

Vergelijkend onderzoek naar de benadering van het cultuurlandschap in de Nationale Landschappen in Nederland en de Areas of Outstanding Natural Beauty in Engeland



**Vergelijkend onderzoek naar de benadering van het
cultuurlandschap in de Nationale Landschappen in Nederland en
de Areas of Outstanding Natural Beauty in Engeland.**

Student: R.S. van Rooijen
Studentnummer: 830304-705-100
Thesis Land Use Planning: LUP-80436
ECTS: 36
Eerste begeleider: Prof. Dr. A.J.J. van der Valk
Tweede begeleider: Ir. J.P.A. van Nieuwenhuize
Datum: 7 maart 2008

Wageningen Universiteit en Researchcentrum
Costerweg 50
6701 BH Wageningen
Land-Use Planning Group

VOORWOORD

Voor u ligt mijn Master scriptie waarin onderzoek is gedaan naar de verschillen bij de benadering van het cultuurlandschap in de Nationale Landschappen in Nederland en de Areas of Outstanding Natural Beauty in Engeland. Tijdens dit onderzoek is gekeken naar de beleidsstukken die invloed hebben op de invoering van het beleid van de Nationale Landschappen en de Areas of Outstanding Natural Beauty. Verder is gekeken naar de betrokken actoren en hun rol tijdens de implementatie van dit beleid in een case studie gebied in zowel Nederland als Engeland.

Vanuit mijn positie wil ik mijn begeleider Prof. Dr. A.J.J. van der Valk bedanken voor zijn steun en scherpe analyse tijdens mijn afstudeerperiode. Hierbij wil ik ook Ir. J.P.A. van Nieuwenhuize danken voor de extra begeleiding van zijn kant. Voor de case studies zijn verscheidene actoren benaderd die, door tijd te maken om interviewvragen te beantwoorden, meegedragen hebben aan het verfijnen van dit onderzoek. Hiervoor wil ik deze actoren via deze weg bedanken.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	5
SAMENVATTING	11
1 ONDERZOEKSOPZET	13
1.1 Probleemverkenning	13
1.2 Doelstelling, de onderzoeksvragen en de deelvragen	14
– ONDERZOEKSVRAGEN EN DEELVRAGEN	
1.3 Methode van onderzoek	15
1.4 Begripsomschrijving	17
1.5 Opzet van het verslag	18
2. Theoretisch kader	19
2.1 Soorten plannen	19
2.2 Introductie op de kijk van de implementatie van strategische plannen	20
2.3 Evaluatie van strategische plannen	21
2.4 Performance	22
2.5 Plannen toetsen	22
3. DE BENADERING VAN HET CULTUURLANDSCHAP IN HET NEDERLANDS RUIMTELIJK BELEID	25
3.1 De Nationale Landschappen als ruimtelijk middel	25
3.1.1 De kenmerken van het ruimtelijke middel Nationale Landschappen	25

3.1.2	De rol van instrumenten uit de ruimtelijke ordeningssfeer in de realisatie van de Nationale Landschappen	27
3.1.2.1	Instrumenten op landelijk niveau	28
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN (PKB)	
	– CULTUURHISTORIE; NOTA BELVEDERE	
	– AGRARISCH; RECONSTRUCTIEWET CONCENTRATIEGEBIEDEN	
	– MILIEU; ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR	
	– MILIEU; NATURA 2000/VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNEN	
	– MILIEU; NATUURBESCHERMINGSWET	
	– WATER; DE WATERTOETS	
3.1.2.2	Instrumenten op provinciaal niveau	37
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; HET STREEKPLAN	
3.1.2.3	Instrumenten op gemeentelijk niveau	38
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; HET BESTEMMINGSPLAN	
3.2	Conclusie ruimtelijke instrumenten	39
3.3	De realisatie van de Nationale Landschappen in de praktijk, Nationaal Landschap De Graafschap	40
3.3.1	De kenmerken van het Nationaal Landschap de Graafschap	41
3.3.2	Betrokken actoren bij het Nationaal Landschap de Graafschap	44
3.3.2.1	Betrokken actoren op landelijk niveau	45
	– MILIEU; STAATSBOSBEHEER	
3.3.2.2	Betrokken actoren op provinciaal niveau	46
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PROVINCIE GELDERLAND	
	– CULTUURHISTORIE; GELDERS GENOOTSCHAP	

	– CULTUURHISTORIE; GELDERS LANDSCHAP EN KASTELEN	
	– AGRARISCH; LTO NOORD	
	– MILIEU; STICHTING LANDSCHAPSBEHEER GELDERLAND	
	– WATER; WATERSCHAP RIJN EN IJSSEL	
	– RECREATIE; ACHTERHOEKS BUREAU VOOR TOERISME EN RECREATIESCHAP ACHTERHOEK EN LIEMERS	
	3.3.2.3 Betrokken actoren op gemeentelijk niveau	54
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; GEMEENTEN	
	– ALGEMEEN; BELANGENVERENIGINGEN	
	– ALGEMEEN; LANDGOEDEIGENAREN	
3.4	Conclusie betrokken actoren	57
4	DE BENADERING VAN HET CULTUURLANDSCHAP IN HET ENGELSE RUIMTELIJK BELEID	61
4.1	De Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB's) als ruimtelijk middel	61
4.1.1	<i>De kenmerken van het ruimtelijk middel Areas of Outstanding Natural Beauty</i>	61
4.1.2	<i>De rol van instrumenten uit de sfeer van de ruimtelijke ordening op de realisatie van de Areas of Outstanding Natural Beauty</i>	64
4.1.2.1	<i>Instrumenten op landelijk niveau</i>	64
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PLANNING AND COMPULSORY PURCHASE ACT 2004	
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PLANNING POLICY GUIDANCE (PPG) EN PLANNING POLICY STATEMENTS (PPS)	
	– MILIEU; NATURA 2000/WILD BIRDS AND HABITATS DIRECTIVES	
4.1.2.2	<i>Instrumenten op provinciaal niveau</i>	68

	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; REGIONAL SPATIAL STRATEGY (RSS)	
	<i>4.1.2.3 Instrumenten op lokaal niveau</i>	70
	– RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; LOCAL DEVELOPMENT FRAMEWORK	
4.2	Conclusie ruimtelijke instrumenten	71
4.3	De realisatie van de Areas of Outstanding Natural Beauty in de praktijk; Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast	73
	<i>4.3.1 De karakteristieken van de Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast</i>	73
	<i>4.3.2 Betrokken actoren in de Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast</i>	75
	<i>4.3.2.1 Betrokken actoren op landelijk niveau</i>	75
	– CULTUURHISTORIE; THE ENGLISH HERITAGE	
	– MILIEU; NATURAL ENGLAND	
	– MILIEU; DE CONSERVATION ORGANISATIONS	
	– MILIEU; DE ENVIRONMENT AGENCY	
	<i>4.3.2.2 Betrokken actoren op provinciaal niveau</i>	81
	– MILIEU; BROADS AUTHORITIES	
	– MILIEU; DE NORFOLK FARMING AND WILDLIFE ADVISORY GROUP	
	– ECONOMIE; EAST OF ENGLAND DEVELOPMENT AGENCY	
	– RECREATIE: EAST OF ENGLAND TOURISM	
	<i>4.3.2.3 Betrokken actoren op gemeentelijk niveau</i>	85
	– RUIMTELIJK ORDENING ALGEMEEN; PARISH REPRESENTATIVES	
	– AGRARISCH; PRIVATE LAND MANAGEMENT	
	– WATER; WELLS HARBOUR COMMISSIONERS	
4.4	Conclusie	88

5	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	91
5.1	De doorwerking van het Nationale Landschappen beleid	92
5.1.1	<i>De beleidsdoelen</i>	92
5.1.2	<i>De doorwerking bij de actoren</i>	95
5.2	De doorwerking van het Areas of Outstanding Natural Beauty beleid	95
5.2.1	<i>De beleidsdoelen</i>	96
5.2.2	<i>De doorwerking bij de actoren</i>	97
5.3	Vergelijking van de doorwerking bij de Nationale Landschappen en de Areas of Outstanding Natural Beauty	98
5.4	Aanbevelingen tot verbetering van de zorg voor het cultuurlandschap in Nederland	99
6	LITERATUURLIJST	103
	BIJLAGE 1, landschapstypen ontwikkeld door de gemeente Lochem	111
	BIJLAGE 2, de van kracht zijnde PLANNING POLICY GUIDANCE (PPG) EN PLANNING POLICY STATEMENTS (PPS) (21 november 2007)	115

SAMENVATTING

Vanuit de Nota Ruimte (2006) en de Agenda Vitaal Platteland (2004) zijn de Nationale Landschappen in Nederland geïntroduceerd. Dit zijn twintig landschappelijk karakteristieke en waardevolle gebieden voor Nederland. De implementatie van het beleid van de Nationale Landschappen is op dit moment in volle gang. Voor dit onderzoek is gekeken naar hoe sterk het beleid van de Nationale Landschappen is ten opzichte van andere beleidsstukken spelende in de ruimtelijke ordening. Daarnaast is ingegaan op een case gebied waar gekeken is naar welke actoren betrokken zijn bij de implementatie van het beleid.

Voorafgaande aan dit onderzoek is de hypothese gesteld dat het beleid ten aanzien van landschappelijke waardevolle gebieden in Nederland minder goed geregeld is in vergelijking met Engeland. Daarom is in dit onderzoek een vergelijkend onderzoek gehouden waarbij de Engelse tegenhanger van Nationale Landschappen, de Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB), is onderzocht. Voor Engeland is ook het beleid van de AONB's onderzocht en het verband met andere beleidsstukken vanuit de ruimtelijke ordening. Verder is ook hier een cases studie gedaan om een beeld te krijgen van hoe het beleid geïmplementeerd wordt en om een beeld te krijgen van hoe de betrokken actoren met dit beleid om gaan.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een theoretisch kader. Bij dit onderzoek is het doel om een beeld te krijgen van hoe de implementatie van een plan verschiet. Om vervolgens een vergelijking tussen beide landen mogelijk te maken. Bij deze implementatie is vooral gekeken naar de kwaliteit van het beleid en naar hoe de actoren betrokken zijn in het gehele proces en hoe zij tegenover het beleid staan. Door de aard van de beleidsstukken van de Nationale Landschappen en de AONB's, welke strategisch plannen zijn, is gekozen om niet via de traditionele methode te kijken naar het beleid, via conformance, maar naar een nieuwere methode, performance.

Vanuit deze methode kwam naar voren dat het beleid van de Nationale Landschappen sterk achter loopt op deze van de AONB. De intentie van het beleid is niet goed geformuleerd en de daarbij behorende acties ontbreken. De provincie Gelderland gaf wel een positiever beeld hierin, maar dit heeft te maken met hun voorgeschiedenis in het al eerder aanwijzen van Waardevolle Landschappen in hun provincie. De betrokkenheid van de actoren was tevens een hekel punt. Actoren waren zich niet bewust van het beleid van de Nationale Landschappen en in hoeverre dit invloed op hen had. Daarbij was overeenkomst met het beleid nauwelijks aanwezig. De oorzaak hiervan is het steeds veranderende beleid van de overheid ten aanzien van waardevolle landschappen in Nederland. Veel actoren hebben hun vertrouwen verloren in weer een nieuw beleid. In Engeland bij de AONB's kwam een veel consistentere beeld naar voren, zij bestaan dan ook al sinds 1949, met grote betrokkenheid van actoren.

1 ONDERZOEKSOPZET

1.1 Probleemverkenning

Cultuurhistorie heeft recent een belangrijke plaats gekregen in het ruimtelijk beleid. Dit blijkt onder meer uit de introductie van het concept ‘culturele planologie’ in de Nota Belvedere¹, evenals uit de aandacht die cultuurhistorie onder meer krijgt in de passages van de Nota Ruimte die zijn gewijd aan Nationale Landschappen.² Uit onderzoek verricht door studenten in het gebied de Achterhoek blijkt dat de praktijk van de zorg voor cultuurhistorie nog niet overeenkomt met de beleidsvoornemens. Cultuurhistorie heeft er in de afgelopen 75 jaar een zwakke positie gehad, bijvoorbeeld ten opzicht van natuurbescherming en ontwikkeling van natuur.³ In de bestudeerde literatuur wordt de indruk gewekt dat de situatie in Engeland rooskleuriger is.⁴ In gebieden met de status van Area of Outstanding Natural Beauty (AONB) lijken de omstandigheden voor behoud en ontwikkeling van cultureel landschappelijk erfgoed gunstiger dan in de Nederlandse gebieden met de status van Nationaal Landschap.

Omdat ik belangstelling heb voor cultuurhistorie en de zorg voor het landschap in de ruimtelijke ordening, wil ik onderzoeken of de ervaringen in Engeland lessen kunnen opleveren voor Nederland. Helaas is het onmogelijk om binnen de beschikbare tijd en kennis een veelomvattend onderzoek te verrichten, en daarom wil ik een verkennende studie doen in twee vergelijkbare gebieden, een in Nederland en een in Engeland. Hiertoe is gekozen voor het Nationaal Landschap De Graafschap in Nederland en de AONB Norfolk Coast in Engeland, en wel op basis van de volgende overwegingen. In eerste plaats is gekeken naar het onderzoeksgebied in Nederland. Gekozen is voor een gebied in de Achterhoek, omdat hierover bij mij al de nodige kennis aanwezig was door eerder onderzoek. De toespitsing op Nationale Landschappen beperkte de keuze tot Winterswijk of De Graafschap. Daarop is gekozen voor de laatste, omdat dit gebied, na overleg met betrokkenen, het interessantste bleek. Naar verwachting zal de Graafschap zowel problemen ondervinden als positieve bijdragen ervaren bij het invoeren van het Nationale Landschap. Na de keuze van het Nederlandse gebied voor een casestudy is gezocht naar een gebied in Engeland met nagenoeg dezelfde kenmerken. Hierbij is de hulp ingeroepen van de heer Fairclough, werkzaam bij de English Heritage. Hij heeft mij geadviseerd aan de hand van de karakteristieken van de Graafschap om het gebied Norfolk Coast te onderzoeken.

¹ Ministeries van OC&W, LNV en VROM, 1999. Belvedere, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Bijlage: gebieden. VNG Uitgeverij, Den Haag.

² Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*

³ Vries, de J., Rooijen, van R.S. 2007. *Een lange adem, kanttekeningen bij het cultuurhistorisch en landschapsbeleid van gemeenten en provincie in de Achterhoek*. Wageningen Universiteit, Wageningen.

⁴ Cullingworth, B., Nadin, V. 2002. *Town and country planning in the UK*. Thirteenth Edition. Routledge, London

1.2 Doelstelling, de onderzoeksvragen en de deelvragen

De zorg voor ons culturele erfgoed wordt gezien als een taak voor de overheid. Als hypothese is gesteld dat deze zorg van een verontrustend lage kwaliteit is. Dit is zorgwekkend omdat ons culturele erfgoed veel laat zien van ons gezamenlijk verleden, waarvan men kan leren. Verder fungeert het culturele erfgoed ook als een bron waarop je kunt teruggrijpen wanneer men een identiteit aan zijn land wil geven. Een dergelijke drang was bijvoorbeeld vlak voor de Tweede Wereldoorlog zichtbaar en kent op dit moment weer een opleving. De positie van het culturele erfgoed in onze ruimtelijke ordening is, zoals eerder gesteld, niet sterk. Andere aspecten, zoals water- en natuurbeheer, hebben vaak sterkere troeven in handen.⁵

De hypothese is dat deze situatie in Engeland beter is geregeld. Om het probleem van een zwakke status van het culturele erfgoed in ons ruimtelijke ordeningbeleid handvatten te reiken, zal in deze scriptie gekeken worden naar de Engelse les. De doelen van deze scriptie zijn:

- het maken van een beschrijving en geven van een analyse van de omgang met het cultuurlandschap in het ruimtelijk beleid in Nederland en Engeland, toegespitst op een concrete cases in Nederland en Engeland;
- het toetsen van de werkhypothese dat de zorg voor het cultuurlandschap in de Engelse Areas of Outstanding Natural Beauty beter is geregeld dan in de Nederlandse Nationale Landschappen;
- het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van de zorg voor het cultuurlandschap in Nederland op basis van een vergelijking van de aanpak in De Graafschap en Norfolk Coast.

ONDERZOEKSVRAGEN EN DEELVRAGEN

De doelstellingen van deze scriptie zijn te vertalen in de volgende onderzoeksvragen, met de daarbij behorende deelvragen:

- Wat zijn de kenmerken van het ruimtelijk middel Nationale Landschappen en de Areas of Outstanding Natural Beauty?
 - Welke ruimtelijke instrumenten hebben invloed op de uitvoering van de Nationale Landschappen en de Areas of Outstanding Natural Beauty?
- Wat zijn de kenmerken van de casestudy-gebieden Nationaal Landschap De Graafschap en de Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast?
 - Welke actoren zijn bij de casus betrokken en wat is hun rol bij het proces van invoering van de gebieden?

⁵ Vries, de J., Rooijen, van R.S. 2007. *Een lange adem, kanttekeningen bij het cultuurhistorisch en landschapsbeleid van gemeenten en provincie in de Achterhoek*. Wageningen Universiteit, Wageningen.

- Wat zijn de sterke en zwakke punten (succes- en faalfactoren) van de zorg voor het cultuurlandschap in De Graafschap en in Norfolk Coast?
- Welke aanbevelingen levert de vergelijking op voor de Nederlandse praktijk van de ruimtelijke ordening in De Graafschap en voor de Nationale Landschappen in het algemeen?

1.3 Methode van onderzoek

Voorafgaand aan dit onderzoek is gekeken naar de te gebruiken methode van onderzoek. De meest geschikte methode is een verkennend onderzoek (exploratory research). Een verkennend onderzoek is een onderzoek waarbij het probleem niet duidelijk afgebakend is. Voor het onderzoek is geen duidelijk onderzoeksmodel voor handen om deze toe te passen. De uitkomsten van het onderzoek zullen, zoals een verkennend onderzoek betaamt, inzicht geven in de onderzochte situatie.

Een verkennend onderzoek maakt gebruik van secundaire onderzoeksbronnen. Hierbij kan gedacht worden aan het analyseren van bestaande literatuur en data. Verder wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve benaderingen zoals informele discussie en een meer formelere methode van diepgaande interviews met betrokken partijen. Buiten interviews kan ook gebruik gemaakt worden van case studies.

De uitkomsten van een verkennend onderzoek zijn niet per definitie bruikbaar in een besluitvormingsproces. Een verkennend onderzoek geeft meer inzicht in een bepaalde situatie. De reden hiervoor is dat de uitkomsten van een verkennend onderzoek ingaan op de vragen ‘waarom’, ‘hoe’ en ‘wanneer’. Zij gaat niet in op de vragen ‘hoe vaak’ en ‘hoe veel’.⁶

Een verkennend onderzoek heeft de intentie om een werkhypothese te testen. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheden voor beschikbaarheid aan relevante informatie, zodat later de mogelijkheid aanwezig is om een groter onderzoek te verrichten.⁷ Een hypothese stelt een relatie tussen twee of meer concepten en suggereert dat de één een impact heeft op de ander.⁸ Deze aanname wordt gemaakt aan het begin van een onderzoek om deze vervolgens op empirische wijze te toetsen. Een werkhypothese heeft een iets specifiekere benadering; hierbij helpt de aanname bij het onderzoek. De werkhypothese kan in het licht van verder onderzoek aangepast worden.⁹ Hypotheses worden voornamelijk gebruikt wanneer onderzoekers verschillende groepen met elkaar vergelijken.¹⁰ De werkhypothese in dit onderzoek luidt als volgt:

⁶ Wikipedia, Exploratory research, geraadpleegd op 7 januari 2008

⁷ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

⁸ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

⁹ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

¹⁰ Creswell, J.W., 2003. *Research design, qualitative, quantitative and mixed methods approaches*.

De zorg voor het cultuurlandschap in de Engelse Areas of Outstanding Natural beauty is beter geregeld dan in de Nederlandse Nationale Landschappen.

Door middel van triangulatie zal de werkhypothese vanuit dit onderzoek getoetst worden. Triangulatie is een vorm van onderzoek waarbij verschillende informatiebronnen gebruikt worden.¹¹ Deze verschillende bronnen worden met elkaar vergeleken en gecontroleerd om zo tot een coherente uitkomst te komen.¹² In dit onderzoek zullen de volgende drie onderzoekstechnieken gebruikt worden: literatuurstudie, case studie en interviews.

Een literatuurstudie wordt gewoonlijk aan het begin van een onderzoek gebruikt. Hierbij is de functie om een beeld te krijgen van de aanwezige literatuur over het onderwerp. Het doel hiervan is om duplicatie te voorkomen, maar ook om gaten in het onderzoek te ontdekken. Verder is het mogelijk om je eigen benadering te plaatsen tussen andere benaderingen. Grix heeft voor de literatuurstudie drie verschillende stadia aangewezen. Dit omdat een literatuurstudie op verschillende momenten in het onderzoek een andere taak heeft. De drie stadia luiden als volgt:

- 'The dip', dit is het stadium aan het begin van het onderzoek. Hier word een gevoel gecreëerd waarbij inzicht verkregen wordt in wat wel en niet geschreven is over het onderwerp.
- De hypothese vormingsfase, in dit stadium is de onderzoeker in staat om een focus te hebben op de benodigde literatuur. Het doel is hier om te eindigen met een werkbare hypothese.
- De laatste fase is de fase waarbij de literatuur kritisch onderzocht word. Hierbij word de gestelde hypothese in het achterhoofd gehouden.¹³

De tweede onderzoekstechniek is de case studie. Een case studie is een zeer populaire onderzoekstechniek. Tijdens een case studie ontstaat een focus bij het onderzoeksonderwerp. Case studies zijn een bijzondere vorm van onderzoek waarbij het onderzoeksonderwerp in real life context onderzocht word.¹⁴ Hierbij verzamelt de onderzoeker gedetailleerde informatie door middel van een verscheidenheid aan data verzamelingprocedures over een bepaalde periode.¹⁵

Tijdens dit onderzoek wordt de case studie gebruikt om een vergelijkend onderzoek te houden. Vergelijkende onderzoeken zorgen voor een contextuele kennis over bijvoorbeeld andere landen. Hierbij krijgt de onderzoeker een duidelijk beeld van hoe het beleid in een ander land er uit ziet. Door een vergelijking te maken zet de onderzoeker zijn eigen land in een bredere context. De overeenkomsten en de verschillen tussen de landen zorgen voor de nodige informatie en kennis. Door deze vergelijking, waarbij de overeenkomsten en de

¹¹ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

¹² Creswell, J.W., 2003. *Research design, qualitative, quantitative and mixed methods approaches*.

¹³ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

¹⁴ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

¹⁵ Creswell, J.W., 2003. *Research design, qualitative, quantitative and mixed methods approaches*.

verschillen tussen de landen naar voren komen, is het mogelijk voor de onderzoeker om een typologie voor een land te formuleren.¹⁶

Als laatste zullen interviews als onderzoekstechniek gebruikt worden. Bij de onderzoekstechniek interviews kunnen er verschillende vormen van interviews zijn. Bij dit onderzoek is het structured interview en het semi-structured interview gebruikt. Het structured interview is een techniek waarbij de interviewvragen van te voren vastgesteld zijn en in een bepaalde volgorde gesteld worden. De tweede vorm die gebruikt is, de semi-structured interview, is een interviewvorm waarbij van te voren een aantal (niet meer dan tien) vragen geformuleerd zijn. Het verschil met het voorgaande is dat bij deze methode de vragen niet in een specifieke volgorde gevraagd worden. Hierdoor is er de mogelijkheid om het interview flexibel te laten verlopen. De uitkomsten van deze manier van interviewen zorgen ervoor dat ze met elkaar vergeleken kunnen worden. Toch is er ook ruimte om nieuwe (niet verwachte) informatie van de geïnterviewde te ontvangen. De antwoorden van de geïnterviewde zullen vastgelegd worden door middel van notulen.¹⁷

1.4 Begripsomschrijving

Veel van de gebruikte termen in deze scriptie kunnen verwarring oproepen omdat ze in het dagelijkse taalgebruik vaak een andere betekenis hebben. Om duidelijkheid te scheppen, zullen hier de belangrijkste termen besproken worden met hun betekenis in deze scriptie.

- Actor: handelende persoon of instantie.¹⁸
- Cultuurlandschap: het landschap dat door de mens is aangelegd.¹⁹ In Nederland en Engeland zijn geen landschappen meer aanwezig die niet beïnvloed zijn door de mens.
- Cultureel erfgoed: alles wat uit het verleden is overgeleverd en wat wij waardevol vinden om te bewaren voor de toekomst. In het culturele erfgoed komt tot uitdrukking welke betekenis een cultuur toekent aan het verleden. Dat kan per tijdvak verschillen. Cultureel erfgoed kan uit materieel en immaterieel erfgoed bestaan.²⁰
- Draagvlak: ondersteunde groep.²¹ In dit onderzoek wordt de ondersteunende groep in verband gebracht met de groep die achter een actor staat of achter het Nationaal Landschap of de AONB.
- Participatie: het deelhebben in iets => deelneming.²² In dit onderzoek betreft participatie de deelname van de bevolking en andere betrokkenen in een AONB of Nationaal Landschap.

¹⁶ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

¹⁷ Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*.

¹⁸ Stekelenburg, P.G.J. en Booij, G.E. 2005. *Hedendaags Nederlands, Van Dale groot woordenboek*. Van Dale Lexiografie.

¹⁹ Stekelenburg, P.G.J. en Booij, G.E. 2005. *Hedendaags Nederlands, Van Dale groot woordenboek*. Van Dale Lexiografie.

²⁰ Volkscultuur, *Volkscultuur en immaterieel erfgoed*. Geraadpleegd op 4 december 2007

²¹ Stekelenburg, P.G.J. en Booij, G.E. 2005. *Hedendaags Nederlands, Van Dale groot woordenboek*. Van Dale Lexiografie.

²² Stekelenburg, P.G.J. en Booij, G.E. 2005. *Hedendaags Nederlands, Van Dale groot woordenboek*. Van Dale Lexiografie.

- Ruimtelijke kwaliteit: de kwaliteit van de omgeving, zowel de bebouwde als de natuurlijke omgeving.
- Ruimtelijke instrumenten: juridische instrumenten die invloed hebben op de inrichting van de omgeving, de bebouwde zowel als de natuurlijke.
- Ruimtelijk middel: een middel dat invloed heeft op de inrichting van de omgeving, de bebouwde zowel als de natuurlijke.

1.5 Opzet van het verslag

Het verslag is verdeeld in vijf hoofdstukken en een samenvatting. De scriptie zal beginnen met een samenvatting om vervolgens met hoofdstuk 1 van start te gaan. Dit eerste hoofdstuk geeft een beeld van de opzet van het onderzoek. Het tweede hoofdstuk gaat in op het theoretisch kader. Na het theoretisch kader zal hoofdstuk drie ingaan op het Nederlandse beleid bij de Nationale Landschappen. Het eerste deel behandelt de betekenis van een Nationaal Landschap en de ruimtelijke instrumenten die invloed hebben op de invoering ervan, terwijl in het tweede deel wordt gekeken naar het casestudy-gebied en de betrokken actoren. Het vierde hoofdstuk heeft eenzelfde indeling als het derde, maar richt zich op de situatie in Engeland en de AONB-gebieden. In het laatste hoofdstuk volgen de te trekken conclusies en worden de onderzoeksvragen beantwoord. Dit hoofdstuk wordt afgerond met mogelijke aanbevelingen.

2 THEORETISCH KADER

In dit onderzoek zal gekeken worden naar de doorwerking van het jonge beleid van de Nationale Landschappen en het, relatief, ouder beleid van de Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB). De Nationale Landschappen en de AONB's zijn een onderdeel van het buitengebied. Het buitengebied is een complex systeem van diverse betrokken actoren. Deze actoren houden zich allemaal bezig met hun eigen activiteiten. Zo zijn er actoren die zich richten op watermanagement, agrarisch gebruik en natuurbehoud. Wanneer er sprake is van ontwikkelingen in het buitengebied dan kan dit door de verscheidenheid aan wensen van de verschillende actoren tot grote conflicten leiden. Het volgen van een van de wensen kan een ander in de weg staan.²³ Het invoeren van een nieuw beleid voor de Nationale Landschappen is daarom een extra druk in het toch al overbezette buitengebied van Nederland met zijn diverse belangen.

2.1 Soorten plannen

Het beleid voor de Nationale Landschappen is geformuleerd in de Nota Ruimte en in de Agenda voor een Vitaal Platteland. Dit zijn beide strategische plannen. Het beleid voor de AONB's is geformuleerd in de Planning Policy Guidance, dit is tevens een strategisch plan. In de ruimtelijke ordening zijn twee soorten plannen te onderscheiden; project plannen en strategische plannen.

Eerstgenoemde, de project plannen, zijn blauwdrukplannen waarbij de gewenste ruimtelijke eindsituatie omschreven is. Voor deze eindsituatie zijn de benodigde acties beschreven in het project plan. De enige sociale interactie die deze plannen hebben is wanneer het plan geïmplementeerd wordt. Daarna vormt het plan een handboek, waarbij de stappen omschreven zijn om tot het eindresultaat te komen. Het tijdsbestek waarin bij projectplannen het project plaatsvindt, is gebonden aan het voorgeschreven tijdsbestek in het plan. Omdat het eindresultaat vaststaat in een projectplan is het mogelijk om een evaluatie aan het einde van het project te houden. Hierbij kan gekeken worden of de gestelde doelen ook daadwerkelijk gehaald zijn.²⁴

Strategische plannen hebben daarentegen andere kenmerken dan de projectplannen. De strategische plannen houden zich bezig met de betrokken actoren. Dit is een continu proces. Omdat alle actoren hun opties open willen houden is timing een zeer belangrijk onderdeel in

²³ Driessen, P. 1997. *Performance and implementing institutions in rural land Development*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

²⁴ Faludi, A. en Mastop, H. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

dit proces. Een projectplan is een afgerond product, een strategisch plan daarentegen is dit niet. Dit is juist een product waarbij de verscheidene argumenten van de verschillende actoren meegenomen worden. Het is een plan wat gebruikt wordt als een referentiekader tijdens onderhandelingen en is indicatief. Hoe de toekomst van de ruimte er uit zal zien is bij een strategisch plan vele malen opener dan bij een project plan. Door deze openheid zijn de te ondernemen handelingen niet vastgelegd. Bij elke handeling moet apart bekeken worden of deze uitvoerbaar is, met daarbij de verschillende actoren in acht genomen. De relatie tussen het plan en de handeling is cruciaal. Een strategisch plan is door zijn aard moeilijker te evalueren dan een projectplan.²⁵ Door de complexe aard van de evaluatie van een strategisch plan zal hier verder ingegaan worden op hoe dit soort plannen geëvalueerd kunnen worden. Dit is van belang voor dit onderzoek, omdat het beleid van de Nationale Landschappen en de AONB's beschreven zijn in strategische plannen.

2.2 Introductie op de kijk van de implementatie van strategische plannen

Project- en strategische plannen zijn verschillend van aard. Het is niet verwonderlijk dat het evalueren van beide dan ook een andere aanpak vereist. Bij projectplannen, de blauwdrukplanning, wordt het plan als succesvol gezien wanneer de geformuleerde beleidsdoelen na de implementatie behaald zijn. Van der Valk beschrijft projectplannen als volgt; 'dit zijn documenten waarin een beeld wordt geschetst van de toekomstige situatie in het plangebied, al dan niet vergezeld van een opsomming van de middelen die de realisatie mogelijk moeten maken. Effectiviteit wordt in dit verband opgevat als de mate waarin de waargenomen effecten van interventies in de ruimte overeenkomen met het beeld en de doelstellingen van het plan.'²⁶ Een plan is niet effectief, volgens de projectplanning, wanneer gesteld wordt dat 100 hectare nieuwe natuur gecreëerd moet worden en 75 hectare uiteindelijk gecreëerd wordt.

Volgens van der Valk gaat deze opvatting, volgens de aanhangers van de beslissingsgerichte benadering, voorbij aan de wezenlijke vraag of het plan überhaupt wel een rol heeft gespeeld in de dagelijkse besluitvorming en zo ja, op welke wijze.²⁷ Deze beslissingsgerichte planningsbenadering werd in de jaren 80 van de vorige eeuw geïntroduceerd door Faludi en Mastop. Zij hebben zich laten inspireren door publicaties van medewerkers van het Institute for Organizational Research, gelegen in Trivostock te Engeland, in de jaren 70 van de vorige eeuw. Bij de beslissingsgerichte planningsbenadering wordt minder aandacht besteed aan het maken van het plan. Deze benadering richt zich juist op de vraag hoe de overheid in een

²⁵ Faludi, A. en Mastop, H. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

²⁶ Valk, A. van der. 1989. *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Blz. 18. Planologisch en demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

²⁷ Valk, A. van der. 1989. *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Blz. 18. Planologisch en demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

rechtsstaat zich het beste haar plicht kan vervullen om te handelen op basis van verantwoorde beslissingen. Deze manier van handelen is voornamelijk lastig in conflictsituaties, nieuwe- en in onvoorziene situaties. Tevens moet de implementatie van een plan op een verantwoorde manier gebeuren. Dit is namelijk het moment waarop de betrokken actoren daadwerkelijk iets van de besluitvormingen merken. Hier is de vraag naar argumenten het hoogst.²⁸

2.3 Evaluatie van strategische plannen

De beslissingsgerichte planningsbenadering is een stap vooruit in het denken over de methode van planning. Alleen: hoe kan men zien of de methode daadwerkelijk goed werkzaam is bij de implementatie van een plan? Heeft een plan gefaald wanneer na de implementatie niet de juiste effecten zijn behaald? Faludi en Korthals Altes beantwoorden deze vraag als volgt; een goede implementatie kan niet de ongewenste negatieve gevolgen van een 'slecht' beleid voorkomen. Zo gezegd, een slechte uitkomst kan samengaan met een goede implementatie. Een succesvolle implementatie proces moet zich daarom niet alleen bezig houden met het vermijden van tegenslagen, maar moet op zoek gaan naar betere en misschien onverwachte paden naar nieuwe en mogelijk onvoorziene uitkomsten. Hier moet dus ruimte aanwezig zijn voor flexibiliteit.²⁹

Faludi en Mastop verwoorden hun visie op de implementatie van een plan als volgt. Zij vergelijken, op een zeer beeldende wijze, de beoordeling van de implementatie van een plan met de beoordeling van de smaak van een pudding. Wanneer men de pudding eet weet men pas of de pudding gelukt is. Ditzelfde geldt voor een plan. Pas wanneer een plan daadwerkelijk geïmplementeerd wordt kan men zeggen of een plan goed is. Algemeen gesteld heeft een plan (en de planner) gefaald wanneer deze niet voldoet aan de verwachtingen. Ongeacht de redenen hiervoor, financieel of verkeerde toekomstverwachtingen. Faludi en Mastop vinden deze algemeen geldende beoordeling kort door de bocht. Zij vinden dat een plan niet alleen beoordeeld kan worden aan de hand van een plan en de uitkomsten. Plannen mogen niet meer gezien worden als een blauwdruk, waarbij de beleidsdoelen gevolgd moeten worden. Plannen zijn juist strategisch van aard. De toepassing van deze is descretionary. Het beoordelen van dit soort plannen op hun effectiviteit zorgt ervoor dat een andere vorm van beoordeling aan de pas komt. Faludi en Mastop geven hierom een andere vorm van evaluatie van plannen en een nieuwe onderzoeksmethode weer. Beide zijn gebaseerd op de 'performance' principe.³⁰

²⁸ Valk, A. van der. 1989. *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Planologisch en demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

²⁹ Faludi, A. en Korthals Altes, W. 1994. *Evaluating communicative planning: a revised design for performance research*. European planning studies, Vol. 2, No. 4, 1994.

