

Sturen op landschapskwaliteit



# **Sturen op landschapskwaliteit**

**Ervaringen uit de praktijk; mogelijkheden voor de toekomst**

**A.J.M. Koomen  
A.L. Gerritsen  
P.H. Kersten  
W. Nieuwenhuizen  
T.J. Weijschede**

**Alterra-Rapport 1347**

**Alterra, Wageningen, 2006**

## REFERAAT

A.J.M. Koomen, A.L. Gerritsen, P.H. Kersten, W. Nieuwenhuizen T.J. Weijschede, 2006. *Sturen op landschapskwaliteit; ervaringen uit de praktijk, mogelijkheden voor de toekomst*. Wageningen, Alterra-Rapport 1347. 77 blz.; 7 fig.; 2 tab.; 30 ref.

In het kader van het beleidsondersteunende onderzoek van LNV wordt er in het project 'Sturing op landschapskwaliteit' onderzoek gedaan naar hoe de veranderingen in het landschapsbeleid bezien vanuit het perspectief van de Nota Ruimte en WRO2 effect hebben op de wijze van sturen op landschapskwaliteit van rijk, provincies en gemeenten. Hoe wordt er met de veranderingen omgegaan? Hoe loopt het? Hoe kan het mogelijk anders of beter? Vanuit het motto 'ontwikkelen met kwaliteit' dient de 'basiskwaliteit' van landschap een belangrijke rol te spelen. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen is het uitgangspunt dat de ontwikkeling leidt tot kwaliteit. Bij aanvang van het project zijn twee vragen of doelstellingen geformuleerd: 1 - Hoe gaat men om met landschapskwaliteit? 2 - Hoe stuurt men op landschapskwaliteit (en hoe kan het beter)? Het blijkt dat er over het concept van ontwikkelen met kwaliteit nog veel onduidelijkheid bestaat gezien de zeer verschillende wijze van invulling zoals die tot uiting komt in een serie voorbeelden.

Trefwoorden: landschapsbeleid, landschapskwaliteit, ontwikkelen met kwaliteit, bestuurskunde

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 20,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-Rapport 1347. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

Foto omslag: Markering van de Peelrandbreuk in een nieuwe wijk in Uden-Zuid.

© 2006 Alterra  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

## Inhoud

|  |    |
|--|----|
| Woord vooraf   | 7  |
| Samenvatting   | 9  |
| 1 Inleiding  | 11 |
| 1.1 Achtergrond  | 11 |
| 1.2 Doelstelling   | 12 |
| 1.3 Leeswijzer   | 12 |
| 2 Definities en begrippen  | 15 |
| 2.1 Over sturen op landschapskwaliteit                             | 15 |
| 2.2 Ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke kwaliteit            | 15 |
| 2.3 Ontwikkelen met kwaliteit                                      | 16 |
| 2.4 Behoud door ontwikkeling                                       | 18 |
| 2.5 Heldere definities; heldere strategieën?                       | 18 |
| 3 Achtergronden bij sturen op landschapskwaliteit                  | 21 |
| 3.1 Inleiding  | 21 |
| 3.2 Sturingsstijlen  | 21 |
| 3.3 Methode voor het uitwerken van een sturingsstijl               | 25 |
| 3.4 Methoden voor uitwerken van ruimtelijke of landschapskwaliteit | 26 |
| 4 Veranderende beleidscontext                                      | 27 |
| 4.1 Nota Ruimte en Wet op de Ruimtelijke Ordening 2                | 27 |
| 4.2 Van government naar governance                                 | 28 |
| 4.3 De veranderende rol van het rijk                               | 32 |
| 5 Voorbeelden van sturen op landschapskwaliteit                    | 35 |
| 5.1 Inleiding  | 35 |
| 5.2 Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie                     | 35 |
| 5.3 Belvédère-projecten  | 37 |
| 5.4 Landschapsontwikkelingsplannen                                 | 42 |
| 5.4.1 LOP Horst aan de Maas  | 43 |
| 5.4.2 LOP Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen             | 50 |
| 5.5 St. Oedenrode in het Groene Woud                               | 54 |
| 5.6 Kreekruigen bij Assendelft in Laag Holland                     | 59 |
| 5.7 Nieuwe provinciale weg in de gemeente Lochem                   | 59 |
| 5.8 Aanleg van vennen bij Bergen (Limburg)                         | 60 |
| 5.9 Erfbeplantingen in Noord-Holland                               | 60 |
| 5.10 Recreatie en natuur op de Veluwe                              | 60 |
| 5.11 Overige voorbeelden uit het landschap                         | 61 |
| 5.12 Wat kunnen we leren van de voorbeelden?                       | 61 |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 6   | Mogelijkheden voor sturing in een nieuwe context              | 63 |
| 6.1 | Aanknopingspunten ter verbetering                             | 63 |
| 6.2 | Naar een stappenplan voor het werken aan landschapskwaliteit? | 68 |
| 7   | Conclusies en aanbevelingen                                   | 71 |
|     | Literatuur  | 73 |
|     | Bijlage 1   | 77 |

## **Woord vooraf**

And what is good, Phaedrus,  
And what is not good –  
Need we ask anyone to tell us these things?

(Uit: Zen & the art of motorcycle maintenance by Robert M. Pirsig, 1974)





## Samenvatting

In het kader van het beleidsondersteunende onderzoek van LNV wordt er in het project 'Sturing op landschapskwaliteit' onderzoek gedaan naar hoe de veranderingen in het landschapsbeleid gezien vanuit het perspectief van de Nota Ruimte en WRO2 effect hebben op de wijze van sturen op landschapskwaliteit van rijk, provincies en gemeenten. Hoe wordt er met de veranderingen omgegaan? Hoe loopt het? Hoe kan het mogelijk anders of beter? Vanuit het motto 'ontwikkelen met kwaliteit' dient de 'basiskwaliteit' van landschap een belangrijke rol te spelen. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen is het uitgangspunt dat de ontwikkeling leidt tot kwaliteit. Het rijk toetst of de provincies in hun streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit.

Vanuit de nieuwe rol van het rijk als 'stimulator' en 'facilitator' is het van belang inzicht te hebben hoe er op deze punten (bij-)gestuurd kan worden. Tevens is het essentieel, voor zover daar al een antwoord op kan worden gegeven, te weten hoe men op dit moment omgaat met het principe van 'ontwikkelen met kwaliteit'.

Het concept van 'ontwikkelen met kwaliteit' heeft raakvlakken met veel verschillende disciplines waaronder kennis over landschapskwaliteit, bestuurskunde en ruimtelijke ordening. Het is een breed begrip dat zowel over de inhoud als over het proces gaat.

De centrale doelstelling is het in beeld brengen van de (on)mogelijkheden van sturing op landschapskwaliteit. Dit project zal naar verwachting geen kant en klare oplossingen opleveren in de zin van methoden, modellen of systemen voor sturing op landschapskwaliteit; daarvoor is de interactie met de verschillende betrokken actoren te complex. Wel levert het project inzicht in welke aspecten van belang zijn bij sturing op landschapskwaliteit en hoe hier in de toekomst (beter) mee omgegaan kan worden.

Uiteraard is de centrale doelstelling het in beeld brengen van de (on)mogelijkheden van (het verbeteren van) sturing op landschapskwaliteit. Bij aanvang van het project zijn twee vragen of doelstellingen geformuleerd:

- 1 Hoe gaat men om met landschapskwaliteit?
- 2 Hoe stuurt men op landschapskwaliteit (en hoe kan het beter)?

Bij het zoeken naar het antwoord op de eerste vraag 'Hoe gaat men om met landschapskwaliteit?' zijn de volgende conclusies naar voren gekomen:

- over de verschillende kwaliteitsbegrippen zoals ruimtelijke kwaliteit, landschapskwaliteit en ontwikkelen met kwaliteit hebben verschillende actoren zeer verschillende percepties waardoor er verwarring ontstaat;
- landschapskwaliteit wordt gedefinieerd als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit, ontwikkelen met kwaliteit is afhankelijk van de context soms meer de ruimtelijke en soms meer de landschappelijke kwaliteit als uitgangspunt;
- in planvormingsprocessen is het van groot belang het verschil in perceptie in een vroeg stadium te bespreken waarmee veel verwarring kan worden voorkomen.

Voorwaarde hiervoor is dat partijen open en duidelijk naar elkaar toe zich uitspreken over doelen en wensen.

De tweede vraag splitsen we op in ‘Hoe stuurt men?’ en ‘Hoe kan het beter?’. Eerst enkele conclusies over de wijze van sturing met betrekking tot landschapskwaliteit:

- de verandering in sturingsfilosofie zoals verwoord in de Nota Ruimte is in termen van sturingsstijlen te beschrijven van een rationele stijl naar een processtijl; hierbij is meer nadruk komen te liggen op sturen met kennis en geld en minder vanuit wetgeving met doorwerking;
- deze verandering in aansturing sluit goed uit bij de ontwikkelingen in de maatschappij waarbij er een beweging te zien is van ‘government’ naar ‘governance’;
- de voorbeelden beschreven in hoofdstuk 5 laten zien dat er grote verschillen zijn in de wijze van sturing. Sommige kennen de klassieke rationele wijze van sturing terwijl andere voorbeelden werken volgens de recente processtijl. Vaak ook zijn er elementen van verschillende sturingsstijlen herkenbaar;
- geld, wetten, kennis, convenanten.

Ten slotte de vraag ‘Hoe kan het beter?’ Deze vraag wordt beantwoord op basis van de voorbeelden en de resultaten uit de workshop:

- betrek de burger (in verschillende rollen) en bestuurder (bij de verschillende overheden) meer bij het landschap; dit geldt uiteraard ook voor de verschillende organisaties;
- sturen kan alleen met proces en inhoud; sturen zonder inhoud is richtingloos want waarop moet er dan gestuurd worden? Formuleer hiertoe randvoorwaarden die helder en bruikbaar zijn;
- stappenplan en checklist voor planvormingstrajecten zijn nuttige hulpmiddelen, ze zijn beschikbaar en gebruik ze!
- communiceer over uitgevoerde projecten (afwegingen, etc). Dit kan voor anderen weer kennis en inspiratie opleveren.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Het landschapsbeleid in Nederland is recent (Nota Ruimte) en ook in de nabije toekomst (WRO-2) onderhevig aan belangrijke veranderingen. Met het publiceren van de Nota Ruimte is het rijk een nieuwe weg ingeslagen. Het landschapsbeleid richt zich op stimuleren en faciliteren. De onderverdeling in specifiek en generiek beleid blijft bestaan. Het rijk beperkt zich in het specifieke landschapsbeleid tot de Nationale Landschappen, in het generieke beleid zet het rijk in op stimuleren en faciliteren waarbij het begrippen als kernkwaliteiten en basiskwaliteit van landschap een belangrijke rol spelen. Zowel op het specifieke als het generieke spoor wil het rijk op hoofdlijnen sturen door middel van stimuleren en faciliteren. Deze veranderde rol wil het rijk invullen door de provincies en gemeenten met vooral kennis te ondersteunen.

In het kader van het beleidsondersteunende onderzoek van LNV wordt er in het project 'Sturing op landschapskwaliteit' onderzoek gedaan naar hoe de veranderingen in het landschapsbeleid gezien vanuit het perspectief van de Nota Ruimte en WRO2 effect hebben op de wijze van sturen op landschapskwaliteit van rijk, provincies en gemeenten. Hoe wordt er met de veranderingen omgegaan? Hoe loopt het? Hoe kan het mogelijk anders of beter? Vanuit het motto 'ontwikkelen met kwaliteit' dient de 'basiskwaliteit' van landschap een belangrijke rol te spelen. Bij het opstellen van ruimtelijke plannen is het uitgangspunt dat de ontwikkeling leidt tot kwaliteit. Het rijk toetst of de provincies in hun streekplannen aandacht hebben besteed aan de landschappelijke kwaliteit.

Vanuit de nieuwe rol van het rijk als 'stimulator' en 'facilitator' is het van belang inzicht te hebben hoe er op deze punten (bij-)gestuurd kan worden. Tevens is het essentieel, voor zover daar al een antwoord op kan worden gegeven, te weten hoe men op dit moment omgaat met het principe van 'ontwikkelen met kwaliteit'.

Het concept van 'ontwikkelen met kwaliteit' heeft raakvlakken met veel verschillende disciplines waaronder kennis over landschapskwaliteit, bestuurskunde en ruimtelijke ordening. Het is een breed begrip dat zowel over de inhoud als over het proces gaat.

De centrale doelstelling is het in beeld brengen van de (on)mogelijkheden van sturing op landschapskwaliteit. Dit project zal naar verwachting geen kant en klare oplossingen opleveren in de zin van methoden, modellen of systemen voor sturing op landschapskwaliteit; daarvoor is de interactie met de verschillende betrokken actoren te complex. Wel levert het project inzicht in welke aspecten van belang zijn bij sturing op landschapskwaliteit en hoe hier in de toekomst (beter) mee omgegaan kan worden.

## 1.2 Doelstelling

Uiteraard is de centrale doelstelling het in beeld brengen van de (on)mogelijkheden van (het verbeteren van) sturing op landschapskwaliteit. Bij aanvang van het project zijn twee vragen of doelstellingen geformuleerd:

- 1 Hoe gaat men om met landschapskwaliteit?
- 2 Hoe stuurt men op landschapskwaliteit (en hoe kan het beter)?

Het antwoord op de eerste vraag zal gevonden moeten worden in de voorbeelden die beschikbaar zijn van projecten waarbij ‘ontwikkelen met kwaliteit’ een rol speelde (en speelt). Ondanks het feit dat het een nieuwe benadering vormt wordt er in de praktijk vaak al, naar analogie in de archeologische wereld, gewerkt ‘in de geest van’ al blijft het lastig om te bepalen in hoeverre ‘ontwikkelen met kwaliteit’ daadwerkelijk al een rol heeft gespeeld.

Het sturen op landschapskwaliteit vindt plaats op verschillende niveaus van abstractie. Er kan op vele verschillende manieren worden gestuurd vanuit een bepaalde strategie waarbij het dan gaat over ‘sturingstijlen’. Daarnaast kan sturing ook heel concreet zijn in de vorm van wetten en regelingen of subsidies.

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit een aantal, dat achtereenvolgens aan bod komt om uiteindelijk in hoofdstuk zes aanbevelingen over sturen op landschapskwaliteit te kunnen geven.

In hoofdstuk twee staan enkele belangrijke begrippen en definities over landschapskwaliteit centraal. Er wordt kort ingegaan op het begrip ‘sturen op landschapskwaliteit’ waarna de begrippen ruimtelijke kwaliteit en landschapskwaliteit worden beschreven. Vervolgens komen de strategieën ‘ontwikkelen met kwaliteit’ en ‘behoud door ontwikkeling’ aan bod. In de laatste paragraaf van hoofdstuk twee wordt de vraag beantwoord in hoeverre alle begrippen, definities en strategieën helder en eenduidig zijn en wat de gevolgen en kansen hiervan kunnen zijn.

Hoofdstuk drie gaat in de verschillende stijlen van sturing aangevuld met methoden om het begrip landschapskwaliteit verder uit te werken. Dit hoofdstuk geeft de theoretische bestuurskundige achtergronden van de verschillende wijzen van sturing. Aan de hand van de beschreven methode van de krachtenveldanalyse kan mede bepaald worden welke wijze van sturing, of combinaties daarvan, nuttig en nodig zijn om doelen te naderen. Dit hoofdstuk sluit af met een beknopt overzicht van de verschillende manieren hoe ruimtelijke kwaliteit of landschapskwaliteit uitgewerkt kan worden.

De verandering in het landschapsbeleid als gevolg van de Nota Ruimte en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO-2) wordt aan het begin van hoofdstuk vier kort beschreven. De (bestuurskundige) gevolgen van deze verandering wordt vervolgens toegelicht in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk.

In hoofdstuk vijf komen enkele voorbeelden van hoe er wordt omgegaan met landschapskwaliteit aan bod. De voorbeelden zijn zodanig gekozen dat de verschillende schaalniveau's waarop sturen op landschapskwaliteit van belang is aan bod komen. Bij ieder voorbeeld zal ook kort worden beschreven welke sturingsstijl en/of welke methode voor uitwerking van kwaliteit een rol heeft gespeeld. Een analyse van de voorbeelden (wat kunnen we op basis van de voorbeelden concluderen en/of leren?) vormt de afsluiting van hoofdstuk vijf.

