

# **Informatie met inspiratie**

## **Aanbevelingen voor communicatie van het rijk met gemeenten en waterschappen over Nationale Landschappen**

Hans Leneman  
Sandra van der Kroon  
Greet Overbeek  
Ronald de Graaff

Projectcode 20427

Maart 2007

Rapport 7.07.02

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Informatie met inspiratie; Aanbevelingen voor communicatie van het rijk met gemeenten en waterschappen over Nationale Landschappen  
Leneman, H., S. van der Kroon, G. Overbeek, R. de Graaff  
Den Haag, LEI, 2007  
Rapport 7.07.02; ISBN/EAN: 978-90-8615-142-4; Prijs € 10 (inclusief 6% BTW); 43 p., fig., tab., bijl.

Dit rapport gaat in op de vraag hoe communicatie en voorlichting over Nationale Landschappen ingezet moeten worden in de richting van gemeenten en waterschappen, om de doelen van het Rijk te realiseren. Via 27 gesprekken in zes verschillende Nationale Landschappen is een beeld verkregen van de ambities en verwachtingen rond Nationale Landschappen die bij deze actoren leven. De beelden en verwachtingen van gemeenten lopen uiteen, wat onder meer samenhangt met de ervaringen die ze hebben met ander gebiedsgericht beleid, terwijl bij waterschappen het beeld van een ‘aanverwant belang’ overheerst. Het Rijk zou in zijn communicatie de achtergronden en algemene boodschap van Nationale Landschappen moeten overbrengen, en daarbij kunnen inspelen op aanwezig draagvlak in gebieden. Naar gemeenten toe zou het Rijk vooral een informerende communicatiestrategie kunnen hanteren, terwijl waterschappen daarnaast een inspirerende strategie vragen.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponneerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

This report focuses on the question how the Dutch national government should use communication and information on National Landscapes, aimed at municipalities and district water boards. Consequently, twenty-seven representatives of municipalities and district water boards were asked to sketch their picture on National Landscapes, as well as their ambitions and expectations. Pictures and expectations differ widely amongst municipalities, and are related to their experiences with regional policy. The district water boards indicate that National Landscapes are a minor concern.

In its communication activities, the Dutch national government should convey backgrounds and the message of National Landscapes. Moreover, it could capitalise on the social basis in those regions. The national government should approach municipalities mainly to inform them. District water boards demand a more inspiring position from the national government.

# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	11
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding en probleemstelling	13
1.2 Centrale vraag	14
1.3 Aanpak en afbakening	14
<b>2. Communicatie en beleid</b>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Veranderend beleid, veranderend bestuur	16
2.3 Strategieën voor overheidscommunicatie	18
2.4 Communicatie en het beleidsproces	20
<b>3. Signalen van gemeenten en waterschappen</b>	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Beelden, plannen en activiteiten van gemeenten	25
3.3 Beelden, plannen en activiteiten van waterschappen	27
<b>4. Analyse: gemeenten, waterschappen en rijk in het communicatiespectrum</b>	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Het rijksbeleid	29
4.3 Gemeenten	30
4.4 Waterschappen	32
4.5 Interactiepatronen met gemeenten en waterschappen	32

	Blz.
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b>	34
5.1 Conclusies	34
5.2 Aanbevelingen	35
<b>Literatuur</b>	37
<b>Bijlagen</b>	
1. Interviews van augustus 2005 tot januari 2006	39
2. Nationale Landschappen nieuw beleid?	41

## Woord vooraf

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe landschapsbeleid zijn de twintig Nationale Landschappen. Provincies, gemeenten, waterschappen, burgers en ondernemers kunnen met hun initiatieven deze Landschappen verder vormen. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de regierol bij het beleid voor de Nationale Landschappen bij de provincies gelegd.

Daarnaast zijn ook gemeenten en waterschappen belangrijk voor het slagen van dit beleid. In dat licht doet dit rapport aanbevelingen voor de communicatie en voorlichting van het rijk naar gemeenten en waterschappen ten aanzien van het Nationale Landschappen beleid.

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het cluster 'Ecologische Hoofdstructuur', thema Landschap van beleidsondersteunend onderzoek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en is begeleid door Marjo Kornman, Sandra Greeuw, Joost van der Linden, Wieke Galama en Hans van de Heuvel (Directie Natuur). De interviews in het kader van de casestudies zijn uitgevoerd van augustus 2005 tot januari 2006. De analyse is uitgevoerd eind 2006. De kennis over Nationale Landschappen is bij de gemeenten en waterschappen sindsdien groter geworden, maar dat heeft naar verwachting geen gevolgen voor de aanbevelingen.

Het onderzoeksteam bestond uit Sandra van der Kroon, Greet Overbeek, Ronald de Graaff en Hans Leneman (projectleiding).

Het onderzoeksteam is dank verschuldigd aan alle informanten uit de casestudies. Een speciaal woord van dank gaat uit naar de leden van de werkgroep communicatie Nationale Landschappen, beleidsmedewerkers van de Directie Regionale Zaken van het ministerie van LNV en naar provinciale contactpersonen. Allen vervulden zij in de voorbereiding van de gesprekken met gemeenten en waterschappen een cruciale rol.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' with a vertical line through it and a horizontal line at the top, followed by a few smaller strokes.

Dr. J.C. Blom  
Algemeen Directeur LEI B.V.



## Samenvatting

Twintig Nationale Landschappen vormen in de *Nota Ruimte* een antwoord op de verrommeling en versnippering van het landschap in ons land. Verder betekent de *Nota Ruimte* ook een veranderde sturing van de ruimtelijke ordening, waarbij de regierol bij het beleid voor de Nationale Landschappen verschuift van het rijk naar de provincies. Samenspel tussen burgers, bedrijfsleven, overheden en andere maatschappelijk partijen is nodig en daarom zijn onder andere gemeenten en waterschappen doelgroepen van communicatie en voorlichting door het rijk over de Nationale Landschappen. Dit onderzoek belicht de vraag op welke wijze communicatie en voorlichting naar gemeenten en waterschappen ingezet moet worden, om de doelen van het rijk te realiseren.

Voor het beantwoorden van de vraag zijn gesprekken gehouden met gemeenten en waterschappen in zes Nationale Landschappen: Graafschap, Groene Woud, Zuidwest-Zeeland, Laag Holland, het Rivierengebied en de IJsseldelta. Bij de keuze van deze Landschappen spelen inhoudelijke en procesmatige overwegingen een rol. Inhoudelijk betreft dit de redenen waarom landschappen een kwaliteitsimpuls verdienen. Procesmatig is gekeken in hoeverre in het verleden gebiedsgerichte samenwerking gestimuleerd is.

Deze gesprekken zijn geanalyseerd aan de hand van twee theorieën uit de literatuur over de communicatie van overheden. Het communicatiekruispunt (Van Ruler, 1998) geeft de strategieën die overheden kunnen inzetten om de communicatie met haar doelgroepen vorm te geven. Hierbinnen wordt ten eerste eenrichtings- en tweerichtingsverkeer onderscheiden, en ten tweede bekendmaking en beïnvloeding. Het communicatiespectrum (Gehrels et al., 2004) is een vereenvoudigde weergave van het werkelijke proces van beleidsvorming. Per fase in de beleidsvorming verschillen de rollen van de overheid en de rol van de burger en andere actoren (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties), de communicatiestrategie, kernvragen en de kernboodschap, communicatiemiddelen en -kanalen en ten slotte de interactiepatronen.

Uit het onderzoek blijkt dat beelden en verwachtingen van gemeenten bij Nationale Landschappen nogal uiteenlopen, onder meer samenhangend met de ervaringen die men met ander gebiedsgericht beleid heeft. Gemeenten verwachten dat het rijk meer informatie over de achtergronden van de keuze

geeft en vragen soms om een visie van het rijk. Gemeenten in enkele Nationale Landschappen houden gelijke tred met beleidsontwikkelingen bij het rijk, anderen liggen juist 'achter'. Acties van het rijk zijn nu vooral gericht op de beleids- en besluitvorming en gemeenten hebben in dit stadium behoefte aan informatie over de consequenties van de aanwijzing tot Nationaal Landschap. Acties van het rijk gericht op handhaving komen ook voor, en beïnvloeden de beeldvorming bij gemeenten over de Nationale Landschappen negatief.

Ook waterschappen hebben duidelijk verschillende beelden en verwachtingen van Nationale Landschappen met als belangrijkste beeld een 'aanverwant belang'. Men zoekt nog naar de potentiële rol binnen Nationale Landschappen maar is soms ook heel actief voor het Nationale Landschap. Net zoals gemeenten willen ook waterschappen dat het rijk haar agenda uitlegt, ze moeten voor een deel nog geïnspireerd worden.

