

# Landschapsbeleid in Noordwest-Europa

De landen die de Europese Landschapsconventie (ELC) hebben ondertekend, hebben zich verplicht om een landschapsbeleid te voeren volgens het procesmodel van artikel 5 van de conventie:

- kennis van de landschappen: identificatie, analyse en waardering
- definitie van doelstellingen van landschapskwaliteit
- uitvoering van acties in de sfeer van bestemming (bescherming), inrichting en beheer
- monitoring van veranderingen en herdefinitie van doelen en acties.

In aanvulling hierop heeft de Raad van Europa in 2008 aanbevelingen uitgebracht voor een systeem van landschapsplannen en/of –studies als bijdrage aan de ruimtelijke ordening.

In dit artikel geven we een overzicht van ervaringen in een aantal ons omringende landen met de ontwikkeling en uitvoering van landschapsbeleid op nationaal en regionaal niveau. We veronderstellen dat verschillen in landschapsbeleid een stimulans vormen om van elkaar te leren. Het onderzoek is bedoeld om aanbevelingen te ontwikkelen voor de ‘goede praktijk’ van landschapsbeleid in Nederland en is in drie vragen onderverdeeld:

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen kernelementen van landschapsbeleid in de geselecteerde regio’s?
- Hoe wordt kennis over de invulling van het landschapsbeleid in de gebieden verkregen?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gegeven voor een ‘goede praktijk’ van landschapsbeleid in Nederland?

## Aanpak

Met het oog op de vergelijking is de situatie in Vlaanderen (België), Noordrijn-Westfalen (Duitsland), Engeland (Verenigd Koninkrijk), Frankrijk en Nederland systematisch beschreven en geanalyseerd op basis van literatuurstudie en raadpleging van deskundigen. De gevonden verschillen hangen samen met het specifieke karakter van het landschap in de onderzochte landen en met de daar heersende beleid- en planningcultuur. Naast de geconstateerde verschillen zijn er ook overeenkomsten in landschapsproblemen (cultuurlandschappen onder stedelijke druk) en overeenkomsten in planningscultuur tussen deze landen en regio’s. Vanuit een gemeenschappelijke probleemstelling (zoals een duurzame ontwikkeling in levende landschappen) zouden de landen kunnen leren van elkaars ervaringen. Verschillen tussen de gebieden zijn gerelateerd aan het specifieke karakter van het landschap of hangen af van historische en culturele achtergronden.

## Vergelijking van het landschapsbeleid

Het bestendig en consistent onderbouwen van landschapsbeleid via institutionalisering en wetgeving is belangrijk. In de meeste landen zijn grootschalige, bijzondere of waardevolle landschappen en parken aangewezen die via de ruimtelijke ordening worden beschermd tegen stedelijke druk. In Frankrijk geldt dit voor ‘regionale natuurparken’ en in Engeland voor de gebieden van ‘bijzondere schoonheid’. Alleen Vlaanderen heeft geen grootschalige beschermde landschappen. Minder strikt is de bescherming voor kleinschalige, lokale ontwikkelingen, zoals agrarische modernisering en toeristische voor-

*D.M. Wascher,  
G.B.M. Pedrolì en  
R.R.G. Schröder*

*Op het snijvlak van  
landschapsplanning en  
ruimtelijke planning  
heeft Nederland een  
voorloperpositie*

zeningen. In alle landen wordt de afweging binnen de bijzondere landschappen overgelaten aan de regionale overheid. We noemen dit een zachte bescherming.

Strengere vormen van landschapsbescherming zijn de National Parks (Engeland) en de Landschaftsschutzgebiete (Duitsland). National Parks zijn geen natuurreservaten, maar beschermde landschappen met een nationale aansturing. De beschermde landschappen in Duitsland zijn gebaseerd op bindende wetten van de deelstaten. Het zijn vaak kleine gebieden, maar sommige zijn erg groot. In totaal nemen ze bijna een derde van de oppervlakte in beslag. Tenslotte zijn er ‘aandachtsgebieden’ zonder planningsstatus in de vorm van het Duitse Naturpark en het Vlaamse Regionaal landschap. Dit zijn vormen van samenwerking tussen regionale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven rondom het thema duurzame ontwikkeling. Gegeven de Nederlandse beleidscultuur met een voorkeur voor liberale en consensus zoekende benaderingen, lijkt het niet realistisch een landschapsbeleid aan te bevelen dat is gebaseerd op strenge bescherming- en uitvoeringsmaatregelen. De benaderingen in Frankrijk of Vlaanderen lijken meer adequaat vanwege de balans die men daar heeft gevonden tussen het centrale en decentrale niveau.

