

# Nationale landschappen zijn een sterk merk

**De regering wil minder sturen in de ruimtelijke ordening en fors bezuinigen op natuur en landschap. Wat betekent dat voor de twintig Nationale Landschappen? Zet de regering dit beleidsconcept helemaal overboord of kan het ook een nieuwe inhoud krijgen?**

**Lennart Graaff en Pieter Veen**

De uitvoeringsprogramma's voor de Nationale Landschappen lopen af in 2013 en er is weinig zicht op een vervolg – juist op het moment dat het concept begint aan te slaan. Toen de landschappen in 2005 werden aangewezen in de Nota Ruimte was er de nodige scepsis: wéér een beleidscategorie erbij? Gaan de landschappen hiermee op slot? Toch is er geleidelijk draagvlak en enthousiasme ontstaan en zijn er allerlei projecten uitgevoerd. Wandel- en fietspaden zijn aangelegd, kleine landschapselementen hersteld, informatievoorzieningen geplaatst en kunstprojecten uitgevoerd. Er zijn ontwerpstudies gedaan voor de inpassing van dorpsranden, boerderijuitbreidingen of nieuwe landgoederen. Er zijn samenwerkingsverbanden opgezet en er is geïnvesteerd in educatie, voorlichting en regiomarketing. Met succes: zelfs de Lonely Planet vermeldt de Nationale Landschappen als toeristische bestemming.

De provincies hebben de Nationale Landschappen begrensd en de zogeheten kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte overgenomen in hun structuurvisies. Toch gaat het op lokaal niveau nog lang niet altijd goed. Zo verrijzen er bij dorpsuitbreidingen, ondanks ontwerpstudies en kwaliteitsadviezen, nog steeds standaardwijken en bedrijventerreinen die weinig relatie hebben met het landschap. Het beleid om alleen te bouwen voor de eigen woningbehoefte (migratiesaldo nulbeleid) kan dat niet tegenhouden, want het gaat niet om kwantiteit maar om kwaliteit. Ook bij de aanleg van wegen, agrarische bedrijfsgebouwen of nieuwe natuur verschijnen vaak standaardoplossingen en wordt te weinig aansluiting gezocht bij de kernkwaliteiten van het landschap. Dat de specifieke kwaliteiten van Nationale Landschappen waarde kunnen toevoegen aan veel, zo niet alle ruimtelijke investeringen, is nog niet voldoende doorgedrongen.

Het idee dat de Nationale Landschappen als museumlandschappen in stand gehouden kunnen worden, is inmiddels wel achterhaald. Maar de ontwikkelingsmogelijkheden en -opgaven zijn breder dan vaak wordt aangenomen. Landbouwontwikkeling, klimaatverandering, veranderende vrijetijdsbesteding, revitalisering van bedrijventerreinen, toenemende mobiliteit, energietransitie, groei en krimp, al deze ontwikkelingen hebben grote invloed op het functioneren en de verschijningsvorm van het landschap, en op de waardering en de culturele betekenis ervan. Het zijn allemaal ontwerpvoorbeeldjes. Juist in de Nationale Landschap

De uitvoeringsprogramma's voor de Nationale Landschappen lopen af in 2013 en er is weinig zicht op een vervolg – juist op het moment dat het concept begint aan te slaan. Toen de landschappen in 2005 werden aangewezen in de Nota Ruimte was er de nodige scepsis: wéér een beleidscategorie erbij? Gaan de landschappen hiermee op slot? Toch is er geleidelijk draagvlak en enthousiasme ontstaan en zijn er allerlei projecten uitgevoerd. Wandel- en fietspaden zijn aangelegd, kleine landschapselementen hersteld, informatievoorzieningen geplaatst en kunstprojecten uitgevoerd. Er zijn ontwerpstudies gedaan voor de inpassing van dorpsranden, boerderijuitbreidingen of nieuwe landgoederen. Er zijn samenwerkingsverbanden opgezet en er

# ESSAY **Het zou een grote stap terug zijn als de Nationale Landschappen geen plek krijgen in de nieuwe rijksstructuurvisie Mobiliteit en Ruimte die het kabinet in voorbereiding heeft**

is geïnvesteerd in educatie, voorlichting en regiomarketing. Met succes: zelfs de Lonely Planet vermeldt de Nationale Landschappen als toeristische bestemming.

