPB.
- Selman, P. (2006), *Planning at the landscape scale*, London: Routledge.
- Sijmons, D. (2002), *Landkaartmos en andere beschouwingen over het landschap*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- SMG (2007), 'Voorlopige vaststelling uitwerking streekplan Nationaal Landschap Graafschap. Brief aan Provinciale Staten van Gelderland', 21 mei 2007, Laren: Stichting Milieurecht De Graafschap.
- Steadman, N. (1993), 'Conservation in National Parks', pp. 209-241 in: F.B. Goldsmith & A. Warren (eds.), *Conservation in Progress*, Chichester: Wilster.
- Stoll-Kleemann, S. (2001), 'Barriers to nature conservation in Germany. A model explaining opposition to protected areas', *Journal of Environmental Psychology* 21 (4): 369-385.
- Stoll-Kleemann, S. & M. Welp (2006), 'Towards a more effective and democratic natural resource management', pp. 17-39 in: S. Stoll-Kleemann & M. Welp (eds.), *Stakeholder dialogues in natural resources management. Theory and practice*, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Streekcommissie Achterhoek en Liemers (2007), 'Brief aan het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland. Nationale Landschappen', 25 juni 2007.
- Szarka, J. (2002), *The shaping of environmental policy in France*, New York: Berghahn Books.
- TK (Tweede Kamer) (2007), *Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de Nota Ruimte*, vergaderjaar 2006-2007, 29 435, nr. 193.
- Umstaetter, J. & S. Dabbert (1996), *Policies for landscape and nature conservation in Europe*, Stuttgart: University of Hohenheim.
- Uppenbrink, M. (1998), 'Germany's approach to nature conservation', pp. 41-47 in: H. Synghe (ed.), *Parks for life 97*, Gland: IUCN.
- Valk, A. van der & J.P. Corten (2006), *Een functie voor het verleden. Slotdocument van het project Bescherming & Bestemming*, Zeist: Rijksdienst voor de Monumentenzorg.
- Veerman, C.P. (2006), 'Kwaliteitsagenda Landschap. Een tussenstand', brief van minister Veerman (LNV) aan de Tweede Kamer, 21 november 2006.
- VdN (Verband Deutscher Naturparke) (1995a), *Die deutschen Naturparke. Aufgaben und Ziele*, Lüneburg: VdN.
- VdN (Verband Deutscher Naturparke) (1995b), *Die deutschen Naturparke. Bundeswettbewerb der Naturparke 1995*, Lüneburg: VdN.
- VROM-Inspectie (2006), *Groene Hart beschermd? Vervolgonderzoek naar de kwaliteit en handhaving van bestemmingsplannen in het Noord-Hollandse en Utrechtse deel van het Groene Hart*, Haarlem: VROM-Inspectie Regio Noord-West.
- VROM-raad (2004), *Meerwerk. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*, Den Haag: VROM-raad.
- Vuuren, L. van (1933), *Een nationaal park in Nederland*, Utrecht: Kemink.

Weijden, W.J. van der & G.J. Baaijens (1977), *Het dilemma van de nationale landschapsparken. Naar een nieuwe visie op landbouw en landelijk gebied*, Den Haag: Stichting Natuur en Milieu.

Windt, H.J. van der (1995), *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Amsterdam: Boom.

Witsen, P.P. (2006), 'Het Rijk moet zich waarmaken in de regio. Een vak van vele, vaak kleine verhalen', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening* 5: 14-23.

Wood, R. & J. Handley (2001), 'Landscape dynamics and the management of change', *Landscape Research* 1: 45-54.

Wouden, R. van der, F. van Dam, D. Evers, A. Hendriks, A. van Hoorn, N. Pieterse & G. Renes (2006), *Verkenning van de ruimte. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1992), *Grond voor keuzen*. Den Haag: SDU.

Zande, A. van der (2006), *Landschap vol betekenissen. Over de omgang met historie in de ruimtelijke inrichting*, Wageningen: Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Zanden, J.L. van & S.W. Verstegen (1993), *Groene geschiedenis van Nederland*, Utrecht: Het Spectrum.

Zonneveld, W. & F. Verwest (2005), *Tussen droom en retoriek. De conceptualisering van ruimte in de Nederlandse planning*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/RPB.

Zupancic-Vicar, M. (1997), 'Parks for life. An action plan for the protected areas of Europe', pp. 151-157 in: J.G. Nelson & R. Serafin (eds.), *National Parks and Protected Areas. Keystone to conservation and sustainable development*, Berlin: Springer-Verlag.