³⁰ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

2.4 Performance

Bij de invoering van de beslissingsgerichte planningsbenadering in de jaren 80 van de vorige eeuw kwam men met de term doorwerking. In het Engels werd deze term vertaald als performance. Bij het concept performance stellen planners dat een plan succesvol is wanneer deze geaccepteerd wordt, er commitment mee is, intenties vanuit het plan voortkomen en oplossingen voortkomen uit het plan.³¹ Dit is in tegenstelling tot de traditionele manier van kijken of een plan succesvol is bij de blauwdrukplanning. Hier werd gekeken naar de conformance, de overeenstemming.³² Hoe het succes van de plannen en de hiervoor genoemde punten gemeten konden worden werd niet besproken. Performance gaf een idee weer, maar niet een bruikbare methode.

Ondanks dat het principe performance onvolledig gedefinieerd was, zorgde deze er wel voor dat performance een onderdeel werd van de evaluatie onderzoeken. Faludi en Mastop verwijzen naar Barret en Fudge die een verschil maken tussen performance en conformance. Conformance betekent de strijd tussen het originele plan en de veranderingen in de buitenwereld. Performance gaat in op hoe een plan zich staande houdt bij de overlegmomenten die bij de inpassing van een plan komt kijken.

Op het moment dat bij de implementatie van een plan overlegmomenten nodig zijn is het niet het belangrijkste of het plan gevolgd word, maar dat het plan een rol speelt tijdens de discussie. Het plan moet gebruikt worden bij de meningvorming van de betrokken actoren bij deze discussie momenten. Belangrijk is of het plan benoemd word en minder belangrijk zijn de resultaten. Een strategisch plan staat voor een plan die richtlijnen geeft en een bron van informatie is tijdens het besluitvormingsproces. Dit is zeer belangrijk, omdat ruimtelijke planning te maken heeft met dagelijkse besluitvorming (en daarbij dus dagelijks probleem situaties).³³

2.5 Plannen toetsen

Om een beeld te krijgen in hoeverre een strategisch plan goed geïmplementeerd is, is performance een goede toetsingsmethode. Volgens Faludi en Mastop moet performance op twee manieren bekeken worden. Ten eerste moeten de beleidsdoelen in het plan geanalyseerd worden en niet het plan an sich. Hierbij moeten de “intentional” en de “operational” statements getest worden. De “intentional statements” zijn besluiten waarbij de intenties van

³¹ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

³² Needham, B., Zwanikken, T. en Faludi, A. 1997. *Strategies for improving the performance of planning: some empirical research*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 871 - 880

³³ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

het beleid geformuleerd zijn. De “operational statements” zijn besluiten die verwijzen naar concrete acties.³⁴

Ten tweede moet performance gemeten worden bij degene die betrokken zijn bij de geformuleerde beleidsdoelen, de betrokken actoren.³⁵ Van der Valk gaat hier verder op in. In zijn stuk zegt hij dat een plan effectief is wanneer de betrokken actoren het plan hebben gebruikt bij de bepaling van zijn handelingsruimte op de momenten dat er bindende beslissingen aan de orde kwamen. Wanneer dit het geval is kan het plan als informatiebron voor de besluitnemers worden vastgesteld. Hierbij verwijst van der Valk naar Faludi die twee vormen van voorwaarden voor de werking van een plan onderscheidt, een noodzakelijke en een voldoende voorwaarde. Een noodzakelijke voorwaarde is dat het plan bekend moet zijn bij de betrokken actoren. Een voldoende voorwaarde is dat er overeenstemming moet bestaan onder de betrokken actoren over de zaken die in het plan aan de orde komen. Bij beide gaat het er dus om dat er is vastgesteld dat de gebruikswaarde van het plan positief is.³⁶

³⁴ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

³⁵ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

³⁶ Valk, A. van der. 1989. *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Planologisch en demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

3 DE BENADERING VAN HET CULTUURLANDSCHAP IN HET NEDERLANDS RUIMTELIJK BELEID

Het cultuurlandschap staat in Nederland niet hoog op de politieke agenda. Andere aspecten zoals landbouw, wonen, werken en milieu, worden van grotere waarden geacht. Hierdoor is in de loop der jaren veel van ons cultuurlandschap verloren gegaan. Een van de bekendere ontwikkelingen waarbij een groot gedeelte van ons cultuurlandschap verloren is gegaan, is de ruilverkaveling. Op dat moment stond het belang van de landbouw hoog in aanzien, maar door het aanpassen van het land op de zich moderniserende landbouw, werd het cultuurlandschap voor eeuwig veranderd. Tegenwoordig wordt het cultuurlandschap als een steeds belangrijker onderdeel gezien van onze ruimtelijke ordening. Een van de ruimtelijke instrumenten die de afgelopen jaren zijn ingevoerd, is het concept van de Nationale Landschappen. In dit hoofdstuk ligt het focus op dit ruimtelijk instrument. Er wordt gezien wat de status van een Nationaal Landschap inhoudt en welke andere ruimtelijke instrumenten invloed hebben op deze. Verder wordt er verslag gedaan van een casestudy in het Nationaal Landschap De Graafschap.

3.1 De Nationale Landschappen als ruimtelijk middel

Voor heel Nederland zijn Nationale Landschappen aangewezen, gebieden met een bijzondere status in ons ruimtelijke ordeningsstelsel. Hierna wordt ingegaan op de definitie van het begrip Nationaal Landschap en wordt gezien welke ruimtelijke instrumenten invloed hebben op de invoering van een Nationaal Landschap.

3.1.1 De kenmerken van het ruimtelijke middel Nationale Landschappen

Het landelijk gebied in Nederland staat onder druk. Deze druk komt zowel vanuit de stedelijke als de agrarische kant. Het stedelijke aspect heeft zijn invloed op het landelijke gebied door de steeds verder oprukkende verstedelijking. Daarbij komt de uittocht van agrarische ondernemers. Beide hebben hun invloed op het landelijk gebied en het daarbij behorende landschap.³⁷

In de Nota Ruimte (2006) heeft de Tweede Kamer aangegeven dat men het landschap wil behouden en het wil 'ontwikkelen met kwaliteit'. In deze nota zijn twintig gebieden aangewezen die de status 'Nationaal Landschap' hebben gekregen. Deze gebieden zouden

³⁷ Nationale Landschappen, *Beleid en uitvoering*, geraadpleegd op 17 juli 2007

moeten fungeren als visitekaartjes van het Nederlandse platteland. De Nationale Landschappen zijn gebieden die internationaal zeldzame, of unieke en nationaal kenmerkende landschappelijke kwaliteiten bevatten. In Figuur 1 zijn deze twintig gebieden aangegeven. Deze bijzondere landschappelijke kwaliteiten gaan samen met bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten.³⁸



Fig. 1: De twintig Nationale Landschappen

De status ‘Nationaal Landschap’ houdt in, dat de overheid aan deze gebieden extra aandacht geeft en er extra financiële middelen voor vrijmaakt. Deze financiële middelen hebben als doel om de zogenoemde kernkwaliteiten van de Nationale Landschappen te behouden en te versterken, waardoor deze gebieden aantrekkelijker kunnen worden gemaakt voor recreatie.³⁹

Het uitgangspunt van de Nationale Landschappen is dat ze zich sociaal-economisch voldoende kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.⁴⁰

Het Rijk geeft in de Nota Ruimte globaal de begrenzing van de Nationale Landschappen aan. In de nota wordt het ruimtelijke beleid beschreven die in de Agenda voor een Vitaal Platteland staan meer in detail worden uitgewerkt tot de doelen en de middelen die bij dit beleid horen. Bij middelen kan gedacht worden aan geld en onderzoek. Zowel de Nota Ruimte als de Agenda voor een Vitaal Platteland gelden tot 2013.⁴¹ Overigens zijn er geen extra wettelijke voorwaarden geformuleerd voor de Nationale Landschappen. Wel geldt binnen de grenzen van een Nationaal Landschap een extra kwaliteitsbeleid, waarin wordt gesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn zolang de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het ‘ja, mits-principe’. Ook zijn er regels opgesteld voor nieuwbouw. Het bouwen van nieuwe woningen is mogelijk voor de eigen bevolkingsgroei (‘migratiesaldo 0’) en er is ruimte voor lokale en regionale bedrijvigheid. Overigens kan ook ander rijksbeleid, zoals de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), de bouw van nieuwe woningen in de weg staan. Grote ruimtelijke ontwikkelingen zijn niet mogelijk in een Nationaal Landschap, omdat deze niet verenigbaar zijn met de kernkwaliteiten.⁴² Een andere belangrijke wet die invloed heeft op de Nationale Landschappen, is de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG), die de Landinrichtingswet van

³⁸ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. 2006

³⁹ Nationale Landschappen, *Beleid en uitvoering*. geraadpleegd op 17 juli 2007

⁴⁰ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. 2006

⁴¹ Ministerie van LNV, Agenda voor een vitaal platteland. Visie. Inspelen op verandering. 2004

⁴² Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. 2006

1985 vervangt.⁴³ Deze wet stelt dat per 2007 niet het Rijk, maar de provincies zelf in grote mate bepalen wanneer en hoe ze de financiële rijksbijdrage inzetten om de doelen voor de Nationale Landschappen te bereiken.⁴⁴

De provincies zijn verantwoordelijk voor de detaillering van de begrenzing van de Nationale Landschappen, voor de uitwerking en de uitvoering van het beleid, en voor het behouden en versterken van de kernkwaliteiten. In de uitvoeringsplannen beschrijven de provincies hoe ze de kernkwaliteiten voor de Nationale Landschap(pen) in hun provincie willen behouden, beheren en versterken.

Na deze fase maakt de provincie met de gemeentes en andere betrokken partijen afspraken over de wijze waarop de provinciale plannen zullen worden doorgewerkt. Deze doorwerking zal bijvoorbeeld zichtbaar worden in de bestemmingsplannen van de gemeentes.

Bij de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen op provinciaal en gemeentelijk niveau houdt het Rijk zich op de achtergrond. Uiteindelijk is het Rijk wel eindverantwoordelijk voor het behalen van de doelen in de Nationale Landschappen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) coördineert de uitvoering en werkt daarbij samen met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Om toch toezicht te blijven houden op het werk van de provincies, wordt gedurende de uitvoeringsperiode drie maal met de provincies overlegd over de voortgang. Deze overlegmomenten zijn in 2007, 2010 en 2014. Het laatste overlegmoment zal tevens het einde zijn van de beleidsperiode van de Nationale Landschappen.⁴⁵

3.1.2 De rol van instrumenten uit de ruimtelijke ordeningssfeer in de realisatie van de Nationale Landschappen

Naast het ruimtelijk middel ‘Nationaal Landschap’ zijn ook andere instrumenten met ruimtelijke relevantie van belang bij de realisering van een Nationaal Landschap. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de EHS en Nota Belvedere. Deze instrumenten kunnen zowel op een positieve als op een negatieve manier invloed hebben op de uitvoering van het beleid van de Nationale Landschappen.

Hierna worden de instrumenten besproken die van belang zijn bij de realisering van een Nationaal Landschap, hun kenmerken en hun invloed op de uitvoering.

⁴³ Ruimteforum VROM, *Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)*, geraadpleegd op 13 november 2007

⁴⁴ Nationale Landschappen, *Beleid en uitvoering*, geraadpleegd op 17 juli 2007

⁴⁵ Nationale Landschappen, *Beleid en uitvoering*, geraadpleegd op 17 juli 2007

3.1.2.1 Instrumenten op landelijk niveau

Op landelijk niveau is een veelvoud aan nota's en wetten ontwikkeld die hetzelfde gebied beslaan als de Nationale Landschappen. Deze nota's en wetten houden zich meestal met een bepaald aspect van de ruimtelijke ordening bezig. De nota's en wetten worden hierna besproken in de volgorde van hun specifieke object:

- Ruimtelijke ordening algemeen
- Cultuurhistorie
- Agrarisch
- Milieu
- Water

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PLANOLOGISCHE KERNBESLISSINGEN (PKB)

In Nederland wordt op verschillende niveau's gewerkt aan de vorming van het ruimtelijk beleid.

Op rijksniveau worden plannen gemaakt voor de ruimte in Nederland, die samen worden gevat in een planologische kernbeslissing (PKB). Een PKB lijkt veel op een wetsvoorstel, maar is het niet.⁴⁶ Een PKB is een ruwe, globale schets van een inrichting van de ruimte; het wordt ook wel een structuurschema genoemd. Een PKB is in principe niet bindend, maar heeft een indicatief karakter. Echter, onderdelen van een PKB kunnen wel bindend zijn wanneer het kabinet of de Tweede Kamer locaties willen vrijhouden of willen bestemmen voor een bepaalde functie. Tevens kunnen PKB's bindend zijn wanneer ze van een zodanig gewicht zijn voor de uitvoering, dat ze de status krijgen van 'beslissing van wezenlijk belang'. Het is voor het Rijk alleen mogelijk om van deze uitspraken af te wijken door de desbetreffende PKB te herzien.⁴⁷

Met het oog op de toekomst is het belangrijk om te weten dat met de invoering van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke ordening, die ingaat op 1 juli 2008, de PKB's zullen worden afgeschaft en vervangen door een zogeheten structuurvisie.

Op dit moment zijn de volgende PKB's rechtsgeldig, dan wel in herziening⁴⁸:

- Structuurschema Burgerluchtvaartterreinen (SBL)
- Structuurschema Militaire terreinen (SMT)
- PKB Waddenzee
- Structuurschema Buisleidingen
- Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-II)
- Structuurschema Groene Ruimte (SGR)
- Tweede Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV)
- Project-PKB Locatiekeuze Near Shore Windpark
- Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen (SOD)
- PKB Nationaal en Ruimtelijk beleid (NRB)

⁴⁶ Eerste Kamer der Staten Generaal, *Planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 13 november 2007

⁴⁷ Ministerie van VROM, Dossier ruimtelijke plannen, *is een planologische kernbeslissing bindend?* geraadpleegd op 13 november 2007

⁴⁸ Ministerie van VROM, Dossier ruimtelijke plannen, *planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 25 juli 2007

- PKB Schiphol en omgeving
- PKB HSL-Zuid
- PKB-Plus Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)
- PKB Betuweroute
- Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening (DIV)

De ruwe, globale schets van een inrichting van de ruimte, zoals geformuleerd in de PKB, moet door de provincies en de gemeenten verder worden uitgewerkt in streek- en bestemmingsplannen.

Omdat de PKB's niet bindend zijn en alleen een indicatief karakter hebben, hoeven de lagere overheden alleen rekening te houden met de inhoud van de PKB's.⁴⁹ Als onderdelen van een PKB aangemerkt zijn als een concrete beleidsbeslissing, dan moeten de provincies en gemeenten deze wel degelijk meenemen in hun streek- en/of bestemmingsplannen.⁵⁰

De PKB's vormen de basis van de streek- en bestemmingsplannen en hebben zo een duidelijke invloed op de Nationale Landschappen. Die invloed is nog sterker wanneer er sprake is van PKB's met concrete beleidsbeslissingen, omdat het niet mogelijk is om hiervan af te wijken. Het beleid voor de Nationale Landschappen moet dan het besluit in de desbetreffende PKB volgen.

CULTUURHISTORIE; NOTA BELVEDERE

In 1999 verscheen de Nota Belvedere, een initiatief van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Verkeer en Waterstaat (V&W). Hun streven was om cultuurhistorie meer te betrekken bij de ruimtelijke ontwikkelingen. Daartoe wilden de ministeries niet dat er een veto werd uitgesproken over veranderingen, noch dat het verleden werd ondergeschoffeld, maar dat er gezocht werd naar mogelijkheden waarvan beide partijen profijt zouden ondervinden. De gekozen strategie werd 'behoud door ontwikkeling'. In deze strategie vormt de cultuurhistorie het uitgangspunt voor ruimtelijke planvormingsprocessen.

Het doel van de Nota Belvedere is tweeledig: het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en het behouden van het cultuurhistorisch erfgoed. Om deze doelen te bereiken is gelijktijdig met de Nota Belvedere de Cultuurhistorische Waardenkaart van Nederland ontwikkeld. Via deze 'Belvederekaart' kwamen de cultuurhistorische waardevolle gebieden naar voren en aan de hand hiervan zijn de zogenaamde Belvederegebieden aangewezen.⁵¹

De Nota Belvedere heeft geen wettelijk bindende status. Hierdoor zijn de doelen die gesteld zijn in deze nota niet bindende voor de betrokken partijen, zoals de provincies en gemeenten. Wel worden vergeven bij projecten die het doel van de Nota Belvedere ondersteunen. In de eerste jaren na de invoering van de Nota Belvedere, van 2000 tot 2004, was er een speciale

⁴⁹ Ministerie van VROM, Dossier ruimtelijke plannen, *planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 25 juli 2007

⁵⁰ Milieuloket, *Planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 13 november 2007

⁵¹ Ministeries van VROM, LNV en OCenW, *Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. VNG uitgeverij, Den Haag 1999

subsidieregeling opgenomen. Aan het einde van 2004 is er voor de subsidieregeling een nieuw reglement vastgesteld dat geldt voor 2004-2008. Hierin is jaarlijks een bedrag van €1,3 miljoen beschikbaar voor projecten. Deze subsidieregeling geldt zowel voor private als publieke partijen.⁵²

In de Nota Ruimte (2006) zijn 34 Belvederegebieden geheel of gedeeltelijk opgenomen in de beleidscategorie Nationale Landschappen. Het is zelfs zo, dat 13 van de 20 Nationale Landschappen volledige Belvederegebieden zijn.

Voor deze Belvederegebieden, die zowel stedelijk als landelijk kunnen zijn, wordt aan betrokken provincies en gemeenten gevraagd om een actief cultuurhistorisch beleid te formuleren. Dit beleid moet gericht zijn op het herkenbaar houden en versterken van de historische en ruimtelijke samenhang. Met de Nota Ruimte zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de concrete begrenzing van de Nationale Landschappen in hun streekplannen en het ontwikkelen van integrale uitvoeringsprogramma's.^{53 54}

Met deze doorwerking in de Nota Ruimte zijn er ook veranderingen gekomen in de wijze van financiering. Zo zijn de Belvederedoelen en het bijbehorende budget overgeheveld naar het Investeringsbudget Landelijke Gebieden (ILG).⁵⁵

AGRARISCH; RECONSTRUCTIEWET CONCENTRATIEGEBIEDEN

In 1997 werd de agrarische sector opgeschrikt door de uitbraak van de varkenspest. Deze crisis heeft Nederland bewust gemaakt van de kwetsbaarheid van de agrarische sector. De veehouderij is voornamelijk geconcentreerd in het zuiden en het oosten van Nederland. De kwaliteit van het landelijk gebied in deze delen van het land, moesten sterk verbeterd worden. In eerste instantie was alleen de varkenspest de aanleiding van deze verbetering, maar later kwamen daar ook andere aspecten bij. In het zuiden en het oosten van Nederland spelen ook problemen die liggen op het vlak van de ruimtelijke ordening, dierziektebestrijding, milieu, water, natuur en landschap. Problemen die te maken hebben met de wijze waarop de veehouderij in Nederland ingericht is.

Om deze problemen het hoofd te bieden is in 2002 de Reconstructiewet Concentratiegebieden (kortweg: 'reconstructiewet') in werking getreden. Door de inwerkingtreding van deze wet zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen voor een voortvarende inrichting van het landelijk gebied in Zuid- en Oost-Nederland. Daarin hebben de provincies een zeer belangrijke rol, maar ook andere overheidsinstanties als het Rijk, gemeenten en waterschappen hebben hierin een taak. De reconstructiewet voorziet in een integrale en planmatige aanpak van de complexe problematiek in de concentratiegebieden. Het doel is om met deze aanpak een duurzaam perspectief te creëren. De wet zorgt ervoor dat een goede wisselwerking ontstaat tussen de verschillende bestuurslagen en instellingen die bij de

⁵² Belvedere: *Financiering, Regeling projectsubsidies Belvedere*, geraadpleegd op 14 november 2007

⁵³ Belvedere: *Wat is Belvedere, Nota Belvedere*, geraadpleegd op 25 juli 2007

⁵⁴ Ministeries van VROM, LNV en OCenW, *Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. VNG uitgeverij, Den Haag 1999

⁵⁵ Belvedere: *Wat is Belvedere, Nota Belvedere*, geraadpleegd op 25 juli 2007

herinrichting van het platteland betrokken zijn. Daarnaast voorziet de wet ook in een afstemming met streekplannen, bestemmingsplannen en andere regels en procedures.^{56 57}

De reconstructiewet kan gezien worden als een speciale Landinrichtingswet voor de concentratiegebieden, een wet die procedures en globale uitgangspunten bevat om een gebied feitelijk en juridisch te veranderen. De feitelijke veranderingen zijn de ingrepen die plaatsvinden op basis van de wet. Hierbij kan gedacht worden aan het dempen van sloten of het verplaatsen van boerderijen. Deze veranderingen kunnen alleen plaatsvinden als er ook juridische veranderingen komen, bijvoorbeeld voor het herverkavelen van eigendoms- en gebruiksrechten. De reconstructiewet is dus meer dan alleen het vastleggen van bestemmingen en zoneringen, want er is een hechte relatie tussen ruimtelijke ordening en reconstructie. In de wet is dan ook een juridisch verband gelegd tussen de reconstructie en de planfiguren van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De zonering zoals die in het reconstructieplan wordt opgenomen, heeft een andere juridische lading dan bestemmingen in een bestemmingsplan.

Het is toegestaan dat een reconstructieplan afwijkt van een streekplan. Dit wordt dan in het reconstructieplan aangegeven en het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan geldt dan als een herziening van het streekplan. Hierdoor is het geldende streekplan op dat specifieke punt niet meer van kracht.

Als er gekeken wordt naar de bestemmingsplannen is te zien hoe de verhouding tussen het reconstructieplan en het bestemmingsplan afhangt van wat het reconstructieplan zelf daarover zegt. Zo is het mogelijk dat in het reconstructieplan gebieden aangewezen worden waar het bestemmingsplan niet van toepassing is.

In het reconstructieplan kunnen twee scenario's voorkomen, namelijk zonder en met een directe doorwerking.

Het eerste scenario, zonder een directe doorwerking, geldt als de provincie geen gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheid om doorwerking van het reconstructieplan direct af te dwingen. Hierbij blijft het bestemmingsplan van kracht. In deze situatie zijn ook weer twee situaties denkbaar:

- Het geldende bestemmingsplan is geheel in overeenstemming met het reconstructieplan. Dan is er geen probleem: de reconstructie kan worden uitgevoerd en zaken die men niet wil, kunnen worden tegengegaan.
- Het geldende bestemmingsplan is in strijd met het reconstructieplan. In deze situatie geldt ook, dat de rechtskracht van het bestemmingsplan onaangetast blijft, wat inhoudt dat men gewenste ontwikkelingen uit het reconstructieplan niet zonder meer kan uitvoeren. De gemeente moet dan nog medewerking verlenen, bijvoorbeeld door het nemen van een voorbereidingsbesluit, het aanpassen van het bestemmingsplan of het verlenen van een artikel 19-vrijstelling.

⁵⁶ Ministerie van VROM en LNV, De reconstructiewet, reconstructie en ruimtelijke ordening in de praktijk. Den Haag 1999

⁵⁷ Eerste Kamer der Staten Generaal, *Reconstructiewet concentratiegebieden*. geraadpleegd op 14 november 2007

Het tweede scenario, mét een directe doorwerking, geldt in gebieden waar het planologische regime verandert. De rechtskracht van het geldende bestemmingsplan is daar niet volledig meer. Deze rechtstreekse planologische doorwerking geldt als het bestemmingsplan in strijd is met het reconstructieplan. In die gebieden geldt dan:

- Voor gewenste ontwikkelingen geldt het reconstructieplan als vrijstelling van het bestemmingsplan. De ontwikkeling kan dan dus doorgang vinden.
- Voor niet-gewenste ontwikkelingen geldt het reconstructieplan als voorbereidingsbesluit. Dat betekent, dat bijvoorbeeld een bouwvergunningaanvraag moet worden aangehouden. Deze aanhouding duurt totdat het bestemmingsplan is aangepast.⁵⁸

Voor de Nationale Landschappen is de invloed van de reconstructiewet groot, doordat in deze gebieden de wet- en regelgeving vanuit de reconstructiewet onverminderd van kracht zijn.

MILIEU; ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

Door de toenemende druk op de Nederlandse natuur is de noodzaak ontstaan om de huidige natuur te beschermen en uit te breiden. Natuur vormt een belangrijk element in de Nederlandse ruimtelijke ordening. Natuur heeft behalve ecologische aspecten ook een recreatieve functie voor de mens. Natuur geeft de mens rust en de mogelijkheid om te recreëren. De natuur en natuurgebieden moeten hiervoor wel dicht bij de mens gelegen zijn.

In 1990 heeft het ministerie van LNV voor het eerst de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd in het Natuurbeleidsplan. Het beleidsconcept EHS moet zorgen voor een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen.⁵⁹ Deze ruimtelijke strategie, die in 2018 voltooid moet zijn, richt zich op:

- het vergroten en verbinden van natuurgebieden om versnippering tegen te gaan;
- het vergroten van natuurgebieden om de kwetsbaarheid voor externe invloeden af te laten nemen, waarbij hoog- en laag dynamische functies ruimtelijk worden gescheiden (bijvoorbeeld verstedelijking en intensieve landbouw versus natuur, extensieve recreatie, waterwinning).⁶⁰

In de EHS-gebieden geldt het ‘nee, tenzij-regime’. Hier zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan als deze de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn en er sprake is van redenen van groot openbaar belang. Voor ingrepen die aantoonbaar aan de criteria voldoen, geldt het vereiste dat de schade zo veel mogelijk moet worden beperkt door mitigerende maatregelen. Resterende schade dient te worden gecompenseerd. Om te kunnen bepalen of de wezenlijke kenmerken en waarden van een gebied worden aangetast, moet het bevoegde gezag erop toezien dat hiernaar onderzoek wordt verricht door de initiatiefnemer.⁶¹

⁵⁸ Ministerie van VROM en LNV, *De reconstructiewet, reconstructie en ruimtelijke ordening in de praktijk*. Den Haag 2003

⁵⁹ Ministerie van LNV: *Natuur gebiedsbescherming, Ecologische Hoofdstructuur*, geraadpleegd op 25 juli 2007

⁶⁰ Milieu en Natuur Planbureau, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur, Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. Bilthoven 2005

⁶¹ Ministerie van LNV: *Natuur gebiedsbescherming, Ecologische Hoofdstructuur*, geraadpleegd op 25 juli 2007

Bij de uitwerking van de EHS spelen de lagere overheden een grote rol. In het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) heeft het Rijk in 1995 globaal de grenzen van de EHS vastgesteld. Vervolgens bepalen de provincies zelf wat de gedetailleerde grens zal worden. Het vastleggen van deze gebieden gebeurt meestal in het streekplan of in een provinciaal omgevingsplan. Hierna is het de beurt aan de gemeenten die in hun bestemmingsplannen nauwkeurig vastleggen wat wel en niet mag in een EHS-gebied.⁶²

Aanvankelijk was aangenomen dat deze vastlegging van grenzen in 1998 afgerond zou zijn. In de praktijk blijkt dat het aangeven van de grenzen een permanent proces is, waarbij niet alleen de begrenzing maar ook de planologische bescherming vaak onderwerp van discussie is.⁶³

In de EHS-gebieden is de invloed van het Rijk aanzienlijk. Zo financiert het Rijk grotendeels de aankoop, de inrichting en het beheer van de gebieden in de EHS. Verder houdt het Rijk zich bezig met het milieubeleid. Dit is nodig aangezien de aanwijzing van EHS-gebieden in bestemmingsplannen deze op zich niet beschermt tegen vervuiling uit nabijgelegen gebieden. Voor een dergelijk milieubeleid is een gezamenlijke inspanning van alle overheden noodzakelijk.⁶⁴

Op de invoering van de Nationale Landschappen heeft het beleid van de EHS een grote invloed, omdat de EHS er onverminderd van toepassing is. Aangezien zowel de Nationale Landschappen als de EHS streven naar bescherming en bevordering van de natuurgebieden, versterken deze beide elkaar. De natuurgebieden in de Nationale Landschappen dragen immers bij aan de identiteit van het cultuurlandschap en de recreatieve gebruik- en belevingswaarde.

MILIEU; NATURA 2000/VOGEL- EN HABITATRICHTLIJNEN

De Vogel- en Habitatrichtlijnen bestaan al sinds 1979. De Vogelrichtlijn bevat een lijst van zeldzame of bedreigde vogelsoorten en bij de Habitatrichtlijn staat de bescherming van natuurlijke- en halfnatuurlijke habitats centraal.⁶⁵ Tegenwoordig worden de Vogel- en Habitatrichtlijnen gecombineerd met de gebieden die aangewezen worden voor Natura 2000. De aanwijzing van de Natura 2000-gebieden zal in 2008 afgerond worden.⁶⁶ Natura 2000 is een initiatief vanuit de Europese Unie. Dit initiatief komt voort uit de waardering voor de zeer gevarieerde en rijke natuur van Europa, die van grote biologische, esthetische en economische waarde is. Het doel van Natura 2000 is om deze natuur te beschermen door middel van een samenhangend netwerk. Dit netwerk geldt voor heel Europa. In Nederland zijn er 162 gebieden voor de status van Natura 2000 aangewezen.^{67 68}

⁶² Ministerie van LNV, *Natuur gebiedsbescherming, rolverdeling bij realisatie EHS*, geraadpleegd op 14 november 2007

⁶³ Milieu en Natuur Planbureau, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur, Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*, Bilthoven 2005

⁶⁴ Ministerie van LNV, *Natuur gebiedsbescherming, rolverdeling bij realisatie EHS*, geraadpleegd op 14 november 2007

⁶⁵ Ministerie van VROM, *Dossier biodiversiteit, wetten en regels*, geraadpleegd op 14 november 2007

⁶⁶ Ministerie van LNV, *Natuur gebiedsbescherming, Natura 2000/Vogel- en habitatrichtlijnen*, geraadpleegd op 14 november 2007

⁶⁷ Ministerie van LNV, *Natuur gebiedsbescherming, Natura 2000*, geraadpleegd op 14 november 2007

De Natura 2000-gebieden hebben een zeer sterke wettelijke status. Bij de EHS was te zien dat deze al een behoorlijk sterke status had door zijn ‘nee, tenzij-regime’. Voor de Natura 2000-gebieden is de status nog een stuk sterker, omdat hiervoor het ‘strikt nee, tenzij-regime’ geldt. Ondanks deze ogenschijnlijk zeer sterke status is hierbij toch wel een kanttekening te maken. De beschermingsregimes in de ruimtelijke ordening zijn bindend voor de overheid; maar als men kijkt naar de burgers is, juridisch gezien, alleen het gemeentelijke bestemmingsplan bindend. Daarom is de houding van de gemeenten bij de status van de Natura 2000-gebieden van doorslaggevend belang. Veel gemeenten menen namelijk dat alleen bestaande natuur meegenomen hoeft te worden in hun bestemmingsplannen, en nieuwe natuur pas wanneer deze natuur daadwerkelijk gerealiseerd gaat worden (wanneer er dus sprake is van een functiewijziging). Veel gemeenten doen dit, omdat zij het opnemen van de gebieden in strijd vinden met het ‘vrijwilligheidprincipe’.⁶⁹

Voor de Natura 2000-gebieden moeten beheerplannen opgesteld worden, en wel binnen drie jaar nadat een gebied als zodanig is aangewezen. Een beheerplan is geldig voor een periode van maximaal zes jaar en moet hierna herzien worden.

In een beheerplan wordt vastgelegd hoe en wanneer de doelen voor een gebied gehaald worden. Verder kunnen er ook activiteiten in vermeld worden die een negatief effect hebben op de natuur(doelen). Voor het opstellen van de beheerplannen zijn de provincies verantwoordelijk, met uitzondering van de gebieden die beheerd worden door de staat, waarvoor het Rijk de beheerplannen moet maken.⁷⁰

De Natura 2000-gebieden hebben een zeer strikt regime, strikter dan andere milieunota's en – wetten; hierdoor hebben de doelen met de bijbehorende beheerplannen een grote invloed op de uitwerking van de Nationale Landschappen. In verhouding tot de Nationale Landschappen hebben de Natura 2000-gebieden een sterkere status – ‘ja, mits’ vergeleken met ‘strikt nee, tenzij’⁷¹ – maar het is waarschijnlijk dat de doelen onderling veel overeenkomsten zullen hebben. Beide streven immers, globaal gekeken, naar doelen die op dezelfde lijn liggen.

MILIEU; NATUURBESCHERMINGSWET

De Natuurbeschermingswet heeft een langere geschiedenis dan de Vogel- en habitatrichtlijnen. De eerste Natuurbeschermingswet werd in 1967 geïntroduceerd. Door deze wet werd het mogelijk om natuurgebieden en soorten van planten en dieren te beschermen.

In 1998 is er in deze wet een verandering doorgevoerd. Door de eisen die de internationale verdragen en de Europese vorderingen stellen aan natuurbescherming, is de Natuurbeschermingswet zich in 1998 gaan richten op alleen gebiedsbescherming; de bescherming van soorten is sindsdien geregeld in de Flora- en faunawet.