Mogelijkheden om binnen de veranderende beleidscontext en op basis van de beschreven voorbeelden beter te kunnen sturen op landschapskwaliteit staan in hoofdstuk zes beschreven. Voor de verschillende schaalniveau's van rijk, provincie en gemeente wordt aangegeven welke mogelijkheden er zijn.

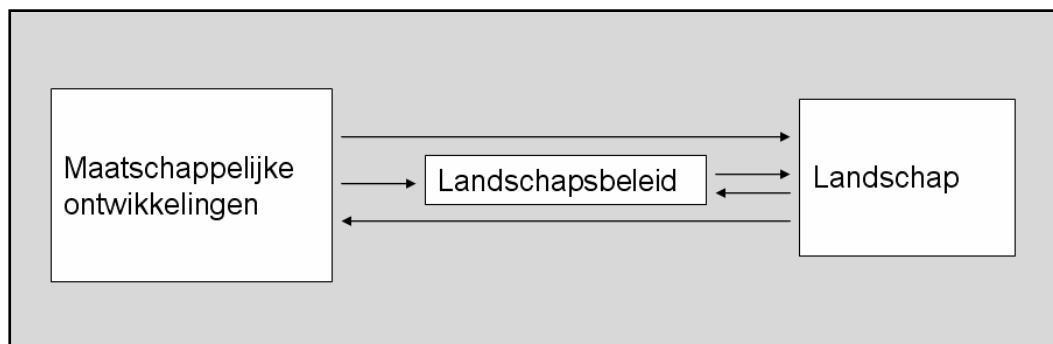
In het laatste hoofdstuk komen de conclusies aan de orde. Naast enkele algemene conclusies zullen hier de aanbevelingen uit hoofdstuk 6 concreet gekoppeld worden aan het landschapsbeleid op het generieke en specifieke niveau.



## 2 Definities en begrippen

### 2.1 Over sturen op landschapskwaliteit

Sturen op landschapskwaliteit is een tamelijk breed en abstracte term. Bij het sturen op landschapskwaliteit komen drie aspecten samen: de maatschappelijke ontwikkelingen in het denken over en beleven van het landschap, het landschapsbeleid en de resultante van de voorgaande twee in het landschap zelf. Hoe deze aspecten elkaar beïnvloeden is schematisch weergegeven in Figuur 1.



*Figuur 1: Schematisch overzicht van de interactie tussen maatschappij, landschapsbeleid en het landschap*

Zoals in Figuur 1 aangegeven hebben maatschappelijke ontwikkelingen direct, zonder tussenkomst van een vorm van beleid, invloed op hoe het landschap eruit ziet. Denk hierbij aan de opmars van de paardenhouderij in het landelijke gebied. Omgekeerd is er ook een directe relatie van ontwikkelingen in het landschap op de maatschappelijke beeldvorming over landschap. Hierbij is het toenemende gemopper op de blokkendozen langs de snelwegen een goed voorbeeld. Het landschapsbeleid zit hier tussenin. Het probeert zowel maatschappelijke ontwikkelingen met beleid (bij) te sturen en tegelijkertijd is het gericht op het behouden en/of ontwikkelen van het landschap in een gewenste richting.

Het is voor het landschapsbeleid dan ook cruciaal om zowel de huidige situatie als de mogelijke toekomstige scenario's voor (ruimtelijke) ontwikkelingen scherp in de gaten te houden en steeds op het goede moment, daar waar nodig, stimuleren en faciliteren, om het beleid te kunnen laten slagen.

### 2.2 Ruimtelijke kwaliteit en landschappelijke kwaliteit

Landschapskwaliteit is het centrale begrip in dit project. Naast landschapskwaliteit wordt er ook vaak gesproken over ruimtelijke kwaliteit. Wat is nou landschapskwaliteit en wat ruimtelijke kwaliteit? Of bestrijken deze termen hetzelfde spectrum?

De term ruimtelijke kwaliteit is niet nieuw in het landschapsbeleid. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening van het Ministerie van VROM uit 1988 wordt het begrip

‘ruimtelijke kwaliteit’ voor het eerst gehanteerd. Wat men precies met deze term bedoeld blijft onduidelijk waarmee ruimtelijke kwaliteit als ‘containerbegrip’ een feit is. Wel wordt er onderscheid gemaakt in de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde van de ruimte.

Recent is in het tijdschrift *Landschap* in een themanummer aandacht besteedt aan het begrip ruimtelijke kwaliteit. In een artikel van Luttk (2005) wordt er in de vorm van een matrix een verdere uitwerking van dit begrip gegeven (Hooimeijer et al, 2001; Dauvallier, 2003). Landschappelijke kwaliteit is in deze matrix een onderdeel van de totale ruimtelijke kwaliteit. Vanuit deze definitie wordt er in dit rapport gesproken over landschapskwaliteit: als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit.

Dan naar het begrip landschapskwaliteit. Evenals ruimtelijke kwaliteit is landschapskwaliteit geen nieuw fenomeen in het rijksbeleid. In het Natuurbeleidsplan (Ministerie van LNV, 1990) wordt gesproken over natuurlijke en landschappelijke waarden waarbij men aardkundige, cultuurhistorische en belevingswaarden gezamenlijk tot de landschappelijke waarden rekent. In de Nota *Landschap* (Ministerie van LNV, 1992) worden de ecologische, esthetische en de economische-functionele waarden van het landschap genoemd evenals een definitie van landschap:

*‘Landschap is het waarneembare deel van de aarde dat wordt bepaald door de onderlinge samenhang en wederzijdse beïnvloeding van de factoren klimaat, reliëf, water, bodem, flora en fauna evenals het menselijk handelen.’*

Ook na 1992 zijn er in de verschillende opeenvolgende rijksnota’s weer nieuwe accenten gelegd of termen beschreven. Feit blijft echter dat het in grote lijnen natuurlijk steeds over min of meer hetzelfde gaat: het landschap en de kwaliteit ervan.

Vanuit de Nota *Ruimte* (Ministeries van LNV en VROM, 2004) komen de kernkwaliteiten van het landschap naar voren. Deze kernkwaliteiten vormen op hoofdlijnen een vertaling naar de landschapskwaliteit. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen het generieke en het specifieke beleid. In het generieke worden meer algemene kwaliteiten van het landschap genoemd. Het adagium in het generieke beleid is ‘Ontwikkelen met kwaliteit’ (paragraaf 2.2). In het specifieke beleid voor de Nationale Landschappen geldt een ander adagium namelijk ‘Behoud door ontwikkeling’ (paragraaf 2.3).

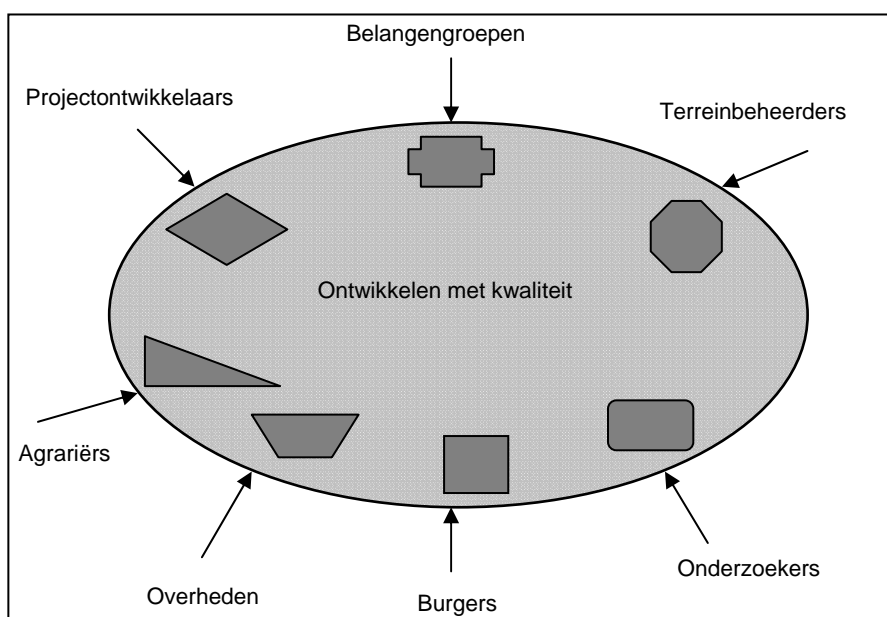
### **2.3 Ontwikkelen met kwaliteit**

Het gaat om een nieuwe strategie omschreven in de Nota *Ruimte* (VROM, LNV & V&W, 2004) om het generieke landschapsbeleid vorm en inhoud te geven en het is daarmee de opvolger van de Ontwikkelingsgerichte Landschapsstrategie (OLS). De strategie kenmerkt zich door een concentratie op procesdoelen, met de nadruk op de rolverdeling tussen de overheden. Over landschapskwaliteit wil het Rijk bovendien geen dwingende mening meer hebben.



Alles is erop gericht provincies, gemeenten, waterschappen en particulieren te verleiden / uit te dagen een mening te vormen over wat kwaliteit is en hiermee in de praktijk aan de slag te gaan.

Toch geeft het rijk ter inspiratie de vier kernkwaliteiten mee en stelt dat elke ontwikkeling moet leiden tot een toename van de landschappelijke kwaliteit. Hoe doe je dat? In de praktijk blijkt dat verschillende actoren verschillende percepties hebben van het begrip 'ontwikkelen met kwaliteit' (Figuur 2).



*Figuur 2: Illustratie van de verschillende percepties van verschillende betrokkenen bij het begrip ontwikkelen met kwaliteit. Binnen het ovaal zijn er uiteraard interacties tussen de actoren waardoor (gedeeltelijk) overeenstemming kan worden bereikt.*

Wat is nu het vertrekpunt bij ontwikkelen met kwaliteit? Is het het landschap een resultante van de ruimtelijke ontwikkelingen of is het een eigenstandig fenomeen? Verwarring hierover is een van de redenen waarom ontwikkelen met kwaliteit zoveel discussie en onduidelijkheden oproept. Natuurlijk is het niet zo dat er eenmalig een definitieve keuze uit de twee benaderingswijzen moet worden gemaakt maar dat afhankelijk van de context soms de ene en soms de andere meer voorop staat. De essentie is dat een ieder zich bewust is van de verschillende percepties zodat deze spraakverwarring tot een minimum kan worden gereduceerd.

## 2.4 Behoud door ontwikkeling

In het specifieke beleid zoals omschreven in de Nota Ruimte gaat het om een selectie van 20 Nationale Landschappen waarbinnen behoud door ontwikkeling het uitgangspunt is (Nota Ruimte, 2004):

‘Nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationale kenmerken de 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. Binnen nationale landschappen is daarom ‘behoud door ontwikkeling’ het uitgangspunt voor het ruimtelijke beleid. De landschappelijke kwaliteiten zijn medesturend voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt.’

Per Nationaal Landschap benoemt de Nota Ruimte drie specifieke kwaliteiten die onder regie van de provincies verder uitgewerkt worden.

## 2.5 Heldere definities; heldere strategieën?

In de vier voorgaande paragrafen blijkt dat zowel aan de kant van definities als aan de kant van de strategieën er nog vele vragen en onduidelijkheden bestaan. Dit biedt zowel een kans (minder opgelegde beperkingen) als een probleem (hoe moeten we het gaan doen). Het risico bestaat dat er verschillende invullingen aan de uitwerking van dit beleid worden gegeven. Dit speelt sterker bij het generieke beleid dan bij de Nationale Landschappen. De ene provincie of gemeente zal buiten de Nationale Landschappen meer ‘behoud door ontwikkeling’ nastreven terwijl de andere vooral inzet op ‘ontwikkelen met kwaliteit’. In het uiterste geval kan dit resulteren in landschappen waarvan in de toekomst zal worden gezegd dat ‘dit’ niet de bedoeling is geweest.

De VROM-raad (2006) gaat in een advies over het nieuwe landschapsbeleid ook in op het feit dat er vele onduidelijkheden bestaan rondom de invulling van definities en strategieën. De raad roept de Minister van VROM op om de acht beschreven aanbevelingen in het advies op te volgen. Kern van het advies bestaat uit de roep om als rijk duidelijker regie te voeren op de fysieke leefomgeving en het beleid op dat terrein.

Om het mogelijke gevaar te keren en om te zetten in kansen is het van belang heldere definities en heldere strategieën uit te werken zonder daarbij alles keihard vast te leggen. Te denken valt aan een stappenplan als inspiratiebron om te voorkomen dat aspecten over het hoofd worden gezien of onvoldoende scherp in beeld zijn.

Dat een dergelijk stappenplan een optie is bewijst de BOL-regeling waarbij de overgang van de 'oude' landschapsbeleidsplannen, waarin vaak bepaalde landschappelijke aspecten niet of summier waren meegenomen, naar de 'nieuwe' landschapsontwikkelingsplannen wordt begeleid met een handboek waarin een stappenplan is opgenomen dat specifiek aandacht vraagt voor alle aspecten van het landschap.



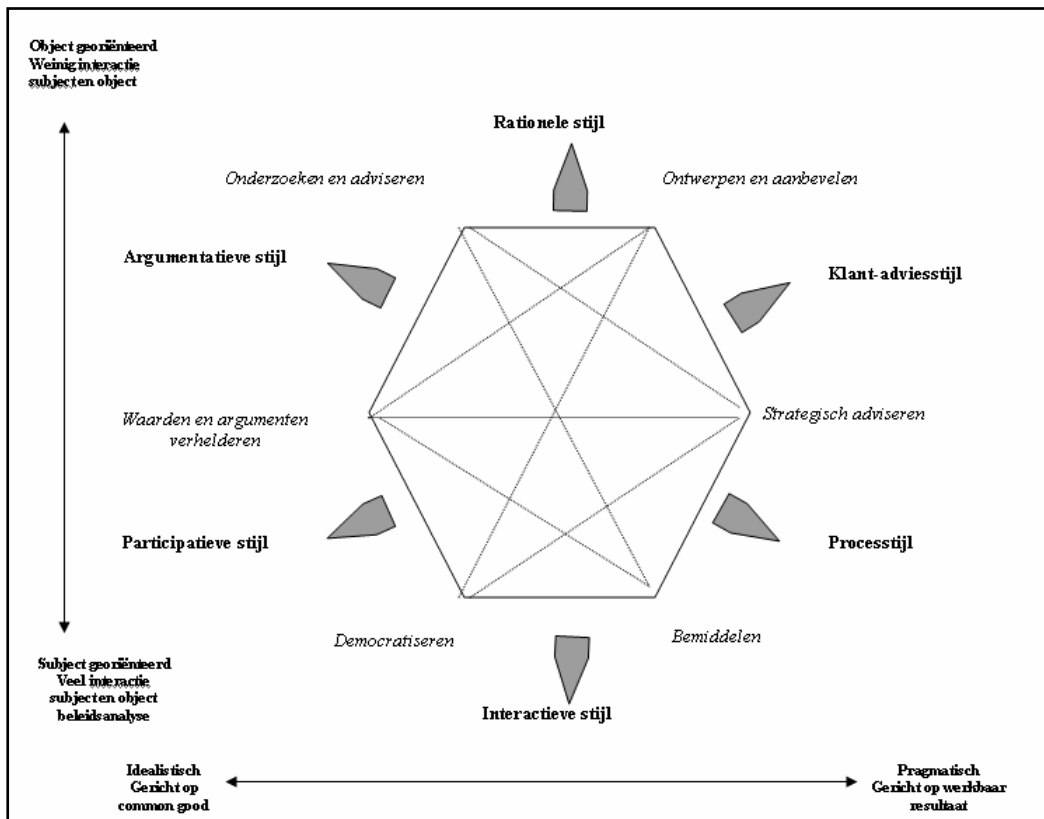
### 3 Achtergronden bij sturen op landschapskwaliteit

#### 3.1 Inleiding

Sturen op landschapskwaliteit kan plaatsvinden op verschillende manieren en op verschillende abstractieniveaus. In paragraaf 3.2 komen verschillende stijlen van sturing aan bod. Paragraaf 3.3 beschrijft beknopt de krachtenveldanalyse waarmee een keuze voor een bepaalde wijze van sturen beter kan worden onderbouwd. In de laatste paragraaf komen enkele methoden aan bod voor het objectiveren van (landschaps)kwaliteit.