Het rijk kan zijn beleid voor Nationale Landschappen versterken door in haar communicatie naar gemeenten en waterschappen de achtergronden en algemene boodschap van het beleid te benadrukken en in te spelen op het aanwezige draagvlak voor samenwerking in de gebieden. De communicatie van het rijk met gemeenten en waterschappen moet informeren, en met waterschappen ook inspireren.

# Summary

## Information with inspiration

New spatial policy in the Netherlands includes twenty National Landscapes. These landscapes are meant to stop fragmentation and landscape clutter, and to preserve and strengthen landscape quality. This new policy also includes a new division of roles in spatial planning; provinces become responsible for the policy on National Landscapes. Cooperation between citizens, business community, local government and other stakeholders is necessary. Therefore, municipalities and district water boards are target groups of communication and information activities of the Dutch national government. This research focuses on the question how the Dutch national government should use communication and information on National Landscapes, aimed at municipalities and district water boards.

Employees of municipalities and district water boards were interviewed to answer this question. Interviews were conducted in six different National Landscapes: Graafschap, Groene Woud, Zuidwest-Zeeland, Laag Holland, Rivierengebied and IJsseldelta. These six landscapes were selected using criteria of the landscape (why does this landscape need special attention?) and of the processes in the region (has there been any stimulation on regional cooperation?)

The interviews were analysed using two theories from literature on government communication. The communication grid (Van Ruler, 1998) provides strategies, which can be applied by governments to communicate with their target groups. It distinguishes controlled one-way and two-way communication, combined with denotation or connotation. The communication spectrum (Gehrels et al., 2004) is a simplified reproduction of the process of policy making. Each phase in this process has its own characteristics with respect to the role of the government and of other stakeholders, the strategy of communication, key questions and key messages, means and channels of communication and patterns of interaction.

Pictures and expectations differ widely amongst municipalities, and are related to their experiences with regional policy. Municipalities expect the national government to provide more information on the choice of their specific National Landscape. Sometimes, they even expect a view. In some National

Landscapes, municipal policy on landscape is lagging behind; in other landscapes this policy is comparable to the national policy. At the moment, the national government's actions are aiming at policy-making and decision-making and therefore municipalities demand information on the consequences of their National Landscape. Sometimes, the national government's actions are also meant to uphold the new policy; such actions help to create a negative image among municipalities.

District water boards also have different expectations related to National Landscapes and they indicate that National Landscapes are a minor concern. Generally, they are still looking for a potential part, but some water boards take a very active part in their landscape. District water boards also demand more information on the national government's agenda and they need to be inspired.

In its communication activities, the Dutch national government should convey backgrounds and the message of National Landscapes. Moreover, it could capitalise on the social basis in those regions. The national government should approach municipalities mainly to inform them. District water boards demand a more inspiring position from the national government.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

'Ruimte voor Ontwikkeling' is het motto van de *Nota Ruimte*, de visie van het vorige kabinet op de ruimtelijke ontwikkelingen in de toekomstige decennia. Deze visie heeft als doel 'een versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland, bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en borging van de veiligheid'.

Landschap in ons land, zo signaleert de *Nota*, verrommelt en versnipperd door de aanleg van infrastructuur, intensivering van de landbouw en verstedelijking. Hierdoor dreigen internationaal zeldzame en voor ons land kenmerkende natuur-, landschaps-, en cultuurhistorische waarden in het gedrang te komen. Als een antwoord op deze bedreiging introduceert de *Nota Ruimte* twintig Nationale Landschappen; dit zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van Nationale Landschappen moeten behouden blijven, duurzaam beheerd en waar mogelijk worden versterkt. In samenhang hiermee zal de toeristisch-recreatieve betekenis moeten toenemen (*Nota Ruimte*, 2005).

Naast een visie op de ruimtelijke ontwikkeling bevat de *Nota Ruimte* ook een visie op de sturing van de ruimtelijke ordening. Het accent verschuift naar sturing op hoofdlijnen. Het rijk wil meer 'zorgen voor' en minder 'zorgen dat'. Samenspel tussen overheden, burgers, bedrijfsleven en andere maatschappelijke partijen is nodig om problemen effectief te kunnen aanpakken. Daarom verschuift de regierol bij het beleid voor de Nationale Landschappen (en het landelijk gebied in het algemeen) van het rijk naar de provincies. Tegelijkertijd erkent het rijk haar specifieke verantwoordelijkheden.

Nationale Landschappen kunnen een antwoord vormen op verrommeling en versnippering als de verschillende partijen in de landschappen samenwerken. In het onderzoek van Overbeek et al. (2006) is onderzocht welke mogelijkheden landeigenaren hebben om Nationale Landschappen te verstrekken. Andere spelers in Nationale Landschappen zijn onder meer gemeenten

en waterschappen. Ze tonen wel belangstelling voor Nationale Landschappen, gezien hun deelname aan de startconferentie in Edam in februari 2005. Dat kan mogelijk wijzen op een informatiebehoefte. Niet precies duidelijk is aan welke informatie ze precies behoefte hebben.

Daarom zijn gemeenten en waterschappen twee doelgroepen in het beleid van het ministerie van LNV. Onder meer een communicatie- en voorlichtingsstrategie is onderdeel van dit beleid en het ministerie zoekt naar manieren om deze strategie vorm te geven. De communicatie is tot het uitbrengen van de *Nota Ruimte* minimaal geweest, maar vanaf het voorjaar 2005 op gang gekomen. De aftrap van (de communicatie over) het Nationale Landschappenbeleid was de genoemde startconferentie in Edam.

## **1.2 Centrale vraag**

Gemeenten en waterschappen zijn een doelgroep van communicatie en voorlichting door het rijk over de Nationale Landschappen. Het is vooral de vraag op welke wijze communicatie en voorlichting met gemeenten en waterschappen ingezet moet worden, om het de doelen van het rijk te realiseren. De centrale vraag in dit onderzoek is dan ook:

'Hoe kan het rijk communicatie en voorlichting met gemeenten en waterschappen over Nationale Landschappen zo effectief mogelijk inzetten?'

## **1.3 Aanpak en afbakening**

De bovenstaande vraag beantwoorden we aan de hand van een inventarisatie van de wensen van gemeenten en waterschappen ten aanzien van communicatie en voorlichting over Nationale Landschappen. Hierin staan onder andere de beelden centraal die gemeenten en waterschappen hebben bij Nationale Landschappen, zoals een verschuiving van verantwoordelijkheden tussen rijk, provincies en gemeenten, samenwerking met verschillende actoren, het ontwikkelen met kwaliteit (het landschap moet positief ontwikkeld worden) en het werken aan draagvlak. Ook de ambities en plannen van de gemeenten en waterschappen passeren de revue. Dit alles is samengevat in hoofdstuk 3.

We analyseren de informatie aan de hand van een kader over communicatie en overheidsbeleid. Dit kader wordt in hoofdstuk 2 gepresenteerd en de analyse staat in het vierde hoofdstuk. Deze analyse leidt tot aanbevelingen

voor de communicatie en voorlichting van LNV met gemeenten en waterschappen ten aanzien van het beleid rond de Nationale Landschappen (hoofdstuk 5). Deze aanbevelingen bevatten de essentiële elementen c.q. kritische succesfactoren die niet mogen ontbreken in de communicatie-inspanningen van LNV, vanuit het besef wat met communicatie en voorlichting wel en niet te bereiken is.

Dit onderzoek heeft geen communicatieplan als resultaat, maar strategische aanbevelingen, die als input voor dit plan kunnen worden gebruikt. Met strategische bedoelen we hier aanbevelingen over de manieren waarop communicatie en voorlichting naar gemeenten en waterschappen (ter ondersteuning van beleid rond Nationale Landschappen) ingezet kunnen worden, en over de koppeling met de beleidscyclus rond de Nationale Landschappen. Tactische aspecten van de communicatie en voorlichting, meer praktisch van aard, komen niet aan de orde.

De inhoudelijke kant van het beleid (kernkwaliteiten, natuur, landschap, cultuurhistorie) zal niet op de voorgrond staan in dit rapport, tenzij dit cruciaal is voor het begrip van resultaten en aanbevelingen.

## 2. Communicatie en beleid

### 2.1 Inleiding

Communicatie is sinds de jaren zeventig en tachtig een niet meer weg te denken onderdeel van het beleidsproces. Werd communicatie aanvankelijk vooral gebruikt als middel om betrokkenen te informeren over de resultaten van de beleidsvorming, nu is communicatie een inherent onderdeel van het beleid (Gehrels et al., 2004).

Dit onderzoek is gericht op aanbevelingen voor de communicatie en voorlichting ter ondersteuning van het beleid rond de Nationale Landschappen van het rijk. Specifiek richt het onderzoek zich op gemeenten en waterschappen als doelgroep. Dit hoofdstuk schetst een kader waarmee de verzamelde informatie bij gemeenten en waterschappen, die in het volgende hoofdstuk te vinden is, wordt geanalyseerd. De analyse zelf is in hoofdstuk 4 terug te vinden.