⁶⁸ Ministerie van LNV, *Natura 2000, doelendocument*. Ando bv, Den Haag 2006

⁶⁹ Milieu en Natuur Planbureau, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur, Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*, Bilthoven 2005

⁷⁰ Ministerie van LNV, *Natuur, gebiedsbescherming, beheerplannen*. geraadpleegd op 14 november 2007

⁷¹ Milieu en Natuur Planbureau, *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur, Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*, Bilthoven 2005

De laatste belangrijke wijziging in de Natuurbeschermingswet dateert uit 2005. In dit jaar zijn de bepalingen vanuit de Europese Vogel- en habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet verwerkt.⁷² Deze verandering is van groot belang geweest voor het effect op de maatschappij. De ‘oude’ Natuurbeschermingswet had relatief weinig effect, omdat deze wet betrekking had op een beperkt deel van het totale areaal natuurgebied. Door de implementatie van de Vogel- en habitatrichtlijnen kwam hierin verandering, omdat grotere delen van Nederland onder de werking van deze nieuwe wet vielen.⁷³ Anno 2007 worden de volgende gebieden beschermd op grond van de Natuurbeschermingswet:

- Natura 2000-gebieden (Vogel- en habitatrichtlijnen)
- Beschermde natuurmonumenten
- Wetlands

Net als Natura 2000 heeft ook de Natuurbeschermingswet een zeer sterke wettelijke status. Voor de gebieden die aangewezen zijn onder de Natuurbeschermingswet geldt het strikte ‘nee, tenzij-regime’.⁷⁴ Dit wordt in de Natuurbeschermingswet artikel 16 lid 1 als volgt verwoord:

‘Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten of, ten aanzien van handelingen als bedoeld in het zesde lid, van Onze Minister, in een beschermd natuurmonument handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk kunnen zijn voor het natuurschoon, voor de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermd natuurmonument of voor dieren of planten in het beschermd natuurmonument of die het beschermd natuurmonument ontsieren, dan wel in strijd met de bij een vergunning gestelde voorschriften of beperkingen handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen.’⁷⁵

In het derde lid ziet men dat er ook hier weer een mogelijkheid bestaat om af te wijken van de Natuurbeschermingswet. In artikel 16 lid 3 staat:

‘Voorzover een vergunning als bedoeld in het eerste lid betrekking heeft op het verrichten, doen verrichten of gedogen van handelingen die significante gevolgen kunnen hebben voor het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis of voor dieren of planten in een beschermd natuurmonument, wordt deze slechts verleend indien met zekerheid vaststaat dat die handelingen de natuurlijke kenmerken van het beschermde natuurmonument niet aantasten, tenzij dwingende redenen van groot openbaar belang tot het verlenen van een vergunning noodzaken.’⁷⁶

⁷² Ministerie van LNV: *Natuur, gebiedsbescherming, Natuurbeschermingswet*. geraadpleegd op 15 november 2007

⁷³ De natuurbeschermingswet: *NB-databanken*. geraadpleegd op 15 november 2007

⁷⁴ Milieu en Natuur Planbureau, 2005. *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur, Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. Bilthoven

⁷⁵ Stichting AB, *Natuurbeschermingswet 1998*. geraadpleegd op 15 november 2007

⁷⁶ Stichting AB, *Natuurbeschermingswet 1998*. geraadpleegd op 15 november 2007

De herziene Natuurbeschermingswet (2005) heeft op twee belangrijke punten gevolgen voor de gemeenten.

Waar eerst de gemeenten de vergunningverleners waren voor de Natuurbeschermingswet, is dit na de herziening in beginsel een verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. De gemeenten zijn nog wel verantwoordelijk voor het verstrekken van vergunningen van andere aard, waarbij zij op voorhand moeten inzien of er een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet nodig is. Zij moeten inschatten of een dergelijke vergunning verkregen kan worden en wanneer dit niet het geval lijkt, moeten de gemeenten afzien van het verlenen van de aangevraagde vergunning.

Het tweede belangrijke aspect is dat de gemeenten na de invoering van de herziene Natuurbeschermingswet rekening moeten houden met beschermde Natura 2000-gebieden door het uitvoeren van de Habitattoets. Hoewel dit iets is alle initiatiefnemers van plannen, projecten en handelingen rekening mee moeten houden, zijn de gemeenten in deze groep wel een van de belangrijkste actoren doordat zij het bestemmingsplan bepalen.

De Natuurbeschermingswet heeft een grote invloed op de invoering van de Nationale Landschappen. Door het strikte ‘nee, tenzij-regime’ is het (bijna) niet mogelijk om van het beleid uit de Natuurbeschermingswet af te wijken. Ondanks de grote invloed die deze wet kan hebben, zal het echter door de grote raakvlakken tussen de doelen van de Nationale Landschappen en de Natuurbeschermingswet niet negatief uit hoeven te pakken.

WATER; DE WATERTOETS

Op 14 februari 2001 hebben het rijk, het Interprovinciaal Overlegorgaan, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen de startovereenkomst ‘Waterbeleid 21e eeuw’ ondertekend. In deze startovereenkomst is vastgelegd dat vanaf het moment van ondertekening de watertoets zal worden uitgevoerd. De watertoets omvat het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Bestuurlijk is overeengekomen dat in alle waterhuishoudkundige relevante ruimtelijke plannen en besluiten als resultaat van de uitgevoerde watertoets een waterparagraaf wordt opgenomen. Een waterparagraaf bevat een toelichting op het proces dat bij de watertoets doorlopen is en maakt de besluitvorming ten aanzien van water transparant.

Het uitgangspunt bij een watertoets is, de negatieve gevolgen voor de waterhuishouding van ruimtelijke plannen en besluiten te voorkomen. Wanneer dit niet mogelijk is, dienen de negatieve gevolgen gecompenseerd te worden. De besluitvorming over compensatie vindt gelijktijdig met de besluitvorming over het ruimtelijk plan of besluit plaats. De compenserende maatregelen worden bij voorkeur binnen het plangebied genomen, om afwenteling naar andere gebieden te voorkomen. De betreffende waterbeheerder stelt in overleg met de initiatiefnemer de criteria voor een watertoets vast, op basis van de uitgangspunten van het ruimtelijk waterbeleid.^{77 78}

⁷⁷ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*

Met ingang van 1 november 2003 is het wettelijk verplicht geworden om een watertoets uit te voeren voor streekplannen, streekplanuitwerkingen, regionale en gemeentelijke structuurplannen en bestemmingsplannen. Deze verplichting is wettelijk vastgelegd in de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) op grond van artikel 19, eerst lid⁷⁹ en is daarmee voor de lagere overheden en andere initiatiefnemers een voorgeschreven aspect om toestemming of vrijstellingen te onderbouwen.⁸⁰

Het feit dat ook de Nationale Landschappen de waterhuishouding mee moet nemen in het traject van besluitvorming van de ruimtelijke plannen, kan ervoor zorgen dat het proces langer duurt of dat het beleid niet uitgevoerd kan worden op de manier zoals gewenst, bijvoorbeeld doordat er mitigerende maatregelen moeten worden uitgevoerd wanneer de ruimtelijke plannen negatieve gevolgen hebben voor de waterhuishouding.

3.1.2.2 Instrumenten op provinciaal niveau

Net als op landelijk niveau, wordt provinciaal een verscheidenheid aan nota's geproduceerd, elk met hun eigen specificatie. In dit hoofdstuk wordt alleen aandacht geschonken aan het streekplan, omdat hierin alle andere nota's en plannen aan de orde komen.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; HET STREEKPLAN

Het streekplan is het belangrijkste beleidsstuk op provinciaal niveau. Volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen provincies een streekplan maken, een plan dat zich concentreert op de toekomstige ontwikkeling voor een of meer gedeelten van een provincie. Tevens kan een streekplan de toekomstige ontwikkeling voor het gehele gebied aangeven in hoofdlijnen.⁸¹ Bij de toekomstige ontwikkeling wordt gekeken waar de provincie, globaal gezien, activiteiten als landbouw, natuur, reactie, wonen en werken wenst.⁸² Deze wens kunnen de provincies niet geheel naar eigen keuze invullen, want zij zijn afhankelijk van wat er op landelijk niveau in de Planologische Kernbeslissingen (PKB) geformuleerd is. In de PKB's staat het beleid van de overheid globaal geformuleerd, waarna het door de provincies gedetailleerder uitgewerkt kan worden – eerst op het provinciale niveau en vervolgens door de gemeenten.

Formeel is de looptijd van een streekplan tien jaar. Na deze periode behoort de provincie een nieuw streekplan te formuleren. Een nieuw streekplan ligt gedurende zes weken voor iedereen ter inzage in het gemeentehuis van de gemeente(n) waarop het plan betrekking heeft. Tijdens deze periode is het mogelijk dat ieder zijn/haar zienswijze naar voren brengt. Na deze periode van terinzagelegging gaat Provinciale Staten over tot vaststelling van het streekplan. Wanneer een streekplan is vastgesteld, is deze van kracht in de besproken gebieden van dit beleidsstuk en de betreffende gemeenten dienen het beleid dan verder uit te werken.⁸³

⁷⁸ Projectgroep Watertoets, 2001. *Bestuurlijke notitie Watertoets, Waarborg voor water in ruimtelijk plannen en besluiten* Sphihex & Industrie, Amsterdam

⁷⁹ Helpdesk water, *wettelijk kader*. geraadpleegd op 15 november 2007

⁸⁰ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*

⁸¹ Overheidsloket, *Streekplan, inzage*. geraadpleegd op 16 november 2007

⁸² Ministerie van VROM, *Dossier ruimtelijke plannen, Streekplannen*. geraadpleegd op 16 november 2007

⁸³ Overheidsloket, *Streekplan, inzage*. geraadpleegd op 16 november 2007

De inhoud van een streekplan heeft effect op de uitwerking van de Nationale Landschappen. Dit is bij de provincie Gelderland zeer goed zichtbaar. Omdat de provincies de gedetailleerde grenzen aangeven in hun streekplannen, hebben zij directe invloed op wat aangemerkt wordt als belangrijke gebieden. Bij de provincie Gelderland is in het streekplan duidelijk te zien dat zij niet alleen de Nationale Landschappen markeren. Deze provincie is vóór de invoer van de Nationale Landschappen al bezig geweest met een eigen waarderingssysteem van waardevolle landschappen in hun provincie. Dit heeft geresulteerd in de invoering van een speciale status voor zogenoemde Waardevolle Landschappen die ervoor zorgt dat er een 'ja, mits-regime' in die gebieden geldt. Dit regime komt overeen met dat van de Nationale Landschappen. Om verwarring te voorkomen, heeft de provincie Gelderland ervoor gekozen verder te werken met de Waardevolle Landschappen in plaats van met de Nationale Landschappen. Omdat de Nationale Landschappen vaak wel (gedeeltelijk) samenvallen met de Waardevolle Landschappen, is dit beleidsconcept niet geheel komen te vervallen en de financiële steun die de provincie ontvangt voor de Nationale Landschappen zal ook gebruikt worden in de gebieden die vallen onder de beide categorieën. Aangezien beide concepten wel hetzelfde doel hebben, komt de uitwerking in de praktijk ongeveer op hetzelfde neer.

3.1.2.3 Instrumenten op gemeentelijk niveau

Het gemeentelijk niveau is het laatste niveau dat hier besproken wordt. Het is zegge dat de laatste schakel van het ruimtelijke ordeningsproces, met een van de grootste invloeden op de bevolking. Wanneer de leefomgeving van mensen verandert, komt dit vaak juist door het gevoerde beleid vanuit de gemeenten.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; HET BESTEMMINGSPLAN

Een bestemmingsplan wordt opgesteld door gemeenten en stoelt op het beleid dat geformuleerd is op provinciaal niveau, het streekplan. De globaal in het streekplan aangewezen gebieden voor functies als wonen en werken, worden in het bestemmingsplan gedetailleerder geformuleerd.^{84 85} De functie van een bestemmingsplan is tweeledig: om de ruimte te beheren en om een gebied te ontwikkelen. Als men ergens in de gemeente een gebied wil gaan ontwikkelen, moet dit eerst in een bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt.

Een bestemmingsplan bestaat uit drie delen: een toelichting, een plankaart en voorschriften. De toelichting geeft aan wat de bedoeling van het plan is. De voorschriften en de plankaart zijn de belangrijkste delen van een bestemmingsplan en hebben een juridische kracht. De plankaart geeft precies aan waar de bestemmingen moeten komen en de voorschriften geven de regels die voor die bestemming aangehouden moeten worden.

De juridische status van een bestemmingsplan is zeer sterk. Dit komt doordat een bestemmingsplan juridisch bindend is voor iedereen, zowel voor burgers als voor bedrijven, instellingen en overheden.

⁸⁴ Ministerie van VROM, *Dossier Ruimtelijke plannen, Bestemmingsplannen*, geraadpleegd op 16 november 2007

⁸⁵ Overheidsloket, *Voorbereiding Bestemmingsplan, inzage*, geraadpleegd op 16 november 2007

Net als bij het streekplan moet een bestemmingsplan elke tien jaar herzien worden.⁸⁶

Door de sterke juridische status van een bestemmingsplan is de invloed ervan op de invoering van de Nationale Landschappen zeer groot. In een bestemmingsplan geeft de gemeenten toewijzingen welke activiteiten mogelijk zijn in bepaalde gebieden. Ondanks de grote invloed van andere nota's en wetten van hogere overheden, is te zien dat deze niet altijd allesomvattend zijn. Veel nota's en wetten hebben uitzonderingen waardoor men, met een slim juridisch spel, toch onder bijvoorbeeld de voorschriften van de EHS uit kan komen. Een bestemmingsplan is in dat opzicht het enige document dat dicht bij de bron werkt en een hoge juridische status heeft. Dit kan voor de Nationale Landschappen zowel positief als negatief uitpakken. Wanneer een gemeente minder rekening houdt met de Nationale Landschappen, dan kunnen deze gemakkelijker genegeerd worden in een bestemmingsplan.

3.2 Conclusie ruimtelijke instrumenten

De twintig Nationale Landschappen zijn in 2006 in de Nota Ruimte aangewezen. Deze gebieden zouden moeten fungeren als visitekaartjes van het Nederlandse platteland. De kenmerken van de Nationale Landschappen zijn dat ze internationaal zeldzame, of unieke en nationaal kenmerkende landschappelijk kwaliteiten bevatten. Deze bijzondere landschappelijk kwaliteiten gaan samen met bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten.⁸⁷ In deze Nationale Landschappen moet ruimte zijn om de sociaal-economische kwaliteiten kunnen ontwikkelen. Hierbij moeten de bijzondere kwaliteiten van het gebied behouden of versterkt worden.⁸⁸ De overheid geeft deze gebieden financiële steun om dit te kunnen bereiken. In de Nationale geldt het 'ja, mits-principe'. Dit betekent dat binnen de Nationale Landschappen ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn zolang de kernkwaliteiten worden behouden of versterkt.⁸⁹

Binnen de gebieden van de Nationale Landschappen gelden ook andere nota's en wetten die op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau zijn ontwikkeld. Bij het bestuderen van deze nota's en wetten blijkt dat er een grote verscheidenheid aan deze zijn die een sterkere wettelijke status hebben dan de Nationale Landschappen.

Als eerste zijn er de algemene nota's ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Op nationaal niveau worden de PKB's ontwikkeld die hun doorwerking hebben op het streekplan op provinciaal niveau. Het streekplan heeft op zijn beurt weer invloed op het bestemmingsplan op gemeentelijk niveau. Deze laatste is een zeer sterk (juridisch gezien) document. Alle burgers behoren zich te houden aan de inhoud van het bestemmingsplan. Dit heeft zijn

⁸⁶ Bestemmingsplan, *Het bestemmingsplan*, geraadpleegd op 16 november 2007

⁸⁷ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. 2006*

⁸⁸ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. 2006*

⁸⁹ Nationale Landschappen, *Beleid en uitvoering*, geraadpleegd op 17 juli 2007

doorwerking op de Nationale Landschappen. De Nationale Landschappen worden in die mate beschermd zoals zij vermeld staan in het bestemmingsplan. Wanneer een gemeente de kwaliteiten van een Nationale Landschap niet of onvoldoende behoudt of versterkt zal dit zijn invloed hebben op deze.

Vanuit Europa is Natura 2000 ontwikkeld. Hier vallen tevens de Vogel- en Habitatrichtlijnen onder. Natura 2000 richt zich op de natuurlijke kwaliteiten van Europa en hoe deze versterkt kan worden door een groot natuurlijk netwerk in Europa te verkrijgen. De wettelijke status van de Natura 2000 gebieden is 'strikt nee, tenzij- principe'. Dit principe is juridisch sterker dan het 'ja, mits-principe' van de Nationale Landschappen. Dit geldt ook voor de Natuurbeschermingswet welke ook de juridische status 'strikt nee, tenzij- principe' heeft. Als laatste vanuit het milieu oogpunt valt de EHS op. Deze heeft een minder sterke juridische status dan de eerder genoemde, 'nee, tenzij-principe', maar heeft alsnog een sterkere status dan deze van de Nationale Landschappen.

Buiten de zeer sterke nota's en wetten waar de Nationale Landschappen mee te maken krijgen bij de uitvoering van deze is er ook een nota welke juridisch zwakker is dan de Nationale Landschappen. Dit is de Nota Belvedere. Deze gaat voornamelijk in op het creëren van het besef van ons cultureel erfgoed en het financieren van projecten welke het behoud van het cultureel erfgoed bevorderen. De doelstelling van de Nota Belvedere is 'behoud door ontwikkeling'. Wel moet hierbij gezegd worden dat Nota Belvedere een groter charme offensief heeft doorstaan dan de Nationale Landschappen. Veel instanties hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot financiering van cultuurhistorische georiënteerde projecten.

Hier kan geconcludeerd worden dat de juridische status van de Nationale Landschappen niet sterk is. Dit kan zeer veel problemen opleveren bij de uitvoering van deze. De andere nota's zullen eerder overmacht hebben waardoor hun doelstellingen eerder behaald zullen worden. Ondanks dat de nota's als Natura 2000 ook ingaan op de natuurlijke elementen hoeft dit niet altijd te betekenen dat deze op 1 lijn liggen als de doelstellingen vanuit de Nationale Landschappen.

3.3 De realisatie van de Nationale Landschappen in de praktijk, Nationaal Landschap De Graafschap

In Nederland zijn twintig gebieden aangewezen die de status Nationaal Landschap hebben gekregen. Maar wat zegt een dergelijke status nu eigenlijk? Om daarvan een beeld te krijgen word in deze paragraaf gekeken naar een van de twintig Nationale Landschappen. Hierbij is gekozen voor het Nationaal Landschap De Graafschap, gelegen in de provincie Gelderland. Om een beeld te krijgen van de kwaliteiten en bijzondere kenmerken van dit Nationaal Landschap worden eerst de verschillende kenmerken van dit gebied besproken. Volgens wordt er gekeken naar de verscheidene actoren die betrokken zijn bij de implementatie van

het Nationaal Landschap De Graafschap, waardoor een duidelijk beeld ontstaat van alle betrokkenen bij de invoering van een Nationaal Landschap.

3.3.1 De kenmerken van het Nationaal Landschap de Graafschap



Fig. 2 Nationaal Landschap de Graafschap.

Het Nationaal Landschap De Graafschap ligt in de provincie Gelderland en wordt begrensd door de nederzettingen Gorssel, Lochem, Hengelo en Zutphen, zie figuur 2. In vergelijking met de andere negentien Nationale Landschappen, is de Graafschap van gemiddelde grootte. In de Nota Ruimte is De Graafschap aangewezen als een aaneengesloten gebied. De provincie Gelderland heeft in haar streekplan de precieze begrenzing van dit Nationaal Landschap streekplan aangegeven. Hierop wordt later teruggekomen.⁹⁰ Het landschap van De Graafschap wordt gekarakteriseerd door het kleinschalige kampenontginningslandschap. Dit bosrijke landschap is bijzonder door de aanwezigheid van de vele landgoederen en buitenplaatsen en de hierbij behorende bijzondere parkaanleg.

Voornamelijk de laanbeplanting en de bossen spelen hierin een belangrijke rol. De monumentale gebouwen van de landgoederen en de buitenplaatsen komen uit diverse perioden. Zo dateren de kastelen en landgoederen van de late middeleeuwen en de landhuizen van de 17^e eeuw. Bekende namen van kastelen en landgoederen in dit gebied zijn Huize De Wiersse, Huize 't Medler, kasteel Hackfort, havezate De Wildenborch en Huis te Ruurlo. Dit is nog maar een kleine greep uit de lijst van kastelen en landgoederen die dit gebied rijk is. Zo bezit de voormalige gemeente Vorden al acht kastelen; een aantal dat in geheel Nederland niet geëvenaard wordt.

Buiten de aanwezigheid van kastelen en landgoederen kent dit gebied een bijzonder kleinschalig boerenland in de dekzandvlaktes en beekdalen. Het boerenland bevat historische boerderijen en hun bijbehorende karakteristieke erfbeplanting. Naast de bijzondere landschappelijke en monumentale kenmerken heeft het Nationaal Landschap De Graafschap bijzondere waterhuishoudkundige kenmerken. De waterhuishouding in de Graafschap is ontstaan door de economische benutting van de beken tussen de dekzandruggen. De dubbele waterlopen hadden voor het land twee functies: het kalkrijke water dat de beken aanvoerden, werd naar hogere delen van het dal afgeleid om het water zo ten volle te kunnen gebruiken om de landerijen te bevoeien, en de eigenlijke beek werd gebruikt om het ietwat zure regenwater

⁹⁰ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*

te kunnen afvoeren. De waterhuishouding was behalve voor de landbouw ook van belang voor de watermolens. Zo had het kasteel Hackfort de taak om koren te malen.

De archeologische waarde in de Graafschap wordt met name bepaald door de gave escomplexen in Epse, Gorssel, Eefde en ten zuiden van Harfsen. Naar verwachting is het gebied rijk aan goed geconserveerde bewoningssporen uit de late prehistorie, de Romeinse tijd en de middeleeuwen, waarschijnlijk zijn deze voornamelijk gesitueerd langs het IJsseldal. Onder de esdekken, op de dekzandruggen, is een grote rijkdom aan bewoningssporen geconserveerd, vooral uit de periode van de bronstijd tot de vroege middeleeuwen.⁹¹ Voor de rest zijn er in de beekdalen goed geconserveerde afvallagen aangetroffen die teruggaan tot in het Neolithicum.⁹²

Vanuit de drie verschillende overheidslagen – nationaal, provinciaal en gemeentelijk – is gekeken naar het Nationaal Landschap De Graafschap. Bij de formulering van de kernkwaliteiten door de verschillende overheidslagen is te zien, dat de detaillering van de kernkwaliteiten nauwkeuriger wordt naarmate men naar een kleiner schaalniveau gaat.

Op nationaal niveau heeft het Rijk in de Nota Ruimte de volgende drie kernkwaliteiten geformuleerd⁹³:

- grote mate van kleinschaligheid,
- het groene karakter (o.a. door buitenplaatsen),
- kenmerkend waterhuishoudingsstelsel en –patroon.

Deze relatief algemeen geformuleerde kernkwaliteiten zijn door de provincie verder uitgewerkt. Hun kernkwaliteiten luiden als volgt:

- talrijke landgoederen als samenhangende ruimtelijke eenheden (zie figuur 3), bestaande uit een statig huis, (oprij)lanen, historische tuin, bos, landerijen;
- oost-west stromende, gekanaliseerde beken in halfgesloten landschap;
- halfgesloten landschap met mozaïek van bossen, weilanden en grote boerderijen; parkachtige uitstraling;
- vrij scherpe overgangen tussen kernen en buitengebied;
- samenhangende eenheid van hooggelegen beboste en besloten stuwwalkern van Lochemseberg met karakteristieke krans van open essen;
- karakteristieke, ook cultuurhistorisch waardevolle open essen en esdorpen Geiselaar en Geesteren, microreliëf.^{94 95}

⁹¹ Nationale Landschappen; *Graafschap*, geraadpleegd op 13 juli 2007

⁹² Ministeries van OC&W, LNV en VROM, 1999. *Belvedere, Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Bijlage: gebieden*. VNG Uitgeverij, Den Haag

⁹³ Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*

⁹⁴ Provincie Gelderland, 2005. *Kansen voor de regio. Streekplan Gelderland 2005*. Provinciaal bestuur van Gelderland, Arnhem

⁹⁵ Provincie Gelderland (2005). *Belvoir 2*. Provinciaal bestuur van Gelderland, Arnhem

Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat deze provincie in haar beleid niet werkt met de term Nationale Landschappen, maar met Provinciaal Waardevolle Landschappen. Het



Fig. 3: Landgoederen in de Graafschap

Waardevolle Landschap De Graafschap omvat een groot gedeelte van het Nationaal Landschap de Graafschap. De provincie zal in de vorm van een ‘Streekplanuitwerking Nationale Landschappen’ het beleid en de begrenzing van de Nationale Landschappen bepalen. Binnen de Provinciale Waardevolle Landschappen zijn kernkwaliteiten geformuleerd die passen binnen de globale aanduiding vanuit de Nota Ruimte, en vervolgens zijn bij de uitwerking van Nationale Landschappen de kernkwaliteiten van Provinciaal Waardevolle

Landschappen het uitgangspunt.

Een van de gemeentes in De Graafschap is de gemeente Lochem. Deze gemeente heeft een visie opgesteld voor haar buitengebied, dat valt onder zowel het Nationale Landschap als het Provinciaal Waardevolle Landschap De Graafschap. De visie van de gemeente sluit aan bij het streekplan van de provincie Gelderland. Hierin wordt uitgegaan van ‘ontwikkelen met kwaliteit’. Dit is ook het uitgangspunt van de gemeente. Ontwikkelingen kunnen dus zo worden begeleid, dat de kernkwaliteiten van het landschap behouden zullen worden en/of dat er nieuwe kwaliteiten ontstaan.

De gemeente Lochem heeft dit uitgangspunt verder uitgewerkt in twee algemene uitgangspunten. Het eerste is dat landbouw en landschap niet gezien en behandeld moeten worden als aparte groepen, maar bij voorkeur elkaar versterken. Het tweede is de hoge kwaliteit van het landschap.

De kernkwaliteiten die voortkomen uit de plaatselijke verschillen, zijn het uitgangspunt voor de ontwikkelingsrichting die de gemeente per landschapstype voor ogen heeft. Tegelijkertijd is te zien, dat de verschillen tussen de onderscheiden landschapstypen met hun specifieke kernkwaliteiten in de realiteit steeds verder verzwakken. De Visie Buitengebied probeert een antwoord te vinden op de steeds verder voortgaande teloorgang. De twee eerdergenoemde uitgangspunten moeten echter wel als resultaat hebben dat de verschillende landschapstypen niet op elkaar gaan lijken en daarom heeft de gemeente per landschapstype de specifiek te beschermen ‘kernkwaliteiten’ en de ontwikkelingspotenties beschreven. Deze landschapstypen zijn gekozen op basis van de plaatselijke verschillen in het landschap, die ontstaan zijn door de gevolgen van de ontwikkelingsgeschiedenis, het verschil in grondgebruik en een verschillende ondergrond wat betreft geologie, bodem en waterhuishouding. In totaal zijn er zeven verschillende landschapstypen aangewezen:

- het rivierenlandschap;
- het beekdallandschap;
- het bos- en landgoederenlandschap;
- het essenlandschap;

- de stuwwal Lochem;
- de open broekgebieden;
- het kleinschalige kampenlandschap.

Per landschapstypen zijn de kenmerken van het betreffende landschap en de uitgangspunten voor ontwikkeling geformuleerd (zie bijlage 1).^{96 97}

3.3.2 Betrokken actoren bij het Nationaal Landschap De Graafschap

Bij de invoering van het beleid van een Nationaal Landschap komen verschillende actoren kijken, omdat het een woon- en werkgebied van verschillende mensen en organisaties betreft. Om de invoering van een Nationaal Landschap met het gewenste resultaat te laten verlopen, moet met deze actoren rekening worden gehouden. Voor de casus in dit onderzoek is gekeken naar het Nationaal Landschap De Graafschap en die hierbij betrokken actoren op landelijk, provinciaal en lokaal niveau.

De betrokken partijen worden bekeken op verschillende punten. Deze luiden als volgt:

- De doelstelling van de actor,
- De middelen van de actor,
 - Financiële middelen,
 - Regelgevende bevoegdheden,
 - Kennis,
 - Grond.
- Opstelling van de actor tegenover de andere betrokken actoren,
- Het gewicht van de actor in het besluitvormingsproces.

Deze punten zullen bij alle besproken actoren op dezelfde manier behandeld worden. Voor de doelstelling word bij elke actor besproken wat de doelstelling van de actor is. Waar mogelijk zal deze toegespijst worden op het Nationaal Landschap De Graafschap.

Bij de middelen van de actor worden vier middelen besproken die van belang zijn in het besluitvormingsproces. Per actor word een waardering gegeven in hoeverre de actor in het bezit is van deze middelen. Deze waardering gaat van zeer goed vertegenwoordigd met de beoordeling ‘zeer sterk’ naar geheel afwezig ‘zeer zwak’. De vijf indicaties die hier gegeven kunnen worden luiden als volgt; zeer zwak, zwak, gemiddeld, sterk, zeer sterk. De waardering vind plaats aan de hand van literatuuronderzoek en interviews om zo te beoordelen hoe sterk de actor in het bezit is van de middelen.

Het derde punt waar naar gekeken word is de opstelling van de actor tegenover de andere betrokken actoren. Hier word beoordeelt of de actor een open of juist gesloten houding heeft tegenover de andere betrokken actoren. Dit is van belang in het besluitvormingsproces. Wanneer belangrijke actoren een gesloten houding hebben kan dit het proces vertragen.

⁹⁶ Gemeente Lochem, 2007. *Visie buitengebied Lochem. Deel 1: hoofdrapport*. Gemeente Lochem, Lochem

⁹⁷ Gemeente Lochem, 2007. *Visie buitengebied Lochem. Deel 2: Achtergronddocument*. Gemeente Lochem, Lochem

Het laatste punt is het gewicht van de actor in het besluitvormingsproces. Hier zal tevens de indicatie van ‘zeer sterk’ naar ‘zeer zwak’ gegeven worden. Deze indicatie wordt gedaan aan de hand van de aanwezige middelen bij de actor. Buiten de middelen zal ook gekeken worden naar de druk die de actor zou kunnen uitoefenen in het besluitvormingsproces door de status van de actor of door zijn grote maatschappelijke draagkracht.

3.3.2.1 Betrokken actoren op landelijk niveau

Bij de invoering van het Nationaal Landschap De Graafschap zijn niet alleen actoren betrokken die werken op provinciaal of lokaal niveau. Het landelijk niveau is ook vertegenwoordigd: Staatsbosbeheer. Voor deze laatste actor zal gekeken worden naar wat de algemene doelstelling van de organisatie is, welke middelen zij tot haar beschikking heeft, wat de opstelling is ten opzichte van andere actoren en welk gewicht ze in de schaal kan leggen tijdens besluitvormingsprocessen.

MILIEU; STAATSBOSBEHEER

De doelstelling van Staatsbosbeheer luidt:

‘Het beheren, oftewel het instandhouden, herstellen en ontwikkelen van bos-, natuur-, landschap- en cultuurhistorische waarden in gebieden van Staatsbosbeheer. Verder het bevorderen van recreatie en het leveren van een bijdrage aan de productie van milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstoffen, zoals hout.’⁹⁸

De middelen van Staatsbosbeheer om hun doelstelling te bewerkstelligen zijn:

- Financiële middelen: gemiddeld, Staatsbosbeheer is niet langer een onderdeel van het ministerie van LNV. Toch is zij afhankelijk van wat voor doelstellingen de overheid heeft voor een gebied en wat daarbij de werkzaamheden zijn voor Staatsbosbeheer. Zij maakt afspraken met LNV tegen welke prijs deze doelstellingen gerealiseerd moeten worden.⁹⁹
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, Staatsbosbeheer heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: sterk, de organisatie heeft een zeer grote kennis op het gebied van beheer van natuurgebieden.
- Grond: zeer zwak, in het Nationale Landschap De Graafschap heeft Staatsbosbeheer geen gebieden in zijn bezit.¹⁰⁰

In het Nationaal Landschap De Graafschap heeft Staatsbosbeheer geen grond in zijn bezit, wat haar afhankelijk maakt van andere organisaties. Of Staatsbosbeheer het beheer in het gebied uit mag voeren, ligt er bijvoorbeeld aan of zij de opdracht krijgt van de provincie. Dit

⁹⁸ Staatsbosbeheer: *Organisatie, doelstellingen*, geraadpleegd op 26 juli 2007

⁹⁹ Staatsbosbeheer: *Organisatie, organisatieschema*, geraadpleegd op 26 juli 2007

¹⁰⁰ Staatsbosbeheer: *Natuurgebieden, bijzondere natuurgebieden*, geraadpleegd op 26 november 2007

maakt de opstelling van Staatsbosbeheer bescheiden. Echter, door de lange geschiedenis en de kennis die zij in huis heeft, zal zij wel inspraak kunnen leveren tijdens de discussies. De andere organisaties zullen eerder naar een grote organisatie met een lange traditie als deze luisteren, dan naar een kleinere. Met name door hun kennis zal het gewicht dat Staatsbosbeheer in het besluitvormingsproces in de schaal kan leggen, gemiddeld zijn.

3.3.2.2 *Betrokken actoren op provinciaal niveau*

De invoering van de Nationale Landschappen wordt voornamelijk gekenmerkt door de betrokkenheid van een grote verscheidenheid aan organisaties die op provinciaal niveau werken. Een aantal van deze organisaties werken interprovinciaal, bijvoorbeeld het waterschap Rijn-IJssel. Hierna worden zowel de provinciale als de interprovinciale organisaties besproken.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PROVINCIE GELDERLAND

De provincie Gelderland heeft in haar streekplan het beleid voor hun gehele provincie geformuleerd. In het stuk 'Nationaal Landschap De Graafschap, Integraal uitvoeringsprogramma' gaat de provincie verder in op het beleid ten aanzien van De Graafschap. In dit stuk komt de doelstelling voor dit gebied vanuit de provincie naar voren. Deze doelstelling luidt:

'het behouden en versterken van de landschappelijke kernkwaliteiten.'¹⁰¹

Zoals deze doelstelling weergeeft, heeft de provincie voor het gebied De Graafschap verschillende landschappelijke kernkwaliteiten geformuleerd. Deze kernkwaliteiten zijn geformuleerd in paragraaf 2.2.1.¹⁰²

De middelen die de provincie tot zijn beschikking heeft om haar doelstelling te bereiken zijn:

- Financiële middelen: zeer sterk. De subsidies vanuit het Rijk voor de Nationale Landschappen worden via de provincie verdeeld. De provincie heeft de mogelijkheid om te bepalen naar welke gebieden subsidie gaat en in welke omvang.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer sterk, doordat de provincie vanuit het streekplan aangeeft welke regels er gelden voor het gebied De Graafschap. De provincie is hierbij wel afhankelijk van het rijksbeleid.
- Kennis: zeer sterk, doordat bij de provincie een zeer brede kennis aanwezig is. Op lokaal niveau is de kennis minder sterk.
- Grond: zeer zwak, de provincie heeft geen grond in zijn bezit.