Wat betreft de kennis van landschappen loopt Engeland voorop met een nationale methode van landschapswaardering. Het proces van karakterisering en waardering van landschappen (Landscape Character Assessment) is een belangrijk politiek instrument. Kaarten en procedures

worden gebruikt bij de ruimtelijke planning en het beheer. In Nederland is juist de wetenschappelijk-technische benadering van de landschapswaardering dominant. Hoewel er uiteenlopende, multidisciplinaire benaderingen zijn ontwikkeld, hebben deze nooit brede nationale erkenning gekregen. De kennisvoorziening is gedecentraliseerd en iedere overheid zoekt zijn eigen methode. Het Nederlandse beleid ziet onderzoek als dienstverlenend en eerder als een ‘markt van mogelijkheden’ dan een inspiratiebron voor langetermijnvisies.

Op het snijvlak van landschapsplanning en ruimtelijke planning heeft Nederland een voorloperpositie. Het ministerie van ruimtelijke ordening speelde – in ieder geval tot voor kort – een bijzondere rol bij het op de agenda zetten van landschappelijke kwesties op nationaal niveau. Zo hebben de Nationale Landschappen via de Nota Ruimte hun beschermde status gekregen. Maar het ontbreken van richtlijnen om de bescherming op regionaal of provinciaal niveau te verankeren, zou wel eens de achilleshiel van deze planning kunnen zijn. Een optie voor Nederland is dus een terugkeer naar sterke verbandingen tussen de planning op nationaal en regionaal niveau. Engeland, Frankrijk en Duitsland kunnen wat dit betreft een interessante inspiratiebron zijn. Het is opmerkelijk dat Engeland en Frankrijk bezig zijn om gedetailleerde richtlijnen en standpunten te ontwikkelen in de geest van de Europese Landschapsconventie. Zo heeft de uitvoeringsdienst ‘Natural England’ recent een programma van activiteiten vastgesteld ter implementatie van de Europese Landschapsconventie. Nederland en Duitsland staan wat dit betreft op achterstand.

## Aspecten van de Europese Landschapsconventie

### Landschapswaardering

Het internationale overzicht (tabel 1) laat zien dat de inzet van een overheidsdienst – in Engeland de toenmalige Countryside Commission – voor een centrale methode van landschapswaardering belangrijk is voor de status en waardering van landschap. Meerdere factoren dragen hieraan bij, zoals waarschijnlijk een culturele affiniteit met het onderwerp landschap (een ‘passie voor landschap’ zogezegd) die door brede lagen van de bevolking werd gedeeld. Ook heeft meegespeeld dat de ‘kaart van landschapskarakteristieken’ is opgetuigd als nationaal ‘kernbeleid’ voor de

regionale identiteit van het landelijk gebied. Een andere succesfactor was de tijdige betrokkenheid van vele belangengroepen bij de definitie van elke landschapskarakteristiek. De wetenschap heeft geen leidende rol gespeeld. In Noordrijn-Westfalen is de landschapstypering een standaard voor deskundigen, maar heeft een lage politieke status. In de ruimtelijke planning wordt ze gebruikt als wetenschappelijke voorbereiding. In Vlaanderen en Frankrijk is landschapskartering in de vorm van ‘atlassen’ vrij recent ingevoerd. Het is nog onduidelijk hoe deze doorwerken in de ruimtelijke planning. In Frankrijk is er geen gecentraliseerde methode. De Engelse kaart van ‘karakteristieke landschappen’ lijkt dus het meest belovend model voor Nederland.

| Land                | Klassificatie   | Attribuut  | Sterkte   | Zwakte                                      |
|---------------------|---|--|---|---|
| Nederland           | Landschapstypen<br>Landschapskarakter<br>fysisch-geografische regio's | 9 hoofdtypen<br>21 subtypen<br>19 groepen<br>167 gebieden<br>11 unieke typen | Wetenschappelijke variatie,<br>probleemspecifiek<br>Technische instrumenten,<br>lage politieke status,<br>gebrekkige integratie |   |
| Noordrijn-Westfalen | Natuurlijke landschappen<br>Landschapstypen                           | 77 eenheden<br>30 hoofd typen<br>850 sub-eenheden                            | Gevestigde standaard<br>nieuwe gedetailleerde typologie,  | Statisch,<br>lage politieke status          |
| Engeland            | Landschapskarakteristieken<br>Landschaps typologie                    | 159 karakteristieke gebieden<br>587 typen landelijk gebied                   | Participatie belangen,<br>national gevestigd  | Niet wettelijk bindend                      |
| Vlaanderen          | Landschap Atlas (erfgoed)   | 515 relict zones<br>381 anker plaatsen,<br>544 lijnen, 4607 puntelementen    | Erfgoedlandschappen,<br>geaccepteerd door planners en politici  | Sectoraal erfgoed,<br>geen brede bekendheid |
| Frankrijk           | Landschap Atlassen van alle départements                              | Landschappelijke eenheden, structuren en elementen                           | Basis voor landschapsplannen  | Technische instrumenten                     |