We schetsen het kader tegen de achtergrond van veranderende sturingsmechanismen die in de *Nota Ruimte* zijn beschreven. Paragraaf 2.2 gaat dieper op deze veranderingen in en vormt zo een inleiding op de beschrijving van de strategieën die een overheid heeft om over haar beleid te communiceren (paragraaf 2.3). Deze strategieën worden in de laatste paragraaf (2.4) verbonden met verschillende fasen in het beleidsproces.

### 2.2 Veranderend beleid, veranderend bestuur

Zoals in het eerste hoofdstuk al is aangestipt verschuift de regierol bij het beleid voor de Nationale Landschappen (en het landelijk gebied in het algemeen) van het rijk naar de provincies. Dit is een van de hoofdlijnen uit de *Nota Ruimte*. Het beleid voor het platteland is verder uitgewerkt in de *Agenda Vitaal Platteland* uit 2004. Een leefbaar platteland en een vitale en duurzame agrarische sector staan centraal. Dat betekent onder andere een bloeiende economie, een gezond functionerend ecosysteem en een aantrekkelijk landschap.



In het tegelijkertijd gepresenteerde *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland* geeft het kabinet een overzicht van de rijksinzet van de ministeries van LNV, VROM en V&W voor het platteland. De rol van de verschillende overheden wordt verder toegelicht. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en toetst op het resultaat. Binnen die hoofdlijnen voeren de provincies vervolgens de regie bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid. Zij kiezen voor gebieden, activiteiten en projecten. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincie en rijk wordt vormgegeven via uitvoeringsprogramma's en -contracten en gebiedsprogramma's.

Deze nieuwe aanpak betekent een breuk met het verleden. Toen bemoeide het rijk zich nog tot op projectniveau met gebiedsprocessen. Het is ook een verzwaring van de taak van de provincies. Zij moeten veel scherper dan voorheen aantonen welke prestaties zij leveren en aan welke doelen deze prestaties bijdragen (Boonstra en Neven, 2005).

De verschuivingen in de verhoudingen tussen rijk en provincie rond gebiedsgericht beleid hangen samen met een bredere trend in tal van beleidsterreinen: van 'government' naar 'governance'. 'Government' beschrijft de situatie met een centrale overheid, die stuurt en die ook grotendeels verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid. 'Governance' is een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken (Boonstra en Neven, 2005).

Deze veranderende verhoudingen komen voort uit het besef, dat de overheid niet langer maatschappelijke problemen alleen, dan wel in beslotenheid van 'groene front'-achtige structuren kan oplossen. Ze treedt daarom steeds vaker op als onderhandelaar in of als facilitator van beleidsprocessen waarin uiteenlopende actoren een rol spelen. Beleid is daarmee niet langer een van bovenop opgelegd plan, maar een open, complex en interactief proces waarin verschillende publieke en private actoren deelnemen, problemen oplossen en naar gezamenlijke oplossingen streven. De overheid geeft daarmee macht en bevoegdheden uit handen ten gunste van markt en civiele samenleving. Andersom eisen bedrijven, burgers en belangengroepen, vaak uit onvrede met het optreden van de overheid, deze eigen rol en verantwoordelijkheid ook op.

'Governance' leidt verder tot toenemende wisselwerking tussen bestuurlijke schaalniveaus van gemeente, provincie, rijk en Europa. Deze bestuursniveaus worden steeds meer gedwongen samen te werken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Elk van deze bestuurslagen hanteert eigen regels en brengt een eigen probleemdefinitie mee in het besluitvormingsproces. Dat betekent dat 'lagere' overheden niet klakkeloos beleid van 'hogere'

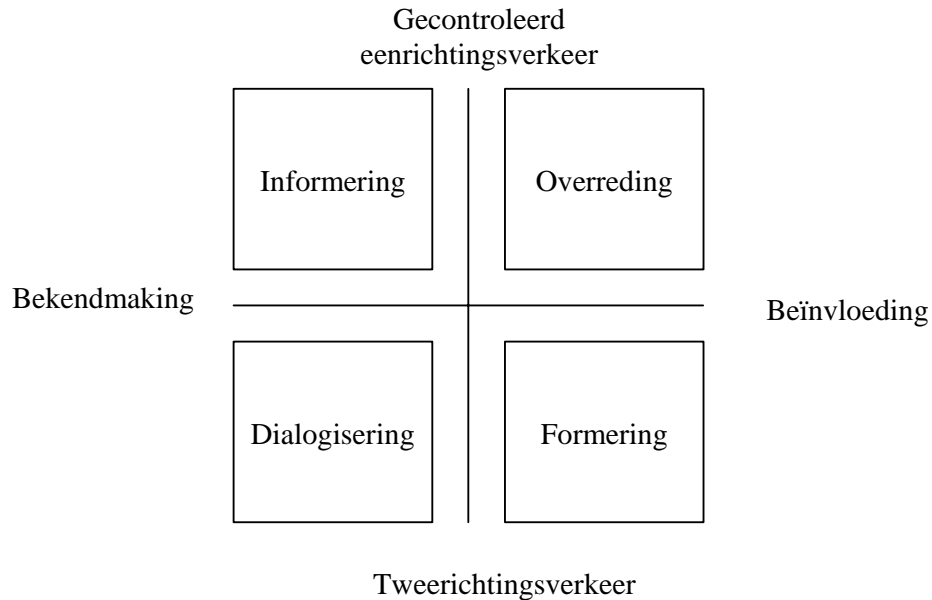
overheden uitvoeren en dat 'hogere' overheden ook inbreng kunnen verwachten van 'lagere' overheden bij besluitvorming die hen aangaat. Op ieder bestuursniveau zijn weer diverse private en publieke actoren en coalities actief. 'Governance' is daarmee in toenemende mate een multi-actor én een multi-level proces.

De verschuiving van 'government' naar 'governance' heeft een aantal belangrijke consequenties. Doordat actoren van verschillend plumeau deelnemen aan beleidsprocessen neemt ook de diversiteit aan inzichten en belangen toe. Dit betekent dat het openbaar bestuur steeds meer onder condities van onzekerheid en dynamiek opereert en dat de uitkomsten van beleidsprocessen in hoge mate onvoorspelbaar zijn. Verder staan hiërarchische structuren onder druk. Vast verankerde gezagsverhoudingen maken plaats voor erkenning van wederzijdse afhankelijkheid. Verhoudingen worden onderdeel van een continu proces van onderhandelen.

### **2.3 Strategieën voor overheidscommunicatie**

Uit voorgaande paragraaf blijkt dat in het beleidsproces een toenemend aantal actoren in verschillende rollen is vertegenwoordigd en dit heeft gevolgen voor de overheidscommunicatie. Voordat we ingaan op deze gevolgen, gaan we eerst in op de strategieën die de overheid in het algemeen ter beschikking staan om de communicatie met haar doelgroepen vorm te geven. Het communicatiekruispunt van Van Ruler (1998) is ons hierbij behulpzaam (figuur 2.1).

In het communicatiekruispunt maakt Van Ruler ten eerste onderscheid tussen eenrichtingsverkeer en tweerichtingsverkeer (verticale as) en ten tweede tussen bekendmaking en beïnvloeding (horizontale as). Het onderscheid tussen eenrichtingsverkeer en tweerichtingsverkeer betreft de aanwezige *beleidsruimte*. Als er beleidsruimte is, kunnen beide partijen bepaalde zaken aan elkaar bekend maken en/of elkaar beïnvloeden. Het initiatief kan van beide kanten komen: tweerichtingsverkeer. Als er geen beleidsruimte is, dat wil zeggen, het beleidsdoel staat al vast, dan is er één partij die de ander wil beïnvloeden. Het initiatief gaat dus ook van die partij uit: eenrichtingsverkeer. Van Ruler (1998) voegt er het woord 'gecontroleerd' aan toe, omdat er in geval van eenrichtingsverkeer vaak sprake is van een autonome informatiestroom van de ene naar de andere partij. Deze laatste kan slechts reageren op de informatie die van de eerste partij is ontvangen.



*Figuur 2.1 Het Communicatiekruispunt*  
Bron: Van Ruler (1998, p. 77).

Het communicatiekruispunt levert vier basisstrategieën voor communicatie van de overheid met haar doelgroepen op.

1. *Informering*

Het kwadrant van (gecontroleerd) eenrichtingsverkeer en bekendmaking levert de basisstrategie *informering* op. Bij informering ligt het accent op het voorzien van informatie over wet- en regelgeving en over allerlei faciliteiten die de overheid biedt. Aan de doelgroep zelf wordt overgelaten wat ze met de informatie doet: een mening vormen, een keuze maken, een gedrag volhouden of andere gewoonten vormen (zie bijvoorbeeld Folbert et al., 2001). Binnen de voorlichtingskunde wordt het ook wel omschreven als 'hulp bij menings- en besluitvorming' (Van Ruler, 1998). Eén van de voorbeelden van deze strategie is de bekendmaking van de 'Openstelling Aanvraagperiode Regeling Draagvlak Natuur' via het Internet. Stichtingen en Verenigingen kunnen in aanmerking komen voor subsidie voor projecten en/of programma's, mits zij voldoen aan bepaalde doelstellingen en voorwaarden. Zij hebben zelf geen invloed (gehad) op de inhoud van deze doelstellingen en voorwaarden.