De provincie heeft een leidende rol bij de invoering van het Nationaal Landschap De Graafschap. Het is de taak van de provincie om de gestelde doelen vanuit de Nota Ruimte van

¹⁰¹ Nationaal Landschap de Graafschap, 2007. *Nationaal Landschap de Graafschap. Integraal uitvoeringsprogramma*

¹⁰² Nationaal Landschap de Graafschap, 2007. *Nationaal Landschap de Graafschap. Integraal uitvoeringsprogramma*

het rijk te verwezenlijken en zij moet ervoor zorgen dat de betrokken partijen in De Graafschap meewerken en met elkaar samenwerken om deze doelen te behalen. Door deze leidende rol kan de provincie een groot gewicht in de schaal leggen bij het besluitvormingsproces. Wat betreft de middelen staat de provincie zeer sterk. De provincie moet er wel voor zorgen dat ze tijdens het gehele proces bovenop de ontwikkelingen blijft zitten, omdat anders de kans bestaat dat er toch activiteiten ondernomen worden die de gestelde kernkwaliteiten kunnen schaden. Hierbij kan gedacht worden aan bouwactiviteiten die het landschap verstoren.¹⁰³

CULTUURHISTORIE; GELDERS GENOOTSCHAP

Het Gelders Genootschap is een vereniging van Gelderse gemeenten. Zij adviseert haar leden over de ruimtelijke kwaliteit. Deels gebeurt dit via welstands- of monumentenzorg naar aanleiding van een bouwplanontwikkeling; de welstandscommissie (soms de commissie Ruimtelijke Kwaliteit genoemd) c.q. de monumentencommissie geeft dan een onafhankelijk advies aan burgemeesters en wethouders (B&W), conform de eis in de woningwet c.q. de monumentenwet. Verder adviseert het Gelders Genootschap gemeenten naar aanleiding van concrete vragen over onderwerpen zoals beeldkwaliteitsplannen, structuurplannen of landschapsontwikkelingsplannen cultuurhistorische waardestellingen.¹⁰⁴ Behalve het adviseren op vragen vanuit de gemeenten, heeft het Gelders Genootschap als doel het verbeteren van het draagvlak onder de bevolking voor het culturele erfgoed. Zij gaan ervan uit dat ruimtelijke kwaliteit niet ontstaat door beleid van boven op te leggen, maar door een gezamenlijke inspanning van allen die zich met de ruimtelijke ontwikkeling van een dorp en stad bezighouden, waarvoor draagvlak onder de bevolking een vereiste is.¹⁰⁵

Het Gelders Genootschap heeft voor de realisering van haar doelstellingen vrij weinig middelen. Zij krijgen geen subsidie en bezitten geen grond. Wel bezitten zij veel kennis en deskundigheid op het gebied van ruimtelijke kwaliteit. Dit komt doordat er een mensen werken met diverse achtergronden. Zo werken er architecten, stedenbouwkundige landschapsarchitecten, monumentendeskundigen, cultuurhistorici, sociaal-geografen en archeologen.¹⁰⁶

Kort samengevat is het overzicht van de middelen die het Gelders Genootschap tot zijn beschikking heeft:

- Financiële middelen: zeer zwak. Het Gelders Genootschap is afhankelijk van opdrachten vanuit gemeenten. Ze verkrijgen geen subsidies of andere vormen van financiële steun.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, het Gelders Genootschap heeft geen regelgevende bevoegdheden.

¹⁰³ Dhr. P. Thissen, *provincie Gelderland*. 8 mei 2007

¹⁰⁴ Mevr. Ir. A. Kho, *Landschapsarchitecte en adviseur ruimtelijke kwaliteit Gelders Genootschap*, 22 november 2007

¹⁰⁵ Gelders Genootschap, Data niet bekend. *Gelders Genootschap, Beleidsplan 2005-2010, Zich rekenschap geven van de toekomst*. Arnhem

¹⁰⁶ Mevr. Ir. A. Kho, *Landschapsarchitecte en adviseur ruimtelijke kwaliteit Gelders Genootschap*, 22 november 2007

- Kennis: sterk, er bij de organisatie veel kennis aanwezig. Zij hebben daarom ook een adviserende functie onder andere voor gemeenten.
- Grond: zeer zwak, het Gelders Genootschap heeft geen grond in zijn bezit.

Het Gelders Genootschap ziet het beleidsconcept Nationaal Landschap als een gegeven, een vorm van beleid die zij in hun adviezen meenemen. In de fase dat de precieze contouren van de Nationale Landschappen in de provincie Gelderland door de gemeenten uitgewerkt moesten worden, zijn zij bij een bijeenkomst van de provincie aanwezig geweest. Voor de rest houdt het Gelders Genootschap zich afzijdig bij de uitvoering van de Nationale Landschappen. Zij zullen zich er alleen mee bezig houden wanneer gemeenten hun inschakelen.¹⁰⁷ Hierdoor is hun rol in het besluitvormingsproces gering en zeer afhankelijk van in hoeverre de gemeenten aanspraak maken op hun kennis.

CULTUURHISTORIE; GELDERS LANDSCHAP EN KASTELEN

De doelstelling van de organisatie Gelders Landschap en Kastelen is:

- Gebouwen behouden voor verval en ondergang.
- Het duurzaam beheren van bossen; dit houdt in dat binnen het raamwerk van cultuurhistorisch en landschappelijk waardevolle structuren en elementen, het bosbeheer gericht is op behoud en ontwikkeling van de oorspronkelijke levensgemeenschappen van bossen.
- Het afstemmen van de houtproductie en de recreatie op deze doelstellingen.¹⁰⁸

De middelen die het Gelders Landschap en Kastelen heeft:

- Financiële middelen: zeer sterk, het Gelders Landschap en Kastelen heeft buiten donateurs ook de steun van de Provinciale Staten van Gelderland met € 1,5. miljoen voor het Gelders Landschap en € 0,8 miljoen voor Gelders Kastelen. Tevens krijgt het Gelders Landschap en Kastelen steun vanuit de Nationale Postcode Loterij.¹⁰⁹
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, het Gelders Landschap en Kastelen heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: zeer sterk, er is binnen de organisatie veel kennis aanwezig. Deze kennis beslaat meerdere terreinen, zoals monumentenzorg en natuurbehoud.
- Grond: zeer sterk, het Gelders Landschap en Kastelen bezit een aantal stukken grond die geheel of gedeeltelijk in het Nationaal Landschap De Graafschap gelegen zijn. Hiertoe behoren de Voorst, 't Velde, de Ehze, Lochemse Berg, Wildenborch, Vorden, Kieftskamp, Lindese Haak, Hissink, Maalderink, Kervelse Bos, Sieblek, Sletterinkheide, Ampsen, Verwolde en Laan te Ruurlo.¹¹⁰

¹⁰⁷ Mevr. Ir. A. Kho, *Landschapsarchitecte en adviseur ruimtelijke kwaliteit Gelders Genootschap*, 22 november 2007

¹⁰⁸ Gelders Landschap en Kastelen, 2006. *Passen en meten, jaarverslag 2006*. Arnhem

¹⁰⁹ Gelders Landschap en Kastelen, 2006. *Passen en meten, jaarverslag 2006*. Arnhem

¹¹⁰ Mooi Gelderland, *Terreinen en Kastelen*, geraadpleegd op 26 juli 2007

Door de ligging van de gebieden van het Gelders Landschap en Kastelen is deze organisatie slechts zijdelings betrokken bij het Nationaal Landschap De Graafschap.¹¹¹ Voor de gedeeltes die in aanraking komen met De Graafschap is de opstelling van het Gelders Landschap en Kastelen gericht op het zo goed mogelijk behouden en beheren van hun gebieden. Door het grote gewicht dat zij in de schaal leggen wat betreft hun geld, grond en kennis, is dat ook mogelijk.

AGRARISCH; LTO NOORD

LTO Noord is een organisatie die de belangen behartigt van agrarische ondernemers. LTO Noord is een vereniging, wat wil zeggen dat de leden contributie betalen waarmee de kosten van de organisatie betaald worden. LTO Noord werkt met provinciale besturen, afdelingsbesturen (vooral op gemeentelijk niveau) en sectoren. De afdelingsbesturen zijn voor het Nationaal Landschap De Graafschap de belangrijkste actor, omdat deze in principe het eerste contact met belangrijke partijen in het gebied hebben, zoals met de gemeenten.¹¹² De doelstelling van de organisatie LTO Noord is:

‘bijdragen aan een gezonde, duurzame en veilige voedselproductie, een hoogwaardige sierteeltproductie, een evenwichtige, gevarieerde en aantrekkelijke inrichting van het platteland en aan een multifunctioneel grondgebruik’.¹¹³

De middelen van de organisatie op zich zijn niet zeer sterk. Echter, de groep die zij vertegenwoordigen, de agrariërs, beschikken over meer middelen; LTO Noord heeft geen grond in haar bezit, maar de agrariërs die zij vertegenwoordigen wel. Hierdoor heeft de groep agrariërs een sterke troef in handen in het Nationaal Landschap De Graafschap. De middelen die LTO Noord tot zijn beschikking heeft, zijn:

- Financiële middelen: zwak, LTO-Noord is voor haar financiële middelen afhankelijk van de contributie van de leden.¹¹⁴
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, LTO-Noord heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: sterk, ze hebben een specifieke kennis op het agrarische vlak, wat in dit gebied van groot belang is.
- Grond: zeer zwak als organisatie. De agrariërs die zij vertegenwoordigen hebben echter wel grond in hun bezit.

¹¹¹ Dhr. T. Roozen, *Adjunct directeur Gelders Landschap en Gelders Kastelen*, 23 november 2007

¹¹² Mevr. M. Meijerink, *Beleidsadviseur Gelderland en Beleidsadviseur Paardenhouderij, LTO-Noord*, 22 november 2007

¹¹³ LTO Noord, Data niet bekend. *Perspectief voor agrarische ondernemers. Missie en doelen 2006-2008*

¹¹⁴ Mevr. M. Meijerink, *Beleidsadviseur Gelderland en Beleidsadviseur Paardenhouderij, LTO-Noord*, 22 november 2007

In de afgelopen jaren heeft LTO Noord (via haar afdelingen en in de persoon van mevrouw M. Meijerink (Beleidsadviseur Gelderland en Beleidsadviseur Paardenhouderij bij LTO-Noord)) zich redelijk intensief bezig gehouden met het Nationaal Landschap De Graafschap. Veel agrariërs zijn bang dat het stempel 'Nationaal Landschap' (op termijn) extra beperkingen op gaat leveren in hun bedrijfsvoering; een veel kleinere groep ziet de voordelen van zo'n status in hun gebied.¹¹⁵ Door de overheersende groep agrariërs die bang zijn voor de status van een Nationaal Landschap, is de houding tegenover een dergelijke status en de andere betrokken actoren niet zeer open.

In de afgelopen jaren heeft LTO Noord overleg gehad met de betrokken partijen over het Nationaal Landschap De Graafschap. In 2006 is er overleg geweest met de provincie over de inhoud van het projectplan en in 2007 lag de nadruk sterk op de begrenzing van het Nationaal Landschap. Nu daar helderheid over is, komt de inhoud weer meer aan de orde, zoals de vraag hoe agrariërs kunnen profiteren van de status Nationaal Landschap.

Tijdens deze overleggen hebben de afdelingen veel contact met de gemeenten. Het contact met de gemeenten is goed; de betreffende wethouders stonden achter de standpunten van LTO Noord. Dit heeft deels geleid tot aanpassing van de begrenzing. De kracht van LTO Noord zit met name in het grote netwerk dat ze hebben (zowel op gemeentelijk als provinciaal niveau), de goede contacten met lokale bestuurders en de kennis die binnen de organisatie aanwezig is.¹¹⁶ Onder andere uit de aanpassing van de begrenzing van het Nationaal Landschap De Graafschap blijkt, dat het gewicht dat LTO Noord in de schaal kan leggen bij het besluitvormingsproces groot is.

MILIEU; STICHTING LANDSCHAPSBEHEER GELDERLAND

Landschapsbeheer Gelderland is een stichting die zich al meer dan 20 jaar inzet voor het cultuurlandschap (het landschap met heggen, boomgaarden, dijken, akkers, beekjes en boerenerven). Elke provincie in Nederland kent een stichting Landschapsbeheer en de twaalf organisaties worden ondersteund door het landelijke bureau landschapsbeheer Nederland. Landschapsbeheer Gelderland heeft geen gronden in eigendom, waardoor zij is aangewezen op een grote mate van samenwerking met andere actoren. Zo werkt de stichting veel samen met de provincie, de Gelderse gemeenten, vrijwilligers, particulieren en andere organisaties die zich inzetten voor het landschap (zoals Gelders Landschap en Kastelen).¹¹⁷ De doelstelling van het Landschapsbeheer Gelderland voor de provincie Gelderland is:

‘samen werken aan de zorg voor een vitaal landschap met respect voor identiteit.’

Landschapsbeheer Gelderland heeft er met deze missie voor gekozen om zich te laten inspireren door de cultuurhistorie, het aardkundig ontstaan en de ecologie van het landschap, zonder het landschap te willen fixeren. Hierbij blijft ruimte bestaan voor maatschappelijke ontwikkelingen. Daarbij pleit het Landschapsbeheer Gelderland er wel voor dat die

¹¹⁵ Mevr. M. Meijerink, *Beleidsadviseur Gelderland en Beleidsadviseur Paardenhouderij, LTO-Noord*, 22 november 2007

¹¹⁶ Mevr. M. Meijerink, *Beleidsadviseur Gelderland en Beleidsadviseur Paardenhouderij, LTO-Noord*, 22 november 2007

¹¹⁷ Landschapsbeheer Gelderland, *over ons*, geraadpleegd op 27 november 2007

ontwikkelingen te begeleiden met respect voor de identiteit en de beleefbaarheid van het landschap.’ Op deze manier wil zij zorgen voor het behouden van de vitaliteit van het landschap. Om deze doelstelling te bereiken coördineert het Landschapsbeheer Gelderland onder andere projecten, geeft het cursussen, adviseert particulieren en begeleid gemeenten.¹¹⁸

De middelen van de stichting Landschapsbeheer Gelderland zijn:

- Financiële middelen: zeer zwak, de stichting is afhankelijk van donateurs en inkomsten vanuit de Nationale Postcode loterij.¹¹⁹
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, de stichting heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: is sterk aanwezig bij de organisatie. Zij heeft daarom een adviserende functie, onder andere voor gemeenten,
- Grond: zeer zwak, de stichting heeft geen grond in haar bezit.

De opstelling van het Landschapsbeheer Gelderland tegenover andere actoren zal positief zijn. De organisatie stoelt op het idee dat samenwerking met andere actoren van groot belang is om hun doelstelling te kunnen bereiken. Deze samenwerking is verder ook zeer belangrijk omdat het gewicht dat de organisatie in de schaal kan leggen bij het besluitvormingsproces zeer gering is, bij gebrek aan middelen.

WATER; WATERSCHAP RIJN EN IJSSEL

De organisatie Waterschap Rijn en IJssel verzorgt het waterbeheer voor iedereen die in de gebieden De Graafschap, Achterhoek, Liemers, de ooststrand van de Veluwe, Zuidwest-Twente en in Zuid-Salland woont of werkzaam is. Deze taak voeren zij al van oudsher uit, zij het in steeds vernieuwde organisatievormen. De toekomst van het waterbeheer heeft het waterschap niet zelf in handen. Daarin hebben ook andere actoren een belangrijke rol, zoals particulieren, terreinbeheerders, de landbouw, andere overheden en Europa. Het waterschap is een van de spelers in het maatschappelijke krachtenveld. Hierbij nemen zij graag zelf het initiatief voor verbeteringen, maar ze zijn tegelijk van oordeel dat samenwerking met anderen leidt tot het beste resultaat. De doelstelling van het Waterschap Rijn en IJssel is:

‘het werken aan het realiseren en in stand houden van een duurzaam en aantrekkelijk watersysteem en het beschermen van het beheersgebied tegen wateroverlast en overstromingen.’

De kernbegrippen in deze doelstellingen zijn de punten; schoon, levend en functioneel.¹²⁰
De middelen die het Waterschap Rijn en IJssel tot zijn beschikking heeft:

¹¹⁸ Landschapsbeheer Gelderland, *missie*, geraadpleegd op 27 november 2007

¹¹⁹ Landschapsbeheer Gelderland, *over ons*, geraadpleegd op 27 november 2007

¹²⁰ Waterschap Rijn en IJssel, 2007. *Waterbeheerplan Waterschap Rijn en IJssel 2007-2010*

- Financiële middelen: zeer sterk, het waterschap krijgt vanuit verschillende kanten zijn inkomsten. Zo betaalt een ieder die belang heeft bij het werk van het waterschap mee aan het werk van het waterschap. Dus zowel inwoners, maar ook eigenaren van gebouwen en grond betalen voor dat deel van de taken dat voor hun van belang is mee door middel van belastingen. Voor speciale projecten ontvangt het waterschap ook geld van provincie of Rijk.¹²¹
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, het waterschap heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: gemiddeld, het Waterschap Rijn en IJssel bezit vooral specifieke kennis over de waterhuishouding in het Nationale Landschap De Graafschap.
- Grond: zeer zwak, het waterschap heeft geen grond in zijn bezit.

Het Waterschap Rijn en IJssel heeft geen post 'realiseren van het Nationaal Landschap' op de begroting staan. Het is voor hen een van de gegevens waar ze in gebiedsprocessen en bij de uitvoering van projecten in De Graafschap mee te maken krijgen. Het Nationaal Landschap De Graafschap biedt hun kansen om medestanders te krijgen voor de herinrichting van watergangen die nodig zijn om hun waterdoelstellingen te realiseren. Hierbij zullen zij hun projecten breder stellen dan wat noodzakelijk is voor de waterhuishouding. Voorbeeld hiervan is de Visie Baakse Beek, een project waarin een stroomgebied in De Graafschap veranderd gaat worden. Daarin zijn landschap en cultuurhistorie uitdrukkelijk meegenomen in de wateropgave. Hiervoor is ook Belvederesubsidie ontvangen. Op dit moment onderzoeken zij, gezamenlijk met het gebied, hoe ze tot uitvoering van projecten kunnen komen. Het enige wat hierbij vaststaat, is dat zij een aantal waterdoelen hebben. Afhankelijk van hoe het proces verloopt en wie daarin meedoen, wordt duidelijk wat nodig is om de waterdoelen te bereiken en in welke mate zij bijdragen aan de realisatie van het Nationaal Landschap De Graafschap.¹²² Hier kan dus gesteld worden dat het waterschap een open houding heeft zolang de waterdoelen bereikt kunnen worden.

Het gewicht dat het Waterschap Rijn en IJssel in de schaal kan leggen bij het besluitvormingsproces, is niet zeer groot. Dit komt door het gebrek aan middelen en de specialisatie van hun organisatie. Wanneer het besluitvormingsproces zich focust op een watervraagstuk, zullen zij door hun kennis en financiële middelen wel sterker kunnen staan.

RECREATIE; ACHTERHOEKS BUREAU VOOR TOERISME EN RECREATIESCHAP ACHTERHOEK EN LIEMERS

In het gebied van het Nationaal Landschap De Graafschap zijn twee organisaties die zich bezighouden met recreatie en toerisme: het Achterhoeks Bureau voor Toerisme en het Recreatieschap Achterhoek en Liemers. De doelstellingen van beide organisaties liggen dicht bij elkaar. Toch verschillen ze op kleine punten zodanig dat het nodig is ze elk apart te benoemen.

De doelstelling van het Achterhoeks Bureau voor Toerisme voor de Achterhoek is:

¹²¹ Waterschap Rijn en IJssel, *Financiën*. Geraadpleegd op 4 december 2007

¹²² Mevr. Ir. I. de Lange, *Beleidsadviseur Planvorming Waterschap Rijn en IJssel*, 22 november 2007

‘het integraal, zowel lokaal binnen de regio als daarbuiten, verzorgen van de promotie en het vermarkten van de Achterhoek als aantrekkelijke toeristische en recreatieve regio, een en ander in samenspraak en samenwerking met belanghebbenden, ten dienste van de recreant en toerist in het algemeen en het toeristisch recreatief bedrijfsleven in de Achterhoek in het bijzonder.’¹²³

De doelstelling van het Recreatieschap Achterhoek en Liemers is:

‘het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van de deelnemers op het terrein van de openlucht recreatie en het toerisme in de Achterhoek en de Liemers, zulks met bescherming van de natuur en het landschappelijk karakter.’¹²⁴

De middelen voor zowel het Achterhoeks Bureau voor Toerisme als voor het Recreatieschap Achterhoek en Liemers zijn gelijk:

- Financiële middelen: zeer zwak, het Achterhoeks Bureau voor Toerisme noch het Recreatieschap Achterhoek en Liemers bezit een groot vermogen aan financiële middelen.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, beiden hebben geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: in beide organisatie sterk aanwezig, met name op het toeristische/recreatieve vlak.
- Grond: zeer zwak, beide organisaties hebben geen grond in hun bezit.

Beide organisaties hebben (bijna) geen middelen tot hun beschikking. Het enige middel waarin ze sterk staan, is hun kennis ten aanzien van het toeristische/recreatieve vlak. Om hun doelstellingen te bereiken moeten ze een open houding hebben ten opzichte van de betrokken actoren. Het Achterhoeks Bureau voor Toerisme benoemt deze open houding zelfs als volgt:

‘de organisatie is volgend aan het door de deelnemende gemeenten gewenste toeristisch-recreatieve product.’¹²⁵

Door deze volgende rol en de open houding die de beide organisaties moeten hebben ten opzichte van de andere actoren zullen zij een zeer geringe invloed hebben tijdens het besluitvormingsproces.

¹²³ Achterhoeks Bureau voor Toerisme, *bedrijfsprofiel*, geraadpleegd op 27 november 2007

¹²⁴ Recreatieschap Achterhoek en Liemers, *Doelstellingen en taken*, geraadpleegd op 27 november 2007

¹²⁵ Recreatieschap Achterhoek en Liemers, *Beleid*, geraadpleegd op 27 november 2007

3.3.2.3 Betrokken actoren op gemeentelijk niveau

De hiervoor besproken actoren, op landelijk en provinciaal niveau, zijn meestal niet woonachtig in het Nationaal Landschap De Graafschap. Dit is anders bij de betrokken actoren op gemeentelijk niveau. Hieronder komen de gemeenten aan bod die gelegen zijn in dit Nationaal Landschap, de bewoners (in de vorm van belangenverenigingen) en de landgoedeigenaren.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; GEMEENTEN

In het Nationaal Landschap De Graafschap liggen verschillende gemeenten. Dit onderzoek spitst zich toe op een van deze gemeenten, de gemeente Lochem. Deze gemeente beslaat een zeer groot gedeelte van het Nationaal Landschap. Haar doelstelling voor het Nationaal Landschap de Graafschap is kort:

‘ontwikkelen met kwaliteit.’¹²⁶

Deze visie sluit aan op de visie en de kernkwaliteiten die de provincie Gelderland in het streekplan heeft geformuleerd. De gemeente heeft deze visie verder uitgewerkt in twee algemene uitgangspunten:

- Landbouw en landschap mogen niet gezien en behandeld worden als aparte groepen, maar moeten bij voorkeur elkaar versterken.
- De kernkwaliteiten, die voortkomen uit de plaatselijke verschillen, zijn het uitgangspunt voor ontwikkelingsrichting die de gemeente per landschapstype voor ogen heeft.

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de verschillen tussen de onderscheiden landschapstypen met hun specifieke kernkwaliteiten steeds verder verzwakken.¹²⁷

De middelen die de gemeente Lochem tot haar beschikking heeft, zijn:

- Financiële middelen: zeer sterk. De gemeente ontvangt subsidies vanuit de provincie Gelderland en kan daarnaast vanuit andere bronnen binnen de gemeente het Nationaal Landschap financieren. In dat opzicht hebben de gemeenten een zeer sterke financiële positie. Toch word gezegd dat er vanuit de hogere overheden te weinig geld vrijkomt voor de daadwerkelijke uitvoering van het Nationaal Landschap De Graafschap.¹²⁸
- Regelgevende bevoegdheden: zeer sterk. De gemeente werkt de globale ruimtelijke uitspraken vanuit het streekplan gedetailleerd uit in het bestemmingsplan, een wettelijk bindend document.

¹²⁶ Gemeente Lochem, 2007. *Visie Buitengebied Lochem, deel 2 Achtergronddocument*. Lochem

¹²⁷ Gemeente Lochem, 2007. *Visie Buitengebied Lochem, deel 1: Hoofdrapport*. Lochem

¹²⁸ Dhr. M. Overbeek, *Eerste medewerker landelijk gebied, gemeente Lochem*, 14 mei 2007

- Kennis: zeer sterk. Bij de gemeente is een zeer brede kennis aanwezig, met name door werknemers met kennis en kunde op verschillende terreinen, zoals cultuur, natuur en economische facetten. Verder heeft de gemeente een grote kennis van de verschillende aspecten in hun eigen gebied, waarbij gedacht kan worden aan de economische, sociale en landschappelijke situaties.
- Grond: zeer zwak, omdat de gemeente geen grond in haar bezit heeft.

De gemeente Lochem staat zeer positief tegenover het principe Nationaal Landschap. Dit blijkt duidelijk uit de Visie Buitengebied die zij ontwikkeld hebben, en ook in het interview met Dhr. Overbeek van de gemeente Lochem (eerste medewerker landelijk gebied) kwam zeer duidelijk het enthousiasme van de betrokken werknemers uit de gemeente naar voren.

De gemeente Lochem is een belangrijke schakel tussen de abstractere actoren, zoals de provincie Gelderland en de actoren van nationaal niveau, en de actoren die daadwerkelijk in het gebied wonen en werken. Dit kwam ook in het interview naar voren: de gemeente is zeer enthousiast over het principe van het Nationaal Landschap, maar voelt ook mee met bijvoorbeeld de agrariërs in het gebied die niet staan te springen voor weer een nieuw ruimtelijk middel dat in hun gebied wordt ingezet. De gemeente is zich zeer bewust van de invloed van de invoering van een ruimtelijk middel als het Nationaal Landschap.

In het besluitvormingsproces heeft de gemeente Lochem een zeer sterke rol, iets wat overigens ook geldt voor de andere betrokken gemeenten. Dit komt doordat zij sterk staan in hun middelen en contacten onderhouden met de verschillende actoren op de verschillende niveaus die betrokken zijn bij de invoering.

ALGEMEEN; BELANGENVERENIGINGEN

De belangenverenigingen vertegenwoordigen groepen die woonachtig zijn in het Nationaal Landschap De Graafschap. Hierdoor is de betrokkenheid bij het gebied (vaak) groot. Men wil de kwaliteiten van het gebied behouden en zo mogelijk versterken, en zij concentreren zich voornamelijk op de leefbaarheid van hun buurt.

De middelen van de belangenverenigingen zijn:

- Financiële middelen: zeer zwak, de belangenverenigingen hebben geen financiële middelen.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, de belangenverenigingen hebben geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: zwak, de belangenverenigingen hebben geen specifieke kennis over het Nationaal Landschap. Wel bezitten zij kennis over het gebied die ingaan op het sociaal-maatschappelijke vlak.
- Grond: zwak, de belangenvereniging heeft zelf geen grond in zijn bezit.

Tijdens het interview met de heer M. Overbeek van de gemeente Lochem kwam naar voren dat de inwoners van de gemeente sceptisch staan tegenover de invoering van het principe Nationaal Landschap De Graafschap. In de loop der jaren zijn al vele regels vanuit de

overheid opgesteld voor het buitengebied en nu komt de overheid weer met een nieuw ruimtelijk middel. Dit zorgt ervoor dat de burgers zich af gaan vragen wat er nu weer gaat gebeuren en in hoeverre deze nieuwe maatregelen ook daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden. Tevens is de angst aanwezig dat deze nieuwe regels hen zullen beperken in mogelijke activiteiten, bijvoorbeeld in bouwen.¹²⁹ Om goed zicht te hebben op de veranderingen die invoering van het Nationaal Landschap De Graafschap teweeg kan brengen en de mogelijkheid om hierin wijzigingen aan te brengen, is een sterke inbreng bij het besluitvormingsproces van groot belang. Door het gebrek aan middelen van de belangenorganisaties kan gedacht worden dat deze inbreng gering is. Echter, doordat de belangenverenigingen een groep vertegenwoordigen die in het Nationaal Landschap woonachtig zijn, is het voor de provincie en de gemeentes cruciaal dat ze deze groep niet tegen zich hebben, waardoor hun invloed groter kan zijn dan in eerste instantie vermoed wordt. Zo hebben de bewoners, vertegenwoordigd door de belangenorganisaties, vaak land in het Nationaal Landschap De Graafschap in hun bezit en een zeer grote kennis van het gebied op verschillende vlakken. Hierbij kan zowel gedacht worden aan landschappelijke kennis, maar ook kennis van de sociaal-maatschappelijke situatie in het gebied.

ALGEMEEN; LANDGOEDEIGENAREN

Voor de landgoedeigenaren geldt hetzelfde als voor de belangenverenigingen: deze actor is woonachtig in het Nationaal Landschap De Graafschap. Het verschil tussen de belangenverenigingen en de landgoedeigenaren is dat de laatste ook financieel afhankelijk zijn van het gebied. De landgoederen krijgen inkomsten door bijvoorbeeld het openstellen van tuinen bij hun landgoed of door agrarische activiteiten. Hierdoor is de doelstelling bij de landgoedeigenaren niet alleen dat hun woonomgeving kwalitatief hoog blijft, maar ook dat er een goede economische situatie aanwezig is.

De middelen van de landgoedeigenaren zijn:

- Financiële middelen: verschilt per landgoed, afhankelijk van de welvarendheid van het landgoed.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, aangezien zij geen regelgevende bevoegdheden hebben.
- Kennis: sterk, doordat de kennis van het gebied bij de landgoedeigenaren zeer groot is. Ze zijn vaak goed op de hoogte van de regels die voor het gebied gelden en welke wegen er bewandeld kunnen worden voor subsidies.¹³⁰ Verder zijn zij vaak ook goed op de hoogte van de kwaliteiten van het gebied en hoe het gebied onderhouden dient te worden.
- Grond: gemiddeld, omdat de hoeveelheid grond per landgoed verschilt, net als het soort grond. Sommige landgoederen hebben meer landbouwgronden in bezit, andere juist meer grond die bebouwd is.

¹²⁹ Dhr. M. Overbeek, *Eerste medewerker landelijk gebied, gemeente Lochem*, 14 mei 2007

¹³⁰ Dhr. M. Overbeek, *Eerste medewerker landelijk gebied, gemeente Lochem*, 14 mei 2007

De opstelling van de landgoedeigenaren ten opzichte van de invoering van het Nationaal Landschap De Graafschap en de andere actoren, komt grotendeels overeen met die van de belangenverenigingen. De landgoedeigenaren zullen een terughoudende houding hebben, omdat voor hun gevoel dit het zoveelste ruimtelijke middel is dat de overheid introduceert, wat mogelijk weer geen gevolgen voor hun woon- en werkomgeving zal hebben. Sommige vrezen zelfs dat de invoering van een Nationaal Landschap negatieve gevolgen kan hebben; voornamelijk op het agrarische vlak zullen ze belemmerd worden om hun werk voldoende uit te voeren.¹³¹ Toch is er ook een ander geluid waarneembaar. Andere landeigenaren steunen het Nationaal Landschap omdat er aandacht geschonken wordt aan cultuurhistorie, onderhoud van de gebouwen en meer financiële ondersteuning van het landschap; dit kan een positieve invloed hebben op hun landgoed. Verder hoopt de landgoedeigenaar dat de moeilijke omstandigheden van boeren positiever en praktischer aangepakt worden, bijvoorbeeld door subsidies vanuit de Nationaal Landschappen. De plattelandsondernemer wil recreatie beperkt stimuleren, maar is beducht voor massatoerisme; dit past namelijk niet in de streek. De landeigenaren hopen dat het Nationaal Landschap hierbij kan helpen om grenzen te stellen.¹³²

De landgoedeigenaren hebben een redelijk gewicht in het besluitvormingsproces van het Nationaal Landschap De Graafschap. Ze bezitten een gemiddelde hoeveelheid middelen om hun doelstellingen te bereiken. Het belangrijkste is dat zij (vaak) grond in hun bezit hebben en woonachtig zijn in het gebied. Door de sociale en economische betrokkenheid met het gebied zijn zij een actor waarnaar andere actoren zullen luisteren.

3.4 Conclusie betrokken actoren

Het Nationaal Landschap De Graafschap kenmerkt zich door zijn kleinschalige landschap met een kenmerkend waterhuishoudingsstelsel en een (voor Nederland) grote hoeveelheid kastelen en landgoederen.

Bij het doorvoeren van de status van Nationaal Landschap zijn in De Graafschap zeer veel actoren betrokken. Al deze actoren hebben hun eigen doelstellingen voor het gebied en hun eigen middelen om deze doelstellingen te bereiken. Tijdens het besluitvormingsproces verschillen de actoren sterk in hun houding tegenover andere actoren (de openheid voor de meningen van andere actoren) en in de mate waarin de actoren hun krachten kunnen tonen in het besluitvormingsproces. De mate waarin zij hiertoe in staat zijn is vaak gerelateerd aan de middelen die zij bezitten. Om een goed beeld te krijgen van hoe de verschillende actoren zich tot elkaar verhouden op de bovengenoemde punten, is de hiernavolgende tabel opgesteld. In deze tabel zijn de middelen, de opstelling ten opzichte van de betrokken actoren en het

¹³¹ Dhr. M. Overbeek, *Eerste medewerker landelijk gebied, gemeente Lochem*, 14 mei 2007

¹³² Overbeek, M.M.M., S. vd. Kroon, H. Leneman & N. Somers, 2006, *Landeigenaren in Nationale Landschappen*. Den Haag, LEI Wageningen UR.

relatieve gewicht ervan opgenomen. De waardering van de eerder gegeven kwalificaties wordt in deze tabel als volgt aangeduid:

++	Zeer sterk
+	Sterk
+/-	Gemiddeld
-	Zwak
--	Zeer Zwak

	De middelen					
	<i>Finan- ciën</i>	<i>Regel- gevende bevoegd heid</i>	<i>Kennis</i>	<i>Grond</i>	<i>Opstelling t.o.v. andere actoren</i>	<i>Gewicht t.o.v. andere actoren</i>
<i>Landelijk niveau</i>						
Staatsbosbeheer	+/-	--	+	--	+	+/-
<i>Provinciaal niveau</i>						
Provincie Gelderland	++	++	++	--	+	++
Gelders Genootschap	--	--	+	--	++	-
Gelders Landschap en Kastelen	++	--	++	++	+	+
LTO Noord	--	--	+	++	--	++
Stichting Landschapsbeheer Gelderland	--	--	+	--	++	-
Waterschap Rijn en IJssel	++	+/-	++	--	-	+
Achterhoeks Bureau voor Toerisme en het Recreatieschap Achterhoek en Liemers	--	--	+	--	+	--
<i>Gemeentelijk niveau</i>						
Gemeenten	++	++	++	--	++	++
Belangenverenigingen	--	--	-	-	-	+
Landgoedeigenaren	+	--	+	++	+/-	+

De tabel geeft duidelijk weer dat er in het krachterspel een paar zeer sterke actoren aanwezig zijn. Deze sterke actoren zijn de provincie Gelderland, de gemeenten en LTO Noord. De eerste twee zijn geen verrassing; beide zijn sterke actoren door hun zeer sterke middelen. Zo

hebben ze als enige actoren zeer sterke regelgevende bevoegdheden. De derde actor die sterk naar voren komt, is LTO Noord. Deze organisatie vertegenwoordigt de agrariërs in het gebied. De Graafschap is een gebied waar het agrarisch landgebruik nog sterk vertegenwoordigd is en zij hebben dan ook een grote hoeveelheid land in hun bezit.