**P** De provincies hebben de Nationale Landschappen begrensd en de zogeheten kernkwaliteiten uit de Nota Ruimte overgenomen in hun structuurvisies. Toch gaat het op lokaal niveau nog lang niet altijd goed. Zo verrijzen er bij dorpsuitbreidingen, ondanks ontwerpstudies en kwaliteitsadviezen, nog steeds standaardwoningwijken en bedrijventerreinen die weinig relatie hebben met het landschap. Het beleid om alleen te bouwen voor de eigen woningbehoefte (migratiesaldo nulbeleid) kan dat niet tegenhouden, want het gaat niet om kwantiteit maar om kwaliteit. Ook bij de aanleg van wegen, agrarische bedrijfsgebouwen of nieuwe natuur verschijnen vaak standaardoplossingen en wordt te weinig aansluiting gezocht bij de kernkwaliteiten van het landschap. Dat de specifieke kwaliteiten van Nationale Landschappen waarde kunnen toevoegen aan veel, zo niet alle ruimtelijke investeringen, is nog niet voldoende doorgedrongen.

Het idee dat de Nationale Landschappen als museumlandschappen in stand gehouden kunnen worden, is inmiddels wel achterhaald. Maar de ontwikkelingsmogelijkheden en -opgaven zijn breder dan vaak wordt aangenomen. Landbouwontwikkeling, klimaatverandering, veranderende vrijetijdsbesteding, revitalisering van bedrijventerreinen, toenemende mobiliteit, energietransitie, groei en krimp, al deze ontwikkelingen hebben grote invloed op het functioneren en de verschijningsvorm van het landschap, en op de waardering en de culturele betekenis ervan. Het zijn allemaal ontwerpvragestukken. Juist in de Nationale Landschappen verdienen deze ontwerpogaven een passend antwoord. Zo kunnen Nationale Landschappen uitgroeien tot proeftuinen voor een meer integrale en ontwikkelingsgerichte benadering van het landschap. Het koppelen van de kernkwaliteiten aan ruimtelijke opgaven kan een stimulans betekenen voor landschapsvernieuwing. Bij diverse onderzoeksinstituten is veel ruimtelijke kennis aanwezig die voor dit doel van nut kan zijn. Denk aan het landschapsarchitectonisch onderzoek van de TU-Delft (bijvoorbeeld de Polderatlas van Nederland), de studies van Alterra van Wageningen UR en aan landelijke kennis- en innovatieprogramma's zoals Kennisplein Mooi Nederland en Kennisagenda Landschap. Nederland heeft een rijke ontwerptraditie op het gebied van landinrichting en landschapsbouw en er zijn genoeg goede ontwerpers. Laten de Nationale Landschappen het bewijs zijn dat we nog steeds in staat zijn om onze omgeving te vernieuwen en bijzondere ontwerpen te realiseren die het landschap verrijken. Ook dat is van nationaal belang.

**P** Dat er een omslag nodig is, erkent ook het rijk. Maar heeft de overheid hier nu een blijvende verantwoordelijkheid, of kunnen provincies en de regionale samenwerkingsverbanden prima voor die omslag zorgen? Die vraag is in Den Haag hoogst actueel. 'Rijksinmenging is alleen nodig bij expliciete nationale belangen', stelde minister

Schultz van Haegen in november in haar beleidsbrief Infrastructuur en Milieu. Het ziet ernaar uit dat de ontwikkelingsmogelijkheden worden verruimd. Schultz schrijft dat ze af wil van de bebouwingsplafonds in de Nationale Landschappen. En de A3 van Rotterdam naar Amsterdam, dwars door het Groene Hart, heeft ze in onderzoek. Maar dat betekent niet dat alle rijksbetrokkenheid overboord kan. De planologische verruiming die eraan lijkt te komen kan positief uitpakken, als die ruimte tenminste wordt benut om de bijzondere kwaliteit van de Nationale Landschappen te verbeteren.

Nationale Landschappen vormen een staalkaart van de Nederlandse ontginningslandschappen en variëren van zeer open tot zeer besloten ruimten. Dat is een belangrijk motief voor blijvende betrokkenheid van het rijk. Ze staan als het ware model voor de landschappelijke diversiteit van Nederland. Als toeristische attracties vertegenwoordigen ze ook een economische waarde. Op grond van de Europese Landschapsconventie van de Raad van Europa, is Nederland verplicht om in zijn wetgeving landschappen te erkennen als een essentieel onderdeel van de omgeving van mensen, als uitdrukking van de diversiteit van hun gezamenlijk cultureel en natuurlijk erfgoed, en als grondslag van hun identiteit (artikel 5a). Elke ondertekenaar moet landschapsbeleid formuleren en implementeren gericht op landschapsbescherming, -beheer en -inrichting (artikel 5b). Het beleid voor de Nationale Landschappen geeft concreet inhoud aan deze verplichting. Het zou een grote stap terug zijn als de Nationale Landschappen geen plek krijgen in de nieuwe rijksstructuurvisie Mobiliteit en Ruimte die het kabinet in voorbereiding heeft.