GERAADPLEEGDE WEBSITES

Verenigd Koninkrijk

<http://www.nationalparks.gov.uk/>
<http://www.countryside.gov.uk/>
<http://www.ccw.gov.uk/>
<http://www.detr.gov.uk/>
<http://www.english-nature.org.uk/>
<http://www.nics.gov.uk/ehs>
<http://www.parliament.gov.uk>

Frankrijk

<http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/>
<http://www.ecologie.gouv.fr/>
<http://sppef.free.fr/>
<http://www.assemblee-nationale.fr/>
<http://www.environnement.gouv.fr/>

Duitsland

<http://www.naturpark.de/>
<http://www.bfn.de/>
<http://www.nrw-tourismus.de/>
<http://www.munlv.nrw.de/>
<http://www.bund-nrw.de/>

Internationaal

<http://www.iucn.org>
<http://www.unesco.org/whc>
<http://www.europarc.org/>
<http://www.icomos.org/>
<http://www.eea.europa.eu/>

OVER DE AUTEURS

Joks Janssen studeerde architectuur en stedenbouw aan de Technische Universiteit Eindhoven. Hij promoveerde aan de Universiteit van Tilburg op *Vooruit denken en verwijlen* (2005), een planninghistorische studie naar de beeldvorming van het platteland in de ruimtelijke ordening van de regio Zuidoost-Brabant. Hij was van 2004 tot 2006 als onderzoeker verbonden aan Telos, Brabants Centrum voor Duurzaamheidvraagstukken. Sinds 2006 is hij als postdoc werkzaam bij het Ruimtelijk Planbureau, waar hij zich vooral bezighoudt met vraagstukken in het landelijk gebied.

Nico Pieterse heeft fysieke geografie gestudeerd aan de Universiteit Utrecht, en is aan dezelfde universiteit bij milieukunde gepromoveerd op een studie naar het herstel van landschappelijke kenmerken. Sinds 2003 is hij als senioronderzoeker verbonden aan het Ruimtelijk Planbureau. Hij was projectleider van *Het gedeelde land van de Randstad* (2005), 'thematrekker' Water en recreatie van de studie *Welvaart en Leefomgeving* (2006) en mede-auteur van onder andere de RPB-studies *De ongekende ruimte verkend* (2003), *De verkenning van de ruimte* (2006), *Ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu* (2007) en *Overstromingsrisico als ruimtelijke opgave* (2007).

Lia van den Broek is sinds 2002 in dienst bij het Ruimtelijk Planbureau. Zij participeert op dit moment als sociaalwetenschappelijk onderzoeker in onderzoeksprojecten op het gebied van de woningmarkt en het landelijk gebied. Ze is mede-auteur van *Particulier opdrachtgeverschap in de woningbouw* (2007).

COLOFON

Onderzoek

Joks Janssen (projectleider)
Nico Pieterse
Lia van den Broek
Marnix Breedijk

Supervisor

Han Lörzing

Met dank aan

Bas Pedroli en Rob Schröder (Alterra), Hans Renes en Jos Dekker (uu), Dirk Sijmons (HNS) en Theo Beckers (uvT) danken wij voor hun bijdrage aan de onderzoeksopzet en hun commentaar op onderdelen van dit rapport. Kevin Bishop (Newcastle University), Adrian Philips (UCN UK) en Ilke Marschall (Fachhochschule Erfurt) danken wij voor het verstrekken van informatie over de buitenlandse casussen. Maarten van Arkel (vrom), Pier Bosch (Heemschut Groningen), Herman Brink (Staatsbosbeheer), Jean Paul Corten (RACM), Hans Farjon (MNP), J. van der Haagen (Bond Heemschut), Niek Hazendonk (LNV), Renée Mekel (vrom), Peter Timmer (RACM), Annemiek Tromp (LNV), Kees Verbogt (LNV) en het Kwaliteitsteam van de Nieuwe Hollandse Waterlinie danken wij voor het verstrekken van informatie over diverse aspecten van het Nationale landschappenbeleid.

Illustraties

Marnix Breedijk en Nico Pieterse, in samenwerking met Typography & Other Serious Matters

Fotografie

Sijmen Hendriks/Hollandse Hoogte

Eindredactie

Nienke Noorman
Heleen Ronden

Ontwerpen en productie

Typography Interiority & Other Serious Matters, Den Haag

Druk

Drukkerij de Maasstad, Rotterdam

© NAi Uitgevers, Rotterdam/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/2007. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912j0 het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

NAi Uitgevers is een internationaal georiënteerde uitgever, gespecialiseerd in het ontwikkelen, produceren en distribueren van boeken over architectuur, beeldende kunst en verwante disciplines.

www.naipublishers.nl

ISBN 978 90 5662 6334