De actoren belangenverenigingen en de landgoedeigenaren komen in deze tabel minder sterk naar voren. Het waarderingssysteem dat in deze tabel gebruikt wordt laat zien dat deze beide niet over veel middelen beschikken. Dit wekt de indruk dat hun invloed in het besluitvormingsproces gering zou zijn. De invloed van deze beide actoren is echter, in het geheel gezien, groter. Dit komt doordat beide hun woon- en werkgebied in het Nationaal Landschap De Graafschap hebben en hierdoor een groep vormen waar de andere actoren niet omheen kunnen. Wanneer de bewoners van het gebied tegen de invoering van het Nationaal Landschap zijn, zal dit uiteindelijk kunnen resulteren in een minder goed eindresultaat. De bewoners hebben namelijk een groot gedeelte van het land in het Nationaal Landschap in hun bezit. De gemeenten en provincie moet met de landeigenaren samenwerken om tot het gewenste resultaat te komen. Als voorbeeld kan gekeken worden naar de voorbeelden die de gemeente Lochem in zijn Visie Buitengebied geeft voor erfbeplanting.¹³³ De erven zijn belangrijke beeld bepalende elementen in het landschap. Wanneer de bewoners openstaan voor het principe Nationaal Landschap zullen zij mogelijk eerder enthousiast worden om, door middel van hun eigen erfbeplanting, te helpen aan het karakteristieke landschap van De Graafschap. Ondanks dat dit zeer kleine elementen zijn in het gehele landschap zijn dit toch zeer belangrijke en beeldbepalende elementen die ervoor zorgen dat een brede draagvlak van belang is.

¹³³ Gemeente Lochem, 2007. *Visie Buitengebied Lochem, deel 2 Achtergronddocument*. Lochem

4 DE BENADERING VAN HET CULTUURLANDSCHAP IN HET ENGELSE RUIMTELIJK BELEID

Het cultuurlandschap staat in het Engelse ruimtelijke ordeningsbeleid op een hoger niveau dan Nederland. Uit de bestudeerde literatuur blijkt dat het cultuurlandschap in Engeland al aan het begin van de twintigste eeuw als erfgoed (*the heritage*) een belangrijke plaats in de ruimtelijke ordening innam¹³⁴. Deze plaats is door de jaren heen stabiel gebleven. Dit in tegenstelling tot de zeer wisselende status van het cultuurlandschap in Nederland. Een van de ruimtelijke middelen voor het behoud van het cultuurlandschap in Engeland (en Wales) zijn de *Areas of Outstanding Natural Beauty*, kortweg AONB's, de streken van buitengewone natuurlijke schoonheid.

In dit hoofdstuk staat de focus op dit ruimtelijk middel. Als eerste wordt in 3.1 gekeken naar de betekenis van de status AONB en naar de ruimtelijke instrumenten die invloed hebben op de feitelijke invoering van een AONB. Vervolgens wordt in 3.2 een specifiek AONB-gebied onder de loep genomen: Norfolk Coast. Voor dit gebied worden de betrokken partijen en hun positie bij de invoering van de AONB bekeken.

4.1 De Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB's) als ruimtelijk middel

In Engeland en Wales zijn gebieden aangewezen als AONB's. Deze gebieden hebben een bijzondere status in het ruimtelijke ordeningsstelsel van het Verenigd Koninkrijk. Hierna wordt ingegaan op de definitie van het begrip AONB en op welke ruimtelijke instrumenten van invloed zijn op de invoering van een AONB.

4.1.1 De kenmerken van het ruimtelijk middel *Areas of Outstanding Natural Beauty*

Voor de Tweede Wereldoorlog (1940) werd in Engeland een veelomvattend ruimtelijk ordeningsplan voor stad en land voorgesteld, als onderdeel van de nationale naoorlogse wederopbouw (de Eerste Wereldoorlog). Hierbij werd ook al de noodzaak ingezien om aandacht te besteden aan het gebruik en conserveren van bepaalde aspecten van het platteland. Men was zich ervan bewust dat mensen veronderstellen dat het platteland wel altijd hetzelfde uiterlijk zal houden, maar dat de kleinschalige gebieden in Engeland en Wales vaak (een van) de meest kwetsbare zijn. Door de verandering in de techniek van landbewerking, vooral het werken met grotere landbewerkingsmachines, worden kleinschalige elementen zoals houtwallen verwoest, waarmee direct het landschap van het platteland verandert¹³⁵.

¹³⁴ Cullingworth, B., Nadin, V. 2002. *Town and country planning in the UK*. Thirteenth Edition. Routledge, London

¹³⁵ The National Association for AONBs, *AONBs in more detail*. Geraadpleegd op 20 november 2007

Het idee dat bepaalde landelijke gebieden gebruikt en geconserveerd moesten worden, werd geïntroduceerd door John Dower en Sir Arthur Hobhouse¹³⁶. Dit heeft in 1945 geleid tot het ‘*Dower Report*’ (officieel: *Parks in England & Wales*) en twee jaar later tot het ‘*Hobhouse Report*’ (officieel: het *Report of the National Parks Committee (England & Wales)*). Deze twee rapporten hebben ervoor gezorgd dat in 1949 de *National Parks and Access to the Countryside Act* werd aangenomen. Door deze wet werden twee nieuwe beleidsconcepten ingevoerd: de AONB’s en de *National Parks* (Nationaal Park). De twee beleidsconcepten verschillen van elkaar ten aanzien van maatvoering, schaal en het doel van een gebied. Een groot verschil is dat er in de AONB’s geen mogelijkheden zijn voor recreatieve activiteiten, wat wel het geval is in de National Parks. Op dit moment zijn 41 gebieden aangewezen als AONB (in Engeland en Wales) en 11 als National Park¹³⁷. In figuur 4 zijn de AONB gebieden aangegeven als de donker groene vlakken.



Fig. 4 Areas of Outstanding Natural Beauty

Vanaf het ontstaan van de AONB’s zijn de nodige veranderingen ontstaan in het gebruik van het platteland. In 2000 kwam men tot de conclusie dat het beleid van de AONB’s niet langer toereikend was. Het platteland kenmerkte zich inmiddels in een drastisch veranderde agrarische sector en een enorme groei van de recreatieve en toeristische sector. Als reactie hierop is in 2000 de *Countryside and Rights of Way Act* (Wet voor het platteland en het recht van doorgang) ontwikkeld, de zogenoemde CROW. Hierin staan wetten die de toekomst van de AONB’s zouden moeten beschermen.

Volgens de doelstellingen van de AONB moet een gebied dat de status van AONB heeft, niet gezien worden als een museum, maar de onderscheidende en traditionele manier van leven in het buitengebied moet wel in ere worden gehouden. Het hoofddoel van de AONB luidt dan ook:

‘het behouden en het versterken van de natuurlijke schoonheid van het landschap.’

Twee subdoelen vullen dit hoofddoel aan:

- toekomen aan de vraag naar het rustig kunnen genieten van het platteland;
- rekening houden met de belangen van degenen die in het gebied leven en werken.¹³⁸

¹³⁶ The National Association for AONBs, *The history of AONB’s*. Geraadpleegd op 20 november 2007

¹³⁷ The National Association for AONBs, *AONBs in more detail*. Geraadpleegd op 0 november 2007

¹³⁸ The National Association for AONBs, *AONBs in more detail*. Geraadpleegd op 20 november 2007

Om deze doelen te kunnen bereiken, hebben de AONB-gebieden een bepaalde status gekregen in de *Countryside and Rights of Way Act*. In deze zogenoemde CRoW-wet wordt de bijzondere status van de gebieden die aangemerkt zijn als AONB opgenomen. De lokale overheden en de organisaties voor natuurbeheer hebben hierin meer verantwoordelijkheden gekregen en zijn verplicht om voor de AONB's beheerplannen op te stellen en deze ook regelmatig te herzien¹³⁹.

Bestuurlijk gezien zijn er veel verschillende actoren betrokken bij de invoering van een AONB. Het land van deze gebieden is niet in het bezit van de overheid, maar de overheid heeft wel de mogelijkheid om gebieden de status van AONB te geven. Daarbij heeft de overheid de ruimtelijke ordeningswetten in handen om de gebieden ook feitelijk te beschermen.

De verantwoordelijkheid voor de gebieden ligt bij de lokale autoriteiten en de plattelandsgemeenschap. De status van de AONB berust op een concept van *low key, long term*-actie (een lange termijn actie waarbij bescheiden te werk gegaan word), waarbij wordt uitgegaan van een goede samenwerking met de lokale bevolking. Door deze lokale benadering kunnen de benadering van planning en beheer in de verschillende gebieden significant verschillen. Doordat veel van de AONB's verscheidene gemeentegrenzen overschrijden, worden de volgende acties ondernomen om een consistent beleid en een positieve coördinatie te bevorderen:

- De vorming van *Joint Advisory Committees*; een gemeenschappelijke adviescommissies met vertegenwoordigers van de lokale overheden en organisaties met recreatieve doeleinden, landeigenaren, agrariërs en bewoners van het gebied.
- De invoering van een AONB geeft de mogelijkheid om de uitwerking van het lokale management te coördineren.
- De voorbereiding van de *Statements of Intent (or Commitment)*, verklaringen met inspanningsverplichtingen en beheerplannen.

Het land van de AONB's is in bezit van verscheidene actoren, wat per gebied verschilt. Zo kan het land in bezit zijn van publieke organisaties, zoals *the Forestry Commision*, te vergelijken met Staatsbosbeheer, of bij organisaties ten behoeve van het behoud van het landschap zoals *the National Trust* en *the County Wildlife Trust*, te vergelijken met Nederlandse organisaties als Monumentenzorg en Natuurmonumenten. Andere gebieden zijn weer in het bezit van lokale autoriteiten en overheidsinstanties, zoals het ministerie van defensie. De laatste groep, die het meeste land in zijn bezit heeft, zijn de agrariërs en landeigenaren, die in de loop van vele generaties het land hebben gevormd. Door hun grote aandeel in het landbezit zullen de meeste AONB's ook blijven functioneren als agrarische gebieden.

¹³⁹ The National Association for AONBs, *The legal framework for AONB's*. Geraadpleegd op 20 november 2007

Om het hoofddoel en de daarbijbehorende subdoelen te bereiken, biedt de overheid ondersteuning aan de agrariërs op het gebied van subsidies en advies. Zo is het mogelijk om via de *Environmentally Sensitive Areas Schemes* (ESA, milieumaatregelen) en vanuit het ministerie van *Environment, Food and Rural Affairs* (milieu, voeding en platteland) en de *Welsh Office* (het bestuur van Wales) subsidie te ontvangen voor het veiligstellen van het traditionele agrarische landschap. Het verstrekken van subsidie zorgt ervoor dat de agrariërs financieel minder onder druk staan, omdat deze druk in het verleden heeft geleid tot het verliezen van het traditionele landschap¹⁴⁰.

Doordat de gebieden van de AONB's (vaak) niet in het bezit zijn van één grondeigenaar maar van meerdere, zijn twee overkoepelende organisaties aangesteld die zich bezighouden met advisering over het beleid voor de bescherming van de gebieden: de *Countryside Agency* (CA) (Plattelands Bureau) en de *Countryside Council of Wales* (CCW) (Plattelands Raad van Wales). De CA en de CCW kunnen gezien worden als landelijke bewakers voor het behoud en de versterking van het landschap¹⁴¹.

4.1.2 De rol van instrumenten uit de sfeer van de ruimtelijke ordening op de realisatie van de Areas of Outstanding Natural Beauty

Voor de realisatie van de gebieden van de AONB zijn ook andere instrumenten met ruimtelijke relevantie van belang. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de *Planning Policy Guidance* (Ruimtelijke Ordeningsbeleid Handleidingen) en Natura 2000. In het ruimtelijke ordeningsbeleid zijn verschillende ruimtelijke instrumenten van belang, elk met hun eigen invalshoek. Deze hoeven niet specifiek gericht te zijn op behoud van het cultuurlandschap. De ruimtelijke instrumenten kunnen zowel een positieve als negatieve invloed hebben op de realisatie van de AONB.

In deze paragraaf worden de kenmerken besproken van de ruimtelijke instrumenten die van belang zijn bij de realisatie van een AONB, en de invloed die zij hebben.

4.1.2.1 Instrumenten op landelijk niveau

Op landelijk niveau is in Engeland en Wales een veelheid aan wetten en nota's die invloed hebben op de realisatie van de AONB's, die elk (vaak) weer hun doorwerking hebben op de lagere bestuurlijke niveaus, zoals de provincies en de gemeentes.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; PLANNING AND COMPULSORY PURCHASE ACT 2004

In 2004 is de *Planning and Compulsory Purchase Act* ingevoerd. Deze wet is te vergelijken met onze Wet op de Ruimtelijke Ordening. De invoering van deze wet moet ervoor zorgen dat het beleid voor ruimtelijke ordening soepeler wordt en gemakkelijker aan te passen (voor

¹⁴⁰ The National Association for AONBs, *AONB governance* Geraadpleegd op 20 november 2007

¹⁴¹ The National Association for AONBs, *AONBs in more detail*. Geraadpleegd op 20 november 2007

zowel Engeland als Wales). De invoering van deze wet ging niet zonder slag of stoot. Door de grote veranderingen die deze wet teweeg zou gaan brengen, heeft het goedkeuringsproces meer dan 18 maanden in beslag genomen¹⁴². De veranderingen door deze wet hebben invloed gehad op de *Town and Country Planning Act* (Ruimtelijke Ordeningswet voor de Stedelijke- en Buigengebieden) uit 1990. Het bestaande beleid voor ruimtelijke ordening zou veranderen, vooral op lokaal niveau. Zou zijn de *Local en Structure Plans* (te vergelijken met de Nederlandse bestemmings- en streekplannen) vervangen door de *Local Development Frameworks* (te vergelijken met de Nederlandse bestemmingsplannen, alleen hier bestaat deze uit verschillende onderdelen en lagen, zoals verderop uitgelegd).

Kort samengevat bestaat deze wet uit de volgende onderdelen:

- Het ruimtelijke ordeningsbeleid wordt op lokaal en regionaal niveau duidelijker en flexibeler.
- De effectiviteit en de kwaliteit van de participatiegraad onder de bevolking zal verhogen op regionaal en lokaal niveau. Hierdoor kan de mogelijkheid gecreëerd worden om gebruik te maken van de financiële bijstand vanuit de *Planning Aid* (Ruimtelijke Ordeningshulp).
- Door het introduceren van gestandaardiseerde aanvraagformulieren en de invoering van nieuwe bepalingen zal de duur van de procedure voor het verlenen van toestemming verkort worden en krijgen de lokale autoriteiten het recht om lokale ontwikkelingsrechten in te voeren via de zogenoemde *Local Development Orders* (de lokale ontwikkelingsaanvragen)
- De behandeling van vergunningen voor belangrijke infrastructurele projecten, zoals luchthavens en elektriciteitscentrales, zal versneld worden doordat de onderzoeken van de betrokken actoren gelijktijdig uitgevoerd zullen worden in plaats van dat zij na elkaar gehoord zullen worden.
- De immuniteit van de Kroon bij de planologische processen wordt opgeheven.
- De procedure voor goedkeuring van beleid ter ondersteuning van belangrijke infrastructurele processen en vernieuwingen wordt eenvoudiger, eerlijker en sneller.¹⁴³

De status van de *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* is bindend. In deze wet wordt gesteld dat er in de ruimtelijke ordening van Engeland en Wales grote veranderingen moeten worden doorgevoerd. Er worden nieuwe planologische instrumenten toegevoegd om oude te vervangen. Het wordt gezien als een grote uitdaging voor de lokale autoriteiten en de professionele planologen. De nieuwe instrumenten voor ruimtelijke ordening zijn:

- Elke regio zal een *Regional Spatial Strategy* (RSS) (Regionale Ruimtelijke Strategieën) ontwikkelen.

¹⁴² Planning Portal, *The Planning and Compulsory Purchase Act 2004 Background*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁴³ Planning Portal, *The measures at a glance*, Geraadpleegd op 21 november 2007

- De bestaande *Regional Planning Guidance* (RPG) (Regionale Ruimtelijke Ordening Handleiding) zullen, waar mogelijk, de relevante RSS worden.
- De *Regional Planning Bodies* (RPB's) (Regionale Ruimtelijke Ordening Organen) moeten de RSS onder toezicht houden en de implementatie ervan in de gaten houden (monitoren).
- Van de RPB's wordt verwacht dat zij advies aannemen van de graafschapsraden en andere organen met expertise in strategische planning, bij de voorbereiding van de ontwerpherzieningen van de RSS en bij het monitoren en de implementatie van de plannen.
- De RPB's moeten zonodig een ontwerpherziening voorbereiden van de RSS.
- De toewijzing van woningen moet hierop afgestemd worden.
- Bij de voorbereiding van de RSS moet de bevolking betrokken zijn.¹⁴⁴

Het mag duidelijk zijn, dat de invoering van de *Planning and Compulsory Purchase Act* grote gevolgen heeft voor het ruimtelijke orderingsbeleid en dat de lagere overheden (regionaal en lokaal) zowel op procesmatig als mentaal niveau zullen moeten veranderen. Procesmatig gezien moeten de lagere overheden nieuwe instrumenten voor ruimtelijke ordening gaan ontwikkelen om de oude te vervangen. Hierdoor krijgen zij een grote verantwoordelijkheid. De verandering op mentaal niveau heeft te maken met de houding ten aanzien van het proces. Het proces van ruimtelijke ordening moet op lokaal en regionaal niveau transparanter en flexibeler worden en de participatiegraad van de betrokken actoren zal verhoogd moeten worden. Dit vraagt om een andere manier van werken voor de regionale en lokale overheden.

De invloed van deze wet op de uitvoering van de AONB's is dan ook groot. De *Planning and Compulsory Purchase Act 2004* kan gezien worden als de basis van de ruimtelijke ordening van Engeland en Wales, wat automatisch zijn doorwerking heeft op de AONB's, die op een lager niveau werken.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; *PLANNING POLICY GUIDANCE* (PPG) EN *PLANNING POLICY STATEMENTS* (PPS)

Door de invoering van de *Planning and Compulsory Purchase Act* in 2004 zijn de *Planning Policy Guidance* (PPG) geleidelijk vervangen door de *Planning Policy Statements* (PPS). De PPG's en de PPS's zijn te vergelijken met de Nederlandse PKB's. Beide zijn op dit moment van kracht. De rol van de PPG's en de PPS-en is identiek. Beide worden op nationaal niveau geformuleerd en laten de strategie van de overheid voor het ruimtelijk beleid voor Engeland zien. Beide voorzien de lokale autoriteiten en andere betrokken partijen van een handleiding over hoe zij met het ruimtelijk beleid om moeten gaan. Hierbij wordt de relatie uitgelegd tussen het beleid van ruimtelijke ordening en andere beleidsstukken en hoe deze bij de uitvoering van het beleid meegenomen moeten worden.

¹⁴⁴ Planning Portal, *A new-look development plan system*. Geraadpleegd op 21 november 2007

De PPG's en de PPS-en gelden ook voor burgers en kunnen gebruikt worden als hulpmiddel voor individuele planningsbeslissingen, zoals bouwaanvragen. Anno 2007 zijn nog 17 PPG's van kracht en zijn 11 PPS's nieuw bijgekomen die al reeds de oude PPG's vervangen hebben.¹⁴⁵ Zowel de PPG's als de PPS-en zijn op dit moment bindend. De PPG's en de PPS-en die op het moment van kracht zijn moeten door de beleidsmakers specifiek behandeld worden bij de beslissingen van planologische aard. Hierdoor is de invloed van beide voor de lagere overheden zeer groot. Bij het formuleren van het beleid in de *Regional Spatial Strategy* (Regionale Ruimtelijke Strategieën) de *Local Development Framework* (te vergelijken met de Nederlandse bestemmingsplannen) zijn de regio's en de gemeentes verplicht om het beleid van de PPG's en de PPS-en mee te nemen.¹⁴⁶ Dit heeft een grote invloed op hoe de uitvoering van de AONB zal verlopen.

MILIEU; NATURA 2000/*WILD BIRDS AND HABITATS DIRECTIVES*

Wat betreft de Natura 2000/Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn er veel overeenkomsten met het Nederlandse beleid. Dit is niet verwonderlijk, omdat zij beide een Europese oorsprong hebben. De Europese Unie heeft met Natura 2000 het oogmerk om de natuur te beschermen door middel van een samenhangend netwerk voor heel Europa. Dit initiatief komt vanuit de waardering voor de zeer gevarieerde en rijke natuur, die van grote biologische, esthetische en economische waarde is voor Europa.¹⁴⁷

In Engeland wordt Natura 2000 vormgegeven door de *Wild Birds Directives* en de *Habitats Directives*, die samen het beleid bepalen van de aangewezen beschermde gebieden, de *Special Protections Areas* (SPA's)¹⁴⁸ en de *Special Areas of Conservation* (SAC's).¹⁴⁹ Deze verschillende beleidsstukken worden hieronder toegelicht.

De *Wild Birds Directive*, de Europese Vogelrichtlijn, is formeel in 1979 vastgesteld als de 'Council Directive 79/409/EEG on the conservation of wild birds'. Hiermee wordt voorzien in een kader voor het behoud en het omgaan met vogels in Europa. De Europese Vogelrichtlijn kent doelstellingen voor een grote variatie aan activiteiten om vogels te beschermen. Het Verenigd Koninkrijk heeft deze uitgewerkt in verschillende statuten. De bescherming van deze vogels is in de loop der jaren vervat in de *Wildlife & Countryside Act* (Natuur en Plattelandswet) van 1981, de *Wildlife Order* (Natuur Beleid) uit 1985, de *Nature Conservation and Amenity Lands Order* (Natuur Behoud en de Voorziening Land Beleid) tevens uit 1985 en de *Conservation Regulations* (Behoudsvoorschriften) uit 1995.¹⁵⁰ Vanuit de Europese Vogelrichtlijn zijn gebieden aangewezen die voor een leefgebied moeten zorgen voor bedreigde vogelsoorten. Deze gebieden zijn gekozen om de bedreigde vogelsoorten te beschermen van bedreigende factoren (zoals intensief landgebruik).¹⁵¹ In heel het Verenigd

¹⁴⁵ Communities and Local government, *Planning Policy Statements*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁴⁶ Cullingworth, B., Nadin, V. 2002. *Town and country planning in the UK*. Thirteenth Edition. Routledge, London

¹⁴⁷ Cullingworth, B., Nadin, V. 2002. *Town and country planning in the UK*. Thirteenth Edition. Routledge, London

¹⁴⁸ Scottish Natural Heritage, *What are the Habitats and Birds Directives?* Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁴⁹ Cullingworth, B., Nadin, V. 2002. *Town and country planning in the UK*. Thirteenth Edition. Routledge, London

¹⁵⁰ Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Wild Birds Directives*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁵¹ Scottish Natural Heritage, *What are the Habitats and Birds Directives?* Geraadpleegd op 21 november 2007

Koninkrijk zijn 252 SPA's aangewezen. Deze beslaan samen een gebied van 1.559.558 hectare. In Engeland zelf zijn 78 gebieden aangewezen, waarvan 3 grensoverschrijdende. Deze 78 gebieden hebben samen een oppervlakte van 648.683 hectare.¹⁵²

De *Habitats Directive*, de Europese Habitatrichtlijn, is in 1992 vastgesteld als de 'Council Directive 92/43/EEG on the Conservation of natural habitats and of wild flora and fauna'. Deze geeft EU-lidstaten een introductie op een scala aan maatregelen voor de bescherming van habitats en specifieke soorten. In het Verenigd Koninkrijk is deze richtlijn herschikt in nationale wetten: de *Conservation Regulations* van 1994 voor Engeland en Wales en de *Conservation Regulations* van 1995 (Noord-Ierland)¹⁵³. Vanuit de Habitatrichtlijnen zijn de SAC's aangewezen, gebieden die de eigenschappen van een bijzondere habitat bezitten.¹⁵⁴ In heel het Verenigd Koninkrijk zijn 611 gebieden aangewezen als SAC's. De oppervlakte die deze gebieden beslaan is meer dan 2.504.016 hectare.¹⁵⁵

De status van de Natura 2000-gebieden (waar de SPA's en de SAC's onder vallen) is zeer sterk. Wanneer in deze gebieden activiteiten gepland worden, moet men rekening houden met de gestelde eisen vanuit Natura 2000. Uit onderzoek moet blijken dat de activiteiten geen schade aan de gebieden toebrengen, en als activiteiten toch de eigenschappen en kwaliteiten van een gebied beschadigen, mogen niet uitgevoerd worden. Deze eisen gelden onverkort voor de lagere overheden. Hierop is echter wel een uitzondering gemaakt voor activiteiten die van groot algemeen nut zijn.¹⁵⁶

De invloed van Natura 2000 op de AONB is groot, omdat Natura 2000 een zeer sterke bindende status heeft. Geplande activiteiten die in strijd zijn met de doelstellingen vanuit Natura 2000, kunnen niet zonder meer uitgevoerd worden. Doordat de focus van zowel Natura 2000 als de AONB (vrijwel) op één lijn liggen, is de kans groot dat Natura 2000 geen negatieve invloed zal hebben op de uitvoering van de gebieden met AONB-status. Door de extra bindende status van Natura 2000 kan het juist positief uitvallen.

4.1.2.2 Instrumenten op provinciaal niveau

Veel van het landelijk geformuleerde beleid wordt op provinciaal niveau gedetailleerder geformuleerd. Hieronder vallen zowel plannen die een algemene achtergrond hebben, als plannen die ingaan op een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld het milieu. Overigens spreekt men in Engeland niet altijd over provincies, maar over regio's of over delen van Engeland (zoals East of England).

¹⁵² Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Special Protection Areas*. Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁵³ Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Special Areas of Conservation*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁵⁴ Scottish Natural Heritage, *Habitats Directives*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁵⁵ Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Special Areas of Conservation*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁵⁶ Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Special Areas of Conservation*, Geraadpleegd op 21 november 2007

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; REGIONAL SPATIAL STRATEGY (RSS)

Vanuit de *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004) is het ontwikkelen van *Regional Spatial Strategy* (RSS) verplicht gesteld. Hiermee moet de RSS de *Structure Plans* en de *Regional Planning Guidance* vervangen¹⁵⁷. De RSS geeft een beeld van hoe de regio over 15 tot 20 jaar uit zou moeten zien¹⁵⁸. Daarbij worden de volgende punten in gedachten gehouden:

- De schaal en verdeling van wonen en werken.
- Prioriteit voor het milieu, zoals het verbeteren van het platteland.
- Een hoofdinfrastructuur om economische ontwikkeling te ondersteunen.
- Omgaan met afval en vervuiling.¹⁵⁹

Een RSS moet verder de volgende punten bevatten:

- Een ruimtelijke visie hoe de regio aan het einde van de periode (de 15 tot 20 jaar) eruit zou moeten zien. Deze visie moet aangeven hoe ze bijdraagt aan het bereiken van duurzame ontwikkelingsdoelen.
- Een ruimtelijke visie waarin duidelijk wordt weergegeven wat de hoofddoelen zijn, geïllustreerd met een schematische voorstelling waarin het beleid duidelijk naar voren komt
- Regionale en subregionale onderwerpen die vaak de grenzen van de county overschrijden. Hierbij moet gekeken worden naar de voordelen en de hoeveelheid mogelijkheden die naar voren komen wanneer men op dit ruimtelijke niveau te werk gaat.
- Andere regionale strategieën moeten ondersteund worden.
- De doelen die gesteld worden moet regiospecifiek zijn, niet gekopieerd uit het landelijk beleid. Het landelijk beleid moet toegespitst worden op de omstandigheden in de regio.
- Locaties voor activiteiten moeten aangegeven worden in de RSS, maar niet in detail; detaillering is een taak voor het lokale niveau.
- Welke activiteiten door wie en wanneer uitgevoerd moeten worden.
- Het zorgen voor een duidelijke schakel tussen beleidsdoelen en prioriteiten, doelen en indicators. Jaarlijks moeten de doelen gecontroleerd worden, waarbij herziening van de RSS een optie kan zijn.
- De RSS moet een meerwaarde worden voor het algehele proces van ruimtelijke ordening.
- Bijdragen aan een duurzame ontwikkeling, zoals gesteld in sectie 39 van de *Planning and Compulsory Act*.

De status van de RSS is strikt bindend: voordat planologische activiteiten ondernemen mogen worden of vergunningen verstrekt, moeten deze eerst getoetst worden aan de RSS¹⁶⁰.

¹⁵⁷ East of England Regional Assembly, 2004. *East of England, Draft revision to the Regional Spatial Strategy (RSS) for the East of England*. Flempton House, Flempton

¹⁵⁸ Planning Help, *Regional Spatial Strategies, A Quick Guide*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁵⁹ The Planning Inspectorate, *Regional Spatial Strategy*, Geraadpleegd op 21 november 2007

Vanaf het regionale niveau zal de RSS doorgevoerd en specifiek uitgewerkt worden op lokaal niveau. Dit gebeurt door het formuleren van *Local Development Documents* (LDD) (Bestemmingsplan documenten).¹⁶¹ De LDD's zijn verenigbaar met RSS: ze borduren voort op het in de RSS geformuleerde ruimtelijke beleid en geven daarbij specifieke locaties aan voor ontwikkelingen.¹⁶²

De RSS heeft invloed op de uitvoering van de AONB's, omdat de RSS een ruimtelijk beleid aangeeft voor de regio('s) waar de AONB gesitueerd is. Dit beleid wordt op lokaal niveau voortgezet in de LDD. De invloed van de LDD is groot, want vanuit dit plan worden de activiteiten in de (AONB-) gebieden bepaald en mogelijk vergunningen verstrekt. Wanneer er echter verder gekeken wordt, is te zien dat de LDD's meer invloed hebben op de uitvoering van de AONB's.

4.1.2.3 Instrumenten op lokaal niveau

De laatste schakel in het ruimtelijke ordeningsproces is het lokale niveau. Dit niveau is van groot belang, omdat dit de schakel is die het meeste contact heeft met de lokale bevolking. Daarbij worden op dit niveau plannen gemaakt die specifiek ingaan op de ruimte, in meer detail dan eerder beschreven nota's en wetten.

RUIMTELIJKE ORDENING ALGEMEEN; LOCAL DEVELOPMENT FRAMEWORK

Met de invoering van de *Planning and Compulsory Purchase Act* (2004) en de *Planning Policy Statement 12* (PPS 12) is voor het lokale niveau in Engeland en Wales de *Local Development Framework* geïntroduceerd. Door de invoering van de *Local Development Framework* zullen de vroegere beleidsstukken op county- en districts niveau vervangen worden.¹⁶³

De *Local Development Framework* zal aangeven in welke gebieden ontwikkelingen mogen plaatsvinden. De situering van deze ontwikkelingen zal gestimuleerd worden in gebieden waar er een positief effect van wordt verwacht, waar ze bijdragen aan het economische, sociale en natuurlijke klimaat van een gebied. Wanneer de *Local Development Framework* goed werkt, zal het een positief planologisch effect hebben op de volgende punten:

- Het beschermen van het karakteristieke karakter van het platteland.
- Behouden en verbeteren van de historische en natuurlijke omgeving.
- Het opnieuw gebruiken van eerder gebruikt land en gebouwen zodat vernieuwing in het gebied plaats vindt.
- Het stimuleren van goede ontwerpen, zodat de karakteristieke eigenschappen van elke plek bewaard en gestimuleerd zullen worden.
- Ontwikkelingen die duurzaam zijn.

¹⁶⁰ Office of the Deputy Prime Minister, 2004. *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*. The HMSO Licensing Division, Norwich

¹⁶¹ Government Office for the East of England, *East of England Plan*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁶² The Planning Inspectorate, *Regional Spatial Strategy*, Geraadpleegd op 21 november 2007

¹⁶³ Office of the Deputy Prime Minister 2004. *Creating Local Development Frameworks. A companion Guide to PPS 12*. The HMSO Licensing Division, Norwich

De *Local Development Framework* zal uit verschillende onderdelen bestaan. Dit zijn de volgende onderdelen, met de bijbehorende functie:

- *Local Development Scheme* (Lokale Ontwikkelingsschema), geeft een overzicht van alle documenten die het kader bevat. Hierbij is tevens een tijdschema opgenomen.
- *Local Development Documents*; dit zijn alle documenten die in het Framework behoren te zitten:
 - *Development plan documents*, de wettelijke documenten die tezamen met de *Regional Spatial Strategy* het ontwikkelingsplan voor een gebied vormen.
 - *Supplementary planning documents*, notities die kunnen verduidelijken hoe een beleid toegepast moet worden, een uitwerking van de *Development plan documents*.
 - *Statement of community involvement*, wat verduidelijkt hoe de lokale autoriteiten de lokale bevolking betrokken heeft in het *Local Development Framework*.
 - *Survey information and evidence*, onderzoeksinformatie en bewijzen die het beleid en voorstellen die voortkomen uit de plannen ondersteunen.
 - *Sustainability appraisals and strategic environmental assessment*, waarmee alle documenten worden getoetst of ze wel voldoen aan de eis dat de plannen duurzaam zijn. Elk *strategic environmental assessment* zegt dat alternatieve mogelijkheden in overwegingen genomen moeten worden en de *strategic environmental assessment* informeert tijdens het gehele proces van voorbereiding van de *Development plan documents*.

Het *Local Development Framework* heeft een bindende status in het ruimtelijke ordeningssysteem. Initiatiefnemers voor ontwikkelingen in het gebied moeten dit in overeenstemming doen met de gestelde doelen uit de verscheidene *Local Development Documents*. Door deze bindende status heeft het *Local Development Framework* een grote invloed op de uitvoering van de AONB's. Tezamen met de RSS vormt het *Local Development Framework* het essentiële framework voor de lokale planning. De beleidsdoelen geformuleerd in deze stukken zijn bindend.¹⁶⁴

4.2 Conclusie ruimtelijke instrumenten

In 1949 werd de National Parks and Access to the Countryside Act aangenomen. Deze wet resulteerde in de invoering van de National Parks en de Areas of Outstanding Natural Beauty. In totaal zijn in Engeland en Wales 41 gebieden aangewezen als AONB en 11 gebieden als National Parks. Het hoofddoel van de AONB gebieden is het behouden en versterken van de natuurlijke schoonheid van het landschap. Het verschil tussen de AONB gebieden en de

¹⁶⁴ Planning hulp, *Local Development Frameworks, A quick guide*, Geraadpleegd op 23 november 2007

National Parks is het verschil in maatvoering, schaal en het doel van het gebied. Zo is er in de AONB gebieden niet het hoofddoel om de recreatieve activiteiten te bevorderen. De status van de AONB gebieden is bindend en is opgenomen in de Countryside and Rights Of Way (CRoW) Act (2000).¹⁶⁵

Buiten de bindende status van de AONB zijn er nog andere belangrijke wetten geformuleerd op nationaal, provinciaal en regionaal niveau. Op nationaal niveau is de Planning and Compulsory Purchase Act 2004 ontwikkeld. In deze wet is gesteld dat de Planning Policy Guidance (PPG) geleidelijk vervangen zullen worden door de Planning Policy Statements (PPS). In 2007 zijn beide nog van kracht. Beide geven de strategie van de overheid ten aanzien van het ruimtelijk beleid voor Engeland weer. Hiermee voorzien de PPG's en de PPS's de lokale autoriteiten en andere betrokken partijen van een handleiding over hoe zij met het ruimtelijk beleid om moeten gaan. De PPG's (zolang deze nog niet vervangen zijn door de PPS) en de PPS's zijn bindend en moeten meegenomen worden in de Regional Spatial Strategy (RSS) en in de Local Development Framework. Deze documenten zijn beide bindend. De Local Development Framework wordt ontwikkeld op lokaal niveau, hierdoor zal deze de grootste invloed hebben op de burgers in de gemeenten.

Een ander bindend ruimtelijk middel is Natura 2000. Vanuit Europa is gesteld dat de kwaliteit van de natuur in Europa verhoogd moet worden. Dit moet gebeuren door in geheel Europa gebieden aan te wijzen die samen een netwerk vormen. In Engeland heeft Natura 2000 een zeer sterke bindende status. Zo mogen activiteiten die schade aanbrengen aan de eigenschappen en kwaliteiten van de Natura 2000 gebieden niet uitgevoerd worden.