Het ligt voor de hand dat de rol van het rijk zal veranderen. Dat er minder rijksgeld voor het landschap beschikbaar komt, lijkt onvermijdelijk. Toch ligt het in de rede dat de overheid de Nationale Landschappen in het beleid blijft erkennen. Zonder een dergelijke erkenning valt de basis onder de huidige uitvoeringspraktijk weg en is het gevaar groot dat het opgebouwde draagvlak en de gedane investeringen verloren gaan.

De opgave is om dat te voorkomen en de continuïteit van het beleid te waarborgen. Het is een taak voor het rijk om ruimtelijke en procedurele kaders te stellen waarmee regionale partijen uit de voeten kunnen én om de kennisontwikkeling en -uitwisseling over de Nationale Landschappen te bevorderen. De planvorming en de uitvoering moeten, nog meer dan nu, op het regionale en lokale niveau opgepakt worden. Voorwaarde hiervoor is dat meer partijen bij de uitvoering betrokken raken en, ieder op zijn eigen manier, bijdragen aan de landschappelijke kwaliteit. Naast de traditionele groene overlegpartners kunnen dat bijvoorbeeld ook de omliggende grote steden zijn, of recreatieorganisaties, bewonersverenigingen, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten, energiebedrijven, hotelketens en projectontwikkelaars. Nu zijn veel van deze partijen nauwelijks betrokken waardoor het draagvlak voor het beleid smal is en veel kennis en geld blijven liggen.

**P** De ontstane ruimte kan bedreigend zijn voor de kwaliteit van het landschap, maar scheidt via deze aanpak ook mogelijkheden. Dat was het onderwerp van een symposium op 25 november op uitnodiging van de Programmadirectie Mooi Nederland van het ministerie

van Infrastructuur en Milieu. Aanleiding was het verschijnen van het rapport 'Kernkwaliteiten in de praktijk' (door Investeren in Ruimte en Vista landschapsarchitectuur en stedenbouw). De belangrijkste conclusie was dat de Nationale Landschappen een 'sterk merk' zijn. De kernkwaliteiten zijn *unique selling points*, die nog beter vermarkt kunnen worden. Tijdens de forumdiscussie vonden Diana de Jong van Bouwfonds en Chris Kalden van Staatsbosbeheer elkaar in de stelling dat particulier ondernemerschap en professioneel beheer goed samen kunnen gaan om de identiteit van het landschap te versterken. De vertegenwoordigers van het rijk en van provincies onderkenden het belang van regionale samenwerking en maatschappelijke initiatieven: de overheid moet minder sturen en meer faciliteren.

De samenwerking hoeft niet beperkt te blijven tot de afzonderlijke landschappen. Veel Nationale Landschappen staan voor dezelfde opgaven en hebben baat bij een gezamenlijke aanpak – bijvoorbeeld rondom de inpassing van steeds grotere agrarische bedrijven. Met lokale beeldkwaliteitsplannen is dat eigenlijk niet op te lossen. Deze problematiek vraagt om een nieuwe visie op het boerenland en de rol van de landbouw. Dat moet je op een grotere schaal bezien. Ook de ontwikkeling van een verbrede plattelandseconomie (denk aan streekproducten, zorgboerderijen, argrotoerisme) kan profiteren van een regionale aanpak. Bijvoorbeeld door gezamenlijke marketing van streekproducten en afstemming van pr-activiteiten. Een actief stimuleringsbeleid kan dit ondersteunen. Waarom zouden de Nationale Landschappen niet de *greenports* van de verbrede landbouw kunnen worden? Maar het gaat zeker niet alleen om landbouw en recreatie, ook de bedrijvigheid in andere sectoren en de vitaliteit van de kernen hebben baat bij een regionale aanpak. De Nationale Landschappen kunnen een voorbeeldfunctie krijgen voor de inpassing van dorpsranden, de ontwikkeling van duurzame bedrijventerreinen, de vormgeving van infrastructuur (bijvoorbeeld parkwegen, recreatietransferia en snelwegpanorama's) en de inzet van nieuwe buitplaatsen en landelijk wonen.