## 2. *Overreding*

Het kwadrant van (gecontroleerd) eenrichtingsverkeer en beïnvloeding levert de basisstrategie *overreding* op. Het principe van de overredende strategie is dat de overheid bepaalt waar hij/zij 'de doelgroep wil hebben', dat is meestal in het algemeen belang of in het belang van die doelgroep. De overheid tracht dit via educatieve c.q. persuasieve methodieken te bewerkstelligen. Het overreden van het publiek tijdens de voorlichtings- en promotiecampagne 'Biologisch, eigenlijk heel logisch' van de Taskforce Marktontwikkeling Biologische Landbouw is een voorbeeld van de persuasieve methodiek. De educatieve methodiek zien we vooral terug in bijvoorbeeld trainingen, adviezen, projecten en onderwijsmaterialen op het gebied van duurzaamheid die de Vereniging voor Natuur en Milieu-educatie aanbiedt, evenals in de cursussen die opgezet zijn in het kader van het beleid rondom de Waardevolle Cultuur Landschappen (Pleijte et al., 2000).

## 3. *Dialogisering*

Het kwadrant van tweerichtingsverkeer en bekendmaking levert de basisstrategie *dialogisering* op. Een voorbeeld hiervan vormt het in samenspraak met belanghebbenden ontwikkelen van beleid, of in kleine kring bepaalde problemen in kaart brengen en mogelijke oplossingen verzamelen. Deze activiteiten zien we terugkomen in gebiedsgerichte processen (WCL), waarbij stakeholders ervaringen uit gebieden uitwisselen en van elkaar leren.

## 4. *Formering*

Het kwadrant van tweerichtingsverkeer en beïnvloeding levert de basisstrategie *formering* op. Deze strategie kan de overheid vooral inzetten wanneer er conflicterende belangen zijn omgegaan moet worden met tegenstrevende partijen, als er belangrijke beslissingen genomen moeten worden, en in tijden van crisis. De Reconstructie is een bekend voorbeeld waarbij deze strategie veelvuldig ingezet wordt. Verschillende stakeholders met vaak tegengestelde belangen (natuur, recreatie, landbouw) voeren overleg en nemen beslissingen over onder andere de bestemming van gebieden.

## **2.4 Communicatie en het beleidsproces**

Zoals gezegd heeft een toenemend aantal actoren in verschillende rollen gevolgen voor de huidige overheidscommunicatie. De belangrijkste daarvan is

de vervlechting van inhoud, proces en communicatie. In een poging greep te krijgen op die ontwikkeling, hebben Gehrels et al. (2004) het beleidsproces geordend, de consequenties voor communicatie beschreven en de samenhang helder gemaakt in het Communicatiespectrum (schema 2.1). Het is een vereenvoudigde weergave van het werkelijke proces van beleidsvorming.

Gehrels et al. (2004) onderscheiden zeven fasen in het beleidsproces: agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, planvorming, uitvoering, gebruik en handhaving. Deze fasen hebben allen hun eigen communicatieve kenmerken: per fase verschillen de rollen van de overheid en de rol van de burger en andere actoren (bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties), de communicatiestrategie, kernvragen en de kernboodschap, communicatiemiddelen en -kanalen en tenslotte de interactiepatronen. Ten behoeve van dit rapport hebben wij het oorspronkelijke Communicatiespectrum licht vereenvoudigd.

In theorie doorloopt een thema de fasen van links naar rechts, van agendering tot handhaving. Echter, in de praktijk verloopt het beleidsproces vooral als een cyclisch proces: twee stappen vooruit, één terug; ook het tempo waarin de fasen elkaar opvolgen kan enorm verschillen.

Elke beleidsfase in het communicatiespectrum zoals hierboven beschreven kent zijn eigen dynamiek en dominantie wat interactiepatronen betreft. Interactiepatronen geven aan hoe de formele communicatierichtingen zijn tussen overheid en belanghebbenden. De agendavorming is een bottom-up proces. Onderwerpen verschijnen op de agenda door bepaalde krachten in de maatschappij. De beleidsvorming bestaat uit loops van horizontale en verticale, top-down- en bottom-up-processen. De vier communicatiestrategieën komen hier - afhankelijk van de verloop van het beleidsvormingsproces - in voor. De communicatie over de besluitvorming is vaak top-down (informeren). De planvorming is soms een interactieve fase met veel inbreng van belanghebbende partijen, soms de fase van de 'ambachtelijke invulling' (top-down). In de fasen van uitvoering, gebruik en handhaving is de boodschap minder politiek en meer gericht op promotie, profilering of het aanzetten tot bepaald gedrag. De strategieën informering en overreding domineren in deze fasen. Vanzelfsprekend is de werkelijkheid zeer complex en hangt de mate waarin bepaalde interactiepatronen voorkomen per fase onder andere af van externe factoren waar niet altijd invloed op uit te oefenen is.

<i>Beleidscyclus</i>	<i>Agenda- vorming</i>	<i>Beleids- vorming</i>	<i>Besluit- vorming</i>	<i>Plan- vorming</i>	<i>Uitvoe- ring</i>	<i>Gebruik</i>	<i>Handhaving</i>
<i>Rol overheid</i>	Inspirerend	Regisserend of faciliterend	Normerend	Aan- sturend	Organi- serend	Dienst- verlenend	Controlerend
<i>Rol burger/ andere actoren</i>	Kiezer	Coproducent (professional/ expert)	Onderdaan	Coproducent (professional/ expert)	Onderdaan of klant	Klant	Onderdaan
<i>Communicatie- strategie</i>	Agenda- setting Awareness	IB a) Participatie	Informer over besluit- vorming	Concre- tiseren	Verantwoor- ding door voorlichting	Producten en dienst- marketing	Instructies en voorschriften
<i>Inhoud/ boodschap</i>	Waarom? (nut, noodzaak, ambitie)	Waarom? Hoe kunnen wij dit doen?	Discussie over hoe? En: dat gaan we doen!	Hoe geven we het be- sluit vorm?	Wie? Waar? Wanneer?	Hoe doe ik dit? (Welk formulier)	Daarom doen we dit! (resultaten)
<i>Interactie- patronen b)</i>							

*Schema 2.1 Het communicatiespectrum (Berenschot Communicatie 2003)*

a) IB: Interactieve Beleidsvorming; b) Zie hoofdstekst.

## 3. Signalen van gemeenten en waterschappen

### 3.1 Inleiding

Gemeenten en waterschappen vormen een doelgroep van de communicatieactiviteiten van het rijk over Nationale Landschappen. Dit hoofdstuk laat zien wat gemeenten en waterschappen er zelf van vinden en zelf mee willen doen. Daarbij gaat het om beelden over en visies op Nationale Landschappen, hun activiteiten en hun ambities in het kader van landschap en cultuurhistorie. Verder komt aan de orde hoe gemeenten aankijken tegen de (verschuivende) rollen van rijk en provincie en ook ontstaat een idee over de informatiebehoefte die bij gemeenten en waterschappen bestaat over Nationale Landschappen.

Het materiaal dat in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is verzameld in de periode juni 2005 tot januari 2006. In totaal zijn gesprekken gehouden in zes Nationale Landschappen. Bij de keuze van deze Landschappen spelen inhoudelijke en procesmatige overwegingen een rol.

Ook wordt ingegaan op de redenen waarom landschappen een kwaliteitsimpuls verdienen. Hierbij is gebruik gemaakt van de indeling die de RLG (2005) heeft gebruikt; het RLG onderscheidt meervoudige cultuurlandschappen en specialistische landschappen.<sup>1 2</sup> De meervoudige cultuurlandschappen hebben veelal hun betekenis in de combinatie van landschap, recreatie en natuur en worden vooral nationaal gewaardeerd. Zij zijn vooral in de zandgebieden te vinden. De specialistische landschappen hebben vooral hun betekenis door een specifiek kenmerk of dominant mechanisme en worden vooral internationaal gewaardeerd. Zij zijn vooral in de klei- en veengebieden te vinden.

---

<sup>1</sup> Daarnaast noemt men nog Ecologische gebieden die we vanwege het kleine aantal (2) gemakshalve achterwege hebben gelaten.

<sup>2</sup> Hierbinnen maakt men onderscheid naar gebieden met vooral een inrichtings- of een beheerstaak. Omdat driekwart van de gebieden een mix van beide taken kent, laten we dit onderscheid hier achterwege.