#### 3.2 Sturingsstijlen

Om verschillende aanpakken inzichtelijk te kunnen gaan maken is gebruik gemaakt van een typologie van Mayer et al. (2004), waarin stijlen van beleidsanalyse worden gepresenteerd. Zij gebruiken het als een manier om te kunnen analyseren; het is beschouwend bedoeld. Hier gaat het gebruikt worden als een indeling in stijlen die gebruikt kunnen gaan worden als manieren om sturing aan beleid te geven. Deze sturingsstijlen zijn aangevuld met onderhandelingsstrategieën (Figuur 3).



Figuur 3: Sturingsstijlen en onderhandelingsstrategieën

### *Rationele stijl (1)*

Onderhandelen op basis van macht ([www.effectivetraining.org](http://www.effectivetraining.org)) past het best bij deze sturingsstijl. Het Rijk bepaalt het beleid, op basis van wetenschappelijke kennis en democratische besluitvorming, en wil dat lagere overheden en andere partijen genomen besluiten uitvoeren.

Bij onderhandelen op basis van macht gaat het ten eerste om de vraag welke partij in de onderhandelingen de sterkste machtsmiddelen heeft. Ten tweede zijn de betrokken partijen bij deze onderhandelingen meestal niet open over de eigen zwakke punten; die proberen ze juist zo goed mogelijk te verhullen. Ten derde laten de partijen vaak niet het achterste van de tong zien en benadrukken ze alleen het eigen gelijk. Verder luisteren ze eigenlijk niet naar de argumenten van de andere kant en houden ze daarmee alleen rekening voor zover die argumenten een effect hebben op het publiek of op de eigen achterban. Het onderhandelingsproces bestaat er dus feitelijk uit dat de betrokken partijen tegenover elkaar de machtsmiddelen afwegen. Daarbij is wel van groot belang dat een partij de machtsmiddelen waarmee ze dreigt ook daadwerkelijk kan en wil inzetten. Het is vaak verstandig de eindoplossing (ook na harde onderhandeling) zo te presenteren dat de andere partij al te groot gezichtsverlies bespaard blijft. Het kan zijn dat je weer verder moet met de verliezende partij.

Kenmerkend voor het handelen in de rationele stijl is:

- gebruiken van macht;
- niet luisteren naar wat de andere partij te zeggen heeft, tenzij dit effect heeft op het publiek of de eigen achterban;
- concentreren op het realiseren van de eigen doelen;
- geen open einden.

### *Argumentatieve stijl (2)*

In deze stijl is het sturingsinstrument is overtuigen van andere actoren van de nut en de noodzaak van doelen en maatregelen, die het Rijk geformuleerd heeft. Dit werkt beter als aangesloten wordt om de belevingswereld en de problemen van de mensen die overtuigd moeten worden. Ook bij de argumentatieve stijl wordt gebruik gemaakt van de resultaten van onderzoek en analyse. Dit ter ondersteuning van de argumenten. Het Rijk heeft in deze stijl beleid geformuleerd en onderhandeld met woorden.

Bij de argumentatieve stijl wordt onderhandeld op basis van argumenten ([www.effectivetraining.org](http://www.effectivetraining.org)). Hierbij staat de beste oplossing centraal. Dat wil zeggen: beide partijen leggen alle argumenten eerlijk op en bloot op tafel en de beste argumenten winnen (d.w.z. overtuigen beide partijen). Voor een dergelijke onderhandelings situatie bestaan twee belangrijke voorwaarden. Ten eerste moeten beide partijen elkaar vertrouwen en beiden moeten de intentie hebben om de relatie ook in de toekomst goed te houden. Ten tweede moeten beide partijen bereid zijn hun eigen standpunten ten gunste van overtuigde argumenten van de andere kant te laten varen. Een andere voorwaarde is dat de informatie volledig is: alleen op basis van volledige informatie zal iemand zich echt laten overtuigen. Overtuigen op basis van

argumenten is de mooiste onderhandelingsmethodiek omdat de resultaten blijvend zijn (beide partijen zijn immers overtuigd van de juistheid van de gekozen oplossing) en de relatie tussen beide partijen door de manier van onderhandelen en de uitkomst is versterkt.

Kenmerkend voor het handelen in de argumentatieve stijl is:

- onderhandelen doelen onderbouwen met argumenten die bedoeld zijn om de tegenpartij te overtuigen;
- het open op tafel leggen van de argumenten, geen dingen achterhouden → volledige informatie;
- argumentatieve onderhandelingen zijn gebaseerd op vertrouwen tussen de partijen;
- de intentie moet bestaan om ook in de toekomst een goede relatie met elkaar te hebben;
- bereidheid om indien de ander betere argumenten heeft de eigen standpunten te laten varen;

#### *Klant-adviesstijl (3)*

Bij deze stijl gaat het om het adviseren van de 'klant' over hoe te opereren in de politieke arena van verschillende actoren. Het gaat er om hoe de klant het beste zijn doelstellingen kan realiseren temidden van anderen. In het geval van het landschapsbeleid adviseert de rijksoverheid aan provincies of gemeenten (of aan anderen) hoe zij hun eigen doelen het beste kunnen realiseren. Het Rijk probeert niet haar eigen doelen, maar die van andere actoren gerealiseerd te krijgen. Het Rijk adviseert hierbij strategisch en doet aanbevelingen over het best te volgen beleid.

Ook bij deze stijl hoort onderhandelen op basis van argumenten. De 'klant' moet immers aanbevelingen krijgen voor het realiseren van doelstellingen. Aangezien de 'klant' bepaalt moet deze met argumenten overtuigd worden van een bepaalde aanpak om haar doelen (die van de klant) te kunnen realiseren. Onderhandelen op basis van een machtsvoorsprong suggereert een andere stijl. Deze stijl vraagt dus een relatief nederige positie voor het Rijk. Het Rijk wil dat er iets gebeurt, maar wat er gebeurt is aan andere overheden of andere organisaties.

Kenmerkend voor het handelen in de klant-adviesstijl is:

- de klant bepaalt; heeft de macht;
- luisteren;
- aanbevelingen doen; suggesties voor verbeteringen;
- best practices van elders inbrengen;
- procesgericht, aangezien de klant de inhoud beheert.

#### *Interactieve stijl (4)*

De interactieve stijl gaat uit van de veronderstelling dat de rijksoverheid en haar doelstellingen niet meer automatisch als gegevenheid gelden. De doelen staan ter discussie en worden ook in samenspraak ontwikkeld. Verschillende perspectieven moeten met elkaar kunnen confronteren en interacteren. Het interacteren van verschillende perspectieven staat centraal. Het Rijk kan hierbij de rol spelen van een *bemiddelaar* en als de actor die alle belanghebbende partijen bij het proces betreft (*procesbegeleider*). Door de activiteiten van het Rijk moet het mogelijk worden dat partijen kunnen onderhandelen op basis van uitruil. Om dit mogelijk te maken zal gebruik gemaakt kunnen worden van alle mogelijke onderhandelingsstijlen: macht, argumentatie en uitruil.

Het uitgangspunt bij onderhandelen op basis van uitruil ([www.effectivetraining.org](http://www.effectivetraining.org)) is een zeer zakelijke benadering waarbij men erkent dat beide partijen standpunten hebben, die niet noodzakelijkerwijs behoeven te sporen. Wat partijen bij de uitruilmethode proberen te doen is om die standpunten in een zodanig pakket van maatregelen bijeen te brengen dat de partijen er wat van hun gading in vinden. Bij deze methode is het belangrijke dat beide partijen elkaar respecteren en serieus proberen erachter te komen welke belangen er achter de verschillende standpunten schuil gaan. Want het gaat uiteindelijk niet om de standpunten, het gaat om de achterliggende belangen. Die belangen worden in het overleg over en weer volstrekt serieus genomen en beide partijen zoeken naar creatieve oplossingen die de belangen van beide partijen dienen. Bij de uitruilmethode is het altijd van belang een pakket te presenteren waarin beide partijen voldoende van hun gading vinden om met elkaar verder te gaan.

Kenmerkend voor het handelen in de interactieve stijl is:

- selectie van de partner(s) voor interactie;
- zoeken naar gelijkwaardigheid;
- argumentatie ontdoen van macht;
- niet onderhandelen, maar bespreken en achteraf het resultaat dubbelen (overeenstemmen waarover overeenstemming bereikt is);
- onderhandelen alleen als allerlaatste stap; wat zijn we overeengekomen?

#### *Participatieve stijl (5)*

De participatieve stijl sluit aan op de interactieve stijl, maar hierbij probeert het Rijk ook leken en burgers een rol te geven in het proces vanuit de gedachte dat de kwaliteit van het debat verbeterd. Hier zit vooral een idealistische doelstelling achter: democratisering van het beleid. Het Rijk probeert in deze stijl er voor te zorgen dat processen die op lokaal of regionaal niveau spelen ook mensen bevatten die voor de realisatie beleid niet noodzakelijk zijn, maar er wel belang bij hebben. De activiteiten van het Rijk bevatten het verhelderen van waarden van argumenten van verschillende actoren en het er voor zorgen dat de belanghebbenden ook kunnen participeren in het proces. Door de activiteiten van het Rijk moet het mogelijk worden dat partijen kunnen onderhandelen op basis van uitruil. Om dit mogelijk te maken zal gebruik gemaakt kunnen worden van alle mogelijke onderhandelingsstijlen: macht, argumentatie en uitruil.



Kenmerkend voor het handelen in de participatieve stijl is:

- vastleggen van een covenant tot participatie;
- remmers en lifters buiten de participatie houden;
- binnen de contouren van een gedeelde activiteit gezamenlijk argumentatie opbouwen (CoP);
- onderhandelen als sociaal leren met elkaar (onbewust onderhandelen);
- overeenstemming door gedeelde percepties.

#### *Processtijl (6)*

De processtijl is pragmatisch van karakter. Uitgangspunt is dat partijen vooral uit zijn op het maximaliseren van de eigen doelen. Onpartijdige experts bestaan niet. Goed beleid is beleid dat het resultaat is van onderhandeling tussen de belanghebbende actoren. Het is de taak van het Rijk er voor te zorgen dat dit onderhandelingsproces plaats kan vinden. Het Rijk als procesbegeleider, maar ook als strategisch adviseur van actoren. Door de activiteiten van het Rijk moet het mogelijk worden dat partijen kunnen onderhandelen op basis van uitruil. Om dit mogelijk te maken zal gebruik gemaakt kunnen worden van alle mogelijke onderhandelingsstijlen: macht, argumentatie en uitruil.

Kenmerkend voor het handelen in de processtijl is:

- externe facilitator/mediator;
- een ‘jullie moeten het doen’ opstelling; Rijk op grote afstand;
- stimuleren en overtuigen van urgentie en nut;
- van buitenaf duwen, zodat de interne deelnemers een eigen proces starten, waar de onderhandelaar eigenlijk geen deel meer van uitmaakt.

#### *Transformatie van de rationele naar de interactieve stijl*

Het Rijk is duidelijk bezig met een transformatie van een rationele naar een interactieve sturingsstijl. Het feit dat de verantwoordelijkheid voor het landschapsbeleid en de landschapskwaliteit primair bij de provincies en de gemeenten komen te liggen is een hiervan een duidelijke illustratie.

### **3.3 Methode voor het uitwerken van een sturingsstijl**

Een krachtenveldanalyse is een belangrijke stap die sturingsstijl kan verbinden met een methode om te komen tot de uitwerking van kwaliteiten van een gebied. Bij een krachtenveldanalyse moeten de betrokken actoren eerst in beeld worden gebracht (wie speelt er een rol). Vervolgens is het van belang om de posities, machtsverhoudingen, rollen en stijlen van de actoren goed te beschrijven. In een derde stap worden de belangen en doelen in relatie tot de actoren in beeld gebracht van wat men wil bereiken; in dit geval landschappelijke kwaliteit.

Een dergelijke krachtenveldanalyse geeft inzicht in knelpunten en kansen van het proces om te komen tot landschapskwaliteit. Wie wil waarom wel of niet meewerken en wat kan er worden gedaan om dit te veranderen?

### 3.4 Methoden voor uitwerken van ruimtelijke of landschapskwaliteit

Om vanuit een sturingsstijl naar een uitwerking te komen in de context van ruimtelijke kwaliteit of landschapskwaliteit zijn er een aantal methoden beschikbaar die, eventueel naast elkaar, ingezet kunnen worden. Doel van deze methoden is om op een min of meer objectieve wijze uitwerking te geven aan ruimtelijke of landschapskwaliteit. De vier meest gebruikte staan hieronder kort beschreven:

- Multi Criteria Analyse (MCA);
- Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA);
- expertkennis;
- belevingsonderzoek.

#### *Multi Criteria Analyse (MCA)*

Deze methode probeert in een aantal stappen met behulp van het benoemen van criteria te komen tot een (gewogen) eindoordeel.

#### *Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA)*

In een MKBA worden sociale, ruimtelijke en milieu-effecten meegenomen van een ingreep (of serie ingrepen) in een gebied en uitgedrukt in termen van maatschappelijke welvaart (ref). De effecten worden zo goed als mogelijk uitgedrukt in geld.

#### *Expertkennis*

Bij deze methode wordt een groep experts uitgenodigd om de ruimtelijke-of landschapskwaliteit te bepalen. Hiervoor zijn verschillende werkvormen mogelijk zoals workshops en brainstorms.

#### *Belevingsonderzoek*

In tegenstelling tot de expert benadering wordt bij een belevingsonderzoek bepaald wat de beleving van een bepaalde groep (of groepen) is ten aanzien van kwaliteit of bepaalde ontwikkelingen.

## 4 Veranderende beleidscontext

### 4.1 Nota Ruimte en Wet op de Ruimtelijke Ordening 2

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden hoe er vanuit verschillende perspectieven met landschapskwaliteit wordt omgegaan. Hoe dit zich in de toekomst verder zal ontwikkelen hangt onder andere af van het landschapsbeleid. Dit beleid is aan een periode van grote veranderingen bezig met zeker ook consequenties voor de (wijze van) sturing op landschapskwaliteit. Voor de volledigheid worden de belangrijkste wijzigingen vanuit de Nota Ruimte en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO-2) hier nog even kort samengevat.

*Veranderingen in het kader van de Nota Ruimte:*

- Nieuw sturingsmodel
  - Decentraal wat kan, centraal wat moet
  - Van zorgen voor naar zorgen dat
- Generiek beleid
  - Ontwikkelen met kwaliteit
- Specifiek beleid
  - Nationale Landschappen

*Veranderingen in het kader van de WRO-2:*

- Rijk
  - Structuurvisie(s) met hoofdpunten ruimtelijk beleid
  - Doel is door overleg / instrumenten duidelijk te maken welk beleid doorwerkt naar provincies / gemeenten
  - Drie instrumenten om beleid juridisch te laten doorwerken:
    - o De aanwijzing
    - o Algemene Maatregel Van Bestuur (AMVB)
    - o Bestemmingsplan (projectbesluit)
- Provincies
  - Structuurvisie(s) met hoofdpunten ruimtelijk beleid
  - Doel is door overleg / instrumenten duidelijk te maken welk beleid doorwerkt naar provincies / gemeenten
  - Provincie toetst niet langer het bestemmingsplan
  - Drie instrumenten om beleid juridisch te laten doorwerken:
    - o De aanwijzing
    - o Algemene Maatregel Van Bestuur (AMVB)
    - o Bestemmingsplan (projectbesluit)

- Gemeenten
  - Structuurvisie(s) met hoofdpunten ruimtelijk beleid
  - Voor het gehele grondgebied één bestemmingsplan
  - Geen goedkeuring bestemmingsplan door provincie
  - Elke 10 jaar controle op actualiteit van bestemmingsplan
  - Mogelijkheid tot gebruik maken van projectbesluit

Over de wijziging in het landschapsbeleid door de Nota Ruimte en de komende Wet Ruimtelijke Ordening 2 is al veel geschreven (onder andere Koomen et al, 2004; Kersten et al, 2005). De vooruitzichten op basis van het nieuwe instrumentarium voor het ruimtelijke beleid in Nederland lopen uiteen. Waarschuwt de een voor een enorme jurisprudentie, de ander denkt dat er in de praktijk niet zoveel zal veranderen.

Feit is natuurlijk wel dat het rijk zich terugtrekt, inhoudelijke en financieel tot de Nationale Landschappen uitgezonderd grootschalige projecten van nationale betekenis en omvang. Hoe provincies en gemeenten straks om zullen gaan met de landschapskwaliteit in de ‘witte’ gebieden is nog de vraag.