*Tabel 1. Sterke en zwakke punten van landschapskartering (classificatie en kaart) in Nederland, Duitsland, Engeland, Vlaanderen en Frankrijk*

### *Gebiedsgericht landschapsbeleid*

Voor het beheer van landschappen zijn in alle landen de regionale overheden verantwoordelijk. In Engeland, Frankrijk en Vlaanderen bestaan wettelijke voorschriften en gedetailleerde richtlijnen voor de beheerorganisatie en managementplannen voor beschermde landschappen.

In Duitsland en Nederland hebben de regio's veel meer vrijheid.

De implementatie van de Nederlandse Nationale Landschappen zou kunnen leren van de verwante beschermde gebieden, zowel in Frankrijk (Parcs Naturels Régionaux) als in Engeland (Areas of Outstanding Natural Beauty). Het betreft vooral de instelling van een gebiedsorganisatie met een begeleidende en dienstverlenende taak voor lokale overheden en lokale maatschappelijke organisaties.

Ook voorbeeldig is de voorbereiding van een Noordrijn-Westfalen in de vorm van een 'contract met lokale overheden op basis van een 'beheer- en ontwikkelingsplan' voor ongeveer 10 jaar.

### *Landschapsplan als instrument van generiek landschapsbeleid*

In alle landen zijn lokale overheden verplicht om plannen van ruimtelijke ordening te maken. Deze plannen zouden weliswaar integraal moeten zijn, maar in de praktijk concentreren ze zich op bebouwing en grootschalige ingrepen. Ook is het overal gebruikelijk om voor 'bijzondere' landschappen plannen te maken voor het management. Maar wat gebeurt er in 'gewone' landschappen? Alleen in Duitsland, Frankrijk en Nederland worden lokale overheden gestimuleerd om een

*Tabel 2. Sterke en zwakke punten van (integrale) ruimtelijke plannen en landschapsplannen in Nederland, Duitsland, Engeland, Vlaanderen en Frankrijk*

| <b>Land</b>         | <b>Ruimtelijke planning</b>   | <b>Lokaal/regionaal landschapsplan</b>                                      | <b>Sterkte</b>  | <b>Zwakte</b>   |
|---------------------|---|---|---|---|
| Nederland           | Nationale ruimtelijke strategie (Nota Ruimte)   | Landschapsontwikkelingsplan<br>Regionale ruimtelijke strategie (Streekplan) | Balans van bescherming ontwikkeling   | Matige bescherming 'Verrommeling'                                       |
| Noordrijn-Westfalen | Nationale ruimtelijk ontwikkelingsplan<br>Deelstaat ruimtelijk ontwikkelingsplan<br>Deelstaat Landschapsprogramma | Landschapskaderplan<br>Landschapsplan<br>Regionale ruimtelijke strategie    | Integratie van ruimtelijke en landschapsplanning.<br>Landschapsplan is bindend in Noordrijn-Westfalen | Trage, bureaucratische besluitvorming.<br>Grote invloed lokale politici |
| Engeland            | Nationale wet voor stad en platteland<br>Nationale richtlijnen  | Regionale ruimtelijke strategie   |   |   |
| Vlaanderen          | Deelstaat ruimtelijke structuur planning  | Regionale ruimtelijke strategie   |   |   |
| France              | Nationale ruimtelijke strategie (Coherentie schema)   | Regionale ruimtelijke strategie Landschapsplan (regionaal, lokaal)          | Bewustwording van kwaliteitsvraagstukken  | Weinig integratie van planningsvormen                                   |

'landschapsplan' te maken in aanvulling op de ruimtelijke planning (tabel 2). Zo'n plan dient als instrument van visievorming (met name kwaliteitsdoelstellingen) en van programmering van de beleidsuitvoering. In Duitsland is het landschapsplan een verplichte planvorm die nauw is verweven met de ruimtelijke ordening. In Noordrijn-Westfalen kan een landschapsplan ook beschermende maatregelen bevatten en krijgt daarmee de status van een bindend ruimtelijk ordeningsplan. In Frankrijk en Nederland is het landschapsplan een vrijwillige planvorm die in de praktijk wordt toegepast door lokale overheden met hoge landschappelijke of 'groene' ambities.

De Nederlandse Landschapsontwikkelingsplannen (LOP's) zouden kunnen leren van de sturingsmodellen (als een mix van voorschriften en stimulanzen) die in Duitsland en Frankrijk worden toegepast. Maar ook Engelse kennisbasis van landschapskartering kan een verrijking van de LOP-benadering zijn.