Procesmatig is gekeken in hoeverre in het verleden gebiedsgerichte samenwerking gestimuleerd is. In 1994 heeft de rijksoverheid elf Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) aangewezen, gebieden met belangrijke natuur- en landschapswaarden, van grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis en in recreatief-toeristisch opzicht aantrekkelijk. De doelen van het WCL-beleid waren het verminderen van de spanning tussen landbouw, natuur en recreatie; het zoeken naar nieuwe economische impulsen en herstel van natuur-, landschap- en milieukwaliteiten en de heroriëntatie van de landbouw. De provincies hebben regie gevoerd, het rijk stuurde op afstand. Om knelpunten op te lossen en nieuwe kansen te benutten, is het draagvlak in het gebied onmisbaar.

Als meervoudige cultuurlandschappen met in het verleden een procesmatige aanpak zijn Graafschap en Groene Woud gekozen, als specialistische cultuurlandschappen met een procesmatige aanpak Zuidwest-Zeeland en Laag Holland. Een meervoudig cultuurlandschap en een specialistisch cultuurlandschap zijn aan deze vier toegevoegd: respectievelijk het Rivierengebied en de IJsseldelta, als twee gebieden met in het verleden weinig aandacht voor een procesmatige aanpak. In de landschappen is gesproken met het waterschap en tenminste twee gemeenten, die geheel of gedeeltelijk onderdeel uit zullen gaan maken van het Nationaal Landschap.

Ter voorbereiding zijn ook interviews met de provinciale beleidsmedewerkers en met beleidsmedewerkers van het ministerie van LNV, met in hun portefeuille dit Nationaal Landschap, gehouden.

In de interviews is gevraagd naar beleid en beleidsplannen, waarin landschap en cultuurhistorie een rol spelen. Verder zijn al bestaande overlegstructuren en samenwerkingsverbanden in het Nationaal Landschap besproken. Ook hebben gemeenten en waterschappen beelden en visies gegeven, die bij hen leven bij het Nationaal Landschap, de opgaven die daarbij horen en hun eigen positie bij het realiseren van die opgave. Ten slotte is aandacht besteed aan de communicatie over het Nationale Landschap, enerzijds door te vragen naar al ondernomen acties, anderzijds door te vragen wat ze van het rijk en de provincie verwachten op dit punt.

Het hoofdstuk bestaat uit twee paragrafen, een met gemeenten als onderwerp en een met de waterschappen als onderwerp. De paragrafen kennen dezelfde opbouw. Ze starten met de beelden die over Nationale Landschappen bestaan, daarna volgen de activiteiten die nu lopen of die gemeenten en waterschappen in de 'planning' hebben. De informatiebehoefte en de verwachtingen over de rolverdeling tussen provincie en rijk komen als laatste aan de orde.



### **3.2 Beelden, plannen en activiteiten van gemeenten**

#### *Beelden bij het Nationale Landschap*

Gemeenten laten zien op tal van manieren tegen het Nationale Landschap aan te kijken. Sommigen geven aan dat het niet sterk leeft, anderen dat het vooral leeft bij ambtenaren en bestuurders en weer anderen geven aan dat kleinere gemeenten lauwer hebben gereageerd dan de wat grotere, die juist meer betrokken zijn.

Een aantal gemeenten laat een gevoel van trots blijken, en ziet het Nationaal Landschap als beloning voor activiteiten in het verleden of als landelijke erkenning voor rijkdom aan kwaliteiten in het gebied. Er zijn ook kritische geluiden; de meerwaarde is niet duidelijk ('nieuw plan', 'papieren uitvinding uit Den Haag'), het beeld is nog vaag en de consequenties onduidelijk. Hoe lang blijft dit beleid bestaan? Er bestaat ook angst dat alles op slot gaat, en dat nieuwe drempels voor wonen, recreatie en bedrijvigheid, waaronder de landbouw, worden opgeworpen. In een geval komt die angst voort uit ervaring (West-Zeeuws Vlaanderen).

Een aantal gesprekspartners denken dat Nationale Landschappen ook extra gelden betekenen, of zien kansen voor recreatie en toerisme en voor het versterken van de identiteit van het gebied en haar bewoners. Ook kan het een toegevoegde waarde voor ondernemers betekenen.

Behoud door ontwikkeling is een gespreksthema. Sommigen zien Nationale Landschappen zeker als gebieden gericht op ontwikkelingen, en zij letten met name op de kansen. Anderen vragen zich juist af hoe dit thema vorm gegeven gaat worden.

#### *Activiteiten en plannen*

Gemeenten ontplooiën op dit moment diverse activiteiten die met landschap en cultuurhistorie samenhangen. Deels vallen deze activiteiten onder een andere paraplu, zoals de Reconstructie, bestemmingsplannen voor het buitengebied of regiovisies. Er wordt dan vaak aangegeven dat men toekomstige activiteiten voor het Nationaal Landschap ook hieronder wil laten vallen.

Er worden ook landschaps- of cultuurhistorisch gerichte activiteiten genoemd, zoals LOP's en ook landschapsbeleidsplannen. Belvédère-projecten zijn hiervan het meest concreet, en ook WCL-projecten en Werelderfgoederen, zoals de Beemster. Aandacht voor monumenten (beschermd dorps- en

stadsgezichten) en enkele cultuurhistorische beschrijvingen (waardenkaart, gebiedsbeschrijvingen).

Naar huidige activiteiten op recreatiegebied wordt zelden verwezen, maar dit wordt wel het meest genoemd als het gaat om toekomstige activiteiten. Overigens hebben niet alle gemeenten een beeld bij deze toekomstige activiteiten. Soms komt dit omdat men vindt dat men al voldoende doet via gebiedsgericht beleid, soms omdat men eerst duidelijk wil krijgen wat men met het Nationaal Landschap wil, soms omdat men er gewoon nog niet over heeft nagedacht.

Sommige gemeenten hebben bewoners ingelicht over het toekomstige Nationaal Landschap, soms vindt men dat ook de taak van het Nationaal Landschap (of de ambtelijke voorbereidingsgroep) en onderneemt dan geen actie. In de meer actieve Nationale Landschappen (Groene Woud, Laag Holland) spelen gemeenten een rol in de communicatie binnen en tussen verschillende delen van de overheid, via een symposium, congres of een excursie.

#### *Rolverdeling tussen provincie en rijk*

De verwachtingen over de rol die het rijk en provincie zouden moeten spelen lopen enigszins uiteen. Wel laten alle gemeenten doorschemeren dat het rijk ver weg staat van de gemeenten, veel verder dan de provincie, die veel meer als partner in de totstandkoming van de Nationale Landschappen wordt gezien. Sommigen vinden zelfs dat het rijk zich afzijdig zou moeten houden, terwijl anderen vinden dat het rijk in ieder geval mee zou moeten denken over het realiseren van zijn visie. Het rijk wordt ook gezien als degene die moet zorgen dat de andere overheden hun werk kunnen uitvoeren.

Er is enige kritiek te beluisteren op het rijk bij de totstandkoming van de Nationale Landschappen. Het kent zijn doel onvoldoende, en loopt daardoor achter de feiten aan. Ook het hanteren van strikte landelijke normen in gebiedsgerichte processen (zodat maatwerk onmogelijk wordt) kan op kritiek rekenen. Verder vragen enkele gemeenten om een nadere uitleg van het rijk: waarom is hier een Nationaal Landschap?

De verwachtingen over de provincie bij de gemeenten lopen uiteen. De regiefunctie wordt vaak genoemd, maar ook als financier, initiator en stimulator wordt de provincie genoemd. Te veel zelfstandigheid van de provincie wordt door sommige gemeenten als een risico beschouwd, men wil betrokken blijven en een vinger in de pap houden.

### *Verwachtingen over communicatie door rijk en provincie*

Gemeenten verwachten communicatie door rijk en provincies op een aantal punten. Ten eerste gaat het om duidelijkheid over regels, begrenzingen, migratiesaldo 0. Het gaat om rechten, plichten, mogelijkheden en onmogelijkheden, dus de consequenties. Ook over de toepassing van behoud door ontwikkeling wil een gemeente meer toelichting.

Een tweede onderdeel is de vraag hoe men eigenlijk in andere Nationale Landschappen te werk gaat. Een aantal gemeenten zouden hier graag meer informatie over willen, waarbij naar het rijk wordt gekeken.

Ten slotte is er behoefte aan de vraag: Waarom een Nationaal Landschap hier? Enerzijds vindt men dat deze vraag richting de burgers moet worden beantwoord (Laag Holland), anderzijds is het ook een vraag, waar bestuurders en ambtenaren een antwoord op willen (Zeeuws Vlaanderen). Dit laatste punt wordt ook vooral van het rijk verwacht.

### **3.3 Beelden, plannen en activiteiten van waterschappen**

#### *Beelden bij het Nationale Landschap*

De waterschappen hebben zo mogelijk nog een diverser beeld dan gemeenten over Nationale Landschappen, variërend van 'ervan gehoord en that's it' tot het benadrukken van het belang van gebiedssamenwerking, het Nationaal Landschap zien als de 'redding van het gebied'. Een algemene reactie is wel dat het niet past in de 'core' business van de waterschappen. Dat is immers Nederland droog houden. Nationale Landschappen vormen (slechts) een aanverwant belang.