## 4.2 Van government naar governance

### *Uitgangspunt*

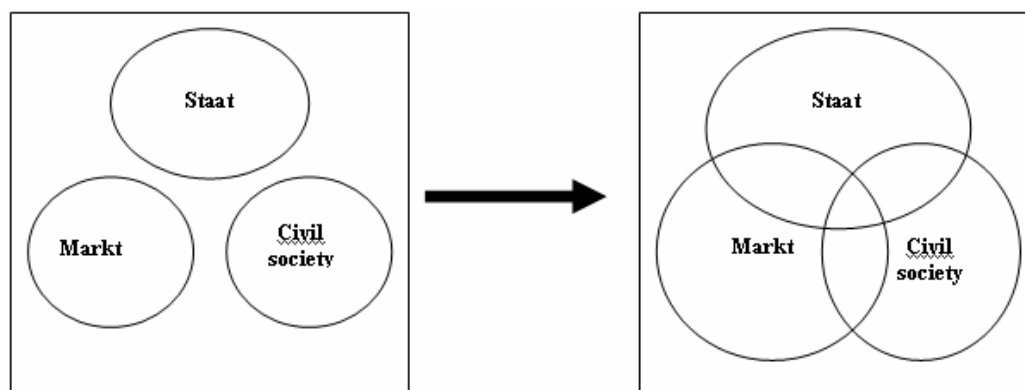
LNV wil weten hoe men (beter) kan sturen op landschapskwaliteit. Uitgangspunt is dat het Rijk geen dingen gaat verplichten, maar dat er onderhandeld zal gaan worden. Rijksambtenaren willen dat vertegenwoordigers van andere overheden, maar ook van andere organisaties er voor gaan zorgen dat er doelen gerealiseerd gaan worden. Dit kan op meerdere manieren aangepakt kan worden. Het gaat hierbij om het principe van ‘ontwikkelen met kwaliteit’.

### *Van government naar governance (tekst: Kuindersma en Selmes 2003)*

Governance als bestuurlijke trend gaat over een algemene trend in het openbaar bestuur die kan worden aangeduid met de ontwikkeling van ‘government’ naar ‘governance’ (Kuindersma, 2002). Government duidt op de situatie dat er een centrale overheid is die stuurt. Governance is dan ‘*een op samenwerking gerichte stijl van regeren, waarin overheidsinstellingen en niet-overheidsinstellingen deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken*’ (Van der Zouwen & Tatenhove, 2002). Deze trend duidt daarmee op de ontwikkeling dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natie-staat, en verschuift naar interacties tussen staat, *civil society* en bedrijfsleven. Deze trend bestaat uit twee aspecten: *multi-actor governance* en *multilevel governance*.

Multi-actor governance wijst in feite op de toenemende horizontalisering van het bestuur van de samenleving. Met andere woorden besluitvorming over publieke zaken vindt steeds meer plaats door overheden in samenwerking met burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Het impliceert niet alleen een andere manier van sturen vanuit de overheid, maar ook dat dus de vervlechting tussen

overheid, civil society en de markt (of het bedrijfsleven) toeneemt. Of zoals Pestman en Van Tatenhove (1998: 256) het zeggen: ‘In hedendaagse samenlevingen kunnen de subsystemen markt, staat en civil society niet meer als gescheiden werelden worden beschouwd, met eigen logica’s (concurrentie, hiërarchische controle en solidariteit), maar is er sprake van een wederzijds doordringen van deze subsystemen’ (Giddens, 1990; Kunneman, 1996).



Figuur 4: Toenemende vervaechting tussen staat, civil society en markt

Multi-level governance legt nadruk op de ontwikkeling dat besluitvorming ook steeds meer op verschillende niveaus plaatsvindt. Daarbij gaat het niet alleen om de verschillende bestuurslagen op overheidsniveau, zoals gemeenten, provincies, nationale overheid, Europese Unie, Verenigde Naties. Nadrukkelijk gaat het ook op al deze niveaus ook weer om de interacties van overheden met maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Van belang is ook dat de wisselwerking (en dus de wederzijdse afhankelijkheden) tussen de verschillende bestuurlijke niveaus toeneemt. Niet alleen verschuiven de bevoegdheden van de nationale staat naar de EU of naar regionale overheden, maar beleid vraagt ook steeds meer om de betrokkenheid van en interactie tussen al deze bestuurslagen. Daarmee kunnen ‘hogere’ overheden ook inbreng verwachten van ‘lagere’ overheden bij besluitvorming die hen aangaat. Verder heeft elk bestuurslaag eigen beleid (eigen probleemdefinities, eigen regels en regelingen). Dat betekent dus dat ‘lagere’ overheden ook niet alleen bezig zijn met uitvoering van het beleid van ‘hogere’ overheden.

Vele van de uitvoerende activiteiten komen bij elkaar op ‘regioniveau’, waar de wereld van de uitvoering voor een groot deel te vinden is en waar de meeste spanningen rond beleid voelbaar worden. Dit regionale niveau staat dan ook in het programma Gammagroen vaak centraal.

De trend ‘van government naar governance’ is niet eenduidig en absoluut. Er zijn nuances en tegenbewegingen waar te nemen. In feite gaat het in de praktijk om een, soms glijdende, schaal, waarop diverse beleidsprocessen in meer of mindere mate zijn te beschrijven aan de hand van ‘governance’ of ‘government’.

#### *Governance als sturingsmodel*

Governance als sturingsmodel gaat over de stellingname dat een overheid die iets wil bereiken in de huidige samenleving er goed aan doet om hierbij andere partijen te

betrekken. In deze veranderende context is het voor een rijksoverheid steeds moeilijker ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Die rijksoverheid is immers ‘slechts’ één van de overheden die ook nog eens te maken heeft met allerlei maatschappelijke organisaties, die allemaal iets willen. De belangstelling vanuit beleid en de wetenschap, zoals de bestuurskunde, voor nieuwe vormen van sturing, zoals netwerksturing, interactieve sturing en zelfsturing zijn in dit verband dan ook niet verwonderlijk.

Deze belangstelling komt soms voort uit de gedachte dat dergelijke vormen van sturing beter zijn, vanwege het feit dat het meer recht zou doen aan een daadwerkelijk democratische besluitvorming. Minder ideologisch gedreven, komen wetenschappers vanuit de gedachte dat een overheid niet effectief kan opereren indien men niet haar manier van sturing aanpast aan de omgeving. Deze omgeving verandert immers, zo is in de governance trend omschreven. Beide onderbouwingen doen de ronde en zijn ook soms moeilijk van elkaar te onderscheiden.

Indien we uitgaan van deze trend, kunnen we nieuwe sturingsvormen als interactieve sturing, coproductie e.d. zien als experimenten vanuit de overheid om met deze nieuwe complexe omgeving om te gaan. Oude hiërarchische vormen van sturing beginnen in de governance omgeving hun effectiviteit te verliezen.

Wat is nu de relevantie voor sturing van deze governance discussie? Deze zit vooral in het feit dat een dergelijke trend ook betekent dat de centrale rol van eenduidig vastgestelde beleidsdoelen en dus beleidsproblemen niet meer altijd onomstreden is. Er zijn meer partijen betrokken bij de vorming en de uitvoering van beleid en al deze partijen hebben veelal hun eigen visie op wat de doelstellingen en de vormgeving van beleid zouden moeten zijn.

#### *Gestructureerde en ongestructureerde problemen*

Hoppe (2001) heeft een typologie van beleidsproblemen ontwikkeld die behulpzaam kan zijn. Hij definieert een “probleem” als ‘*een onaanvaardbare kloof tussen normatieve idealen en feitelijke en toekomstige situaties*’. Aan de hand van deze definitie hanteert Hoppe twee dimensies die beleidsproblemen van elkaar onderscheiden:

- de mate waarin er consensus bestaat over de standaard (waarden en normen);
- de mate waarin er veel of weinig zekere kennis is over de (bestaande of toekomstige) situatie.

Problemen waar consensus over de achterliggende normen en waarden is en er geen of nauwelijks onzekerheid is over kennis, noemt hij gestructureerde problemen. Ongestructureerde problemen zijn problemen waar geen consensus is over normen en waarden en geen zekerheid is over kennis. Tussenvormen zijn half gestructureerde problemen, waarbij de consensus over feiten of de consensus over normen en waarden ontbreekt.

#### *Kerndilemma probleemdefinitie: rijk of regio bepaald het probleem...of toch samen?*

Wie het probleem mag bepalen heeft macht. Goverde (2000) heeft benadrukt dat het “niet uitgesloten is dat besturingsarrangementen vooral resultante is van de configuratie van betrokkenen in de wereld van politiek, bestuur en beleid en wellicht onvoldoende aansluiten bij de alledaagse ervaringen van mensen in het landelijk

gebied' (Goverde, 2000: 44). Daar zit een van de grote pijnpunten bij beleid: problemen gedefinieerd door het rijk leiden snel tot oplossingen die ook door het rijk worden bepaald. Het problematische in dit verband is echter dat het rijk sterk afhankelijk is van anderen om resultaten te boeken. Met 'anderen' bedoelen we actoren op andere niveaus en de vele actoren op uitvoeringsniveau. Traditioneel 'government' van een probleem leidt dus vaak tot weinig slagvaardig beleid. Hetzelfde geldt ook voor traditioneel onderzoek ingezet om het beleid te ondersteunen: het vindt geen weg naar de praktijk. Een governance aanpak zou veel meer gericht worden op de aard en omvang van het probleem zelf, binnen het krachtenveld waar het zich in bevindt.

#### *Type probleem en sturingsaanpak horen bij elkaar*

Elk type probleem veronderstelt ook zijn eigen oplossingsstrategie of sturingsaanpak. Bij het gestructureerde probleem past een oplossingsstrategie waarin de beleidsdoelen duidelijk zijn gedefinieerd en het beleidsproces erop gericht is deze doelstellingen op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier te bereiken. Beleid als regelen, noemen Hisschemöller en Hoppe (1998) dat. Problemen waar er geen discussie is over normen en waarden, maar wel onzekerheid over kennis, hebben onderhandelen als oplossingstrategie. Er wordt gezocht naar de meest effectieve en efficiënte oplossing. Onderzoek zou hier ondersteuning kunnen bieden door de onzekerheid over kennis te reduceren door feiten te verzamelen over welke mogelijke alternatieven welke consequenties zullen hebben.

Problemen waarbij geen onzekerheid is over kennis, maar de consensus over normen en waarden ontbreekt, kennen de oplossingstrategie pacificeren. Onverenigbare opvattingen staan dan tegenover elkaar, en er zijn geen echte oplossingen voorhanden, ofwel het probleem is niet te structureren. Problemen worden bevroren door een gesloten proces en veelal gedepoliteerd door de inschakeling van experts.

Ongestructureerde problemen kennen als oplossingsstrategie: beleid als leren. Deze bevat twee belangrijke elementen: probleemstructurering en een beargumenteerde probleemkeuze. Probleemstructurering is 'de confrontatie, evaluatie en integratie van zoveel mogelijk tegenstrijdige informatie' (Hisschemöller, 1993). Hisschemöller en Hoppe (1998) geven aan dat deze strategie vooral vraagt om sociale rationaliteit. Mede daaruit ontleen ze vier voorwaarden voor succesvolle probleemstructurering:

- officiële besluitvormers moeten bereid zijn de discussie aan te gaan met degenen die een alternatieve visie hebben op het probleem;
- alle betrokken actoren, vooral degenen met macht en autoriteit om een beslissing te nemen, moeten bereid zijn te participeren;
- het moet gaan om concrete zaken en ervaringen van degenen die erbij betrokken zijn. Met andere woorden het moet gaan om concrete zaken die een oplossing vereisen;
- de beslissing wordt niet genomen voordat probleemstructurering nieuwe inzichten in het probleem en de mogelijke oplossingen heeft opgeleverd. Hiervoor is het nodig dat de betrokken actoren hun oorspronkelijke standpunt heroverwegen.

Tabel 1: Type beleidsproblemen en hun oplossingsstrategie (Hirschmüller en Hoppe, 1998)

|                                  |   | Zekerheid over kennis  |  |
|----------------------------------|---|--|--|
|                                  |   | +  | -  |
| Consensus over normen en waarden | + | Gestructureerde problemen<br>'Beleid als regelen'                      | Matig gestructureerde / doel problemen<br>'Beleid als onderhandelen' |
|                                  | - | Matig gestructureerde / middelen problemen<br>'Beleid als pacificeren' | Ongestructureerde problemen<br>'Beleid als leren'                    |

Er zijn dus verschillende type problemen en het vaststellen van het type probleem is in sterke mate sturend voor het bepalen van de oplossingsstrategie. In een governance omgeving zullen steeds meer problemen een ongestructureerd karakter hebben. Beleid als leren is dan noodzakelijk om te voorkomen dat beleidsproblemen slechts schijnbaar of zeer tijdelijk worden opgelost. Daarbij is overigens niet gezegd dat beleidsmakers ongestructureerde problemen ook als zodanig zullen herkennen. Veel ongestructureerde problemen zullen voorgesteld worden als gestructureerde problemen.

### 4.3 De veranderende rol van het rijk

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staan de concrete veranderingen in het ruimtelijke ordeningsbeleid (en daarmee ook het landschapsbeleid) beschreven. Het meer op afstand sturen van het rijk wordt nog verder toegelicht in paragraaf 4.2 waarin duidelijk wordt dat de beweging van government naar governance ook past in een reeds lopende maatschappelijke trend.

Betrekken we deze feiten op de verschillende beschreven stijlen van sturing zoals die in paragraaf 2 van hoofdstuk 3 zijn beschreven dan wordt het duidelijk dat het rijk van een rationele stijl naar veel meer een processtijl is gegaan met het nieuwe ruimtelijke ordeningsbeleid. Hoe het rijk vanuit kan sturen op landschapskwaliteit wordt in het volgende hoofdstuk in enkele voorbeelden toegelicht. Hoofdstuk 6 beschrijft op basis van hoofdstuk 5 maar ook op basis van aanvullende informatie uit een workshop de mogelijkheden die overheden op verschillende schaalniveau's hebben om te sturen op landschapskwaliteit.

Sturen kan op drie manieren plaatsvinden:

- sturen met wetgeving (klassieke doorwerking van beleid rijk naar provincies en gemeenten);
- sturen met kennis (onderzoek, rapporten, brochures, websites);
- sturen met geld (subsidieregelingen zoals BOL en Programma Beheer).



Met het veranderen van het landschapsbeleid onder invloed van de Nota Ruimte en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening 2 verschuift het accent van sturen vooral naar sturen met kennis en sturen met geld (nieuwe WILG). Hierbij spelen agenda's die voortkomen uit rijksnota's en die jaarlijks geactualiseerd worden een belangrijke rol. De veranderende rol van het rijk is in Tabel 2 kort samengevat.

*Tabel 2: Korte samenvatting van het veranderende landschapsbeleid en de betekenis voor sturing*

| Landschapsbeleid    | Dominante sturingsstijl | Sturingsinstrumenten   |
|---------------------|-------------------------|--|
| Nota Landschap, WRO | Rationeel               | Sturen met wetgeving, kennis en geld waarbij kennis en geld direct gekoppeld waren met de wetgeving. |
| Nota Ruimte, WRO-2  | Proces                  | Sturen met kennis en geld niet direct gekoppeld met wetgeving. Aandacht voor agenderen               |



## 5 Voorbeelden van sturen op landschapskwaliteit

### 5.1 Inleiding

Uitgaande van de definities uit paragraaf 2.1 over ruimtelijke kwaliteit en landschapskwaliteit kunnen we beide verbinden met respectievelijk ‘ontwikkelen met kwaliteit’ en ‘ontwikkelen met landschapskwaliteit’ (al zouden deze ideaal gezien misschien wel identiek moeten zijn). Hoe hanteert men in de praktijk ‘ontwikkelen met kwaliteit’ of in dit geval wat specifiek ‘omgaan met de landschapskwaliteit’?