Zoals beschreven zijn er veel sterk bindende wetten aanwezig. De status van de AONB gebieden is echter ook zeer sterk bindend. De AONB gebieden worden meegenomen in alle lagen, zowel in de PPS, RSS en de Local Development Framework. Zo wordt er in de Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas gesteld dat grote activiteiten niet plaats mogen vinden in de AONB gebieden. Hier is alleen een uitzondering wanneer er uitzonderlijke omstandigheden aanwezig zijn. Dit zijn uitzonderingen waarbij activiteiten van nationaal belang betrokken zijn. Door de grote invloed die activiteiten van nationaal belang zullen hebben op de AONB gebieden is moet men een uitgebreid onderzoek doen. In dit onderzoek moeten de volgende punten besproken worden:

- De noodzaak van de activiteit, gebaseerd op nationaal belang, en de impact op de lokale economie wanneer deze activiteit geaccepteerd wordt of geweigerd zal worden,
- De kosten en de gevolgen wanneer deze activiteit in een ander gebied uitgevoerd zal worden ,
- De gevolgen van de activiteiten op het milieu, het landschap en de recreatieve mogelijkheden. En in hoeverre deze gevolgen geminimaliseerd kunnen worden.¹⁶⁶

¹⁶⁵ The National Association for AONBs., *AONBs in more detail*. Geraadpleegd op 20 november 2007

¹⁶⁶ Office of the Deputy Prime Minister, 2004. *Planning Policy Statement 7, Sustainable Development in rural Areas*. The HMSO Licensing Division, Norwich.

4.3 De realisatie van de Areas of Outstanding Natural Beauty in de praktijk; Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast

In Engeland en Wales zijn in totaal 40 gebieden aangewezen die de status ‘Area of Outstanding Natural Beauty’ hebben gekregen. Om een beeld te krijgen wat de status van AONB in de praktijk inhoudt, wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op een van de gebieden. Gekozen is voor de AONB Norfolk Coast. Als eerste zullen de kwaliteiten en bijzondere kenmerken van deze AONB uiteengezet worden om een beeld te krijgen van het gebied. Volgens zal gekeken worden naar de verschillende actoren die betrokken zijn bij de implementatie van de AONB Norfolk Coast. Hierdoor kan een duidelijk beeld ontstaan hoeveel verschillende actoren bij de invoering van een AONB betrokken kunnen zijn.

4.3.1 De karakteristieken van de Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast

Het gebied Norfolk Coast is gelegen in het oosten van Engeland in de county Norfolk, in figuur 5 aangegeven in het rood. Landschappelijk wordt het gebied gekarakteriseerd door een open gebied met een wilde kuststrook. Het landschap is in te delen in een oostelijk deel, het binnenland en het westelijke deel.

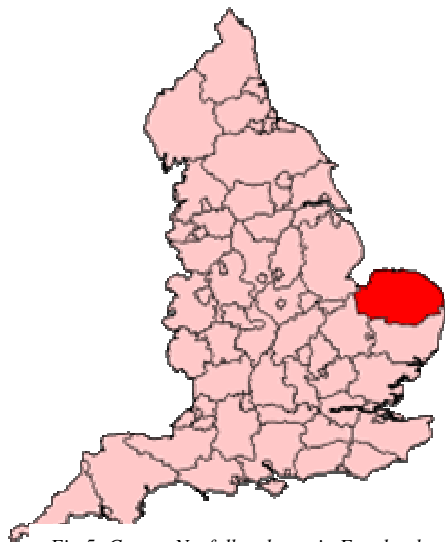


Fig.5: County Norfolk gelegen in Engeland

In het open landschap in het oosten vindt men wegen omgeven met wilgen; deze begroeiing creëert lange vergezichten tot aan de zandduinen.

Het binnenland kenmerkt zich door een bebost, heuvelachtig landschap. Hier heeft men mooie en dramatische vergezichten met grote stukken heideland.

Verder vindt men in dit gebied het hoogste gedeelte, de Cromer Ridge. De Ridge heeft een ongelijkmatig, golvend, kleinschalig en bebost landschap. Het westelijke gedeelte van deze AONB bezit een heidegebied. In groot contrast met het binnenland bevindt zich hier een gebied met open kalkland. Dit is een open agrarisch plateau met heuvelachtig grasland, wat zorgt voor lange vergezichten tot aan de horizon. In deze vergezichten zijn alleen sporadisch kleine nederzettingen te zien.¹⁶⁷

Zoals de naam al zegt, ligt Norfolk Coast aan de kust. Hierdoor word het landschap niet alleen gekarakteriseerd door de bovenstaande driedeling, maar komt er nog een vierde deel bij kijken: de kust. De kust bevat hier spectaculaire kliffen van wel 60 meter hoog. In het

¹⁶⁷ Natural England, *Landscape*, 76. North West Norfolk, Geraadpleegd op 2 mei 2007

grensgebied van land en zee zijn *the Wash mudflats*, slikgronden. Dit is een karakteristiek grootschalig natuurlijk landschap dat onder invloed staat van de dynamische reactie tussen land en zee.

De waterkundige kenmerken van dit gebied worden verder gedomineerd door rivieren en sloten. In het landschap komen riviervalleien voor die meanderen door het landschap. In het westen zijn sloten die de rechte lijnige velden begrenzen.

De bebouwing in dit gebied is zeer kenmerkend en geeft het zijn eigen identiteit. De huizen zijn gebouwd uit rode stenen. De dorpen zijn, over het algemeen, kleinschalig, met prominent aanwezige kerken en windmolens. In het landschap zijn ook (water)molens, gelegen langs de meanderende riviertjes.

In deze AONB zijn nog vele overblijfselen te vinden van vroegere bewoning van dit gebied. Een van bekendere stukken is de 'Seahenge', zie figuur 6. Dit is een houten cirkel uit de bronzen tijd, gelegen op het strand van Holme-next-the-Sea. Dit stuk is mogelijk meer dan 4000 jaar oud.



Fig. 6: Seahenge in Holme-next-the-Sea

In deze AONB zijn verscheidene elementen te vinden die van archeologische waarde zijn. Een paar cijfers:

- 59 geregistreerde monumenten,
- 6 historische parken en tuinen,
- 42 monumentale gebieden (vrijwel alle overblijfselen van vroegere nederzettingen).¹⁶⁸

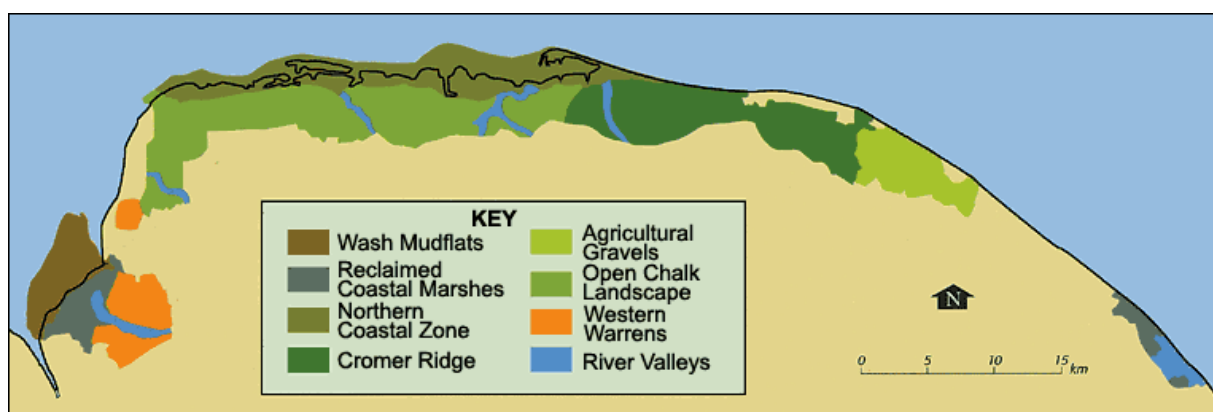


Fig. 7: de AONB Norfolk Coast met zijn verschillende soorten landschappen.

¹⁶⁸ Norfolk Coast Partnership; *Natural Beauty*, Geraadpleegd op 23 november 2007

4.3.2 *Betrokken actoren in de Area of Outstanding Natural Beauty Norfolk Coast*

Bij de invoering van het beleid van de AONB Norfolk Coast komen verschillende actoren kijken. Zoals alle AONB's is ook Norfolk Coast een woon- en werkgebied van verschillende mensen en organisaties. Het is van belang om rekening te houden met deze actoren wanneer men de invoering van een AONB goed wil laten verlopen. Om een beeld te krijgen van de betrokken actoren op landelijk, provinciaal en lokaal niveau, volgt hierna een nadere beschouwing ervan. Bij deze beschouwing zal hetzelfde waarderingssysteem gebruikt worden als uitgelegd in hoofdstuk 2.3.

Het merendeel van deze actoren zijn betrokken binnen de *Norfolk Coast Partnership*. In de Norfolk Coast Partnership werken de actoren onder andere in workshops samen om te komen tot het ontwikkelen van een beleidsplan en een actieplan.¹⁶⁹ De Norfolk Coast Partnership is opgericht in december 1991 om de druk op het gebied door het groeiende aantal bezoekers aan het gebied te bespreken. Sinds de oprichting is de focus van de Partnership verbreed. Hun hoofddoelstelling is tegenwoordig het behouden en verbeteren van de natuurlijke schoonheden van het gebied. De subdoelstellingen zijn het faciliteren van de bezoekers, door hen te informeren over de schoonheden van het gebied, om zo deze beter te waarderen en duurzame vormen van sociale en economische ontwikkelen te bevorderen.

De Norfolk Coast Partnership wordt gefinancierd door Natural England, Norfolk County Council, North Norfolk District Council, the Borough Council of Kings Lynn and West Norfolk, Great Yarmouth Borough Council en de Environment Agency.¹⁷⁰

4.3.2.1 *Betrokken actoren op landelijk niveau*

De invoering van de AONB Norfolk Coast concentreert zich op een klein gebied van oost-Engeland, waarbij ook actoren van landelijk niveau hun invloed doen gelden. Voor al deze betrokken actoren wordt gekeken naar wat in het algemeen de doelstelling van de actoren is, welke middelen zij tot hun beschikking hebben, wat de opstelling is ten opzichte van andere actoren en welk gewicht zij in de schaal kunnen leggen tijdens besluitvormingsprocessen.

CULTUURHISTORIE; THE ENGLISH HERITAGE

De *English Heritage*, de monumentenzorg van Engeland, is een overheidsorgaan dat advies geeft over de historische omgeving. De officiële naam van de English Heritage is *The Historic Buildings and Monuments Commission for England*. Ze is onderdeel van het Engelse ministerie van cultuur, media en sport, via welke zij ook haar financiële middelen ontvangt. Haar mogelijkheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven in de *National Heritage Act* (1983). De English Heritage werkt samen met verschillende actoren. Hiertoe behoren de centrale overheden, de lokale autoriteiten, vrijwilligersorganisaties en privéorganisaties. Het doel van de English Heritage is:

- het beheren en verbeteren van de historische omgeving;

¹⁶⁹ Norfolk Coast AONB, *Partner Organisations*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁷⁰ Norfolk Coast AONB, *The Norfolk Coast Partnership*, Geraadpleegd op 30 november 2007

- het vergroten van de toegankelijkheid van de historische omgeving voor het publiek;
- het vergroten van de algemene kennis voor het verleden.¹⁷¹

De English Heritage onderneemt verschillende activiteiten om deze doelstellingen te bereiken. Een van de belangrijkste is het maken van lijsten waarop de beschermde historische gebouwen en gebieden aangegeven worden. Dit zijn de *Scheduled Monuments*, geregistreerde gedenktekens, en de *Listed Buildings*, gebouwen op de monumentenlijst. Onder de drie doelstellingen valt verder ook het geven van advies over de historische omgeving, waaronder het historische landschapskarakter. Deze twee activiteiten, het aanwijzen van historisch belangrijke gebouwen en gebieden en het leveren van advies ten aanzien van de drie doelstellingen, zijn ook de activiteiten die in het AONB Norfolk Coast te zien zijn.

Aan middelen heeft de English Heritage de beschikking over:

- Financiële middelen: sterk, ze kan subsidies verstrekken voor de archeologische en monumentale elementen in het gebied.¹⁷²
- Regelgevende bevoegdheden: sterk, ze is bevoegd in het aanwijzen van historische gebouwen en gebieden die beschermd moeten worden. Deze beschermde status is een sterke status, waarmee rekening gehouden moet worden bij veranderingen in het gebied.
- Kennis: sterk, de kennis die aanwezig is, is zeer specifiek. De kennis ten aanzien van archeologie, monumentale gebouwen en het historische landschap is groot. Doordat de focus in de AONB vooral op deze aspecten zal zijn is dit een belangrijke kennis om in bezit te hebben.
- Grond: zeer zwak, er is geen grond in eigen bezit.

De English Heritage is een van de leden van de Norfolk Coast Partnership Representatives (NCPR). Het deelnemen aan de NCPR geeft aan dat de English Heritage zich in wil zetten voor de zorg van de AONB Norfolk Coast. Door de specifieke kennis en de verantwoordelijkheid tegenover het ministerie, zal de English Heritage zich zeer specifiek inzetten voor het bereiken van hun eigen doelstellingen en zal haar houding tegenover andere actoren niet zo open zijn.

Het gewicht van de English Heritage in het besluitvormingsproces zal gering zijn. Door haar specifieke kennis zal zij bij veel besluitvormingsmomenten niet genoeg middelen in de strijd kunnen werpen om sterk mee te kunnen doen. Echter, wanneer er gesproken wordt over een van de geregistreerde gebouwen van de monumentenlijst, zullen zij hier juist wel een grote invloed op hebben. Door deze beschermde status zijn veranderingen hier (bijna) niet mogelijk.

¹⁷¹ English Heritage, *Who we are*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁷² English Heritage, *Grants*, Geraadpleegd op 21 oktober 2007

MILIEU; NATURAL ENGLAND

Op 2 oktober 2006 is de organisatie *Natural England* ontstaan door het samenvoegen van de *Countryside Agency* en de *Rural Development Service*. De taak van de *Countryside Agency* was het beheren van de landschappelijke en recreatieve elementen van het platteland, terwijl de *Rural Development Service* tot taak had de ontwikkelingen op het platteland te managen. Deze taken zijn nu toegewezen aan *Natural England*. Het doel van deze nieuwe organisatie is te zorgen voor een verbetering van de biodiversiteit van landschappen en dieren in het landelijk, stedelijk, kust- en maritiem gebied, voor mens en natuur. Verder is haar doel de toegang en de mogelijkheden tot recreatie van natuurgebieden te verbeteren. Ten slotte wil zij bijdragen aan de manier waarop de natuurlijke hulpbronnen behouden kunnen worden, zodat de mens hier niet alleen nu maar ook in de toekomst profijt van kan hebben.¹⁷³ *Natural England* heeft daartoe de verantwoordelijkheid tot het aanwijzen van de nationale AONB's en fungeert ook als de belangrijkste financier voor de AONB partnerschappen. Voor het rijk heeft *Natural England* een adviserende rol ten aanzien van de biodiversiteit en het landschap.¹⁷⁴ *Natural England* is feitelijk een organisatie die tussen de lokale autoriteiten en de *Central Government Agency*, de regering in zit. Dit wordt een *Core Management Group* (CMG) genoemd. Alle CMG-partners worden samengehouden door een wettelijke overeenkomst, de *Memorandum of Agreement* (MoA).¹⁷⁵

In de AONB Norfolk Coast leidt *Natural England* de *National Nature Reserves*, de natuurreservaten, gebieden waar de flora en fauna een hoge mate van bescherming hebben. Deze gebieden zijn wel toegankelijk voor het publiek, maar moeten met zorg behandeld worden. Voor de AONB Norfolk Coast zijn dit de gebieden Dersingam Bog, Scolt Head Island, Holkham, Paston Barn en de Winterton Dunes.

Verder zorgt *Natural England* voor het regelen van de schema's voor milieukundige vergunningen voor agrarisch terrein. Deze schema's moeten zorgen voor het beschermen van het milieu in de AONB.

Ten slotte houdt *Natural England* zich in de AONB ook bezig met het toezicht op de toepassing van de ruimtelijke ordening en andere voorstellen die het behoud van de natuur en het landschap betreffen.¹⁷⁶

De middelen die *Natural England* tot zijn beschikking heeft om deze taken uit te voeren, zijn:

- Financiële middelen: zeer sterk, ze is de hoofdfinancier voor de nationale AONB-partnerschappen.¹⁷⁷
- Regelgevende bevoegdheden: zeer sterk, *Natural England* heeft de verantwoordelijkheid om een gebieden aan te wijzen tot AONB.
- Kennis: sterk, ze is onder andere adviesorgaan voor het rijk ten aanzien van de biodiversiteit en het landschap. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat

¹⁷³ *Natural England, About us, What are we & what we do*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁷⁴ *Natural England, About us*, Geraadpleegd op 18 oktober 2007

¹⁷⁵ J. Jones, 20 november 2007

¹⁷⁶ *Natural England, About us*, Geraadpleegd op 18 oktober 2007

¹⁷⁷ C. Smith, 3 januari 2008

deze kennis wel specifiek hier op ingaat; de kennis over recreatie of de agrarische sector zal beperkter zijn dan die van gespecialiseerde organisaties.

- Grond: zeer zwak, Natural England heeft zelf geen grond in bezit.

Natural England is een organisatie die veel invloed heeft op de invoering van de AONB's in het algemeen, en dus ook de AONB Norfolk Coast. De houding van deze organisatie tegenover andere actoren is zeer open. Ze streeft naar een goede samenwerking met de andere actoren, wat onder andere tot uiting komt door de invoering van de *Finest Countryside Learning Network*, een netwerk waar mensen informatie kunnen opvragen over hoe zij om moeten gaan met de AONB.¹⁷⁸ Natural England staat zeer positief tegenover het betrekken van verschillende actoren bij de invoering van de AONB. Ondanks dat deze vorm van beleidsvorming meer tijd in beslag neemt dan de top-down benadering. Natural England gelooft dat op de langere termijn deze benadering voor een betere resultaat zal bieden voor de betrokken actoren. Daarbij zijn een hoop activiteiten in de AONB gebieden alleen te bereiken als de betrokken actoren meewerken.¹⁷⁹

De actor Natural England is sterk in haar middelen, hoewel zij geen gronden bezit. Door de goede samenwerking die zij probeert de bewerkstelligen met de andere actoren in het gebied van de AONB, zal zij een breed draagvlak kunnen vergaren. De kennis, de regelgevende bevoegdheden en de financiële middelen die zij daarbij inbrengt, zorgen ervoor dat zij een sterke positie zal hebben in het besluitvormingsproces. Zelf zien zij zichzelf als gelijke met de andere betrokken actoren binnen de AONB.¹⁸⁰

MILIEU; DE CONSERVATION ORGANISATIONS

Voor de AONB Norfolk Coast houden zich drie onafhankelijke organisaties bezig met het behoud en de bescherming van de natuur en het landschap. Dit zijn:

- *The National Trust*,
- *Royal Society for the Protection of Birds*,
- *Norfolk Wild Trust*.

De eerste twee organisaties werken op landelijk niveau, de laatste richt zich specifiek op het gebied Norfolk. Hoewel deze paragraaf de actoren op landelijk niveau betreft, worden deze drie door de grote overeenkomsten tussen de Norfolk Wild Trust en de andere twee hier toch gezamenlijk besproken.

De drie organisaties kunnen ruwweg onderverdeeld worden naar hun specialisatie. The National Trust, een nationale organisatie voor monumentenzorg, concentreert zich op het behoud van historische huizen en parken.¹⁸¹ De Royal Society for the Protection of Birds, vergelijkbaar met de Nederlandse Vogelbescherming en houdt zich vooral bezig met het

¹⁷⁸ Natural England, *Landscape, Areas of Outstanding Natural Beauty*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁷⁹ C. Smith, 3 januari 2008

¹⁸⁰ C. Smith, 3 januari 2008

¹⁸¹ The National trust, *What we do*, Geraadpleegd op, 28 november 2007

welzijn van de vogels in Engeland.¹⁸² De Norfolk Wild Trust ten slotte houdt zich specifiek bezig met de wilde flora in de county Norfolk.¹⁸³ Ondanks deze verschillen in specialisme hebben de drie organisaties allemaal dezelfde doelstelling: behouden en beschermen van de natuur en het landschap. Verder hebben zij allen als doel om de natuur en het cultureel erfgoed onder de aanbracht te brengen van de bevolking, om zo te zorgen dat men hieraan plezier kan beleven, maar ook om zich bewust te worden van het bestaan hiervan. Daarnaast houden deze organisaties zich ook bezig met het adviseren bij ruimtelijke ordeningsvraagstukken die effect (kunnen) hebben op het behoud van de natuur en het landschap.

Ook de middelen van deze drie organisaties komen overeen:

- Financiële middelen: gemiddeld, alle drie de organisaties zijn van hun inkomsten afhankelijk van donateurs. Het gebied AONB Norfolk Coast is voor deze organisaties zijn een van de vele gebieden, waardoor er keuzes moeten worden gemaakt welke gebieden gefinancierd zullen worden.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, geen van de drie organisaties heeft regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: gemiddeld, de kennis die aanwezig is, is zeer gespecialiseerd op het vlak waarop de organisatie zich bezighoudt. Over de hele linie gekeken is dit zwak, maar wanneer er sprake is van een discussie waarbij ingegaan wordt op een punt dat betrekking heeft op hun vakgebied, zullen zij juist weer zeer sterk staan.
- Grond: sterk, de organisaties hebben een aantal gebieden in de AONB Norfolk Coast in hun bezit.

Het deelnemen aan de Norfolk Coast Partnership Representatives (NCPR) geeft aan dat de organisaties zich in willen zetten voor het behoud van de AONB Norfolk Coast. Toch zal de houding van de organisatie minder open zijn dan die van de andere betrokken actoren. Deze drie organisaties staan specifiek voor het behoud van het landschap en de natuur. Zij kunnen niet te veel van deze doelstelling afwijken, omdat zij anders een deel van hun achterban kunnen verliezen.

De houding tegenover andere actoren kan dan wel minder open zijn, de houding tegenover het principe van de AONB zal positief zijn omdat de doelstellingen van de AONB voor een groot gedeelte samenvallen met die van de organisaties.

De drie organisaties staan niet zeer sterk met hun middelen, waardoor hun invloed tijdens het besluitvormingsproces zwak lijkt. Echter, door de maatschappelijke status van de organisaties zal hun invloed groter zijn. Met name de twee landelijke organisaties genieten een grote bekendheid, zelfs internationaal. Dergelijke organisaties zullen eerder gerespecteerd worden door andere actoren.

¹⁸² The Royal Society for the Protection of Birds, *About us*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁸³ Norfolk Wild Trust, *About us*, Geraadpleegd op 28 november 2007

MILIEU; DE ENVIRONMENT AGENCY

De *Environment Agency* is opgericht in 1995 naar aanleiding van de milieuwetgeving in de *Environment Act* (1995). Het is een zeer grote organisatie met ongeveer 12.000 werknemers, werkzaam in zowel Engeland als Wales. Het budget wat de Environment Agency te besteden heeft is bijna £ 900 miljoen. De Environment Agency is een publieke organisatie, waardoor 60% van het budget van de overheid komt. Er is een nauwe samenwerking met de overheid, maar de Environment Agency is toch onafhankelijk. De samenwerking met de overheid is noodzakelijk om zo tot de best mogelijk resultaten te komen en de gestelde doelen te bereiken. De doelstellingen van de Environment Agency zijn:

- De bevolking beschermen voor overstromingen.
- Samenwerken met de industriële sector om te zorgen dat het milieu en de gezondheid van de bevolking beschermd worden.
- Extra aandacht voor sectoren die een grotere risicofactor hebben voor het milieu en de gezondheid van de bevolking.
- Bedrijven helpen om hun bronnen efficiënter te gebruiken.
- Actie ondernemen tegen degenen die hun verantwoordelijkheid voor het milieu niet serieus nemen.
- Zorgen voor de natuur.
- De recreatieve waarde van de omgeving voor de bevolking bereikbaar maken, inbegrepen pleziervaart en hengelsport.
- Samenwerken met boeren om ze bij te staan bij hun rol als ‘bewakers van onze natuur’.
- Het herstellen van rivieren en meren ten gunste van binnensteden.
- Het milieu een hogere prioriteit geven bij de overheid, de industriële sector en de lokale overheden, door samenwerking met deze actoren.¹⁸⁴

Voor het AONB gebied Norfolk Coast zijn de belangrijkste aspecten van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de waterkwaliteit (inclusief rivieren, grond water en kustwateren), luchtkwaliteit en land. Verder houdt de Environment Agency zich in dit gebied ook bezig met de mogelijkheid op gevaar van overstromingen een gevaar dat zowel bij de kust als bij de rivieren dreigt. Ten slotte is hun taak in dit gebied om het landschap te behouden en te promoten voor recreatieve doeleinden.¹⁸⁵

De middelen van de Environment Agency zijn:

- Financiële middelen: zeer sterk, de Environment Agency heeft de beschikking over een groot budget.¹⁸⁶
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, ze heeft geen regelgevende bevoegdheden.

¹⁸⁴ Environment Agency, *What we do, Who we are*, Geraadpleegd op 29 november 2007

¹⁸⁵ Environment Agency, *Find out about*, Geraadpleegd op 21 oktober 2007

¹⁸⁶ Environment Agency, *What we do, Who we are*, Geraadpleegd op 29 november 2007

- Kennis: zeer sterk, aangezien er op veel vlakken kennis aanwezig is die voor dit gebied van belang is, waaronder waterbeheer, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, landschappelijke kwaliteiten en recreatie.
- Grond: zeer zwak, de Environment Agency heeft geen gronden in haar bezit.

De Environment Agency zal zich voornamelijk bezighouden met het adviseren van de betrokken actoren. Tevens zullen zij zich sterk maken voor de doelstellingen die zij als organisatie gesteld hebben, die sterk overeenkomen met die van de AONB Norfolk Coast. Het enige punt dat niet strookt met de doelstellingen van de AONB, is het bevorderen van de recreatie in het gebied. De opstelling van de Environment Agency tegenover andere actoren zal over het algemeen open zijn, dit door hun zeer sterke adviserende functie.

Door hun grote bezit in belangrijke middelen zoals financiën en kennis, zal de Environment Agency een redelijk gewicht in de schaal kunnen leggen tijdens het besluitvormingsproces. Deze door de overheid gestuurde organisatie zal eerder ontzag afdwingen bij kleinere organisaties.

4.3.2.2 Betrokken actoren op provinciaal niveau

Bij de actoren betrokken op provinciaal niveau wordt gekeken naar actoren die zich bezighouden met het gebied oost-Engeland, waarin de County Norfolk gelegen is met de AONB Norfolk Coast. Tussen beide zit een groot schaalverschil, waarbij oost-Engeland aanzienlijk groter is dan het AONB, maar beide behoren tot het provinciale niveau, omdat ze beide meerdere gemeentegrenzen overschrijden.

MILIEU; BROADS AUTHORITIES

In het gebied van de AONB Norfolk Coast is een klein gedeelte wat opgenomen is bij de Broads. De Broads is het grootste wetland in Engeland.¹⁸⁷ Een gedeelte van de Broads, een gebied van ongeveer zeven vierkante kilometer, is gelegen in het oosten van de AONB. In dit gebied heeft de Authority dezelfde verantwoordelijkheden als de lokale overheden voor het AONB beheerplan. In 1988 is, met de *Norfolk and Suffolk Broads Act*, de *Norfolk and Suffolk Broads Authority* opgericht, meestal afgekort tot *Authority*, het Gezag. Het is de taak van de Authority om de *Broads* te beheren met het doel om:

- Het behouden en verbeteren van de natuurlijke schoonheid, de flora en fauna en het culturele erfgoed van de Broads,
- Het promoten van kennis over de kwaliteiten van de Broads onder de bevolking, en hoe men hier van kan genieten,
- Rekening houden met de behoeften van de agrariërs, bosbouwers en de economische en sociale belangen van degenen die wonen en werken in de Broads.

¹⁸⁷ Broads Authority, *About the Broads*, Geraadpleegd op 6 december 2007

Deze taken zijn gelijk aan de doelstellingen voor een nationaal park. Door het creëren van de speciale bescherming van de Broads via de Authority, laat de overheid zien dat de Broads dezelfde mate van bescherming verdient als die van een officieel 'National Park'.¹⁸⁸

De middelen die de Authority tot zijn beschikking heeft, zijn:

- Financiële middelen: zeer sterk, de Broads Authority ontvangt gelden van het ministerie.¹⁸⁹
- Regelgevende bevoegdheden: zeer sterk, de Authority heeft dezelfde status als de Nationale Parken, die een sterke status hebben in het ruimtelijke ordeningsbeleid in Engeland.
- Kennis: sterk, de aanwezige kennis is voornamelijk geconcentreerd op de natuur, het landschap en het culturele erfgoed. In deze vakgebieden is de kennis sterk vertegenwoordigd, op het agrarische of recreatieve is dat minder sterk.
- Grond: zwak, in het oosten van Norfolk Coast heeft de Broads Authority een gebied van 7 vierkante kilometer in zijn bezit; een klein gedeelte van het gehele gebied.¹⁹⁰

De overeenkomsten in de doelstellingen van de Authority en die van de AONB zijn zeer groot. Hierdoor zal de Authority de invoering van de AONB in een klein gedeelte van hun gebied bemoedigen. De houding van deze actor ten opzichte van andere actoren zal positief zijn; ze wil namelijk een aantal doelstellingen doorvoeren waartoe de hulp van anderen noodzakelijk is. Door de kleine oppervlakte die de Authority in haar bezit heeft in de AONB Norfolk Coast, zullen zij niet een zeer groot gewicht hebben tijdens besluitvormingsprocessen, met uitzondering van het gedeelte waarover zij wettelijke bevoegdheden hebben, waar zij de mogelijkheid hebben om hun financiële middelen en hun regelgevende bevoegdheden te gebruiken.

MILIEU; DE NORFOLK FARMING AND WILDLIFE ADVISORY GROUP

De *Norfolk Farming and Wildlife Advisory Group* is onderdeel van de in 1969 opgerichte *Farming and Wildlife Advisory Group* voor het gehele Verenigd Koninkrijk. Deze organisatie voor natuurbeheer door agrariërs is opgericht als een onafhankelijke organisatie en is hierdoor afhankelijk van de leden en donaties. In de loop der jaren is de Farming and Wildlife Advisory Group gegroeid tot een organisatie met een netwerk van 120 hoogopgeleide natuurbeheeradviseurs. Deze adviseurs zijn gevestigd in 55 verschillende regio's en countygroepen. Deze groepen worden ondersteund door een groep van lokale boeren en vertegenwoordigers van de agrarische industrie en milieuorganisaties. De betrokkenheid van deze grote groep van agrarische ondernemers is bedoeld om de Farming and Wildlife Advisory Group een boerenorganisatie te laten blijven.

¹⁸⁸ Broads Authority, *The Broads act*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁸⁹ Broads Authority, *Grants*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁹⁰ Norfolk Coast AONB, *Partner Organisations*, Geraadpleegd op 28 november 2007

De Norfolk Farming and Wildlife Advisory Group houdt zich bezig met het adviseren van landeigenaren over hoe zij om moeten gaan met maatregelen die ervoor zorgen dat de flora en fauna in het gebied behouden kan worden. Verder houden zij zich bezig met het behouden en het verbeteren van het landschap waarin de agrariërs opereren. Hiertoe behoort ook het verwerven van fondsen voor de agrarische sector, waarbij de kwaliteit van de landbouwproductie niet vergeten wordt; een van de doelstellingen van de organisatie is dat de kwaliteit hoog moet zijn.¹⁹¹

De middelen van de Norfolk Farming and Wildlife Advisory Group zijn:

- Financiële middelen: zwak, de organisatie is afhankelijk van zijn inkomsten door giften van leden.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, de organisatie heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: sterk, de organisatie heeft zeer veel kennis over de agrarische sector in het gebied Norfolk, wat cruciaal is, aangezien de AONB Norfolk Coast voor een groot gedeelte uit agrarisch gebied bestaat. Wanneer andere onderwerpen aan de orde zijn, zullen zij echter eerder af moeten haken.
- Grond: zeer zwak, de groep heeft zelf geen grond in bezit.

De Norfolk Farming and Wildlife Advisory Group vertegenwoordigt een zeer grote groep van actoren die wonen en werken in de AONB Norfolk Coast. Zij zullen tijdens het gehele proces advies geven hoe een hoge en kwalitatief goede landbouwproductie gewaarborgd kan worden, terwijl daarbij wel gekeken wordt naar de flora, fauna en landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Hun houding zal hierdoor redelijk open zijn, zij het met het oogmerk de agrarische sector te ondersteunen.

Door de vooral adviserende rol zal de organisatie een niet al te grote rol kunnen spelen in het besluitvormingsproces. Zij hebben veel kennis in huis, maar een gebrek aan andere middelen. Wel kunnen zij een goede rol spelen om de doelstellingen van de AONB te verenigen met die van de agrariërs.

ECONOMIE; EAST OF ENGLAND DEVELOPMENT AGENCY

De *East of England Development Agency*, de ontwikkelingsmaatschappij voor oost-Engeland is een organisatie die zich bezighoudt met het adviseren van ondernemers in het betreffende gebied. Hun visie is dat het belangrijk is dat het oosten van Engeland een economisch goed ontwikkeld gebied is, waar mensen gemakkelijk hun eigen ondernemingen kunnen starten. Dit bevordert zij door het adviseren van (startende) ondernemers.¹⁹²

Middelen van de East of England Development Agency:

¹⁹¹ Farmin & Wildlife Advisory Group, *About FWAG*, Geraadpleegd op 22 oktober 2007

¹⁹² East of England Development Agency, *How we work*, Geraadpleegd op 28 november 2007

- Financiële middelen: gemiddeld, de ontwikkelingsmaatschappij heeft financiële middelen tot haar beschikking die bestemd zijn voor subsidies voor ondernemingen.¹⁹³
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, deze organisatie heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: zwak, er is zeer specifieke kennis hoe ondernemers zich staande moeten houden en een onderneming kunnen starten in dit gebied.
- Grond: zeer zwak, deze organisatie heeft geen grond in zijn bezit.

De doelstellingen van de East of England Development Agency stroken niet met die van de AONB Norfolk Coast. Zij zal zich sterk maken om het gebied zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor economische activiteiten, zoals agrarische en toeristische ondernemingen. Dit strookt niet met de doelstellingen van de AONB, waardoor de ontwikkelingsmaatschappij zich minder open zal stellen tegenover andere actoren.

Het is voor deze organisatie moeilijk om sterk te staan tijdens het besluitvormingsproces, want zij hebben vrij weinig sterke middelen en hun doelstellingen stroken niet met die van de AONB. Op één punt moeten zij echter niet onderschat worden: een van hun doelstellingen is het bevorderen van de agrarische ondernemingen. Doordat het gebied van de Norfolk Coast sterk agrarisch is, zal de ontwikkelingsmaatschappij bijval kunnen krijgen van deze zeer belangrijke en sterke groep agrariërs.