Vanuit dat aanverwante belang zijn er merendeels voorzichtig positieve reacties opgetekend. Behoud door ontwikkeling spreekt aan, het Nationaal Landschap 'maakt af wat er al gedaan is' en het kan een goede basis voor samenwerking vormen. Daarnaast wordt aangedrongen op duidelijkheid over de meerwaarde van samenwerking en over te maken afspraken. Wat is onze rol, zo vraagt een waterschap zich af. Ook wordt gewezen op de mogelijkheid de omliggende steden meer in contact met het Nationaal Landschap te brengen.

### *Activiteiten en plannen*

Bij navraag over de huidige activiteiten van waterschappen op het gebied van landschap en cultuurhistorie geven deze veelal aan dat het niet hun 'core' business vormt. Concreet beleid is er vaak niet. Afhankelijk van het waterschap worden kansen voor natuur en landschap of actief opgepakt (recreatief waterbeheer en voorzieningen), of blijven deze kansen geheel onbenut. Ook voor de toekomstige activiteiten is dit de situatie, al lijkt cultuurhistorie wel meer aandacht te krijgen ('daar moeten we iets mee'). Aan communicatieve acties vanuit het Nationaal Landschap hebben waterschappen geen aandacht besteed.

### *Rolverdeling tussen provincie en rijk*

Waterschappen zijn veel minder expliciet in vergelijking met gemeenten als het gaat om de rollen van provincie en rijk in het Nationale Landschappenbeleid. In de Nationale Landschappen met een actieve rol van het waterschap (zoals Laag Holland) vindt men dat het rijk grote lijnen moet uitzetten, doelen moet formuleren, en het faciliteren met geld en andere middelen moet verzorgen. De provincie heeft de regie, en kan ook een adviesrol vervullen richting het rijk. Tegelijkertijd zou ze open moeten staan voor adviezen en ideeën uit de Nationale Landschappen, en een gezonde afstand tot de uitvoering moet houden.

### *Verwachtingen over communicatie door rijk en provincie*

De verwachtingen van waterschappen op het gebied van communicatie van rijk en provincie over Nationale Landschappen verschillen. Zo wordt aangegeven dat via de Unie van Waterschappen meer aandacht aan Nationale Landschappen gegeven had kunnen worden. Het is nu niet 'het ding' van de waterschappen. Waterschappen voeren taken uit op het gebied van waterbeheer. Daarnaast wordt vooral duidelijkheid gevraagd over Nationale Landschappen, het proces, tijdschema en de relatie met andere plannen. Dit wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en provincie beschouwd. Ook communicatie over de meerwaarde van samenwerking wordt waardevol gevonden, net zoals het onder de aandacht brengen van nieuwe ontwikkelingen, plannen en subsidies, van toepassing op Nationale Landschappen.

## 4. Analyse: gemeenten, waterschappen en rijk in het communicatiespectrum

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk leggen we de verbinding tussen de signalen die gemeenten en waterschappen hebben afgegeven over de Nationale Landschappen (hoofdstuk 3) en het kader voor overheidscommunicatie, dat we in het tweede hoofdstuk hebben beschreven. Hoe moeten we nu de reacties van gemeenten en waterschappen zien in het licht van het communicatiespectrum uit paragraaf 2.4? Antwoorden op deze vraag worden in 4.3 voor gemeenten en 4.4 voor waterschappen gegeven. We beginnen met een paragraaf over de positie van het Nationale Landschappenbeleid in het communicatiespectrum, gezien vanuit het rijk (4.2). Daarmee worden de rijksacties, die door gemeenten en waterschappen worden aangehaald, teruggebracht tot hetzelfde kader, waarmee we gemeenten en waterschappen analyseren. Dit vergemakkelijkt de vertaling van de analyse bij gemeenten en waterschappen naar aanbevelingen voor acties van het rijk. We sluiten af met een paragraaf over gewenste interactiepatronen met gemeenten en waterschappen (4.5).

### 4.2 Het rijksbeleid

Het rijk heeft, via de *Nota Ruimte*, Nationale Landschappen geïntroduceerd. Als we het communicatiespectrum toepassen op het beleidsterrein 'Nationale Landschappen' dan is een eerste constatering dat het beleidsterrein een lange voorgeschiedenis kent (zie ook bijlage 2). Negen van de elf WCL-gebieden zijn nu geheel of gedeeltelijk aangewezen als Nationaal Landschap en 34 Belvédère-gebieden zijn geheel of gedeeltelijk gebruikt om de Nationale Landschappen aan te wijzen. Dertien van de twintig Nationale Landschappen waren in zijn geheel Belvédère-gebied, de overige zeven zijn dat tenminste gedeeltelijk. Daarom is agendavorming, waar het rijk via de *Nota Ruimte* een start mee heeft gemaakt, niet vanzelfsprekend ook in alle Nationale Landschappen aan de orde, maar kan eerder als een uitkomst van een gebiedsgericht proces dat al jaren aan de gang is worden beleefd. We zien dit

ook terug in enkele reacties in het vorige hoofdstuk, waarbij de meest sprekende wellicht is dat het Nationaal Landschap 'afmaakt wat er al gedaan is'.

De beleidsvormende fase is door het rijk op papier afgerond: in de *Nota Ruimte* staat voor een aantal - zij het niet alle - partijen wie met welke rol wanneer met welk doel aan zet is. Zo is de rol van het rijk om de gebieden met de kernkwaliteiten aan te geven, erop toe te zien dat de kernkwaliteiten in het geval van ruimtelijke ontwikkelingen in ieder geval behouden blijven of versterkt worden (ja, mits-regime) en te zorgen voor co-financiering (vanuit het ILG) van investerings- en beheerskosten. De provincies zijn trekker en verantwoordelijk voor het beleid voor de Nationale Landschappen. Zij stellen de begrenzing vast en nemen dit op in hun streekplannen waarin zij de per Nationaal Landschap benoemde kernkwaliteiten uitwerken. Deze zijn leidend voor de ruimtelijke ontwikkeling. Het rijk zal het streekplan hierop toetsen. De rollen van gemeenten en waterschappen zijn in de *Nota Ruimte* niet geëxpliciteerd. Hoogstens staat opgenomen dat provincies samen met gemeenten afspraken maken over de omvang en locatie van woningbouw en bedrijventerreinen.

Het besluit om tot Nationale Landschappen te komen is al genomen (besluitvormende fase). In de planvormende fase gaat het niet meer om de vraag of, maar om hoe. De meeste Nationale Landschappen proberen invulling te geven aan het rijksbesluit op hoofdlijnen. Planvorming kenmerkt zich door het concretiseren: medewerkers van de provincie werken plannen uit en in de rol van coproducent doen andere actoren, zoals gemeenten en waterschappen mee aan de planvorming.

Handhaving vindt momenteel onder meer plaats via de inspectie van het ministerie van VROM. Ze geeft nu met name een oordeel in hoeverre plannen voor woningbouw of bedrijvigheid passen binnen het Nationaal Landschap. In een later stadium zal het rijk streekplannen toetsen op het behoud en/of versterking van de kernkwaliteiten.

### **4.3 Gemeenten**

De interviews met de gemeenten laten zien dat ze zich in verschillende delen van de beleidscyclus, die onderdeel uitmaakt van het communicatiespectrum, bevinden. Ten eerste is dat de agendavormingsfase. Het onderwerp Nationale Landschappen kan nog niet op veel aandacht rekenen, het leeft nog niet zo en gemeenten stellen ook vragen over het waarom van dit nieuwe beleid. Ze la-

ten wel in deze fase doorschemeren dat ze met het onderwerp iets willen, en dat ze het als een beloning zien.

Andere gemeenten zijn al een stap verder in de beleidscyclus en stellen vooral vragen over hoe Nationale Landschappenbeleid vorm te geven. Ze denken dus mee in de beleidsvormingsfase. Verder zijn ze op zoek naar de mogelijke consequenties van eisen en randvoorwaarden voor hun gemeente, en al bezig met het identificeren van mogelijkheden.

Een derde groep van gemeenten beschouwt het Nationaal Landschap niet als iets nieuws, maar als een voortzetting van al eerder in gezette activiteiten. Ze bevinden zich wat dat betreft meer in de uitvoeringsfase. Hierbinnen zijn twee situaties te onderscheiden. Gemeenten willen zo min mogelijk aan hun huidige beleid veranderen, omdat ze net een heel proces van agendavorming tot uitvoering achter de rug hebben. Dit speelt bijvoorbeeld in Gelderland, waar het Streekplan recent geheel is vernieuwd. In andere gebieden (Groene Woud, delen van Zuidwest-Zeeland) vinden gemeenten dat het Nationaal Landschap aansluit bij hun al ontplooidde activiteiten, bijvoorbeeld als onderdeel van een WCL-gebied.