Hoewel het motto ‘ontwikkelen met kwaliteit’ en nieuw begrip is moet hierbij toch een kanttekening worden gemaakt. Voorlopers zijn te vinden in ‘behoud door ontwikkeling’ vanuit de Nota Belvédère (1999) en ‘Ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie’ uit Natuur voor mensen, mensen voor natuur (2000). De doelstellingen van deze nota’s werkt vanaf 1999 min of meer door in allerlei projecten, al is het nog geen gemeengoed geworden. Dit betekent echter wel dat het mogelijk is om naar allerlei projecten te kijken vanuit het perspectief van ‘ontwikkelen met (landschaps)kwaliteit’ om te zien hoe het loopt en wat er goed en minder goed gaat. De inhoud van het begrip landschapskwaliteit wordt hier gelijk gesteld aan de 4 benoemde kernkwaliteiten voor het generieke landschapsbeleid uit de Nota Ruimte.

Er zijn vele bronnen beschikbaar waaruit voorbeelden te halen zijn waarbij het motto ‘ontwikkelen met (landschaps)kwaliteit’ wel en niet een rol heeft gespeeld. Een aantal bronnen waar ontwikkelen met kwaliteit mogelijk een rol heeft gespeeld zijn:

- voorbeeld-projecten VROM over ontwikkelingsplanologie;
- Belvédère-projecten;
- Besluit Ontwikkeling Landschap (BOL) - Landschapsontwikkelingsplannen;
- Nationaal Landschap ‘Het Groene Woud’;
- Aardkundige Waarden in Laag Holland;
- nieuwe provinciale weg in Gorssel;
- aanleg van vennen in Nationaal Park Maasduinen.

Hiernaast zijn er natuurlijke nog meer voorbeelden van projecten die al dan niet vanuit het motto ‘ontwikkelen met kwaliteit’ zijn uitgevoerd of vanuit een motto dat kan worden gezien als een voorloper daarvan. Er volgen enkele voorbeelden vanuit de hierboven genoemde bronnen zonder daarbij uiteraard volledig te kunnen zijn.

### 5.2 Voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie

De Nota Ruimte beschrijft mede een nieuwe sturingsfilosofie waarin provincies veel meer dan voorheen de regisseur van het ruimtelijke beleid zijn waarbij de een ontwikkelingsgerichte aanpak centraal staat. Om te bepalen of de provincies wel voor

hun taak zijn toegerust, heeft de Minister van VROM de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling gevraagd om aan de hand van door de provincies aangereikte voorbeeldprojecten deze vraag te beantwoorden.

In totaal zijn 14 projecten door de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling over een periode van een jaar gevolgd. Uit deze studie zijn de volgende bevindingen en conclusies naar voren gekomen (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, november 2005) over het fenomeen gebiedsontwikkeling:

- gebiedsontwikkeling is een logische en noodzakelijke volgende stap in de aanpak van de ruimtelijke ontwikkeling;
- relevante opgaven in Nederland kunnen alleen worden gerealiseerd door een actieve en ontwikkelende rol van overheden;
- het gaat om lastige en uitdagende opgaven die sectorale en bestuurlijke grenzen overschrijden.

Vervolgens over het ontwikkelen met kracht:

- urgente maatschappelijke vraagstukken, zichtbare verantwoordelijken, actieve communicatie, aansprekende inhoudelijke visies, financiële strategieën en effectieve instrumenten zijn de voorwaarden die het succes van gebiedsontwikkeling bepalen;
- het formele, juridische en financiële instrumentarium voor gebiedsontwikkeling wordt verder ontwikkeld en kan verder worden verfijnd. De werking van het vernieuwde formele en juridische instrumentarium vergt aandacht;
- er zullen rondom de financiën aanvullende maatregelen moeten worden genomen;
- het Rijk kan actief kennis aanbieden en kennisuitwisseling stimuleren;
- de commissie pleit voor ‘regelvaste zônes’.

En ten slotte enkele conclusies over de betrokken partijen:

- provincies gaan op een verantwoordelijke, effectieve en lerende wijze om met de opdracht voor gebiedsontwikkeling;
- private partijen, maatschappelijke organisaties en de vakwereld zijn nog te beperkt betrokken en kunnen veel bieden voor gebiedsontwikkeling;
- specifieke opgaven vergen een gerichte betrokkenheid van de rijksoverheid.

De Adviescommissie doet in haar rapport vier aanbevelingen:

- benut het succes van gebiedsontwikkeling;
- houd het tempo bij provincies er in;
- Rijk: doe mee, met specifieke verantwoordelijkheden;
- Breng de zaken financieel op orde.

Bij de voorbeeldprojecten voor ontwikkelingsplanologie wordt vooral de processtijl gehanteerd. Afgaande op de aanbevelingen die vooral betrekking hebben op het proces en/of de instrumentatie lijkt het er op dat de inhoud secundair van belang is. De aanbeveling dat het rijk actief kennis *kan* aanbieden en kennisuitwisseling *kan* stimuleren is hiervan een illustratie dat dit nog onvoldoende gebeurt.

### 5.3 Belvédère-projecten

#### *Emmen in het Perspectief van de es, van esdorp naar esstad*

De gemeente Emmen is bezig met het opstellen van een nieuwe structuurvisie, waarin de keuzes voor het ruimtelijke beleid voor de komende jaren verwoord zullen worden. Emmen is zich aan het beraden op haar uitbreidingsmogelijkheden: op welke wijze kan Emmen een open en groene stad blijven, en toch groeien. Een belangrijke vraag hierbij is de wijze waarop in de toekomst zal worden omgegaan met de drie essen (de Emmer es, de Schimmer es en de Noordbarger es) ten westen van het centrumgebied van Emmen. De studie naar de essen is input voor de discussie over het de structuurvisie.

In dit project is de cultuurhistorische identiteit onderzocht, zijn de essentiële waarden vanuit verschillende invalshoeken benoemd, is voeding gegeven aan de maatschappelijke discussie rondom de essen en zijn voorstellen aangereikt hoe in de toekomst om te gaan met de essen.

Een belangrijke kwaliteit van deze esgebieden betreft de afleesbaarheid van de tijd in het landschap. Van hunebedden, grafheuvels en celtic fields in de prehistorie, van wegen en wendakkerruggen uit de Middeleeuwen tot de jongere geschiedenis met de aanleg van het Oranjekanaal en de schaalvergroting in de landbouw. De essen liggen vlak naast het centrum van Emmen, wat dan ook een speciale band tussen de stad en de es met zich meebrengt. Momenteel zijn de essen grotendeel in landbouwkundig gebruik, hoewel op de Noordbarger es enkele grote ruimtelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. Zo hebben o.a. het waterleidingsbedrijf en de dierentuin er een plek gekregen. De bewoners van de stad Emmen en de gebruikers van de essen, de agrariërs, waarderen de essen zeer.

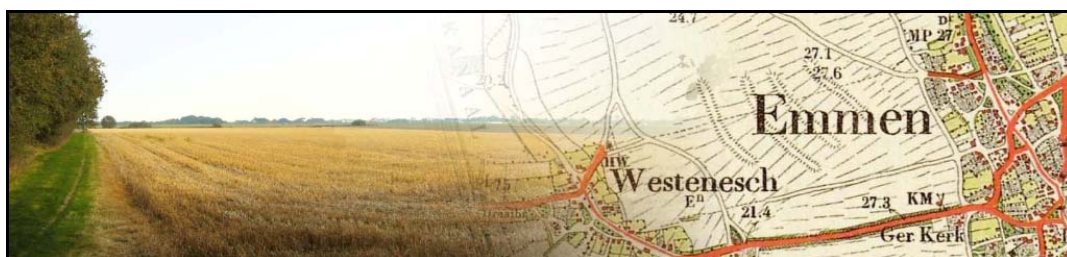
De stedenbouwkundige traditie in Emmen bestaat uit het bouwen in lage dichtheden op afstand van het centrum. Het verlaten van deze stedenbouwkundige traditie door te bouwen op de essen haalt een streep door de laatste resten van het historisch esdorpenlandschap, het voegt niets toe aan de kwaliteiten van het essengebied (eerder omgekeerd) en het gaat tegen de uitdrukkelijke wens van de Emmenaren in om het gebied vrij van bebouwing te houden. Echter: hoe dan om te gaan met de essen in de toekomst? In het licht van de toekomstige Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zal op zoek moeten worden gegaan naar een nieuwe invulling (strategie voor) van de landbouw op de es.

Er is gekozen voor een ontwikkelingsmodel waarin de huidige stedelijke grenzen de nieuwe grenzen van de es worden. Het agrarische gebruik wordt op de Emmer- en Schimmer es gehandhaafd, waarbij op termijn een verbreding van de landbouw onvermijdelijk wordt geacht. De (restanten van de) Noordbarger es wordt ontwikkeld tot een landschapspark, gericht op het stadscentrum dat qua inrichting refereert aan de es. Aan de stadszijden worden de huidige openingen naar de es gebruik als nieuwe brinkruimten: groene overgangsgebieden, waarbij parkachtige gebiedjes een logische overgang vormen tussen het stedelijke gebied en de open es.

Om het ontwikkelingsmodel invulling te geven is er een ‘gereedchapskist’ samengesteld van cultuurhistorische en landschappelijke elementen die bruikbaar zijn voor de verdere planvorming en inrichting van het gebied. Enkele voorbeelden uit de gereedchapskist zijn: pad, zandweg, houtwal, kamp, haag en brink.

Om het model te ontwikkelen zijn er in de tijd een drietal stappen onderscheiden:

- Korte termijn: ‘de beleefde es’, waarin de landbouw hoofdgebruiker van de es blijft, maar de belevings- en gebruiksmogelijkheden voor de bewoners uit de stad verbeterd moeten worden. Zo zullen de bewoners meer geïnformeerd moeten worden over de geschiedenis van de essen.
- Middellange termijn: ‘de medegebruikte es’, waarin de landbouw na een afbouw van de EU-subsidies meer oog heeft gekregen voor directe vermarkting van kwaliteiten en producten van de es in de stad. Hierdoor treed een diversificatie van het landbouwbedrijf op, waardoor het esbeeld wordt ingekleurd.
- Lange termijn: ‘de gemeenschappelijke es’, waarin de organisatie van de bedrijfsvoering en bedrijfsstructuur een gedeelte van de stad is geworden. De bewoners hebben vrij toegang tot de essen de meeste producten worden direct afgezet aan particulieren, door middel van product abonnementen. Aan de mensen die aan de randen van de es wonen is het eeuwig durend recht van vrij uitzicht verkocht door de boeren. Hierdoor blijft de openheid van de essen gegarandeerd.



*Figuur 5: Impressie van essen bij Emmen, links een foto van de huidige open structuur en rechts een fragment van de historische kaart met een mozaïek van percelering.*

### *Fort Asperen*

Eind 2003 heeft Stichting Fort Asperen het initiatief genomen voor het laten ontwikkelen van een toekomstvisie voor Fort Asperen. Fort Asperen ligt als één van de Fort Asperen wordt gebruikt door Stichting Fort Asperen, die er in de zomermaanden culturele manifestaties houdt, maar is eigendom van Staatsbosbeheer. Naast het fort ligt een taveerne.

Een van de belangrijkste redenen om de toekomstvisie op te laten stellen is dat de bouwkundige staat en de ruimtelijke inrichting van de omgeving niet optimaal zijn. Voor het gebruik als cultuurfort. Daarnaast is Staatsbosbeheer voornemens een erfpachtovereenkomst aan te gaan met de Stichting Fort Asperen. Hiermee wordt de basis gelegd voor een langdurige samenwerking tussen de stichting en Staatsbosbeheer. Zo krijg de stichting meer verantwoordelijkheid en mogelijkheden bij de ontwikkeling, exploitatie en beheer van het fort. Gezien de ambities die zijn neergelegd in de visie op het gebied van de organisatie een professionaliseringslag gemaakt moeten gaan worden. Ook zal de samenwerking met de omliggende gemeenten, het waterschap en de provincie gezocht moeten gaan worden.

De ontwikkelde toekomstvisie geeft een aanzet voor de benodigde ruimtelijke ontwikkeling om het fort optimaal geschikt te maken voor het gebruik als cultuurfort, waarbij de cultuurhistorie van het fort en de waterlinie als basis en inspiratie dienen. Hierbij zal een belangrijke wettelijke randvoorwaarde moeten worden ingewilligd: het fort zal geschikt moeten blijven als winterverblijf voor vleermuizen.

Voor de ontwikkeling van het fort Asperen als cultuurfort zijn drie fasen onderscheiden:

#### Fase 1: het kunsteiland

In deze fase wordt het fort opgevat als een kunsteiland, waarop verschillende kunstmanifestaties worden gehouden. Ook andere manifestaties als lezingen, rondleidingen en optredens zouden mogelijk zijn. Door de dam naar het eiland te vervangen voor een echte brug zal het fort weer zichtbaar worden als een eiland, zoals dat tussen eind 19<sup>e</sup> eeuw en begin 20<sup>e</sup> eeuw heeft bestaan. Bouwkundig zal het fort moeten worden gerestaureerd en de taveerne zal worden vernieuwd tot een kunstrestaurant. Op en rond het fort zal een wandelpad gemaakt worden, welke loopt over het fort en de aarden wallen. Naast al deze menselijke activiteiten, zullen de vleermuizen in de winter een beschermde plek moeten houden.

#### Fase 2: het Linge acces

In deze fase zal het Linge acces, waar fort Asperen onderdeel van uit maakte, weer hersteld worden als één geheel. De 4 omliggende inundatiesluizen, het water en de oude wapenplaats aan de overkant van de Linge maakten vroeger deel uit van het acces dat werd beschermd door fort Asperen. De kunstmanifestaties zouden zich kunnen uitstrekken tot over het gehele acces met festival-, film en podiumkunsten. Het uitbouwen van de bestaande amateur muziekmanifestaties zullen hier goed in kunnen passen. Tevens zal een recreatief Linge-Park worden aangelegd. Rond de vier sluisen zouden aanlegplekken voor boten gemaakt kunnen worden. Een wandelpad

over het gehele Linge acces maakt het mogelijk om een grotere rondwandeling over het terrein rondom het fort te maken.

### Fase 3: Het cultuurpark

Het gebied tussen Linge acces met fort Asperen en het zuidelijker gelegen Fort Nieuwesteeg met alle betonnen artefacten (bunkers, kazematten en groepsschuilplaatsen) kunnen als een duidelijk herkenbare eenheid worden gezien. Hierin komen drie elementen naar vore: cultuurhistorie, natuur en kunst, welke de ingrediënten kunnen vormen voor een cultuurpark. Het park kan gebruikt worden als wandelpark met routes door boomgaarden, grasvelden en dijken, maar ook als educatiepark of als tijdelijke of permanente beeldenroute. Cultuurhistorie is de drager van het park.



*Figuur 6: Fort Asperen tijdens een kunstmanifestatie.*

### *Het verhaal achter de boerderij*

In het kader van het jaar van de boerderij heeft de Stichting tot behoud van Boerderij en Erf in Gelderland het project 'het verhaal achter de boerderij' laten uitvoeren. Dit betreft een project dat tot doel had om een proces in gang te zetten waarbij boerderijeigenaren in samenspraak met elkaar en met hulp van deskundigen het cultuurhistorische verhaal achter hun boerderij op te sporen en uit te dragen. Een ander doel was het historisch bewustzijn en het omgevingsbewustzijn van de boerderijeigenaren te vergroten. Hierdoor zou het particulier initiatief kunnen worden gestimuleerd

Het betrof een experimenteel project waarbij het de vraag was of de eigenaren elkaar zouden inspireren en van elkaar zouden leren, of ze een netwerk zouden vormen dat



zich zou gaan uitbreiden en of ze initiatieven en acties zouden koppelen aan hun verhalen.