RECREATIE: EAST OF ENGLAND TOURISM

De *East of England Tourism*, het bureau voor toerisme van oost-Engeland is op 1 januari 2007 ontstaan. Zijn focus is het zichtbaar maken van het belang van het toerisme in het oosten van Engeland. Hiertoe willen zij een plan presenteren waarin sterke en werkbare oplossingen gegeven worden. Dit is nodig omdat de zes county's in het oosten van Engeland (Bedfordshire, Cambridgeshire, Essex, Hertfordshire, Norfolk en Suffolk) gebieden zijn die nog niet door toeristen ontdekt zijn, ondanks hun aantrekkelijke kwaliteiten. De doelen voor de komende drie jaar luiden:

- Het opbouwen van een degelijk bezoekersbestand in de regio.
- Het aanmoedigen van partners om hun ondernemingen te ontwikkelen.
- Het aanbieden van marktgerichte (toeristische) marketingstrategieën.¹⁹⁴

De visie van East of England Tourism is gericht op een 'regio met een verscheidenheid aan mogelijkheden voor de bezoeker'. De missie van het bureau voor toerisme is het creëren van een stabiel en duurzaam bezoekersaantal waardoor een gezonde toeristische omgeving gecreëerd kan worden voor zowel de bezoekers, als de ondernemers en de partners in het gebied.¹⁹⁵

Aan middelen heeft de East of England Tourism tot zijn beschikking:

¹⁹³ East of England Development Agency, *Funding and Finance*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁹⁴ East of England Tourism, *Introducing East of England Tourism*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁹⁵ East of England Tourism Board, 2007. *East of England Tourism, Business Plan 2007-2008*.

- Financiële middelen: gemiddeld, de partners van de toeristenorganisatie betalen lidmaatschapgeld. Door hun lidmaatschap krijgen de partners bepaalde voordelen, zoals vermeld worden op toeristische sites of korting bij de kosten van creditcard-betalingen.¹⁹⁶
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, deze organisatie heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: zwak, de organisatie heeft een zeer specifieke kennis over recreatie in het oosten van Engeland.
- Grond: zeer zwak, deze organisatie heeft geen grond in zijn bezit.

De doelstelling van de East of England Tourism staat haaks op die van de AONB: in een AONB worden de recreatieve functies van het gebied niet bevorderd, terwijl het bureau voor toerisme dit juist als hoofdtaak heeft. Hierdoor zullen zij niet op één lijn liggen tijdens overlegmomenten.

Door de beperkte middelen zal de organisatie evenmin veel invloed kunnen hebben op het besluitvormingsproces. Mogelijk kunnen de partners van de belangenorganisatie de invloed wel vergroten; de partners zijn ondernemingen die in het gebied opereren en met hun betrokkenheid kan de invloed groeien. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de East of England Tourism nog maar net gestart is als organisatie, en het aantal partners nog gering is.

4.3.2.3 Betrokken actoren op gemeentelijk niveau

Op gemeentelijk niveau zijn vier actoren betrokken bij de invoering van de AONB Norfolk Coast. Ook deze zijn allemaal leden van de Norfolk Coast Partnership.

RUIMTELIJK ORDENING ALGEMEEN; PARISH REPRESENTATIVES

In de Norfolk Coast zijn 68 gemeenten geheel of gedeeltelijk gelegen in de AONB. Dit is een grote, bijna onoverzienbare hoeveelheid aan gemeenten. Om op een overzichtelijke manier deze grote groep gemeenten te vertegenwoordigen in de Norfolk Coast Partnership, is deze groep van 68 gemeenten opgedeeld in 5 subgroepen, de *Parish Representatives*, de parochies. Voor de Parish Representatives is het onmogelijk om met elke activiteit in elke gemeente rekening te houden, en dit is ook niet hun rol. Hun rol is juist om een algehele gedachtegoed in de discussie duidelijk te maken en om te handelen als een lokaal contactpunt voor de organisaties in de Partnership. Verder is zijn de vertegenwoordigers het contactpunt voor de lokale bevolking wanneer zij vragen hebben over de AONB.

De rol van de Parishes Representatives in de Norfolk Coast Partnership wordt als volgt gezien:

- Het doorgeven van de lokale doelstellingen tijdens de partnershipmeetings.
- Het faciliteren van communicatie die twee kanten opgaat, zowel van de Partnership naar de lokale bevolking als andersom.

¹⁹⁶ East of England Tourism, *Introducing the programme*, Geraadpleegd op 28 november 2007

- Het assisteren bij en het naar voren brengen van de doelstellingen van de lokale bevolking over de doelstellingen in het AONB beheerplan.¹⁹⁷

De middelen van de ‘parochies’ zijn:

- Financiële middelen: zeer zwak, zij hebben geen financiële middelen.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, er zijn geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: zwak, er is geen specifieke kennis over bijvoorbeeld natuur, hydrologie of andere belangrijke aspecten van de AONB. Wel heeft deze actor veel kennis van het gebied, sociaal gezien.
- Grond: gemiddeld, sommige bewoners van de parochies zijn in het bezit van grond.

De houding van de Parishes Representatives tegenover de andere betrokken actoren zal positief zijn. Ze geven de doelstellingen van de gemeenten die zijn vertegenwoordigen weer en over het algemeen is het beeld van de AONB positief, wat de houding van de Parishes Representatives opener zal maken. Dit is van groot belang, omdat de parochies verder geen middelen in handen hebben. Toch zal hun gewicht bij het besluitvormingsproces groter zijn dan de middelen laten zien, doordat zij de lokale bevolking en hun ideeën over de AONB vertegenwoordigen. Wanneer de lokale bevolking tegen bepaalde besluiten is die genomen worden ten aanzien van de AONB, zal dit de invoering en acceptatie hiervan verslechteren.

AGRARISCH; PRIVATE LAND MANAGEMENT

De landschappelijke kenmerken van de AONB Norfolk Coast worden voor een groot gedeelte bepaald door de gebruikers van het land. Zo zijn de agrariërs vaak een van de belangrijkste vormgevers van het landschap. In het gebied Norfolk Coast is het grootste gedeelte van het land in privébezit en wordt het land door de verschillende landeigenaren op hun eigen manier beheerd. De bestemming van het land is voornamelijk agrarisch, en daarbij speelt het behoud en het verbeteren van de natuurlijke rijkdommen van dit gebied geen primaire rol, die het wel heeft bij de doelstellingen van de AONB. Er zijn wel landeigenaren die zich, met subsidie, bezighouden met het behoud en het verbeteren van het natuurschoon in dit gebied. De twee belangrijkste organisaties die de landeigenaren in dit gebied vertegenwoordigen zijn:

- National Farmers Union,
- Country land and Business Association.

De National Farmers Union, opgericht in 1908¹⁹⁸, is een organisatie die zich richt op agrariërs en kwekers in Engeland. De drie belangrijkste doelstellingen van deze organisatie zijn:

¹⁹⁷ Norfolk Coast AONB, *Partner Organisations*, Geraadpleegd op 28 november 2007

¹⁹⁸ National Farmers Union, *History*, Geraadpleegd op 30 november 2007

- Het op de markt brengen van voedsel van een hoge kwaliteit.
- Zorg voor het platteland.
- Zorg voor het welzijn van de dieren.¹⁹⁹

De Country land and Business Association, opgericht in 1907²⁰⁰, richt zich op een breder publiek dat op het platteland woont. Zij is een organisatie voor landeigenaren, huizenbezitters en bedrijven op het platteland in Engeland en Wales. De functie van de Country land and Business Association is om iedereen te vertegenwoordigen die woont en werkt op het platteland. Ze geven hun leden professioneel advies over financiële planning, wettelijke regelingen, belastingen, milieu, ruimtelijke ordening en de plattelandseconomie. Verder gebruiken zij hun kennis en relaties om bij de besluitvormers de belangen te vertegenwoordigers van degenen die op het platteland wonen.²⁰¹

Middelen van de Private Land Management:

- Financiële middelen: gemiddeld, zowel de National Farmers Union²⁰² als de Country land and Business Association²⁰³ zijn onafhankelijke organisaties. Zij krijgen geen subsidies vanuit de overheid en zijn geheel afhankelijk van de lidmaatschappen van hun leden en eventuele giften.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, beide organisaties hebben geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: sterk, beide organisaties hebben een grote kennis over wat zich op het platteland afspeelt, niet alleen van hoe agrarische bedrijven of landgoederen gerund worden, maar ook van de meningen en emoties van de mensen die hier wonen en werken.
- Grond: zeer sterk, de achterban van de beide organisaties zijn in het bezit van het grootste gedeelte van land in de AONB Norfolk Coast.

De opstelling van de organisaties is open tegenover de andere actoren. Zo spreekt men ook liever niet van actoren, maar van partners;²⁰⁴ dit geeft een stuk betrokkenheid en een gevoel van gelijkwaardigheid weer.

De beide organisaties zullen sterk staan tijdens een besluitvormingsproces omdat zij een grote groep mensen vertegenwoordigen die woon- en werkachtig zijn in het AONB, en hun achterban een groot gedeelte van het land in de AONB in zijn bezit heeft.

WATER; WELLS HARBOUR COMMISSIONERS

¹⁹⁹ National Farmers Union, *Vision*, Geraadpleegd op 30 november 2007

²⁰⁰ Country land & business association, *about the CLA*, Geraadpleegd op 30 november 2007

²⁰¹ Country land & business association, *about the CLA*, Geraadpleegd op 30 november 2007

²⁰² National Farmers Union, *Structure*, Geraadpleegd op 30 november 2007

²⁰³ Country land & business association, *Fundraising*, Geraadpleegd op 30 november 2007

²⁰⁴ S. Temple, 21 november 2007

De *Wells harbour commissioners* is een non-profit publieke organisatie die zorgt voor een betere instandhouding van de kade en haven van de Port of Wells. Verder is deze organisatie verantwoordelijk voor het onderhoud van de haven en de bevaarbaarheid van het water van Wells-next-the-Sea.²⁰⁵

Middelen van de Wells harbour commissioners:

- Financiële middelen: zeer zwak, deze organisatie heeft geen financiële middelen.
- Regelgevende bevoegdheden: zeer zwak, deze organisatie heeft geen regelgevende bevoegdheden.
- Kennis: zwak, deze organisatie heeft alleen kennis over een klein gedeelte van het maritieme deel van het AONB gebied, maar over dit gebied is dan ook wel een zeer grote kennis aanwezig.
- Grond: zeer zwak, deze organisatie heeft, buiten de haven, geen belangrijke gronden in zijn bezit.

Doordat de Wells harbour commissioners zich bezighoudt met de kade en de haven van de Port of Wells, die een zeer klein gebied beslaat in de gehele AONB Norfolk Coast, zal hun bijdrage in de discussie gering zijn. Ze zullen vrij weinig gevolgen ondervinden van de maatregelen vanuit de AONB, alleen daar waar de AONB wil zorgen voor extra bescherming tegen overstromingen en andere gevaren van de zee en het hiertoe onderhouden/verbeteren van de kade en de haven.

Door de zwakke middelen zal de Wells harbour commissioners niet in staat zijn om tijdens het besluitvormingsproces een sterke partij te zijn.

4.4 Conclusie

Kenmerkend voor de AONB Norfolk Coast is dat het een zeer afwisselend landschap is met open landschap, agrarisch gebied, riviervalleien en een kuststrook. Het landschap kenmerkt zich verder nog in de dynamische overgang tussen de kust en het land. Verder bezit het gebied een groot aantal monumentale gebouwen en een uitzonderlijke flora en fauna.

De AONB Norfolk Coast is opgericht in 1968 en viert hierdoor in 2008 zijn 40-jarig bestaan. Deze zeer lange traditie van deze AONB, blijkt uit de grote betrokkenheid van de actoren. In het gebied is een zeer grote hoeveelheid actoren betrokken bij de invoering van de AONB. Hierbij gaat het niet alleen om een grote hoeveelheid actoren die werken op een grote schaal, maar ook om actoren die zich bezighouden met een zeer beperkt gebied van de AONB, zoals de Wells harbour commissioners.

²⁰⁵ Wells Harbour, *About Wells harbour*, Geraadpleegd op 30 november 2007

Om de betrokkenheid van de actoren te vergroten is in het AONB Norfolk Coast een zeer groot samenwerkingsnetwerk opgezet, de Norfolk Coast Partnership. De aanwezigheid van de actoren in deze Partnership geeft de grote betrokkenheid van de actoren aan bij de invoering van de AONB Norfolk Coast goed weer. Dit komt tevens naar voren uit de positieve houding die alle actoren hebben ten opzichte van het AONB-proces. Wat overigens niet wil zeggen dat zij hun eigen belangen niet verdedigen.

Om een goed beeld te krijgen van hoe de besproken actoren zich verhouden ten opzichte van elkaar, zijn in een tabel de middelen, de opstelling ten opzichte van de andere actoren en wat de inbreng zal zijn in het besluitvormingsproces opgenomen. De waardering is eender als die in hoofdstuk 2.

	De middelen					
	Financiële middelen	Regelgevende bevoegdheid	Kennis	Grond	Opstelling t.o.v. andere actoren	Gewicht t.o.v. andere actoren
<i>Landelijk niveau</i>						
The English Heritage	+	+	+	--	-	-
Natural England	++	++	+	--	++	++
Conservation organisations	+/-	--	+/-	+	+/-	+/-
Environment Agency	++	--	++	--	+	+
<i>Provinciaal niveau</i>						
Broads Authority	++	++	+	-	+	-
Norfolk Farming and Wildlife Advisory Group	-	--	+	--	-	+
East of England Development Agency	--	--	-	--	+	--
East of England Tourism	--	--	-	--	-	--
<i>Gemeentelijk niveau</i>						
Parish Representatives	--	--	-	+/-	-	+
Private Land Management	+/-	--	+	++	-	+
Wells Harbour Commissioners	--	--	-	--	++	--

Uit deze tabel komt naar voren dat er niet veel sterke actoren aanwezig zijn. Veel actoren komen op de dezelfde waardering uit. Deze waardering is over het algemeen gemiddeld tot zeer zwak. Alleen op landelijk niveau zijn de actoren aanzienlijk sterker dan op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Gekeken naar de afzonderlijke actoren valt op dat Natural England een zeer sterke actor is, zowel wat betreft de middelen die zij tot haar beschikking heeft, als wat betreft haar opstelling en gewicht tegenover de andere actoren. Natural England is de organisatie die verantwoordelijk is voor de aanwijzing van de AONB's en is de hoofdfinancier voor de partnerschappen.²⁰⁶ Hierdoor zijn zij een zeer belangrijke schakelfiguur in het AONB proces. De twee opvallende zwakke actoren uit de tabel zijn de East of England Development Agency en de East of England Tourism. Beide actoren hebben doelstellingen die niet stroken met de

²⁰⁶ Natural England, *About us*, Geraadpleegd op 18 oktober 2007

doelstellingen van de AONB Norfolk Coast. Verder hebben zij (bijna) geen middelen tot hun beschikking waarmee hun positie in het besluitvormingsproces sterker zou kunnen worden.

Dat Natural England een sterke actor is en de East of England Development Agency en de East of England Tourism zwakke actoren zijn, is niet verwonderlijk. Dit is anders voor de uitkomst van de Broads Authority. Zij heeft ook toegang tot sterke middelen en heeft eveneens een positieve houding ten opzichte van de andere actoren. Zij staan echter minder sterk in het besluitvormingsproces, omdat de Broads maar een klein gebied beslaat van de AONB, ongeveer zeven vierkante kilometer.²⁰⁷

De tweede op het oog misleidende uitkomst uit deze tabel betreft de Parish Representatives. De middelen die zij tot hun beschikking hebben zijn nihil, maar ze vertegenwoordigen de 68 gemeenten in de AONB Norfolk Coast²⁰⁸, waardoor zij toch een zeer belangrijke, en ook sterke actor in het besluitvormingsproces zijn.

Deze uitkomsten laat zien dat het zeer moeilijk is om de verschillende actoren door middel van een waarderingssysteem te beoordelen. Aan een beoordeling zitten te vaak mitsen en maren, waardoor een actor sterker of zwakker uit kan vallen dan wat in werkelijkheid is. Hierdoor moet men een dergelijk tabel altijd bekijken met de informatie van de desbetreffende actoren achter de hand om zo de uitkomsten te kunnen verklaren.

²⁰⁷ Norfolk Coast AONB, *Partner Organisations*, Geraadpleegd op 28 november 2007

²⁰⁸ Norfolk Coast AONB, *Partner Organisations*, Geraadpleegd op 28 november 2007

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In dit vergelijkend onderzoek is gewerkt vanuit het theoretisch kader, zoals gesteld in hoofdstuk twee. Het theoretisch kader gaat in op performance, een vernieuwde manier van kijken naar de implementatie van beleid. In dit onderzoek is het beleid van de Nederlandse Nationale Landschappen en de Engelse Areas of Outstanding Natural Beauty bekeken. Het beleid van beide is geformuleerd in strategische plannen. Naast strategische plannen komt men in de ruimtelijke ordening project plannen tegen. Deze verschillen sterk van elkaar. Project plannen zijn blauwdrukplannen. In deze plannen wordt de gewenste ruimtelijke eindsituatie omschreven. Hierbij wordt tevens de acties en het tijdsbestek beschreven om tot deze eindsituatie te komen. Het project plan vormt een handboek waarin stap voor stap beschreven is hoe het eindresultaat behaald moet worden. Bij deze vorm van planning komt zeer weinig sociale interactie voor. Dit gebeurt alleen wanneer de plannen geïmplementeerd worden. Doordat in een project plan het eindresultaat vast staat kan na de implementatie een evaluatie toegepast worden.²⁰⁹

Voor dit onderzoek is gekeken naar beleid die geformuleerd is in strategische plannen. Deze planvorm verschilt zeer met de project plannen. Een project plan is een afgerond product. Een strategisch plan is dat daarentegen niet. Het plan word gebruikt als een referentiekader tijdens onderhandelingen en is indicatief. Hierbij is de toekomst van de ruimte in een strategisch plan open, in tegenstelling tot een project plan. Door deze openheid zijn de te ondernemen activiteiten niet vastgelegd. Elke handeling moet apart bekeken worden of deze uitvoerbaar is, met daarbij de verschillende actoren in acht genomen. De betrokken actoren worden bij het strategisch plan betrokken om zo de verschillende argumenten van deze actoren mee te kunnen nemen in het plan. Doordat een strategisch plan geen vast eindbeeld heeft is het moeilijker om een dergelijk plan te toetsen op zijn effectiviteit. De vraag of de implementatie van een dergelijk plan voldoende gewerkt heeft is een stuk moeilijker te beantwoorden dan bij een project plan.²¹⁰

Het toetsen van de implementatie bij strategische plannen is, zoals gezegd, een lastige taak. Kan men zeggen dat de implementatie van een plan gefaald heeft als de beleidsdoelen niet behaald zijn? Faludi en Korthals Altes zeggen dat een slechte uitkomst samen kan gaan met een succesvolle implementatie. Een succesvol implementatie proces moet zich daarom niet alleen bezig houden met het vermijden van tegenslagen, maar moet op zoek gaan naar betere en misschien onverwachte paden naar nieuwe en mogelijk onvoorziene uitkomsten. Hier moet

²⁰⁹ Faludi, A. en Mastop, H. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

²¹⁰ Faludi, A. en Mastop, H. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

dus ruimte aanwezig zijn voor flexibiliteit.²¹¹ Wanneer bij het implementatie proces niet alleen gekeken wordt naar de overeenstemming met het plan, de conformance, maar ook gekeken wordt naar hoe een plan zich staande houdt bij discussie momenten ten tijde van de implementatie dan spreekt men van performance. Bij het concept performance stellen planners dat een plan succesvol is wanneer deze geaccepteerd wordt, er commitment mee is, en wanneer intenties en oplossingen vanuit het plan voortkomen.²¹²

Het toetsen van een plan op performance vraagt een andere aanpak dan de traditionele aanpak. Bij de traditionele aanpak werden de plannen getoetst aan de hand van het behalen van de gestelde doelen in het plan. Bij performance moet, volgens Faludi en Mastop, op twee manieren naar een plan gekeken worden. Als eerste moeten de beleidsdoelen in het plan geanalyseerd worden. Hierbij moeten de “intentional” en de “operational” statements getoetst worden. De “intentional statements” zijn besluiten waarbij de intenties van het beleid geformuleerd zijn. De “operational statements” zijn besluiten die verwijzen naar concrete acties.²¹³ De tweede stap, bij het toetsen van een plan volgens het performance concept, is het meten van de betrokken actoren.²¹⁴ Van der Valk zegt hier over dat een plan effectief is wanneer de betrokken actoren het plan hebben gebruikt bij de bepaling van zijn handelingsruimte op de momenten dat er bindende beslissingen aan de orde kwamen. Wanneer dit het geval is kan het plan als informatiebron voor de besluitnemers worden vastgesteld. Hierbij verwijst van der Valk naar Faludi welke twee vormen van voorwaarden voor de werking van een plan onderscheidt, een noodzakelijke en een voldoende voorwaarde. Een noodzakelijke voorwaarde is dat het plan bekend moet zijn bij de betrokken actoren. Een voldoende voorwaarde is dat er overeenstemming moet bestaan onder de betrokken actoren over de zaken die in het plan aan de orde komen. Bij beide gaat het dus om of er vastgesteld is dat de gebruikswaarde van het plan positief is.²¹⁵

5.1 De doorwerking van het Nationale Landschappen beleid

Bij het beleid van de Nationale Landschappen zal gekeken worden naar de hierboven besproken punten. Wel te verstaan het toetsen van de beleidsdoelen aan de hand van de intentional en operational statements en naar de doorwerking van het plan naar de betrokken actoren aan de hand van de noodzakelijke en voldoende voorwaarde. Bij het toetsen van de beleidsdoelen zal tevens gekeken worden naar hoe sterk het beleid van de Nationale

²¹¹ Faludi, A. en Korthals Altes, W. 1994. *Evaluating communicative planning: a revised design for performance research*. European planning studies, Vol. 2, No. 4, 1994.

²¹² Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

²¹³ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

²¹⁴ Mastop, H. en Faludi, A. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 815 - 832

²¹⁵ Valk, A. van der. 1989. *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Planologisch en demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

Landschappen in het ruimtelijke ordeningsproces staan in samenspel met andere beleidsstukken.

5.1.1 De beleidsdoelen

Voor het analyseren van de beleidsdoelen zal als eerste gekeken worden naar de intentional statements, besluiten waarbij de intenties van het beleid geformuleerd zijn. Het beleid voor de Nationale Landschappen wordt in eerste instantie op nationaal niveau geformuleerd, om vervolgens uitgewerkt te worden door de lagere overheden. Dit beleid, van nationaal niveau, kenmerkt zich door een zeer globale formulering van de doelen. Het principe waarom de Nationale Landschappen in leven zijn geroepen komt duidelijk naar voren. Echter, de twintig gebieden die aangewezen zijn als Nationaal Landschap krijgen een zeer zwakke onderbouwing. Bij de twintig gebieden wordt op nationaal niveau een aantal kenmerken aangegeven die karakteristiek zijn voor het landschap en die behouden moeten worden. Deze zijn zeer globaal. Hierbij kan gedacht worden aan een zeer vaag omschreven karakteristiek element als: “een groen karakter”. Vanuit de lagere overheden, de provincie en de gemeenten, kwam commentaar op deze globale formulering. Zij hebben de verantwoordelijkheid om het nationale beleid verder uit te werken. Met deze globale formulering kunnen zij alle kanten op, waarbij niet duidelijk wordt aangegeven wat men op nationaal niveau verwacht.

Bij het analyseren van de beleidsdoelen is de tweede stap het beoordelen van de operational statements, besluiten die verwijzen naar concrete acties. Ook hier moet weer een onderscheid gemaakt worden in de drie verschillende overheidslagen, nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.

Vanuit nationaal niveau zijn geen concrete acties geformuleerd. De Nationale Landschappen zijn in 2006 formeel bekrachtigd in de Nota Ruimte. Hierin werd gesteld dat de gebieden van de Nationale Landschappen ervoor moeten zorgen dat het landschap behouden blijft en dat er ‘ontwikkeld wordt met kwaliteit’. Zo moet er ruimte aanwezig zijn voor sociaal-economische ontwikkelingen, maar het landschap moet hierbij worden behouden of versterkt. De twintig aangewezen gebieden zouden moeten fungeren als visitekaartjes van het Nederlandse platteland. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het beleid ligt bij de provincies en de gemeenten. Op nationaal niveau houdt men zich alleen bezig met het aanwijzen van de twintig gebieden, waarbij de provincies de exacte begrenzing aan moeten geven, en met het formuleren van een paar karakteristieken per gebied. Verder zijn voor de Nationale Landschappen geen extra wettelijke voorwaarden geformuleerd. Binnen de grenzen van een Nationaal Landschap geldt wel een extra kwaliteitsbeleid. Hierin wordt gesteld dat ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn zolang de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap behouden of versterkt worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het ‘ja, mits-principe’. Dit

houdt in dat ontwikkelingen plaats mogen vinden mits ze de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschappen behouden of versterken.²¹⁶

De provincies betrekken een belangrijke rol bij de formulering van het beleid ten aanzien van de Nationale Landschappen. Zij zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van de begrenzing van de aangewezen Nationale Landschappen in hun provincie. Verder moeten zij het beleid gedetailleerder formuleren in hun streekplannen. In dit onderzoek is gekeken naar de Graafschap gelegen in de provincie Gelderland. Deze provincie heeft in zijn streekplan zeer duidelijke besluiten geformuleerd die verwijzen naar acties. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat de provincie Gelderland al voor de invoering van de Nationale Landschappen zelf bezig was met gebieden met karakteristieke landschappelijk elementen, genaamd de Waardevolle Landschappen. Zij konden na de invoering van de Nationale Landschappen hier op verder borduren.

De laatste laag zijn de gemeenten. In de case studie zijn de gemeentes in goede samenwerking met de provincie. Zij hebben verscheidene overlegmomenten gehad om zo tot goed geformuleerde doelen te komen die naar acties verwijzen. De gemeenten hebben beleidsdoelen geformuleerd voor de komende jaren om zo op korte termijn resultaat te zien. Hierbij gaat het wel om zeer kleine projecten. Het is de bedoeling dat zo de gestelde doelen vanuit de provincie duidelijk vertaald worden bij de gemeente om zo ook zijn weerslag te hebben in het ruimtelijke beeld.

Gedurende dit onderzoek is verder gekeken dan alleen het beleid van de Nationale Landschappen. Andere beleidsstukken die betrekking hebben op het gebied van de Nationale Landschappen zijn besproken. Veruit de belangrijkste beleidsstukken zijn de volgende. In Nederland worden op nationaal niveau de Planologische Kernbeslissingen (PKB) ontwikkeld, die hun doorwerking hebben op het streekplan, die op hun beurt weer doorwerken op het bestemmingsplan op lokaal niveau. Dit laatste plan is een (juridisch gezien) zeer sterk document: alle burgers behoren zich te houden aan de inhoud van het bestemmingsplan. Door de sterke juridische status van een bestemmingsplan is het van groot belang in hoeverre de Nationale Landschappen hierin opgenomen worden en in hoeverre zij een beschermde status krijgen in een gemeente.

Vanuit Europa geldt in Nederland de bindende status van het Natura 2000 beleid. De status ervan is vele malen sterker dan die van de Nationale Landschappen. In de Natura 2000-gebieden spreekt men van een 'strikt nee, tenzij-principe': in deze gebieden mogen geen activiteiten ondernomen worden tenzij uit onderzoek blijkt dat er geen andere mogelijkheid is.

Van hieruit kan men concluderen dat de intentional en de operational statements niet duidelijk naar voren komen. Daarnaast staat het beleid van de Nationale Landschappen zwak tegenover andere beleidsstukken. Dit samengenomen geeft een niet een positief beeld.

²¹⁶ Nationale Landschappen, *Beleid en uitvoering*, geraadpleegd op 17 juli 2007

5.1.2 De doorwerking bij de actoren

Voor de doorwerking van het beleid naar de betrokken actoren toe zal gekeken worden naar de noodzakelijke voorwaarde en naar de voldoende voorwaarde. Deze eerste, de noodzakelijke voorwaarde, gaat in op in hoeverre het plan bekend is bij de betrokken actoren. Bij de case studie werd duidelijk dat het plan voornamelijk bij de provincie en de gemeente bekend was. De provincie vormde de schakel tussen het nationaal beleid en de doorvoering naar de gemeenten toe. Bij de andere betrokken actoren, zoals het Waterschap en het Gelders Landschap, was de bekendheid van het plan verschillend. Zo was het Waterschap Rijn en IJssel bekend met het plan, doordat zij zich bezig houden met het watersysteem in het Nationaal Landschap de Graafschap. Bij veel andere actoren was het plan niet goed bekend. Men kende de term Nationaal Landschap wel, maar of zij hier mee te maken hadden was niet bekend. Zo melde de organisatie Gelders Landschap en Gelders Kastelen dat zij niet betrokken zijn bij het Nationaal Landschap de Graafschap. Terwijl een aantal van hun gebieden, voornamelijk landgoederen, wel degelijk in de Graafschap liggen.

Bij de voldoende voorwaarde gaat het er om of overstemming bestaat onder de betrokken actoren over de zaken die in het plan aan de orde komen. Dit is bij het Nationaal Landschap de Graafschap gering het geval. Dit heeft voornamelijk te maken met de minimalistische wijze waarop op nationaal niveau het beleid geformuleerd is voor de Nationale Landschappen. De betrokken actoren hebben een sceptische houding tegenover de inhoud van het plan. Zij hebben in de loop der jaren verscheidene plannen de revue zien passeren waarmee zij te maken zouden krijgen, maar vaak kwamen deze plannen niet tot uitwerking. Hierdoor hebben voornamelijk de agrarische sector en andere landeigenaren hun bedenkingen bij de werking van een nieuw ruimtelijk instrument. Bij deze actoren heerst nog een afwachtede houding.

De provincie was wel in grote mate in overeenstemming met het plan voor de Nationale Landschappen, maar dit had voornamelijk te maken met hun eigen initiatief van de afgelopen jaren om Waardevolle Landschappen aan te wijzen in Gelderland. Deze Waardevolle Landschappen komen, qua doelstellingen en gekozen gebieden, sterk overeen met de Nationale Landschappen. Wel kwam tijdens de gesprekken naar voren dat de medewerkers van de provincie en gemeenten met spanning uitzien naar het jaar 2014, wanneer de eerste beleidstermijn van de Nationale Landschappen afgelopen zal zijn. Vanaf dit jaar zal de financiering voor projecten ten goede van de Nationale Landschappen afgelopen zijn. De provincie is op dit moment wel zeer positief en wil ook na deze tijd zelfstandig doorgaan met het financieren van deze landschappelijk kenmerkende gebieden.

5.2 De doorwerking van het Areas of Outstanding Natural Beauty beleid

Bij het beleid van de AONB zal gekeken worden naar de hierboven besproken punten. Wel te verstaan het toetsen van de beleidsdoelen aan de hand van de intentional en operational

statements en naar de doorwerking van het plan naar de betrokken actoren aan de hand van de noodzakelijke en voldoende voorwaarde. Bij het toetsen van de beleidsdoelen zal tevens gekeken worden naar hoe sterk het beleid van de AONB in het ruimtelijke ordeningsproces staan in samenspel met andere beleidsstukken.

5.2.1 De beleidsdoelen

In 1949 werd in Engeland het concept van de AONB's geïntroduceerd. Het hoofddoel van een AONB is het versterken van de natuurlijke schoonheid van het landschap. Bij dit hoofddoel moet rekening gehouden worden met de behoefte aan het rustig kunnen genieten van het platteland en met de belangen van degenen die in het gebied leven en werken. Dit is het algemene doel van het beleid van de AONB's. Om een beeld te krijgen van de intenties van het beleid moet men ook hier een onderscheid maken tussen drie verschillende niveaus. Wel te verstaan het nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. In al deze drie de lagen zijn de intenties van het beleid ten aanzien van de AONB goed verwoord. Het is duidelijk wat men wil met deze gebieden en elk schaalniveau heeft zijn eigen detaillering. Dit is vanuit het nationaal niveau ook een vereist. Hier word namelijk gesteld dat de intenties, geformuleerd op dit niveau, niet letterlijk overgenomen mogen worden door het provinciaal en gemeentelijk niveau. Deze twee niveaus moeten een extra bijdrage leveren om zo verdieping te verkrijgen.

De operational statements, besluiten die verwijzen naar concrete acties, is bij alle drie de lagen zeer goed ontwikkeld. Op landelijk niveau zijn deze verwoord in de Planning Policy Guidance (PPG) en de Planning Policy Statements (PPS) (de PPS zullen in de loop der tijd de PPG's vervangen, maar behouden dezelfde status), op regionaal niveau in de Regional Spatial Strategy (RSS) en op lokaal niveau in de Local Development Framework. Het Local Development Framework zal de grootste invloed hebben op de burgers, omdat dit wettelijk kader speciaal ontwikkeld is voor het lokale niveau. Verder is er voor de AONB Norfolk Coast een speciaal management plan ontwikkeld waarin een deel ingaat op de te ondernemen acties, het Action Plan. Dit gedeelte geeft zeer goed weer welke activiteiten ontwikkeld moeten worden, in welke periode en door welke actoren. Het management plan is gemaakt door de Joint Advisory Panel Norfolk Coast Partnership. Deze organisatie is een samenwerkingsverband tussen de verschillende betrokken actoren in het gebied Norfolk Coast.

Gedurende het onderzoek is verder gekeken naar andere beleidsstukken die invloed hebben op de invoering van de AONB's. Allereerst is het van belang om de wettelijke status van de AONB's te weten. De status van de AONB is bindend. In de *Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas* wordt gesteld dat in een AONB geen 'grote activiteiten' mogen plaatsvinden, met uitzondering van 'activiteiten van nationaal belang'. Voordat er tot enige activiteit in een AONB mag worden overgegaan, moet eerst uitgebreid onderzoek worden gedaan naar:

- de noodzaak van de activiteit, gebaseerd op nationaal belang, en de impact op de lokale economie wanneer deze activiteit geaccepteerd of geweigerd wordt;
- de kosten en de gevolgen wanneer deze activiteit in een ander gebied uitgevoerd wordt;
- de gevolgen van de activiteiten voor het milieu, het landschap en de recreatieve mogelijkheden, en in hoeverre deze gevolgen geminimaliseerd kunnen worden.²¹⁷

Deze bindende status van de AONB word dan ook verder meegenomen in de andere overheidslagen. Op provinciaal niveau in de RSS en op lokaal niveau in het Local Development Framework. Naast de algemene ruimtelijke instrumenten heeft ook de Europese Natura 2000 een grote invloed op de gebieden met de status AONB. In Engeland heeft Natura 2000 een zeer sterke bindende status, die maakt dat activiteiten die schade aanbrengen aan de eigenschappen en kwaliteiten van de Natura 2000-gebieden niet uitgevoerd mogen worden. Doordat de doelstellingen van de AONB's zeer nauw verwant zijn met die van Natura 2000, zal hier mogelijk geen problemen uit voortkomen.