Gemeenten hebben over het algemeen weinig contacten met het rijk (gehad) over Nationale Landschappen. Enkele gemeenten geven aan dat ze op die contacten niet zitten te wachten. Den Haag is te ver weg. Anderen geven aan dat ze met het rijk wel ervaringen hebben, en zouden met name in de beleidsvormende fase een participatie van het rijk op prijs stellen.

Er klinken ook negatieve ervaringen door, die met name gevoed worden door de gevoelde tegenstelling of spanning tussen de planvormingsfase op gemeentelijk of regionaal niveau en handhavingsfase vanuit het rijk. Ten tijde van de interviews speelde dat bijvoorbeeld in Zeeuws Vlaanderen rond de uitbreiding van een industrieterrein, waarbij de VROM-inspectie het Nationaal Landschap als argumentatie tegen een voorgenomen uitbreiding hanteerde. Hier was dus sprake van een actie van het rijk, die onder handhaving kan worden geschaard. Dit leidde tot angst voor het Nationaal Landschap Zuidwest-Zeeland, dat in de ogen van nog de gemeente nauwelijks de agendavormingsfase had bereikt.

De verwachtingen omtrent eventuele communicatieactiviteiten door het rijk omvatten dezelfde fasen als hierboven beschreven: bijdragen aan de agendavorming en de beleidsvorming.

#### **4.4 Waterschappen**

Aan de hand van het communicatiespectrum kunnen we waterschappen uit dit onderzoek in twee groepen verdelen. Er zijn aan de ene kant de heel betrokken waterschappen; ze laten in hun reacties zien dat ze de agendavormingsfase al lang gepasseerd zijn. Ze zijn nauw betrokken bij besluit- en planvorming in de gebieden. Voorbeelden zijn de waterschappen in het Groene Woud en Laag Holland.

Bij de andere groep van waterschappen bestaat veel meer terughoudendheid. Daar is de agendavorming met betrekking tot de Nationale Landschappen nog niet of nauwelijks begonnen. Sterker nog, de vraag of men een rol in dit deel van het beleid moet spelen, is in deze waterschappen aan de orde.

De verwachtingen ten aanzien van communicatie door het rijk komen we met name tegen bij de tweede groep. Dat de agendavorming nog nauwelijks op gang is gekomen, blijkt uit hun behoefte aan informatie over de meerwaarde van een eventuele samenwerking in de gebieden. Verder vragen ze ook een inspirerende rol van het rijk om hun plaats in dit beleid helder te krijgen.

#### **4.5 Interactiepatronen met gemeenten en waterschappen**

Naast het plaatsen van de signalen die gemeenten en waterschappen afgeven, in het communicatiespectrum, is het belangrijk na te denken over de gewenste interactiepatronen. We gaan dan eigenlijk terug naar het communicatiekruispunt uit paragraaf 2.3, en de daaruit afgeleide basisstrategieën voor communicatie.

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt zijn gemeenten en waterschappen voor een deel nog in het stadium van agendavorming met betrekking tot Nationale Landschappen. Hoewel in paragraaf 2.4 is opgemerkt dat agendavorming een bottom up proces is, blijkt dit bij Nationale Landschappen juist niet het geval te zijn. De communicatie van het rijk over de *Nota Ruimte* met gemeenten en waterschappen is vrij gering geweest en dat verklaart ook deels de reacties van gemeenten en waterschappen. Meer informatie over achtergronden en relatie met ander (vorig) rijksbeleid lijkt op zijn plaats. Als basisstrategie ligt dan informeren voor de hand.

Daarnaast is met name bij waterschappen duidelijk dat ze zoekende zijn. Enerzijds zoeken ze naar de aansluiting van hun kerntaken bij de opgaven van de Nationale Landschappen. Anderzijds vragen ze van het rijk inspiratie en



zicht op de meerwaarde van samenwerking in die gebieden. Naast een informerende strategie ligt dan ook overreding als basisstrategie voor de hand. Het rijk wil immers de waterschappen mee krijgen.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

#### *Gemeenten*

De beelden en verwachtingen van gemeenten bij Nationale Landschappen lopen uiteen, en hangen onder meer samen met de ervaringen die ze hebben met ander gebiedsgericht beleid. Men is trots, vindt plannen nog vaag, is bang voor consequenties, verwacht extra financiële middelen, of vindt het de kroon op het al gedane werk. Het rijk wordt als ver weg beschouwd, de provincie is de logische samenwerkingspartner voor Nationale Landschappen.

Gemeenten verwachten wel dat het rijk in zijn communicatie over Nationale Landschappen zijn agenda toelicht. Gemeenten willen meer informatie over de achtergronden van de keuze door het rijk, en vragen soms om het neerleggen van een visie. Deze behoefte bestaat zowel in Landschappen die 'ver' zijn als in Landschappen die minder ver zijn in hun ontwikkeling als gebied.

Het rijk heeft de agendavorming afgesloten in de *Nota Ruimte*. Gemeenten in enkele Nationale Landschappen houden gelijke tred met het rijk, anderen liggen 'achter'. Acties van het rijk liggen nu voornamelijk in de beleids- en besluitvorming (samen met provincies). Gemeenten hebben in dit stadium behoefte aan informatie over de consequenties van de aanwijzing tot Nationaal Landschap. Verder willen ze meer weten over andere Nationale Landschappen.

Het rijk onderneemt richting gemeenten ook acties die onder handhaving van de Nationale Landschappen vallen. Deze acties kunnen de beeldvorming bij gemeenten over de Nationale Landschappen (en haar consequenties) in negatieve zin beïnvloeden, als voor de gemeente het Nationaal Landschap zich nog in planvormingsfase bevindt.

#### *Waterschappen*

Ook waterschappen hebben duidelijk verschillende beelden en verwachtingen van Nationale Landschappen. Het beeld van een 'aanverwant belang, niet onze eerste prioriteit' is overheersend. Men zoekt nog naar de potentiële rol

binnen Nationale Landschappen. Tegelijkertijd zijn er ook waterschappen heel actief, die verwelkomen het Nationale Landschap.

Net zoals gemeenten verwachten ook waterschappen dat het rijk in zijn communicatie over Nationale Landschappen zijn agenda toelicht. Men wil een idee krijgen over de meerwaarde van samenwerken, en wil inspiratie krijgen van het rijk.

## **5.2 Aanbevelingen**

Gemeenten en waterschappen zijn een doelgroep van communicatie en voorlichting door het rijk over de Nationale Landschappen. Ten behoeve van een effectieve inzet van deze communicatie en voorlichting doen we een zestal aanbevelingen, die we als volgt samen kunnen vatten: het rijk moet informeren en inspireren. De aanbevelingen zijn:

1. besteed in de communicatie met gemeenten en waterschappen nadrukkelijk aandacht aan de achtergronden en algemene boodschap die het rijk met de Nationale Landschappen wil overbrengen;
2. speel in op het aanwezige draagvlak voor samenwerking in Nationale Landschappen; dit kan door het verband tussen 'oud en nieuw beleid' te schetsen in die gebieden zelf, maar ook door de meerwaarde van samenwerking in andere Landschappen te verduidelijken;
3. hanteer naar gemeenten vooral een informerende communicatiestrategie;
4. hanteer naar waterschappen een communicatiestrategie, die informeert en die inspirerend is; mogelijk kan de Unie van Waterschappen hierbij als samenwerkingspartner van het rijk optreden;
5. faciliteer de communicatie van provincies met betrekking tot de beleids- en besluitvorming over Nationale Landschappen;
6. houdt in communicatie met gemeenten over de handhaving van het Nationale Landschappenbeleid rekening met de beleidsfase, waarin de betreffende gemeente zich bevindt.

Kort samengevat is het motto van deze aanbevelingen: informatie met inspiratie.



## Literatuur

Boonstra F.G. en M.M.G. Neven, *Andere Overheid inde praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de Reconstructie*. Alterra, Wageningen, 2005.

Folbert, J.P., A.F. van Gaasbeek en S.M.A. van der Kroon, *Voedselveiligheid: communiceren met beleid*. LEI, Den Haag, 2001.

Gehrels, C., H. Möhring, T. Verhey en G. Kwikkers, *Verantwoord verleiden in beleidsprocessen. Het Communicatiespectrum'*. Van Gorkum, oktober 2004.

Koomen, A.J.M., *Een kennissysteem voor de Nationale Landschappen? Inventarisatie van kennisbehoefte en mogelijk draagvlak*. Rapport 1180. Alterra, Wageningen, 2005.

Milieu- en Natuurplanbureau, *Nota Ruimte 2005 - Ruimte voor ontwikkeling*. Natuurbalans, 2004.

Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte (SGR1)*. 1993.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*. VROM, Den Haag, 1993.

Nota Belvédère, *Nota Belvédère - Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Onder verantwoordelijkheid van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat, 1999.