De boerderijeigenaren kwamen allen uit het KAN gebied, waar de veranderingen in het landschap snel gaan. Ze zijn de eigenaar van een boerderij met een niet-agrarische functie. Bij hun zoektocht naar het verleden van de boerderij zijn de eigenaren ondersteund door experts op het gebied van historische-geografie. Zo zijn ze de archieven ingedoken, hebben oude buurtbewoners en leden van historische verenigingen gesproken. Daarnaast hebben ze hulpmiddelen gekregen, zoals een kenniswijzer, bibliotheek en website. Er zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd, waar de boerderijeigenaren hun verhalen hebben gepresenteerd aan de hand van posters. De deelnemers aan deze eerste ronde konden in een tweede ronde een introductie meenemen, die eveneens op zoek konden gaan naar het verhaal van hun boerderij. Voor de verschillende verhalen: zie [www.verhaalachterdeboerderij.nl](http://www.verhaalachterdeboerderij.nl). Een fragment uit één van de verhalen:

*Voorzover na te gaan heeft Gerrit Willem Ederveen, een tabaksplanter uit Oosterhout, onze boerderij laten bouwen en verpacht aan de hiervoor genoemde Van Altena's. In 1889 is de boerderij, in verpachte staat, verkocht aan freule Clara Fabricius, eigenaresse van het landgoed de Heerlijkheid Loenen. De boerderij is toen onderdeel van dit landgoed geworden. Na haar overlijden in 1929 is de Heerlijkheid Loenen, met daarbij als onderdeel onze boerderij, gelegateerd aan haar neef, baron van Boetselaer. Van zijn kleindochters kochten wij de boerderij op 28 december 1999. Met recht kan gezegd worden dat we de boerderij in de vorige eeuw gekocht hebben en al in 2 eeuwen eigenaar zijn'*

Het project heeft naast de verhalen, vooral effecten opgeleverd die te maken hebben met verbindingen:

- er is een band ontstaan tussen de deelnemers van het;
- het omgevingsbewustzijn van de eigenaren is vergroot;
- het verleden kan als inspiratiebron dienen voor de toekomstplannen die de eigenaren hebben;
- de verhalen hebben een breed publiek bereikt met onder andere een uitzending op TV Gelderland;
- er is een verbinding ontstaan tussen wetenschappers en niet-wetenschappers.

Door de uitkomsten van het project kan een pleidooi worden gehouden voor het betrekken van mensen en hun verhalen bij het ruimtelijke beleid, hetgeen door de auteurs van het project wordt opgevat als culturele planologie. Als we willen dat historische boerderijen een goede plek krijgen in toekomstige ontwikkelingen, zal de overheid eer aandacht moeten hebben voor de verhalen van de mensen over deze boerderijen. Door de mensen en hun verhalen te betrekken in het ruimtelijke beleid, leidt dat tot 'verankerde ontwikkeling'. Dat betekent dat ontwikkelingen in een gebied aansluiten bij historie, de beleving en de identiteit van een streek, waardoor er draagvlak ontstaat. Verhalen zouden dus een goede brug kunnen vormen tussen het beleid (de 'systeemwereld') en de mensen die leven in een gebied (de 'leefwereld'). Tot nu toe levert het opleggen van beleid door de overheid te weinig op voor het behoud voor historische boerderijen. Het is daarom van belang dat het beleid aansluit bij de

taal van de leefwereld en de daar aanwezige kennis en ervaring in de vorm van verhalen benut.



*Figuur 7: De huidige boerderij uit het tekstfragment hierboven (foto:Familie Koffeman).*

De Belvédère projecten worden gekenmerkt door een mix van de interactieve, participatieve en procesmatige sturingsstijl met het accent op de eerste twee. Ook het bepalen van wat kwaliteit is komt tot stand door expertkennis en beleving te koppelen.

#### **5.4 Landschapontwikkelingsplannen**

In het kader van dit project is uitgebreid gekeken naar twee Landschapontwikkelingsplannen die recent zijn verschenen:

- Horst aan de Maas;
- Groesbeek/Ooijpolder.

Hierbij zijn vanuit een tweetal invalshoeken de LOP's tegen het licht gehouden:

- Hoe gaan ze om met landschapskwaliteit?
- Welke methoden worden gehanteerd om de doelstellingen te bereiken?

Na de beschrijving van de LOP's zal aan het einde van de paragrafen 5.4.1. en 5.4.2 antwoord worden gegeven op de bovenstaande twee vragen.

### 5.4.1 LOP Horst aan de Maas

De gemeente Horst, Grubbenvorst en Broekhuizen zijn opgegaan in de gemeente Horst aan de Maas. Begin jaren negentig heeft de oude gemeente Horst een landschapsbeleidsplan laten opstellen. Deze landschapsbeleidsplannen schoten tekort wat betreft draagvlak, afstemming met andere plannen en de mate van ontwikkelingsgerichtheid. Dit vanwege het aflopen van de 10-jarige plantermijn van het landschapsbeleidsplan, het ontstaan van de gemeente Horst aan de Maas en de ervaring dat het bestaande landschapsbeleidsplan niet voldoende in staat bleek antwoorden te geven op de ruimtelijke en landschappelijke vraagstukken die zich in gemeente aandienen. Deze vraagstukken worden door de gemeente als volgt verwoord:

*De drie speerpunten in het beleid van de gemeente Horst aan de Maas zijn te duiden in de begrippen agri-business, toerisme en recreatie en leefbaarheid. Voor alle drie de speerpunten vormt het landschap een belangrijke factor, immers, het landschap is de productieruimte voor de agrarische sector, het vormt het verblijfsgebied voor vooral de groen en rust zoekende toerist en is als woonomgeving van essentieel belang voor de leefbaarheid voor de inwoners. Voor het welslagen van de drie speerpunten is het dan ook van belang dat de aantrekkelijkheid van het landschap, zowel in economische zin als in visuele en ecologische zin, gewaarborgd blijft en versterkt wordt.'*

Op basis van het bovenstaande citaat is gebruik gemaakt van de kernkwaliteiten uit het Structuurschema Groene Ruimte 2 (LNV, 2002). Hieruit wordt de analyse gemaakt dat twee van deze kernkwaliteiten onder druk staan:

- Ruimtelijke diversiteit
- Het groene karakter van het landelijk gebied

Het landschapsontwikkelingsplan (LOP) wil deze twee kernkwaliteiten gaan behouden en versterken. Er wordt verwezen naar het principe ontwikkelen met kwaliteit (aansluiting bij Nota Ruimte). In het LOP wordt gebruik gemaakt van de ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS). Ontwikkelingen in het landelijke gebied moeten met zorg worden begeleid, op een zodanige wijze dat sprake is van behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het landschap; ofwel iedere activiteit moet een impuls zijn voor kwaliteit.

Het centrale doel van het LOP is als volgt geformuleerd:

*'Het Landschapsontwikkelingsplan dient de gemeentelijke visie te verwoorden met betrekking tot behoud, herstel en ontwikkeling van het landschap binnen de gemeentegrens voor een termijn van 10 jaar. Het LOP is tevens de basis voor het vervaardigen van beheer- en uitvoeringsplannen. Ook het inzicht geven in het gewenste instrumentarium en de financiële middelen die nodig zijn om het landschapsbeleid –bestaande uit zowel aanleg als onderhoud- uit te voeren, behoort tot de doelstelling van het LOP.'*

Het LOP zal moeten gaan functioneren waarbij signalen uit de streek een rol spelen. Deze signalen komen kort samengevat neer op de volgende punten:

- plannenmoetheid;
- angst voor papieren tijger;
- angst voor veel getheoretiseer;
- angst voor abstractheid;
- het idee ‘alles is al drie keer bedacht’.

Ervaringen met het reconstructieproces lagen hieraan ten grondslag. Het LOP kan dus niet rekenen op directe en onvoorwaardelijke steun in de streek maar zal zijn meerwaarde moeten gaan bewijzen in concrete projecten.

De opbouw van het LOP omvat de volgende onderdelen:

- analyse (met synthese);
- visies op het landschapontwikkeling/ruimtelijke streefbeeld;
- gebiedsstrategieën;
- inrichtingsmaatregelen (naar actor/eigendom en mate van belemmering) en te toetsen aspecten bij ruimtelijke ingrepen;
- instructies ruimtelijke en beheertechnische vraagstukken;
- projecten.

De resultaten van de analyse is hierboven al kort beschreven. De overige onderdelen komen hieronder beknopt aan bod.

#### *Visie*

De gemeente Horst aan de Maas wil dat natuur en landschap beschermd, versterkt en ontwikkeld worden, niet alleen voor de eigen bewoners, maar ook voor de groen en rust zoekende recreant. Daarbij dienen gebieden met landschappelijke en natuurhistorische waarden effectief te worden beschermd. Het landschapontwikkelingsplan zal dan ook moeten streven naar een zo hoog mogelijke basis-kwaliteit voor het landschap in de hele gemeente. Dit kan worden bereikt door in:

- gebieden met een hoge waarde, waar weinig veranderingen zijn te verwachten te werken aan **behoud**;
- gebieden met een minder hoge waarde te werken aan **versterkingen**;
- gebieden waarin veranderingen zijn voorzien, en die in staat zijn deze veranderingen zonder wezenlijk kwaliteitsverlies, te werken aan **versterking**;
- gebieden waarin veranderingen zijn voorzien, en waarvoor deze veranderingen wel een wezenlijk kwaliteitsverlies zullen betekenen, te werken aan **ontwikkeling**.

Op basis van analyses en twee ontwikkelingsrichtingen is een ruimtelijk streefbeeld gedefinieerd dat in hoofdlijnen de te ontwikkelen landschappelijke kwaliteiten weergeeft. ‘Het is een bewust gekozen en afgewogen mix tussen natuurlijke basis, huidige kwaliteit en ontwikkelingsdynamiek.’ Dit vindt zijn weerslag in een aantal hoofdlijnen die in het streefbeeld herkenbaar zijn:

- aansluiten bij bestaande plannen en beleid;
- beekdalstructuren versterken;
- potenties oude stroomgeulen benutten;

- schaalustersten en contrasten behouden en ontwikkelen;
- landschapsbeeldbepalende beplantingen behouden en ontwikkelen;
- groen tegenwicht creëren **voor én met** ‘rode dynamiek’.

#### *Gebiedsstrategieën*

De gemeente is opgedeeld in 21 deelgebieden (exclusief bebouwde kernen). Per deelgebied is een gebiedsstrategie opgesteld. In een gebiedsstrategie wordt het landschap beschreven, worden de ontwikkelingen met de bijbehorende kansen en bedreigingen geschetst en wordt de opgave en de mogelijkheden voor het gebied vastgesteld. Verder is er in een gebiedsstrategie aandacht voor toetsing van de bereikte resultaten.

#### *Inrichtingsmaatregelen en toetsing*

**Maatregelen te nemen door overheid:** de door gemeente of andere overheden op eigen grondgebied uit te voeren inrichtingsmaatregelen die geen praktische belemmering kennen en dus in een tijdsbestek van 10 jaar geïnitieerd en uitgevoerd kunnen worden.

**Maatregelen te nemen met behulp van particulieren:** de door particulieren of ‘groene’ organisaties op particuliere grond uit te voeren inrichtingsmaatregelen in de vorm van prioritaire gebieden, of begrensde gebieden uit het stimuleringsplan. Er is dus niet exact aangegeven welke elementen op welke plek moeten komen maar in welke gebieden bepaalde elementen wenselijk zouden zijn. Hierdoor is het niet mogelijk in te schatten in hoeverre belemmeringen hier een rol zullen spelen. Langs dit spoor is met relatief beperkte middelen in principe veel effect te behalen, daarvoor is het dan wel noodzakelijk particulieren te betrekken en te enthousiasmeren wat dan ook gezien moet worden als een doel dat gelijkwaardig is aan het rechtstreeks uitvoeren van inrichtingsmaatregelen.

**Belemmerde maatregelen te initiëren bij eerste gelegenheid:** de door overheden, particulieren of ‘groene’ organisaties in gang te zetten ontwikkelingen of inrichtingsmaatregelen die op dit moment niet te verwezenlijken zijn, bijvoorbeeld door praktische belemmeringen of het ontbreken van middelen. Verwezenlijking-kansen die zich voordoen moeten echter direct aangegrepen worden.

**Toetsingskader:** aspecten of bestaande kwaliteiten die bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen mee moeten wegen in de afweging of de betreffende ontwikkeling acceptabel is en of aanvullende eisen of maatregelen nodig zijn. Een goed uitgangspunt hierbij is het principe van ontwikkelen met kwaliteit van ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie (OLS) die nastreeft dat ruimtelijke ingrepen zo worden uitgevoerd dat het landschap erdoor verbetert.

#### *Instructies*

##### Kapvergunningen

De gemeente zal het tot nu toe gevoerde beleid met betrekking tot kapvergunningen niet continueren. In plaats daarvan zal de kap van beplantingen in de gemeente Horst

aan de Maas in principe vergunningvrij zijn. Via inventarisatie is een lijst opgesteld met beschermingswaardige houtopstanden, bijzondere beplantingen waarvan wordt gesteld dat ze het behouden meer dan waard zijn. Voor het kappen hiervan zal wel een vorm van toestemming nodig zijn. Daarnaast biedt de Boswet bescherming t.a.v. bossen en houtopstanden groter dan 10 hectare en rijbeplantingen van meer dan 20 bomen.

#### Stedenbouw en welstand

Gewenst principe **geleidelijke verstedelijking**: niet de ontwikkeling zich in een 'willekeurige' vorm op de 'minst slechte' plek laten voltrekken, maar in een bewuste vorm op de plek waar het meest bijgedragen wordt aan de landschapsstructuur.

Aandachtspunten:

- zoeken naar de wezenlijke landschappelijke kenmerken en deze benutten;
- benutten van verschillen in het landschap;
- benutten bestaande landschapselementen;
- benutten bestaande structuurlijnen;
- bestaande groene functies opnemen in 'stedelijk weefsel';
- afwisseling van rood en groen is wezenlijk voor dorpskarakter (pas op met inbreidingen);
- soms uitbreiding niet maar afbouw wel gewenst;
- de aard van de bebouwing moet passen bij de plaats;
- streekeigen is iets anders dan historisch.

**Gewenst principe transformatie-verstedelijking**: alleen benutten voor ontwikkelingen die vanuit de functionaliteit vragen om een dergelijke grootschaligheid en de ontwikkeling zien als een opgave waarbij de kwaliteit voortkomt uit het karakter van de ingreep zelf.

Aandachtspunten:

- naar die delen van het landschap die zo'n grootschalige ontwikkeling op kunnen nemen;
- zoeken naar een leidend thema dat aansluit bij het wezen van de ingreep;
- grootschaligheid als kwaliteit;
- nieuwe beelden verrijken de landschappelijke diversiteit;
- functionaliteit van nu is nostalgie van straks.

Er wordt opgemerkt dat het welstandsbeleid een belangrijke bijdrage kan leveren aan de landschappelijke kwaliteit (bij verstedelijkingsopgaven).

#### Bermbeheer

Gezien het belang voor het landschap van ecologisch beheerde (bloemrijke) bermen is het wenselijk in het gemeentelijke bermenbeheersplan een dergelijk op verschraling gericht beheer in elk geval toe te passen - als de grondslag zich daarvoor leent - in relatie tot ecologische verbindingen en recreatieve routes.

### Sortiment

De keuze voor de juiste boomsoort voor een beplanting is van groot belang zowel voor de ecologie als voor de beleving. Het sortiment zou gekozen moeten worden, waar mogelijk, op basis van:

- de potentieel natuurlijke vegetatie (PNV).

Voor maximale ecologische waarden:

- drachtplanten toe passen;
- soorten met “snoepfruit” zoals Sleedoorn toe te passen.

De beleving van de landschapsstructuur kan extra versterkt worden door het gebruik van:

- populieren, elzen, essen en wilgen in de lage nattere gebieden;
- eiken en berken in de hoge droge gebieden.

Het is daarnaast zaak rekening te houden met cultuurhistorische sortimentstoe-passingen zoals:

- Amerikaanse Eik in het hoogveengebied en de jonge ontginningen;
- Canadese populier in de natte gebieden.

Voor het versterken van het onderscheid tussen ‘cultureel’ en ‘landelijke’ onderdelen van het landschap moet rekening gehouden worden met de ‘associatieve’ lading van soorten zoals:

- linde typisch cultureel; gebruiken in dorpen op erven en langs wegen;
- beuk typisch cultureel; gebruiken op landgoederen en in monumentale lanen;
- noot, kastanje en fruitbomen typisch cultureel; gebruiken op erven.

### Toepassing BOM+

De bedoeling van het provinciale instrument Bouwkavel Op Maat Plus (BOM+) is dat de initiatiefnemer (ondernemer) en de vergunningverlener (de gemeente) samen op basis van een bedrijfsontwikkelingsplan (BOP) komen tot een plan voor compensatie van de omgevingskwaliteit door een keuze te maken uit een aantal bouwstenen – als beplanting en ecologische inrichting – die hiervoor binnen BOM+ voorhanden zijn. De praktijk leert dat de bouwstenen in de praktijk som moeilijk inzetbaar zijn door ruimtegebrek of onverenigbaarheid met de bedrijfsvoering. Anderzijds is het voor de gemeente lastig te bepalen welke compenserende maatregelen in een gegeven situatie het meest wenselijk zijn, waardoor het ontbreekt aan een zekere objectiviteit die voor de werkbaarheid van het instrument eigenlijk wel nodig is.