 Een andere ruimtelijke strategie voor de Nationale Landschappen vereist een andere procesaanpak. Meer maatschappelijke organisaties en marktpartijen moeten bij de uitvoering een rol krijgen. Daarnaast kunnen de onderlinge kennisuitwisseling en de gezamenlijke belangenbehartiging beter georganiseerd worden. Er is voldoende draagvlak – niemand wil af van het merk Nationaal Landschap – maar het is nog niet eenvoudig om hier een goede vorm voor te vinden. Het lijkt ons logisch dat het rijk dit proces faciliteert. Bijvoorbeeld door een aanjaagteam in het leven te roepen, bestaande uit enkele voorlopers uit de Nationale Landschappen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Zo kunnen nieuwe coalities ontstaan van partijen die hun schouders onder de Nationale Landschappen willen zetten. Nieuwe financiële arrangementen kunnen ontwikkeld worden voor de inrichting en het beheer (gebiedsfonds, streekrekening, nieuwe markten). Die kunnen aansluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden, zoals het Samenwerkingsverband Nationale Parken, de Stichting Landschapsmanifest en de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap.

 De samenwerking moet op twee niveaus gestalte krijgen. Allereerst het niveau van alle Nationale Landschappen samen – dus tussen het rijk, de provincies en de regionale samenwerkingsverbanden en met landelijke partijen zoals LTO, Staatsbosbeheer, ANWB, Natuurmonumenten, Neprom, Recron, energiebedrijven, hotelketens, banken, fondsen, Bouwend Nederland, VNG en de grote steden. Nu

spelen deze organisaties alleen een rol op het niveau van afzonderlijke Nationale Landschappen of projecten en is er geen overkoepelend overleg of aanspreekpunt. Daarom hebben die organisaties ook geen overkoepelende betrokkenheid, ook financieel, terwijl hun belangen evident zijn. Is het mogelijk om voor de Nationale Landschappen tot een soort gezamenlijk uitvoeringsbureau (of een *community of practice*) te komen, gefinancierd met publieke en private middelen, dat lokale projecten ondersteunt en gezamenlijke activiteiten ontplooit op het gebied van kennisuitwisseling en marketing? En kan een orgaan als het College van Rijksadviseurs dan de kwaliteit bewaken? Het lijkt ons de moeite waard om dat te onderzoeken.

Daarnaast is het belangrijk om op het niveau van de afzonderlijke Nationale Landschappen tot een steviger organisatie en een bredere aanpak te komen. Nu zijn er nog grote verschillen. Nationale Landschappen als het Groene Hart en de Nieuwe Hollandse Waterlinie die meerdere provincies bestrijken, hebben een professioneel projectbureau en een eigen stuurgroep. Kleine Nationale Landschappen, zoals Arkemheen-Eemland of Middag-Humsterland, zijn vaak losser georganiseerd. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang er een centraal aanspreekpunt is en de continuïteit is gewaarborgd. Dit is lang niet altijd het geval. Een aanjaagteam kan helpen om de zelforganisatie van de Nationale Landschappen te bevorderen en om de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en marktpartijen te vergroten.

Pas als bewoners, gebruikers en ondernemers deelgenoot en mede-eigenaar zijn van 'hun' Nationaal Landschap gaat het beleid echt leven en krijgen plannen en uitvoeringsstrategieën een kans. Door deze partijen vroeg bij de planvorming te betrekken en van begin af aan gezamenlijke belangen centraal te zetten, voelen partijen zich eerder geroepen om een actieve bijdrage te leveren aan de gebiedsontwikkeling. En door te investeren in educatie, publiek debat en bewonersparticipatie groeit het maatschappelijk draagvlak. De identiteit van een gebied wordt uiteindelijk gedragen door het totaal van alle lokale activiteiten en initiatieven.

 De noodzakelijke continuïteit van de Nationale Landschappen vereist dus ruimte voor vernieuwing – zowel inhoudelijk, in de vorm van een meer ontwikkelingsgerichte en integrale benadering van het landschap, als procesmatig, in de vorm van nieuwe coalities en werkwijzen. In een tijd van bezuinigingen en deregulering moet deze verandering van onderop komen. Van provincies, gemeenten en traditionele landschapsorganisaties, maar ook van nieuwe partners zoals marktpartijen en grote steden. Dat neemt de noodzaak van een blijvende betrokkenheid van het rijk niet weg. Rijksinbreng is nodig om provincies in het zadel te helpen bij hun versterkte regierol en de voorwaarden te creëren waaronder nieuwe coalities kunnen ontstaan. Dat begint bij erkenning van het A-merk Nationaal Landschap in de nieuwe rijksstructuurvisie. Op een manier die niet alleen de benodigde planologische ruimte biedt, maar ook uitnodigt om aan te sluiten, bij te dragen en zo tot vernieuwende oplossingen te komen. Daar is geen algemeen recept voor te geven en het is zeker niet af te dwingen. Maar zonder sturing en regie zal het niet gebeuren.

Lennart Graaff (Investeren in Ruimte) en Pieter Veen (Vista landschapsarchitectuur en stedenbouw) zijn opstellers van het rapport 'Kernkwaliteiten in de praktijk'.