Overbeek, M.M.M., S. vd. Kroon, H. Leneman en N. Somers, *Landeigenaren in Nationale Landschappen*. Rapport 7.06.07. LEI, Den Haag, 2006.

Overbeek, M.M.M., P.J. Rijk en F. Hoogenboom, *Landschapsontwikkeling met lokale middelen*. Rapport 7.02.05. Den Haag, LEI, 2002.

Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers en Y. Hoogeveen, *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Alterra, Wageningen, 2000.

RLG, *Nationale Landschappen: vaste koers en lange adem. Advies over de instrumentatie van Nationale Landschappen*, Raad voor het landelijk gebied. Rapport 05/1. Amersfoort, 2005.

Ruler, B. van, *Strategisch management van communicatie. Introductie van het Communicatiekruispunt*. Samsom, Deventer, 1998.

Samson H.D. en Tjeenk Willink, *Natuurverkenning 1997*. RIVM, IKC-N, IBN-DLO en SC-DLO, Alphen aan den Rijn, 1997.

## Bijlage 1. Interviews van augustus 2005 tot januari 2006

### Laag Holland

- Provincie Noord-Holland en Laag Holland: M. Miltenburg
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier: Gelske van Beusekom
- Gemeente Zaanstad: Jan Heijnk
- Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Waterland: Liesbeth Rijkhoff

### Zuid West Zeeland

- Provincie Zeeland: de heer De Koning
- Waterschap Zeeuwse eilanden: de heer Minderhout
- Gemeente Veere: de heer Jonker
- Gemeente Borsele: mevrouw Van Nieuwenhuizen (gebiedsmakelaar Zak van Zuid Beveland)
- Gemeente Sluis: mevrouw Calus en mevrouw Naaijer

### Groene Woud

- Provincie Noord-Brabant: Ger Duif
- Gemeente Eindhoven: Jacqueline Kuppens (wethouder)
- Gemeente Oirschot: Ton van den Oord (wethouder), Carel van Dijk
- Waterschap Den Dommel: Hein Elemans
- Gemeente Boxtel: Ger van den Oetelaar (wethouder)

### Graafschap

- Provincie Gelderland: Paul Smit
- Gemeente Berkelland: de heer R. Heij
- Gemeente Bronckhorst: de heer J. Niewold
- Waterschap Rijn en IJssel: mevrouw I. de Lange

### Ijsseldelta

- Provincie Overijssel: H. Dijksterhuis en H. Stoffer
- Provincie Overijssel: G. van Weerd
- Waterschap Groot Salland: G. Vrieland
- Gemeente Kampen: Peter Bos
- Gemeente Zwartewaterland: G. Stam

## Rivierengebied

- Provincie Utrecht: I. Bos
- Provincie Gelderland: Martin Brons
- Waterschap Riverienland: G. Soppe
- Gemeente Geldermalsen: H. Wuisen



## Bijlage 2. Nationale Landschappen nieuw beleid?

Beleid om landschappen te beschermen is niet nieuw, het gaat zelfs tot 100 jaar terug. Vanaf 1970 zijn de gebruikswaarde, de cultuurwaarde, de beleevingswaarde en natuurwaarde van het landschap samen in het beleid opgenomen, en neemt de aandacht voor de spanning tussen de modernisering van de landbouw en de intensivering van het grondgebruik enerzijds en de waarde van het landschap anderzijds toe (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005).

In de jaren zeventig en tachtig ontwikkelde de rijksoverheid twee beleidscategorieën: Nationale Landschappen en Grote Landschapseenheden (GLE) (Pleijte et al., 2000). Hiermee wilde de overheid gebieden met natuurwetenschappelijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarde en met een recreatieve betekenis veiligstellen. Kritiek op de Nationale Landschappen in die periode was dat het te algemeen, te 'top down' was en daarom onvoldoende aansloot bij problemen in de gebieden. Verder vond men dat te weinig financiële middelen voor de provincie beschikbaar werden gesteld om deze Landschappen te beheren. Ook bij de instelling van de GLE's werd volledig vertrouwd op een goede planologische en beleidsmatige doorwerking. Provincies en gemeenten dienden de gebieden in hun ruimtelijke plannen op te nemen.

De ervaringen met dit beleid leidden tot een, vooral procesmatige, herziening van de strategie in het begin van de jaren negentig (Pleijte et al., 2000) en het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) werd van kracht (SGR1, 1993). Voorop stond het verminderen van de spanning tussen landbouw, natuur en landschap, het zoeken van nieuwe economische impulsen, herstel van natuur-, landschaps- en milieukwaliteiten en het creëren van nieuwe kansen. Initiatieven van onderop en bestuurlijke vernieuwing staan centraal; de provincie heeft regie en het rijk stuurt op afstand. In elf gebieden is de WCL-aanpak gevolgd. Het WCL-beleid is in 2002 beëindigd. In hun evaluatie van het WCL-beleid concluderen Pleijte et al. (2000) dat de betrokkenheid van gemeenten op een aantal uitzonderingen na nog niet sterk is. Waterschappen zijn vooral betrokken binnen de organisatie en bij planvorming, maar spelen bij de uitvoering nog geen sterke rol. In de gebieden zijn

wel ontwikkelingen in gang gezet naar een verbreed en duurzaam gebruik van het landelijk gebied.

Naast dit specifieke gebiedsgerichte beleid speelde in de jaren negentig ook het ruimtelijk beleid een rol; behalve het structuurschema groene ruimte (SGR1, 1993) bood de VINEX (1994) eveneens bescherming aan landschap via bufferzones. Verder werd het opstellen van landschapsplannen op gemeentelijk en regionaal niveau en de aanleg van landschapselementen via subsidies gestimuleerd.

In de jaren negentig neemt ook de aandacht voor cultuurhistorie toe. De culturele identiteit en de diversiteit van onze leefomgeving staan onder druk, zo kan uit de eerste Natuurverkenning (1997) en uit de Ruimtelijke Verkenningen 1997 worden opgemaakt. Gebieden en objecten in ons land krijgen een plaats op de Werelderfgoedlijst van de UNESCO; nationaal geeft de *Nota Belvédère* (1999) de koers aan; de cultuurhistorische identiteit wordt sterker richtinggevend voor de inrichting van de ruimte.

De *Nota Belvédère* gaat expliciet uit van het principe 'Behoud door ontwikkeling'; door nieuwe gebruiksmogelijkheden te zoeken worden oude landschappen en bouwwerken bewaard. Evenzeer draait het om 'Ontwikkeling door behoud': door zuinig te zijn op ons cultureel erfgoed investeren we in ontwikkeling en versterking van identiteit, kennis, woongenot, vestigingsklimaat en toeristisch potentieel. 'Belvedere' is ook duidelijk over verdeling van verantwoordelijkheden:

- primair ligt de verantwoordelijkheid om de kwaliteit van de leefomgeving te handhaven of te versterken bij de gemeenten en waterschappen (bestemmingsplannen, structuurplannen, onderhouds- en beheersplannen);
- voor instandhouding en verdere ontwikkeling van bijzondere waarden ligt de verantwoordelijkheid mede bij de provincies (gebiedsgericht beleid, regievoering en een gebiedsgerichte aanpak van de beleidsuitvoering);
- de rijksoverheid wil andere overheden en particulieren faciliteren met kennis, instrumenten en onderzoek ten behoeve van vraagstukken op het terrein van bijvoorbeeld bescherming, ontwikkeling en een gebiedsgerichte aanpak;
- burgers en particuliere organisaties dragen mede een verantwoordelijkheid voor het behoud en de versterking van de kwaliteit van de leefomgeving.

Het Belvédère-beleid wordt in 70 gebieden uitgevoerd. Deze offensieve aanpak vindt navolging in het Landschapsbeleid geformuleerd in *Natuur voor Mensen* (2000). Via de 'Kwaliteitsimpuls Landschap' moest 400.000 ha agrarisch cultuurlandschap een opknapbeurt krijgen, via aanpassing van landschapsverstorende bedrijvigheid en het aanleggen van 40.000 ha landschapselementen ('groen blauwe dooradering'). Aan de planvorming in acht 'proeftuinen' voor dit beleid is echter geen vervolg gegeven (RIVM, 2004).

Ook richting gemeenten klinkt de meer offensieve aanpak door. De landschapsplannen uit de jaren negentig werden vervangen door de landschapsontwikkelingsplannen (LOP), in het kader van het werken aan de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie.

Gemeenten zijn zelf ook met landschapsbeleid actief. Volgens een inventarisatie in 2001 heeft ongeveer twee derde van de gemeenten een landschapsbeleidsplan (Overbeek et al., 2002). De helft van die plannen was voorzien van een plan van uitvoering. Gemeenten financieren hun plannen hoofdzakelijk via de provinciale regeling voor Landschapsontwikkeling, via de subsidie voor het Landschapsbeleidsplan (LNV), via Programma Beheer en via WCL-subsidies.