Met behulp van de pakketten van BOM+ zouden landschapsdoelen (de vier kaarten) gerealiseerd kunnen worden. De link wordt nadrukkelijk gelegd.

### *Projecten*

Aan het LOP zijn met het oog op praktische inzetbaarheid 7 projecten gekoppeld die beogen binnen een tijdsbestek van 10 jaar enerzijds een katalysator te zijn in het

ontwikkelingsgericht denken. Per project is een kaartje weergegeven waarop globaal aangegeven staat om welke gebieden het gaat. Steeds staat er waar het gaat plaatsvinden, wie er bij betrokken zullen zijn, wie de initiator is en welke rol de gemeente wil spelen. De projecten zijn:

**Beschermenswaardige houtopstanden:** inventarisatie van (potentieel) waardevolle en (potentieel) monumentale bomen en beplantingsstructuren. Mogelijk wordt er een gemeentelijk bomenfonds ingesteld. Daarnaast wordt aangekondigd dat er een visie gevormd moet worden op hoe binnen de gemeente nieuw monumentaal groen tot ontwikkeling kan komen zodat het de kans krijgt zich uit te breiden. In dit verband wil men een aantal activiteiten in het bestemmingsplan aanlegvergunningplichtig stellen. Er wordt (vooralsnog) geen gemeentelijk geld ter beschikking gesteld.

**Natuurpark Kasteelsche Bosschen.** Het ontwikkelen van de omgeving van de Groote Molenbeek tot een aaneengesloten, multifunctioneel en hoogwaardig groengebied, dat kan functioneren als robuuste ecologische verbindingzone én als uitloopgebied van Horst. Het landschap zal bestaan uit een kleinschalige afwisseling van bos met open gebieden, vergelijkbaar met een landgoedachtige situatie, waarin een natuurlijke beek, natuur in de vorm van extensief, verschrallend beweidingsbeheer, kleine bouselementen en hotwallen afwisselen met meer intensieve vormen van gebruik, zoals bijvoorbeeld wonen, een hotel of conferentiefaciliteiten. Daarbinnen is ruimte voor het handhaven van een zekere oppervlakte aan (extensieve) landbouw. De beek krijgt een aangepast profiel, waarbij eventueel hermeandering kan worden overwogen. Beperkte middelen.

Het oppervlakte van het beoogde “natuurpark” bedraagt circa 150 ha, waarvan 26 ha bestaande natuur en 74 hectare nieuwe natuur en bos. Bestaande erven hebben 20 ha grond en zullen behouden blijven, 30 ha blijft in agrarisch gebruik. Voor ongeveer 8 ha is voorzien dat er geen financiering uit andere bron voorhanden is. De gemeente wil dit zelf gaan aankopen (492.000 euro). Bovendien gaat de gemeente een ontwikkelingsvisie opstellen voor het gebied (35.000 euro). De rest van het gebied wordt gefinancierd voor “Rood voor groen” (40 hectare), programma beheer (16 ha), Rijkssubsidie bosaanleg (10 hectare).

**Particulier groen; voor iedereen waardevol.** Stimuleren, initiëren en ondersteunen van aanleg en onderhoud van erfbeplantingen, kleinschalige landschapselementen en solitaire bomen op particuliere eigendommen. Dat wil zeggen eigendommen van burgers agrariërs en bedrijven. Onderhoud en realisatie van dit particulier groen vinden plaats via twee sporen:

- via de Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen in Limburg (IKL). Werken van het IKL worden gefinancierd door de gemeente (30% → 18.000 euro per jaar), Rijk, provincie Limburg, DLG en de Nationale Postcodeloterij. Het geld wordt besteed aan onderhoud en aanleg van landschapselementen, aan cultuurhistorie en aardkunde, aan historische buitenplaatsen, aan coördinering en stimulering vrijwilligerswerk en aan subsidieregelingen;
- via het Horster Landschap, waar de gemeente, medefinancier van is. Werkzaamheden richten zich voornamelijk op het beplanten van erven.



Bijdragen van de gemeenten bedragen over 10 jaar 180.000 euro voor het IKL en 230.000 euro voor het Horster Landschap.

**100 hectare nieuw bos.** Binnen 10 jaar realiseren van minimaal 100 hectare nieuw bos binnen de zoekgebieden bosontwikkeling. Hierin is een sleutelrol weggelegd voor de subsidie functieverandering uit de subsidieregeling natuurbeheer die het mogelijk maakt elk stuk cultuurland vanaf 0,5 hectare in bos om te zetten en de waardevermindering van de grond vergoed te krijgen volgens een per gemeente vastgestelde waarde per hectare. Daarnaast worden de kosten van eenvoudige aanleg en beheer vergoed tot een maximum van 7.500 euro per hectare en een maximum van 90% van de gemaakte kosten. Voorzien is dat er geen kosten voor de gemeente mee gemoeid zijn.

**Maximaal beleefbaar; recreatieve ontsluiting.** Het realiseren van maximale beleefbaarheid van het landschap voor bewoner en recreant door uitbreiding van de ontsluiting in de vorm van fietspaden en wandelmogelijkheden. Dit project heeft betrekking op twee onderdelen:

- 1 het completeren van de fietspadenstructuur;
- 2 het verbeteren van de bewandelbaarheid in de gebieden die zijn aangegeven als recreatieve uitloop rond de dorpen.

Naar verwachting zal in 10 jaar 25.000 euro besteed worden aan de fietspaden en 71.500 euro aan de bewandelbaarheid (exclusief subsidies).

**Opstarten Maascorridor.** Maascorridor is een bestaand samenwerkingsverband van gemeenten, natuurorganisaties, provincie en andere partijen in Noord-Limburg. Zij werken samen aan drie doelstellingen: bescherming tegen hoogwaters van de Maas, het realiseren van aaneengesloten riviernatuur en het vergroten van de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van de Maas. Om deze doelstellingen te bereiken zijn vanuit het project Maascorridor rivieringrepen ontworpen die zijn gebaseerd op de natuurlijke eigenschappen van de rivier. Door oeververlagings- en nevengeulen aan te leggen krijgt de rivier weer de ruimte en treedt een substantiële waterstands daling op. Daarnaast zullen deze maatregelen investeringen blijken in het woon- en werkklimaat en bieden zij een basis voor een gezonde ontwikkeling van toerisme en recreatie. In dit kader zijn ook fietspaden en wandelroutes gepland. Vrijkomende grond draagt een deel van de financiering. Het project levert een bijdrage aan het verbeteren van het landschap van de Maasoever (maar ook voor natuur en economie). Het is voorzien dat er geen gemeentelijke investering plaatsvindt in de planperiode van het LOP.

**Gemeentelijke beplantingen; de laatste slag?** De gemeente zal in de 10-jarige planperiode van het LOP een investering van 132.500 euro besteden aan de aanplant van bomen en singels. Het gaat om de aanplant van ongeveer 500 bomen en circa 3 km singelbeplanting, op gemeentegrond. Dit ter completering van de een aantal jaar geleden geplante 1200 bomen. Reden is het sterk bepalende karakter voor het landschap.

Bij de verwezenlijking van de projecten moet concreet invulling gegeven worden aan de volgende hoofddoelstellingen:

- het bevorderen van particuliere participatie in brede zin in de landschapsontwikkeling;
- een praktische doorwerking in een zo breed mogelijk pakket aan gemeentelijk beleid;
- het creatief inzetten van gemeentelijke middelen, grond en mankracht;
- het verwerven van subsidies.

Om de projecten succesvol tot stand te brengen wil de gemeente de verantwoordelijkheid op zich nemen de voortgang te bewaken (mede door het aanwijzen van een projectleider) en daarnaast de uitvoering te stimuleren door te fungeren als centraal aanspreekpunt (1-loket principe) en te ondersteunen met middelen. Voor wat betreft de projecten moet gelden dat iemand die aanklopt met het idee om op zijn manier een bijdrage te leveren een warm welkom krijgt. De projectleider zal ook op zoek moeten gaan naar allianties (particulieren, ondernemers, overheden) om tot een realisatie te komen.

#### **5.4.2 LOP Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen**

Het LOP voor de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen bestaat uit twee rapporten: het LOP en een meerjarig uitvoeringsprogramma. Het meerjarig uitvoeringsprogramma komt later in deze paragraaf aan bod; het LOP is als volgt opgebouwd:

- motto;
- het gebied (algemene beschrijving);
- het landschap van nu;
- wat willen we? (de ambitie);
- omarm de veelkeurigheid (landschapsvisie);
- kostenraming (hier verder niet besproken).

In de bijlage bij het LOP wordt ingegaan op drie scenario's die in het voortraject van het opstellen van het LOP een rol hebben gespeeld:

- Specialisatie en schaalvergroting. De poet verdeeld. Dit scenario wordt gezien als de voorgeschiedenis in de Landinrichting Ooijpolder en ten dele in de Landinrichting Groesbeek.
- Restauratie en behoud: Hakken in het zand. Dit wordt door veel mensen gepropageerd en wordt vooral ingegeven door het beeld dat men heeft van het verleden. Uit zich in het vechten voor bestaande waarden, rechten en deelbelangen.
- Innovatie en verbreding: Wie niet waagt, wie niet wint. Zoekt een uitweg uit impasses door oude verbanden te herstellen, door belangen en functies bij elkaar te brengen (verbreden) die in de afgelopen eeuwen uit elkaar zijn gegroeid en die te combineren met vernieuwing, zowel van het landschap, als van de functies die daarin moeten plaatsvinden.

Het laatste scenario (innovatie en verbreding) is gekozen als degene om verder uit te werken en als leidraad te fungeren bij het opstellen van het LOP door middel van bijeenkomsten met actoren uit het gebied.

#### *Motto*

‘De oplossing die hier wordt aangedragen is ontwikkelingsgericht. Niet die uit het scenario “hakken in het zand”, ook geen “verdeel en heers” in een steeds verder afbrokkelend koninkrijkje. Maar omarm de veelkleurigheid en benut haar. Kader de sterke functies (zoals wonen en bedrijvigheid) in in landschapsstructuren die de functies versterken en waardevoller maken, benut ze voor de financiering en uitvoering van landschappelijke functies, zoals waterbeheer, natuur en identiteit. Realiseer mogelijkheden voor blijvende verdiensten uit het landschap, juist nu het slechter gaat in de landbouw, omarm de toeristen en dagjesmensen, geef ze wat ze zo graag willen, tegen een faire prijs, en voedt daarmee de spreekwoordelijke kip-met-de-gouden-eieren. Buig dus al die bedreigingen om tot ze passen binnen het kader van de landschappelijke identiteit en schilder er zoveel mogelijk kleuren in, uit het palet van maatschappelijke behoeften.’ (LOP, pp. 6)

‘Kennelijk is er wat te herstellen; iets dat er vroeger was, maar kapot is gegaan. Dat iets is het “verband”. Het verband in het landschap, de verbindingen tussen de verschillende delen, en tussen de verschillende functies, die maken dat het een eenheid is, en door de bewoners en bezoekers als een eenheid wordt ervaren. Het is ook: het verband tussen de mensen en het landschap. Door veel plattelanders, vooral degenen die er al hun leven lang wonen, wordt het landschap ervaren als iets dat vroeger van hen was, maar dat hun op één of andere manier is afgenomen. Ze hebben er niets meer over te vertellen, het is verloren aan ambtenaren en professionals.’ (LOP, pp. 6)

‘Dit plan wil in de eerste plaats mogelijkheden laten zien. Het zegt niet wat niet mag, het zegt wat er allemaal kan.’ (LOP, pp. 8)

#### *Het gebied*

Dit hoofdstuk is een uitgebreide beschrijving van de ondergrond, het menselijke gebruik en de natuur in de drie gemeenten (Groesbeek, Millingen a/d Rijn en Ubbergen).

#### *Het landschap van nu*

In hoofdstuk 2 wordt een nadere beschrijving van het landschap gegeven. Dit wordt per deelgebied gedaan (14) waarbij een visie wordt beschreven. Per deelgebied wordt ingegaan op aspecten als beeld, functionaliteit en drijvende krachten.

#### *Wat willen we?*

‘Het landschap is voor de bewoners ook –als het goed is- een stuk van henzelf, iets waar ze zich mee verbonden voelen, waaruit ze wellicht zijn voortgekomen of waaraan ze bijzondere herinneringen hebben, waarover ze verhalen kunnen vertellen.’ (LOP, pp. 53)

‘Het landschap is, met andere woorden, een stuk van de collectieve identiteit van een streek. Die identiteit moet niet gedomineerd worden door teleurstellingen, bijvoorbeeld omdat mensen het gevoel hebben dat het landschap van hen is afgepakt. Het moet gedragen worden door successen, door de beleving van schoonheid en goede herinneringen, door samenwerking met vertrouwde partijen, maar soms ook met onvermoede partners. En dat moet zo zijn voor de mensen die er *thuis* zijn, maar ook voor bezoekers en recreanten.’ (LOP, pp. 54)

In het LOP staan een aantal uitgangspunten centraal (LOP, pp. 54). De historisch gegroeide identiteit van de streek en zijn deelgebieden die identiteit moet vertaald worden naar de behoeften van nu en van de toekomst, en moet daarbij de volgende functies vervullen:

- identiteit geven aan de streek en zijn deelgebieden;
- dragen van duurzame, grondgebonden agrarische productie;
- herbergen van natuurwaarden;
- mogelijkheden bieden voor recreatie;
- leiden van het water in veilige en nuttige banen;
- plaats bieden aan duurzame vormen van bedrijvigheid;
- plaats bieden aan bewoning.

Daarnaast zijn er afhankelijk van plaats en element nog andere functies, zoals verkeer en vervoer, landsverdediging, etc.

#### *Omarm de veelkleurigheid*

Onder de noemer omarm de veelkleurigheid worden twee strategieën voorgesteld met aansluitend een one-liner per deelgebied:

- speel in op de dynamiek van het grondgebruik in het landschap, bouw voort aan een kleinschalige verweving van natuurlijke elementen in het agrarische cultuurlandschap (een groen-blauwe dooradering);
- ontwikkel voor de verschillende karakteristieke delen van het landschap een eigen karakteristiek en flexibel inzetbaar landschapselement en typerende wandelpaden.

#### Het landschap van de mensen in de Ooijpolder

- De Ooijse Zoom: ooijsingels geven houvast in deze vernieuwingszone.
- De oude rivierdijkzone: versterk historisch karakter met ooijhagen en knotstoelen.
- De kom van de Ooij: weidheden en wandeldijkjes, weide en water.
- De uiterwaarden: natuurlijke ontwikkeling én culturele koppeling.

#### Het landschap van de mensen in de Duffelt

- De Duffeltse westzoom: ooijsingels en soomgaarden geven houvast en allure.
- ‘t Zeeland: een fijne dooradering van het productielandschap met doorn- en roosingels.
- Uiterwaarden: natuurlijke ontwikkeling én culturele koppeling.
- Kom van de Duffelt: weidsheid en wandeldijkjes, weide en water.

### Het landschap van de mensen op de stuwwal

- Ontwikkel een Beekse en Nijmeegse Meent onderlangs en laat wandeldijkjes, pontjes, bruggetjes en beken de koppeling maken tussen stuwwal en Ooijpolder.
- Versterk de groene balkons van de dorpen in de beboste hellingen.
- Graften en vista romana's op de weidse hellingen.

### Het landschap van de mensen in het bekken van Groesbeek

- Het lage midden: laat het door groeswallen en renpaadjes doorkruisen.
- Bewoonde lintenkring en Groesbeekse Meent: fleurige linten en kriekpaden en notenroutes.
- De hoge hellingen: groeshagen, nieuwe driften en oude paden bieden toegankelijkheid voor wandelaars en behouden vergezichten.

### *Het Meerjarig uitvoeringsprogramma*

De projecten van het Meerjarig uitvoeringsprogramma zijn ondergebracht in een aantal 'sporen', ofwel thema's:

#### **Spoor g: Groen-blauwe dooradering**

Bouwt voort op de Proeftuin Ooijpolder-Groesbeek in de Verkenning Groene Diensten, waarin gezocht wordt naar een netwerk in het landschap voor groen en (wandel)verbindingen door agrarisch landschap, inclusief koppelingen met dorpen, met de stad Nijmegen en met andere landschappen. In totaal zijn er in het gehele gebied bijna 500 km aan lijnvormige landschapselementen gepland, variërend van ruigtestroken tot brede multifunctionele elementen met natuurvriendelijke oevers, wandelpaden, ruigte of bloemrijk grasland en opgaande hagen of houtsingels.