Kijkend naar de intentional en de operational statements van het AONB beleid en de invloed van andere beleidsstukken kan men stellen dat het AONB sterk staat. De intenties van het beleid en de acties vanuit het beleid zijn goed geformuleerd. Daarbuiten heeft de AONB een sterk bindende status binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid.

5.2.2 De doorwerking bij de actoren

Zoals bij de Nationale Landschappen gekeken is naar de noodzakelijke en de voldoende voorwaarde zal ook hier gekeken worden naar deze twee punten bij de doorwerking van het beleid naar de betrokken actoren van de AONB. De eerste voorwaarde, de noodzakelijke voorwaarde, gaat in op in hoeverre het plan bekend is bij de betrokken partijen. Zoals eerder vermeld werden de AONB's in 1949 in Engeland geïntroduceerd. Hierdoor heeft deze al een lange geschiedenis en een behoorlijke naamsbekendheid gemaakt. Tijdens de case studie kwam naar voren dat alle betrokken actoren bekend zijn met het beleid van de AONB in de AONB Norfolk Coast.

Kijkend naar de voldoende voorwaarde, of overeenstemming aanwezig is onder de betrokken actoren over de zaken die in het plan aan de orde komen, kan men hier een zeer positief oordeel over geven. De reden voor deze beoordeling is dat in de AONB Norfolk Coast een grote organisatie is ontstaan waarin de betrokken actoren samenkomen om de ontwikkelingen in de AONB Norfolk Coast te bespreken; de *Norfolk Coast Partnership*. Hierin zijn de belangrijkste betrokken actoren verenigd. Bij de Norfolk Coast Partnership kunnen de

²¹⁷ Office of the Deputy Prime Minister, 2004. *Planning Policy Statement 7, Sustainable Development in rural Areas*. The HMSO Licensing Division, Norwich.

betrokken partijen, klein en groot, hun zegje doen op momenten die tezamen zijn bepaald. Via deze Partnership kunnen de vele betrokken actoren niet alleen hun zegje doen, maar zij participeren mee bij de te ondernemen activiteiten. Vanuit de interviews kwam bij alle reacties een zeer positief geluid naar voren tegenover de AONB Norfolk Coast en voornamelijk ook de Norfolk Coast Partnership. Men spreekt vol lof over de gang van zaken vanuit de AONB en de samenwerking in de Partnership.

5.3 Vergelijking van de doorwerking bij de Nationale Landschappen en de Areas of Outstanding Natural Beauty

Er is een groot verschil tussen de invoering van het ruimtelijk middel Nationaal Landschap en AONB. De AONB's zijn in 1949 geïntroduceerd, terwijl de Nationale Landschappen pas in 2006 een wettelijke status kregen. Hierdoor hebben de AONB's meer ervaring op kunnen doen, wat vergelijking tussen de AONB's en de gebieden van de Nationale Landschappen moeilijker maakt.

Het verschil tussen de intentional en de operational statements in het beleid van de Nationale Landschappen en de AONB's is groot. Bij het beleid van de Nationale Landschappen valt te concluderen dat de intenties van het beleid niet duidelijk naar voren komen. Ze blijven, voornamelijk op nationaal niveau, oppervlakkig. De provincie en de gemeenten, in de case studie, hebben dit wel enigszins recht proberen te trekken. Dit is omdat zij al voor de invoering van de Nationale Landschappen met een dergelijk concept in de provincie aan het werk waren. Hetzelfde beeld van de intentional statements is ook zichtbaar bij de operational statements. Op nationaal niveau worden geen acties geformuleerd in het beleid. Op provinciaal en gemeentelijk niveau is hier een voorzichtige start meegemaakt.

Wanneer gekeken wordt naar de wijze waarop men in Engeland bij het beleid van de AONB te werk gaat ziet men dat de intenties duidelijk geformuleerd worden. Hierbij wordt op nationaal niveau al zeer duidelijk voor de afzonderlijke gebieden karakteristieken omschreven en doelstellingen geformuleerd. Deze worden verder uitgewerkt op de lagere niveaus. De operational statements zijn in Engeland, in vergelijking met Nederland, van een zeer hoog niveau. Voor de AONB Norfolk Coast is zelfs al een actie plan geformuleerd waarbij de te ondernemen acties besproken worden, de periode van uitvoering en de betrokken actoren hierbij.

Buiten de intentional en de operational statements is tijdens dit onderzoek ook gekeken naar hoe de actoren betrokken zijn bij het plan. Hierbij is gewerkt met het onderscheid van de twee vormen van voorwaarden voor de werking van een plan, een noodzakelijke en een voldoende voorwaarde. In Nederland valt te zien dat op beide punten het beleid van de Nationale Landschappen nog te kort schiet. Zo is het nog niet bij alle actoren bekend wat het beleid inhoudt en of zij er mee te maken hebben. Verder bestaat er nog geen duidelijke

overeenstemming over de zaken die in het plan aan de orde komen. Dit heeft te maken met dat er nog niet voldaan wordt aan de noodzakelijke voorwaarde en doordat het contact tussen de betrokken actoren nog nihil is.

In de AONB Norfolk Coast is een hele andere situatie zichtbaar. Hier zijn alle betrokken actoren bekend met het plan en heerst er een grote overeenstemming met het plan. De voornaamste reden hiervoor is dat in de Norfolk Coast Partnership de belangrijkste betrokken actoren verenigd zijn. Deze Partnership zorgt ervoor dat alle betrokken actoren, van agrariërs tot havenverenigingen tot toeristenorganisaties, op de hoogte zijn van de ontwikkelingen binnen de AONB. Tevens hebben zij inspraak op de acties die er genomen gaan worden en hebben zij ook een duidelijke taak bij de uitvoering van deze.

Zoals gezegd zijn de Nationale Landschappen in vergelijking met de AONB zeer jong. De AONB's bereiken in 2009 al hun zestigste bestaansjaar, terwijl de Nationale Landschappen anno 2008 wettelijk nog maar twee jaar van kracht zijn. Door dit grote verschil merk je dat het beleid van de AONB verder ontwikkeld is dan deze van de Nationale Landschappen. De wettelijke status van de AONB's zijn ook sterker in vergelijking met deze van de Nationale Landschappen. Zo mogen in de gebieden met de status AONB alleen ontwikkelingen plaatsvinden die van groot nationaal belang zijn, bij de Nationale Landschappen mogen alle soorten ontwikkelingen plaatsvinden, zolang de kernkwaliteiten behouden blijven. Verder zorgt de eis dat bij het voornemen tot activiteiten in een AONB onderzoek gedaan moet worden voor extra druk op de initiatiefnemer; zij moeten meer tijd en geld investeren om uiteindelijk, mogelijk, tot uitvoering van hun plan te komen. Dit kan een afwerende werking hebben om te besluiten tot activiteiten in een gebied met de status AONB te komen. Verder zijn de actoren van de AONB Norfolk Coast opener tegenover het beleid. Zij weten nu wat zij aan de status van een AONB hebben en door het samenwerkingsverband binnen de Norfolk Coast Partnership hebben zij ook de mogelijkheid om hun zegje te doen.

5.4 Aanbevelingen tot verbetering van de zorg voor het cultuurlandschap in Nederland

De formulering van het beleid van de Nationale Landschappen in Nederland loopt duidelijk achter op hoe men in Engeland te werk gaat bij de AONB's. De intenties en de acties zijn niet goed verwoord in het beleid. De provincie Gelderland heeft daar, op eigen initiatief, wel een goede stap vooruit in gemaakt. Zij zijn voor de invoering van de Nationale Landschappen al bezig geweest met het aanwijzen van Waardevolle Landschappen in hun provincie. Ondanks deze positieve ontwikkeling van de provincie blijft het beleid van de Nationale Landschappen onder de maat. In Engeland biedt de vele jaren ervaring, door de lange geschiedenis van de AONB vanaf 1949, een goede basis voor het succes van de status van een AONB. Het beleid van de AONB heeft ontwikkelingen op het platteland meegemaakt en beleidsmedewerkers en burgers hebben ruimschoots kunnen wennen aan het ruimtelijk middel AONB. Het Nationaal

Landschap is een relatief nieuw ruimtelijk middel vanuit de Nota Ruimte. Geheel nieuw is dit middel niet, omdat in de afgelopen jaren het principe Nationaal Landschap in verscheidene nationale nota's op verschillende manieren naar voren is gekomen, waaronder als 'Waardevolle Landschappen'.²¹⁸ De geschiedenis van gebieden die in Nederland een bepaalde status krijgen naar aanleiding van hun kwalitatief gewaardeerde landschap, is onstuimig. Zo zijn in de loop der jaren gebieden aangewezen als Nationaal Landschap en Waardevol Landschap om vervolgens weer een Nationaal Landschap te worden.²¹⁹ Vanuit het Engelse voorbeeld kan geleerd worden, dat continuïteit in doorvoering van een bepaald beleid zeer bepalend is voor het slagen ervan. In Engeland zijn steeds dezelfde gebieden aangewezen met dezelfde status. Door de grote continuïteit in de invoering van de AONB's, hebben deze een sterkere juridische status en is de betrokkenheid van de actoren in de gebieden hoger dan die van de gebieden van de Nationale Landschappen. Nederland moet voor het beleid ten aanzien van de Nationale Landschappen dus een duidelijk en consistent beeld naar voren brengen; een beleid dat garant staat om meerdere jaren mee te gaan en niet na een beleidsperiode weer van de tafel geveegd te worden.

Bij de betrokkenheid van de actoren is een nog grotere achterstand zichtbaar van de Nationale Landschappen in vergelijking met de AONB's. Gedurende de case studie kwam naar voren dat de betrokkenheid van de actoren in Norfolk Coast zeer groot was. De actoren reageerden allen zeer enthousiast en spraken zeer positief over de AONB Norfolk Coast. Bij de reacties was ook een vorm van trots te merken ten opzichte van 'hun gebied'. In het Management Plan Norfolk Coast is te zien dat de verschillende actoren ook betrokken zijn bij de uitvoering van de acties. Uit deze situatie valt te leren dat participatie van groot belang is. Hierbij moet niet alleen gekeken worden naar participatie van de grote actoren, maar juist ook naar de kleinere. Zo laat men in Norfolk Coast de zeer kleine organisaties, zoals Wells Harbour Commissioners, ook meepraten in de Partnership. De betrokkenheid van de plaatselijke actoren wordt zo vergroot, waardoor een abstract en nationaal concept als een AONB meer betekenis kan krijgen voor de kleinere organisaties.

Voor de betrokkenheid van de kleinere organisaties is het oprichten van een netwerk als de Norfolk Coast Partnership een zeer goed middel om hun participatie ook daadwerkelijk te verhogen. Door regelmatig geplande bijeenkomsten zullen de actoren gestimuleerd worden om de ontwikkelingen in een Nationaal Landschap te evalueren en (gezamenlijk) te komen tot nieuwe oplossingen. Men voelt zich hierdoor sterker betrokken bij het gebied en het beleid. Het contact met de gemeenten en de provincie zal versterkt worden, waardoor de afgebrokkelde vertrouwensband versterkt kan worden ten aanzien van het beleid voor gebieden met een landschappelijke unieke eigenschappen.

Als laatste een aanbeveling welke te maken heeft met de juridische status van de Nationale Landschappen. De juridische status van de AONB's is sterker dan die van de Nationale

²¹⁸ Goudeseune, J. 2006. *Oorden van verstandhouding. Studie naar de oorsprong, ontwikkeling en inzetbaarheid van het landschapsbeschermingsinstrument nationaal landschap*. Wageningen.

²¹⁹ Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, 1980. *Nationale Landschapsparken, om de schoonheid van ons land*. Planeta offset Haarlem

Landschappen, waardoor deze nog te veel bedreigingen kennen vanuit andere hoeken en ze nog te veel afhankelijk zijn van de goodwill van de gemeenten en provincies. Wanneer de lagere overheden enthousiast zijn voor de Nationale Landschappen, dan zal dit doorwerken in het beleid. Zo niet, dan kan het ‘ja, mits-principe’ ervoor zorgen dat de doelstellingen vanuit de Nationale Landschappen het onderspit moeten delven. Het is dan ook aan te bevelen om de Nationale Landschappen een sterkere juridische status te geven. Hierbij kan gedacht worden aan het inruilen van het ‘ja, mits-principe’ voor het striktere ‘nee, tenzij-principe’. Hierbij kan een voorbeeld genomen worden aan de Engelse situatie, waar uitvoerig onderzoek verricht moet worden wanneer men activiteiten wil ondernemen in een gebied met een AONB-status. Wanneer dit ook voor de gebieden van de Nationale Landschappen verplicht gesteld zou worden, worden de Nationale Landschappen en de bijbehorende landschappelijke kernkwaliteiten veel nadrukkelijker in ogenschouw genomen.

Wanneer de Nederlandse regering de Nationale Landschappen, en daarmee de kwaliteiten van het Nederlandse landschap een goede kans willen geven voor de toekomst, zal men dus *continuïteit* moeten uitstralen, zorgen voor een betere *participatie van de betrokken actoren* en zorgen voor een *striktere juridische status*.

LITERATUURLIJST

Barrett, S. en Fudge, C. 1981. *Policy and action. Essays on the implementation of public policy*. Methuen, London and New York.

Creswell, J.W., 2003. *Research design, qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Sage Publications, London.

Cullingworth, B., Nadin, V. 2002. *Town and country planning in the UK*. Thirteenth Edition. Routledge, London

Damme, van L., Galle, M., Pen-Soetermeer, M. en Verdaas, K. 1997. *Improving the performance of Local land-use plans*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 833-844.

Driessen, P. 1997. *Performance and implementing institutions in rural land Development*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

East of England Regional Assembly, 2004. *East of England, Draft revision to the Regional Spatial Strategy (RSS) for the East of England*. Flempton House, Flempton

East of England Tourisme Board, 2007. *East of England Tourisme, Business Plan 2007-2008*.

Faludi, A. en Korthals Altes, W. 1994. *Evaluating communicative planning: a revised design for performance research*. European planning studies, Vol. 2, No. 4, 1994.

Faludi, A. en Mastop, H. 1997. *Evaluation of strategic plans: the performance principle*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 859-869.

Gelders Genootschap, Data Niet bekend. *Gelders Genootschap, Beleidsplan 2005-2010, Zich rekenschap geven van de toekomst*. Arnhem

Gelders Landschap en Kastelen, 2006. *Passen en meten, jaarverslag 2006*. Arnhem

Gemeente Lochem, 2007. *Visie buitengebied Lochem. Deel 1: hoofdrapport*. Gemeente Lochem, Lochem.

Gemeente Lochem, 2007. *Visie buitengebied Lochem. Deel 2: Achtergronddocument*. Gemeente Lochem, Lochem.

Goudeseune, J. 2006. *Oorden van verstandhouding. Studie naar de oorsprong, ontwikkeling en inzetbaarheid van het landschapsbeschermingsinstrument nationaal landschap*. Wageningen.

Grix, J., 2004. *The Foundation of Research*. Palgrave Macmillan, New York.

Lange, de M., Mastop, H. en Spit, T. 1997. *Performance of national policies*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 845 – 858.

LTO Noord, Data Niet bekend. *Perspectief voor agrarische ondernemers. Missie en doelen 2006-2008*

Mastop, H. 1997. *Performance in Dutch spatial planning: an introduction*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 807 – 813.

Mastop, H. en Needham, B. 1997. *Performance studies in spatial planning: the state of the art*. Environment and Planning B: Planning and Design, volume 24, 881 – 888.

Milieu en Natuur Planbureau, 2005. *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur, Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. Bilthoven

Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, 1980. *Nationale Landschapsparken, om de schoonheid van ons land*. Planeta offset Haarlem

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004. *Agenda voor een vitaal platteland. Visie. Inspelen op verandering*

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2006. *Natura 2000, doelendocument*. Ando bv, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2007. *Handreiking bestemmingsplan en natuurwetgeving*.

Ministeries van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1999. Belvedere, *Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Bijlage: gebieden*. VNG Uitgeverij, Den Haag.

Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, en ministeries van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, 1999. *Belvedere. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. VNG uitgeverij, Den Haag

Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2003. *De reconstructiewet, reconstructie en ruimtelijke ordening in de praktijk*. Den Haag

Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische zaken, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*

Nationaal Landschap de Graafschap, 2007. *Nationaal Landschap de Graafschap. Integraal uitvoeringsprogramma*

Needham, B., Zwanikken, T. en Faludi, A. 1997. *Strategies for improving the performance of planning: some empirical research*. Environment and Planning B: Planning and Design 1997, volume 24, pages 871 – 880

Office of the Deputy Prime Minister, 2004. *Creating Local Development Frameworks. A companion Guide to PPS 12*. The HMSO Licensing Division, Norwich

Office of the Deputy Prime Minister, 2004. *Planning Policy Statement 11: Regional Spatial Strategies*. The HMSO Licensing Division, Norwich

Overbeek, M.M.M., S. vd. Kroon, H. Leneman & N. Somers, 2006, *Landeigenaren in Nationale Landschappen*. Den Haag, LEI Wageningen UR.

Projectgroep Watertoets, 2001. *Bestuurlijke notitie Watertoets, Waarborg voor water in ruimtelijk plannen en besluiten* Sphinx & Industrie, Amsterdam

Provincie Gelderland, 2005. *Kansen voor de regio. Streekplan Gelderland 2005*. Provinciaal bestuur van Gelderland, Arnhem.

Provincie Gelderland, 2005. *Belvoir 2*. Provinciaal bestuur van Gelderland, Arnhem.

Stekelenburg, P.G.J. en Booi, G.E. 2005. *Hedendaags Nederlands , Van Dale groot woordenboek*. Van Dale Lexiografie.

Valk, A. van der. 1989. *Amsterdam in aanleg: planvorming en dagelijks handelen 1850-1900*. Planologisch en demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Amsterdam.

Vries, de J., Rooijen, van R.S. 2007. *Een lange adem, kanttekeningen bij het cultuurhistorisch en landschapsbeleid van gemeenten en provincie in de Achterhoek*. Wageningen Universiteit, Wageningen.

Waterschap Rijn en IJssel, 2007. *Waterbeheerplan Waterschap Rijn en IJssel 2007-2010*

WEBSITES

Achterhoeks Bureau voor Toerisme, *bedrijfsprofiel*, geraadpleegd op 27 november 2007

Belvedere: *Wat is Belvedere, Nota Belvedere*, geraadpleegd op 25 juli 2007

Belvedere: *Financiering, Regeling projectsubsidies Belvedere*, geraadpleegd op 14 november 2007

Bestemmingsplan, *Het bestemmingsplan*, geraadpleegd op 16 november 2007

Broads Authority, *About the Broads*, Geraadpleegd op 6 december 2007

Broads Authority, *Grants*, geraadpleegd op 28 november 2007

Broads Authority, *The Broads act*, geraadpleegd op 28 november 2007

Communities and Local government, *Planning Policy Statements*, geraadpleegd op 21 november 2007

Country land & business association, *about the CLA*, geraadpleegd op 30 november 2007

Country land & business association, *Fundraising*, geraadpleegd op 30 november 2007

De natuurbeschermingswet: *NB-databanken*, geraadpleegd op 15 november 2007

Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Special Areas of Conservation*, geraadpleegd op 21 november 2007

Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Special Protection Areas*, geraadpleegd op 21 november 2007

Department for environment, food and Rural affairs, *European Union Wild Birds and Habitats Directives, Wild Birds Directives*, geraadpleegd op 21 november 2007

East of England Development Agency, *How we work*, geraadpleegd op 28 november 2007

East of England Development Agency, *Funding and Finance*, geraadpleegd op 28 november 2007

East of England Tourisme, *Introducing East of England Tourisme*, geraadpleegd op 28 november 2007

East of England Tourisme, *Introducing the programme*, geraadpleegd op 28 november 2007

Eerste-Kamer der Staten Generaal, *Planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 13 november 2007

Eerste-kamer der Staten Generaal, *Reconstructiewet concentratiegebieden*, geraadpleegd op 14 november 2007

English Heritage, *Grants*, geraadpleegd op 21 oktober 2007

English Heritage, *Who we are*, geraadpleegd op 28 november 2007

Environment Agency, *Find out about*, geraadpleegd op 21 oktober 2007

Environment Agency, *What we do, Who we are*, geraadpleegd op 29 november 2007

Farmin & Wildlife Advisory Group, *About FWAG*, geraadpleegd op 22 oktober 2007

Government Office for the East of England, *East of England Plan*, geraadpleegd op 21 november 2007

Helpdesk water, *wettelijk kader*, geraadpleegd op 15 november 2007

Landschapsbeheer Gelderland, *over ons*, geraadpleegd op 27 november 2007

Landschapsbeheer Gelderland, *missie*, geraadpleegd op 27 november 2007

Milieuloket, *Planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 13 november 2007

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: *Natuur, gebiedsbescherming, beheerplannen*, geraadpleegd op 14 november 2007

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: *Natuur gebiedsbescherming, Ecologische Hoofdstructuur*, geraadpleegd op 25 juli 2007

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: *Natuur gebiedsbescherming, Natura 2000*, geraadpleegd op 14 november 2007

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: *Natuur, gebiedsbescherming, Natuurbeschermingswet*, geraadpleegd op 15 november 2007

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit: *Natuur gebiedsbescherming, Rolverdeling bij realisatie EHS*, geraadpleegd op 14 november 2007

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu: *Dossier biodiversiteit, wetten en regels*, geraadpleegd op 14 november 2007

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Dossier Ruimtelijke plannen, Bestemmingsplannen*, geraadpleegd op 16 november 2007

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu: *Dossier ruimtelijke plannen, is een planologische kernbeslissing bindend?*, geraadpleegd op 13 november 2007

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu: *Dossier ruimtelijke plannen, planologische kernbeslissing*, geraadpleegd op 25 juli 2007

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Dossier ruimtelijke plannen, Streekplannen*, geraadpleegd op 16 november 2007

Mooi Gelderland, *Terreinen en Kastelen*, geraadpleegd op 26 juli 2007

National Farmers Union, *History*, geraadpleegd op 30 november 2007

National Farmers Union, *Structure*, geraadpleegd op 30 november 2007

National Farmers Union, *Vision*, geraadpleegd op 30 november 2007

Nationale landschappen, *Beleid en uitvoering*, geraadpleegd op 17 juli 2007

Nationale Landschappen; *Graafschap*, geraadpleegd op 13 juli 2007

Natural England, *About us*, geraadpleegd op 18 oktober 2007

Natural England, *About us, What are we & what we do*, geraadpleegd op 28 november 2007

Natural England, *Landscape, Areas of Outstanding Natural Beauty*, geraadpleegd op 18 oktober 2007

Natural England, *Landscape, 76. North West Norfolk*, geraadpleegd op 2 Mei 2007

Norfolk Coast AONB, *Partner Organisations*, geraadpleegd op 28 november 2007

Norfolk Coast AONB, *The Norfolk Coast Partnership*, geraadpleegd op 30 november 2007

Norfolk Coast Partnership; *Natural Beauty*, geraadpleegd op 23 november 2007

Norfolk Wild Trust, *About us*, geraadpleegd op 28 november 2007

Overheidsloket, *Streekplan, inzage*, geraadpleegd op 16 november 2007

Overheidsloket, *Vorbereiding Bestemmingsplan, inzage*, geraadpleegd op 16 november 2007

- Planning hulp, *Local Development Frameworks, A quick guide*, geraadpleegd op 23 november 2007
- Planning Help, *Regional Spatial Strategies, A Quick Guide*, geraadpleegd op 21 november 2007
- Planning Portal, *A new-look development plan system*. Geraadpleegd op 21 november 2007
- Planning Portal, *The measures at a glance*, Geraadpleegd op 21 november 2007
- Planning Portal, *The Planning and Compulsory Purchase Act 2004 Background*, Geraadpleegd op 21 november 2007
- Recreatieschap Achterhoek en Liemers, *Doelstellingen en taken*, geraadpleegd op 27 november 2007
- Recreatieschap Achterhoek en Liemers, *Beleid*, geraadpleegd op 27 november 2007
- Ruimteforum Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)*, geraadpleegd op 13 november 2007
- Scottish Natural Heritage, *What are the Habitats and Birds Directives?* geraadpleegd op 21 november 2007
- Scottish Natural Heritage, *Habitats Directives*, geraadpleegd op 21 november 2007
- Staatsbosbeheer: *Organisatie, doelstellingen*, geraadpleegd op 26 juli 2007
- Staatsbosbeheer: *Organisatie, organisatieschema*, geraadpleegd op 26 juli 2007
- Staatsbosbeheer: *Natuurgebieden, bijzondere natuurgebieden*, geraadpleegd op 26 november 2007
- Stichting AB, *Natuurbeschermingswet 1998*, geraadpleegd op 15 november 2007
- The National Association for AONBs, *AONBs in more detail*. Geraadpleegd op 20 november 2007
- The National Association for AONBs, *AONB governance* Geraadpleegd op 20 november 2007
- The National Association for AONBs, *The history of AONB's*. Geraadpleegd op 20 november 2007
- The National Association for AONBs, *The legal framework for AONB's*. Geraadpleegd op 20 november 2007
- The National trust, *How we are run*, geraadpleegd op 21 oktober 2007
- The National trust, *What we do*, geraadpleegd op 28 november 2007
- The Planning Inspectorate, *Regional Spatial Strategy*, geraadpleegd op 21 november 2007
- The Royal Society for the Protection of Birds, *About us*, geraadpleegd op 28 november 2007
- The Royal Society for the Proection of Birds, *How is the RSPB funded?* geraadpleegd op 21 oktober 2007
- Volkscultuur, *Volkscultuur en immaterieel erfgoed*. Geraadpleegd op 4 december 2007

Waterschap Rijn en IJssel, *Financiën*. geraadpleegd op 4 december 2007

Wells Harbour, *About Wells harbour*, geraadpleegd op 30 november 2007

INTERVIEWS

Jones J., *Norfolk Government*, 20 november 2007

Kho, Ir. A. *Landschapsarchitecte en adviseur ruimtelijke kwaliteit Gelders Genootschap*, 22 november 2007

Lange, de, Ir. I. *Beleidsadviseur Planvorming Waterschap Rijn en IJssel*, 22 november 2007

Meijerink, M. *Beleidsadviseur Gelderland en Beleidsadviseur Paardenhouderij, LTO-Noord*, 22 november 2007

Overbeek, M. *Eerste medewerker landelijk gebied, gemeente Lochem*, 14 mei 2007

Roozen T., *Adjunct directeur Gelders Landschap en Gelders Kastelen*, 23 november 2007

Smith C. *Natural England*. 3 Januari 2008

Temple S., *Representative of the National Farmers Union*, 21 november 2007

Thissen, P. *Provincie Gelderland*. 8 mei 2007

BIJLAGE 1 landschapstypen ontwikkeld door de gemeente Lochem

1. Het rivierenlandschap

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Openheid - Natuurlijk karakter - Afwisseling hoge en lage delen - IJssel zandgat en wielen - Macroreliëf: zomer- en winterdijk - Microreliëf: stroomruggen - Beplanting: lijnen parallel aan de IJssel - Bomen: populier, wilg, es - Bomen op de duinen: eik, bergden - Hagen: meidoorn, veldesdoorn	- Versterken parallelle lijnen - Openstellen dijken voor langzaam verkeer - Open houden van het landschap - Handhaven en versterken natuurlijk karakter
Bebouwing	- Incidentele boerderijen	- Geen additionele bebouwing toegestaan ten behoeve van de vrije doorstroming
Erfbeplanting	n.v.t.	n.v.t.

2. Beekdallandschap

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Beken in oost-west richting - Vlak en open dalen - Wegen parallel aan beken - Bebouwing en beplanting aan rand op overgang met ander landschapstype	- Oost-west richting versterken - Openheid handhaven - Natte natuur (poelen en natuuroevers) bevorderen - Verdichting (beplanting) aan de randen
Bebouwing	- Geen bebouwing in beekdalen zelfs - Bebouwing (T-boerderijen) op hoge randen	- Openheid van de beekdalen
Erfbeplanting	- Windschermen door boomrijen/ singels op zuid-west zijde - Bomen: populier, wilg, es, els, eik - Hagen: meidoorn, sleedoorn - Beplanting mede afhankelijk van aangrenzend landschap - Grote boomgaarden	- Windschermen door boomrijen/ singels op zuid-west zijde - Zware erfbeplanting op overgang - Nabij beek ruimte voor natte natuur ontwikkeling - Versterken van de gebiedseigen beplantingsstructuren

3. Bos- en landgoederenlandschap

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Kastelen, landhuizen, villa's met parkachtige, historische tuinen - Oude boerderijen en landerijen - Bos en houtwallen - Afwisseling bos met kleinschalige landschap - Boomgroepen en solitaires in weides - Lanen met dubbele boomrijen vaak grenzend aan beekdalen	- Houtwallen versterken - Boomgroepen en solitaires handhaven - Lanen met dubbele bomenrijen versterken - Handhaven kleinschalig landschap
Bebouwing	- Cultuurhistorisch waardevol - Hallehuis-boerderijen - Herkenbaar gekleurde luiken - Voorzijde vaak naar weg gericht	Kleinschalig bebouwing: - Materialen: baksteen, hout, riet, rode of antracietkleurige - pannen of riet genieten - voorkeur. - Eenduidige hoofdvorm - Massa afhankelijk van omgeving.
Erfbeplanting	- Zware erfbeplanting - Bomen: eik, beuk, kastanje, linde - Griefhoutbosjes: Gelderse roos, lijsterbes, meidoorn, sleedoorn, eik, etc. - Solitaire bomen: bruine beuk, linde, kastanje - Hagen: beuk om 'hof' (voortuin) meidoorn, sleedoorn - Sierbeplanting en sierhagen (buxus)	Zware erfbeplanting - Solitaires Kleinschalige bebouwing: - Tuinachtige beplanting Landhuis: - Parkachtige beplanting en aanleg (exoten, rhododendron, vijvers)

4. Essenlandschap

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Microreliëf: grote essen en stijlranden - Perceelrandbeplanting - Houtwallen en hakhoutbosjes - Grillige wegenstructuur met beplanting - Onregelmatige verkaveling - Oude boerderijen	- Perceelrandbeplanting versterken - Wegbeplanting versterken - Open houden essen
Bebouwing	- Cultuurhistorisch waardevol - Hallehuis-boerderijen - Achterzijde vaak naar weg gericht - Kleine boerderijtjes	- Materialen: afgestemd op omgeving - Bij voorkeur traditionele kapvorm - Bij voorkeur 1 bouwlaag
Erfbeplanting	- Zware erfbeplanting - Boomgaard voor of naast voorhuis - Griefhoutbosjes: Gelderse roos, lijsterbes, meidoorn, sleedoorn, eik, etc. - Hagen: beuk om 'hof' (voortuin) meidoorn, sleedoorn	- Zware erfbeplanting - Handhaven, versterken erfbeplanting

5. Stuwwal Lochem

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Macroreliëf: stuwwal - Bos - Oost- en westhelling: krans van open essen - Perceelrandbeplanting - Wegenstructuur langs de stuwwal	- Geen perceelrandbeplanting in open gebieden
Bebouwing	- Bebouwing aan rand stuwwal - Diverse bouwvormen	- Vervangende bebouwing toegestaan
Erfbeplanting	- Zware erfbeplanting - Bomen: eik, beuk, kastanje, linde - Griefhoutbosjes: Gelderse roos, lijsterbes, meidoorn, sleedoorn, eik, etc. - Hagen: beuk om 'hof' (voortuin) meidoorn, sleedoorn - Boomgaard	- Geen verdichting - Maximaal 2 bouwlagen - Erfbeplanting behouden - Herstellen niet versterken

6. Open broekgebieden

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Vlak en open - Rechte wegenstructuur met (deels) beplanting - Grote, rechte percelen met sloten - Weinig beplanting - Bomen: els, wilg, vuilboom, Gelderse roos, vlier vogelkers	- Openheid behouden - Wegbeplanting - Rechte lijnen - Natte natuur ontwikkelen - Broedvogels beschermen
Bebouwing	- Bebouwing uit jaren '30 en later - Bebouwing met voorkant naar wegzijde - Bebouwing langs wegen gelegen - Hallenhuizen - Diverse bouwvormen vanaf begin 20e eeuw	- Materialen: afgestemd op omgeving - Maximaal 1-2 bouwlagen
Erfbeplanting	- Bomen: populier, wilg, berk, els, es - Hagen: beuk om 'hof' (voortuin) meidoorn, sleedoorn - Windsingels op zuid-west zijde - Boomgaard klein	- Hagen en windsingels versterken - Kleine boomgaarden behouden

7. Kleinschalig Kampenlandschap

	Kenmerken	Uitgangspunten voor ontwikkelingen
Landschap	- Kleinschalig landschap - Microreliëf: eenmansessen en stijlanden - Perceelrandbeplanting - Houtwallen en hakhoutbosjes - Grillige wegenstructuur met beplanting - Vaak grenzend aan beekdalen	- Houtwallen en hakhoutbosjes - Perceelrandbeplanting - Wegbeplanting
Bebouwing	- Hallehuis en afgeleide hallehuizen (Tboerderijen, Krukhuizen) - Verspreide bebouwing - Jonge en grote boerderijen	- Materialen: afstemming op omgeving
Erfbeplanting	- Zware erfbeplanting - Bomen: eik, beuk, kastanje, linde - Hagen: beuk om 'hof' (voortuin) meidoorn, sleedoorn - Griefhoutbosjes: Gelderse roos, lijsterbes, meidoorn, sleedoorn, eik, etc. - Boomgaard voor of naast voorhuis	- Handhaven, versterken traditionele erfbeplanting

BIJLAGE 2, de van kracht zijnde PLANNING POLICY GUIDANCE (PPG) EN PLANNING POLICY STATEMENTS (PPS) (21 november 2007)

De nog geldige PPG's:

- PPG 2: *Green belts*,
- PPG 3: *Housing*,
- PPG 4: *Industrial, Commercial Development and Small Firms*,
- PPG 5: *Simplified Planning Zones*,
- PPG 8: *Telecommunications*
- PPG 10: *Planning and Waste Management*,
- PPG 12: *Development Plans*,
- PPG 13: *Transport*,
- PPG 14: *Development on Unstable Land*,
- PPG 15: *Planning and the Historic Environment*,
- PPG 16: *Archaeology and Planning*,
- PPG 17: *Planning for Open Space, Sport and Recreation*,
- PPG 18: *Enforcing Planning Control*,
- PPG 19: *Outdoor Advertisement Control*,
- PPG 20: *Coastal Planning*,
- PPG 21: *Tourism*,
- PPG 24: *Planning and Noise*.

De nieuw geformuleerde PPS-en zijn:

- PPS 1: *Delivering Sustainable Development*,
- PPS 3: *Housing*,
- PPS 6: *Planning for Town Centres*,
- PPS 7: *Sustainable Development in Rural Areas*,
- PPS 9: *Biodiversity and Geological Conservation*,
- PPS 10: *Planning for sustainable Waste Management*,
- PPS 11: *Regional Spatial Strategies*,
- PPS 12: *Local Development Framework*,
- PPS 22: *Renewable Energy*,
- PPS 23: *Planning and Pollution Control*,
- PPS 25: *Development and Flood Risk*²²⁰.

²²⁰ Communities and Local government, *Planning Policy Statements*, Geraadpleegd op 21 november 2007