#### **Spoor j: Juwelen van het Rijk**

Op zoek naar de wortels: dragers van cultuurhistorie, zoals grafheugels, kastelen, kerken, maar ook dijken en sluizen, oude boerderijen en steenovens; en dragers van bijzondere natuur, zoals doorbraakkolken, erosiedalen, stuifheuveld. We zoeken ze op, maken ze als het even kan zichtbaar en maken de schatkaart, zodat iedereen die dat wil, ze kan ontdekken. Zo wordt behoud gecombineerd met educatie en recreatie.

#### **Spoor n: "Nieuwe meenten" en "nieuwe erven" voor uitstraling en identiteit**

Inpassen van wonen en werken op het platteland, zo dat de identiteit van het landschap wordt versterkt in plaats van aangetast.

#### **Spoor w: Stapelen met water**

Waterbeheer combineren met andere functies, zoals wonen en agrarische productie in waterlandgoederen, of ecologische oevers en wandelpaden langs watergangen.

#### **Spoor z: Land in zicht**

Wat willen we zien, wat willen we niet zien in het landschap? Waar moet het open blijven (of worden), waar willen we het landschapsbeeld liever wat aanpassen? Hoe geven we de wegenstructuur in het gebied accent?

### **Spoor d: Das op het spoor**

De ecologische structuur in het landschap: herstel van aaneengesloten natuur en van verbindingen tussen verschillende leefgebieden, natuurlijk niet alleen voor dassen, maar ook voor reeën, misschien zelfs ooit voor edelherten, voor amfibieën en reptielen, voor vissen, voor planten, vlinders en andere ongewervelden en waar het maar even kan ook voor mensen.

### **Spoor c: houd elkaar op de hoogte en werk samen**

Communicatie is één van de speerpunten geweest bij de opzet van dit landschapsontwikkelingsplan. Dat zal zo moeten blijven voor een goede uitvoering. Het is daarom van belang op verschillende niveaus, maar in ieder geval ook voor de bewoners en bezoekers, te laten zien wat er gebeurt op dit gebied, zodat het ontstane enthousiasme verder groeit, net als het landschapsfonds, de betrokkenheid van de streek en daarmee de identiteit.

Het landschapsfonds heeft naar verwachting een onafhankelijke stichting als uitvoerende orgaan. Het stichtingsbestuur wordt ondersteund door 2 medewerkers. Een *belangenmakelaar*, die fondsen werft, de uitvoering van nieuwe projecten bevordert (aanjager) en lopende projecten bewaakt en lijntjes legt tussen de diverse betrokken partijen/personen. Een *gebiedsmakelaar* die de beheersovereenkomsten voorbereidt voor het bestuur. Het streven is dat zowel overheden en particulieren geld inleggen in het fonds voor de groen-blauwe dooradering (publiek-private samenwerking).

In de LOP's wordt duidelijk een mix van sturingsstijlen gehanteerd. Aan de ene kant is er de handleiding LOP (Landschapsbeheer Nederland, 2002) waarin expliciet een checklist is opgenomen van aspecten in het landschap waaraan in een LOP aandacht moet worden besteed. Een dergelijke checklist ligt in de sfeer van de rationele stijl. Aan de andere kant is de gemeente en het adviesbureau vrij om kwaliteiten te benoemen en te lokaliseren; iets wat past in de interactieve stijl.

## **5.5 St. Oedenrode in het Groene Woud**

In de Nota Ruimte is het Groene Woud aangewezen als één van de 21 Nationale Landschappen in Nederland. Een bijzondere kleinschalige openheid en groen karakter kenmerkt dit kampen- en essenlandschap. In dit nationale landschap ligt een reconstructieopgave in het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Voor een gedeelte van het Groene Woud, te weten de gemeenten Boxtel, Sint Oedenrode en Schijndel, is de verstening in de afgelopen tien jaar en de processen die daarachter schuil gaan nagegaan en wordt vooruitgeblikt op de mogelijke verstening in de toekomst (Nieuwenhuizen et al, 2006).

Het Groene Woud is het gebied dat ook wel wordt aangeduid als de Meierij en is grofweg gelegen tussen de grote gemeenten Tilburg, 's-Hertogenbosch en Eindhoven. De exacte begrenzing van dit Nationaal Landschap dient nog plaats te vinden. In de Nota Ruimte (2004) wordt het geduid als een complex van grote natuurgebieden, met bossen, heide en stuifzanden, en kleinschalige agrarische gebieden waarin populieren de wegen en perceelscheidingen accentueren. Het

klassieke landschap van de zandgebieden met beekdalen en hoger gelegen essen en kampen is hier nog gaaf aanwezig.

De netto versterking is de afgelopen tien jaren toegenomen in de gemeenten Boxtel, Sint Oedenrode en Schijndel, zowel in geconcentreerde vorm als door verspreide bebouwing. Het gaat om uitbreiding van de bebouwde kom, ofwel woonwijken en bedrijventerreinen. Bij uitbreiding van de bebouwde kom wordt landschap meegewogen, maar spelen andere belangen een doorslaggevende rol (bijvoorbeeld bereikbaarheid, structuur van een dorp). De versterking kan in onderstaande categorieën ondergebracht worden in uitbreidingen van:

- Geconcentreerde bebouwing:
  - bebouwde kom;
  - bedrijventerreinen.
- Verspreide bebouwing:
  - agrarische bedrijven;
  - niet agrarische bedrijven;
  - recreatie gerelateerde bedrijven;
  - particuliere woningen.

De verspreide bebouwing is in alle drie de gemeenten netto toegenomen. Grote schuren zijn vooral verschenen door de schaalvergroting in de landbouw en als gevolg van de groei van niet agrarische bedrijven. Recreatieve bebouwing komt vooral tot uitdrukking in voorzieningen voor maneges en paardenpensionhouders, die zowel een economische als recreatieve bedrijfstak is. Ook de aanleg voor sportaccommodatie en een gepland golfterrein draagt bij aan nieuwe versterking. Nieuwe erven zijn ontstaan als gevolg van de aanleg van de A50 en de ruilverkaveling die in het gebied speelde. Ook is versterking verdwenen door de Ruimte voor Ruimteregeling en heeft ook herbouw plaatsgevonden op locaties waar de Ruimte voor Ruimteregeling is toegepast. Netto leidt dit tot een sterrenhemel van versnipperde bebouwing in het studiegebied.

De afnames ten oosten van Sint Oedenrode zijn voornamelijk veroorzaakt door de aanleg van de A50. De netto afnames worden voornamelijk veroorzaakt door afbraak van schuren in het kader van de Ruimte voor Ruimte regeling.

Hieruit kan worden opgemaakt dat er bijna niet in de EHS wordt gebouwd. Wel wordt er in kwetsbare gebieden aan de rand van de EHS gebouwd onder druk van de economie en werkgelegenheid. Voorbeelden hiervan zijn de uitbreiding van een boomkwekerij en de uitbreiding van een papierproducent.

#### *Verspreide bebouwing bij agrarische bedrijven*

Uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven is geregeld via het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan worden bouwblokken gereserveerd voor toekomstige ontwikkelingen. Hierdoor ontstaat uitbreiding van bebouwing in het buitengebied. Door het toekennen van bouwblokken kan een bouwaanvraag snel goedgekeurd worden. Door de ruime blokken (soms wel tot 100% van de huidige bebouwing) is er immers niet snel sprake van een afwijking van het bestemmingsplan.

Bij het begrenzen van bouwblokken in het bestemmingsplan buitengebied is in het verleden vaak geen rekening gehouden met de eventuele ligging in kwetsbare gebieden (in het streekplan aangegeven als Groene Hoofdstructuur). In Sint Oedenrode konden intensieve veehouderijen op een tiental meters van de Dommel hun bedrijf met grote schuren uitbreiden binnen het bouwblok, ondanks dat het gebied ook bestemd is als beschermde zone vanuit landschappelijke en ecologische waarden. Nu de reconstructie deze zone als extensiveringsgebied heeft aangemerkt, is toekomstige uitbreiding van de intensieve veehouderij in dit gebied niet meer mogelijk. Overigens betreft het hier uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven. De laatste tien jaar is nieuwe vestiging in het streekplan en bestemmingsplan aan banden gelegd. Voorheen kon een agrarisch bedrijf op een relatief klein perceel worden gestart, waarbij een woning kon worden geplaatst.

Via de Ruimte voor Ruimteregeling is zowel verstening verdwenen als bijgekomen. Er is relatief veel gebruik gemaakt van de Ruimte voor Ruimteregeling. De regeling is vooral opgezet om te kunnen voldoen aan de EG-nitraatrichtlijn en was daarmee gericht op milieuwinst. Een koppeling met de doelstelling om verstening in het landelijk gebied terug te dringen ontbrak. Dit heeft ertoe geleid dat op sommige locaties grotere schuren zijn herbouwd, omdat het bestemmingsplan hier ruimte voor bood. Daarnaast is de regeling ook toegepast op locaties die later zijn aangewezen als intensiveringsgebied van de reconstructie.

#### *Verspreide bebouwing bij niet agrarische bedrijven*

De provincie Noord-Brabant heeft in de Beleidsbrief Bedrijventerreinen, zelfstandige kantoorvestigingen, detailhandel en voorzieningen haar beleid voor niet agrarische bedrijven vastgelegd. Nieuwe vestiging is in het algemeen niet toegestaan. Bestaande niet-agrarische bedrijven mogen per planperiode 15% uitbreiden. Diverse bedrijven maken van deze mogelijkheid gebruik. Agrarisch verwante bedrijven mogen 25 % van het opgenomen bestemmingsvlak in het bestemmingsplan groeien. Daarnaast wordt bij een voorstel tot bebouwing om een ruimtelijk afwegingskader gevraagd vanuit het perspectief van de ondernemer en de gemeente. Vaak is het economische belang doorslaggevend in het toestaan van de uitbreiding. Een ondernemer met een welwillende gemeente kan een vergunning verkrijgen voor grotere ontwikkelingen. Zo zit in het buitengebied van Schijndel een campingsportzaak, ooit begonnen als dumpzaak in legerartikelen. Het bedrijf is iedere planperiode uitgebreid. Momenteel staan er hallen met een grondoppervlak van meer dan één hectare. De aanvraag van de laatste uitbreiding dateert van oktober 2003. Door de omvang en hoogte van de hal was een artikel 19 procedure nodig. Het bedrijf werd door de gemeente Schijndel te groot geacht om het te verplaatsen naar het bedrijventerrein van Schijndel. Verplaatsing naar het bedrijventerrein van Veghel was vanwege de lokale werkgelegenheid voor de gemeente Schijndel ongewenst.

#### *Totaalbeeld*

Verstening in het buitengebied voor uitbreiding op bestaande locaties is niet te stoppen, doordat altijd groei per planperiode in het bestemmingsplan mogelijk is. De percentages die door de provincie gehanteerd worden zijn gebaseerd op jurisprudentie waarin gesteld wordt dat een bedrijf dat door de gemeente positief



bestemd is een 'redelijke uitbreiding' moet kunnen realiseren. Nieuwe locaties van verspreid bebouwing zijn schaars en worden goed afgewogen.

Soms is het overduidelijk wanneer een landschappelijke ingreep wel of juist niet past binnen het bestemmingsplan, streekplan, beleid ten aanzien van het landelijke gebied. Vaak echter is sprake van een schemergebied, waarbij het gaat om uitleg, interpretaties en onderhandeling (toestemming, mits compensatie bijvoorbeeld).

Uit de interviews met de betrokken gemeenten blijkt dat de druk om meer verspreide bebouwing toe te staan in het buitengebied groot is. Omdat de gemeenteraad dicht bij de bevolking staat, (zeker na de invoering van het dualistische stelsel) vertaalt zij deze druk naar het college van Burgemeester en Wethouders. Het gevaar voor cliëntelisme is hierbij groot.

De gemeentelijke herindeling geeft voorbeelden van de verschillende interpretaties van gemeenten. Een voorbeeld hiervan betreft een kavel waar voor de gemeentelijke herindeling van de gemeente Schijndel niet gebouwd mocht worden. Na de gemeentelijke herindeling interpreteerde de nieuwe gemeente Sint Michielsgestel dezelfde locatie als bouwlocatie voor twee bouwkavels en verleende toestemming tot het bouwen van twee woningen.

In uitwerkingsplannen van het streekplan zijn gebieden aangewezen waar verstedelijking afweegbaar is. Deze uitwerkingsplannen vormen daarmee de voorspellers van versterking in de komende jaren.

De afweegbare verstedelijkingsruimte in het nieuwe streekplan (2002), maakt meer verstedelijking mogelijk dan de bouwvolumeafspraken die in het vorige streekplan (1992) werden gemaakt. Toch is tot aan de Nota Ruimte is voor iedere gemeente, dorp of gehucht aangegeven wat kwantitatief bijgebouwd mocht worden.

De laatste jaren is de handhaving in alle gemeenten versterkt. Kanttekening die hierbij wordt gemaakt is dat handhavingszaken alleen verliezers oplevert en weinig oplevert. Het ruimtelijke ordeningsbeleid loopt achter de feiten aan als het gaat om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Trends als niet grond gebonden landbouw zoals glastuinbouw en boomteelt (kassen, folies, schaduwkappen, windschermen, beregening en drainage, kunstmatige teeltbodems, etc.) en paardenhouderijen (grote schuren en dressuurbakken met hekken) leiden tot veel versterking en nemen snel in aantal toe. Voorbeelden zijn de totstandkoming van een beleidslijn voor de paardenhouderij en een nota voor teeltondersteunende technieken.

De verwachting is dat ook in de toekomst nieuwe trends en ontwikkelingen zich zullen voordoen waarop het beleid zal moeten reageren met beleidsmaatregelen en nieuwe wet- en regelgeving. De vraag is wat de trends zijn, mogelijkheden zijn: beleid ten aanzien van sportparkontwikkeling (verharding, gebruik van kunststof materialen, hekken) en golfterreinen.

De les die uit bovenstaande ontwikkelingen kan worden getrokken is dat toelatingsplanologie, dat wil zeggen bestemmingsplannen en bouwvergunningen, te kort schieten om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen goed te geleiden. Nieuwe ontwikkelingen zijn vaak al vol op 'versteend' als er beleid voor wordt geformuleerd en handhaving van dit beleid hobbelt hier weer achteraan. Dit rechtvaardigt om de oplossing daarom niet meer aan de achterkant van het ruimtelijke ordeningsbeleid te zoeken, maar aan de voorkant, door ontwikkelingsplanologie te willen bedrijven. Ontwikkelingsplanologie biedt kansen om direct op nieuwe ontwikkelingen in te spelen. Wethouders en ambtenaren van de bestudeerde gemeenten verwachten dat beïnvloeding aan de voorkant van het ruimtelijke ordeningsproces succesvoller is dan via het juridische circuit het gelijk halen. De lokale milieuorganisatie vreest niet voldoende invloed uit te kunnen oefenen tijdens de onderhandelingen en/of is niet bereid de eigen visie of mening aan te passen.

### *Conclusie*

Bovenstaande case-beschrijving laat het toe om vanuit de beoogde doelen van het Nationaal Landschap vooraf een evaluatie te maken. De gemeenten Boxtel, Sint Oedenrode en Schijndel in het Groene Woud bieden in het Nationaal Landschap diverse mogelijkheden voor bedrijfseconomische ontwikkelingen. Het is de vraag of de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of versterkt; het doel van een Nationaal Landschap. Niet de bevolkingsgroei, maar de afname van de gemiddelde woningbezetting (Provincie Noord-Brabant, 2004), de groei en verandering van de bedrijvigheid en recreatieve groei zorgt voor de grootste versterking.

Voor provincies en gemeenten is het moeilijk om de ruimtelijke ontwikkelingen die tot versterking leiden in het landelijke gebied in heldere beleidsafspraken te vatten, omdat deze zich veel sneller voordoen en het beleid daar altijd achteraf op reageert. De dynamiek van ruimtelijke ontwikkelingen is groter dan het beleid kan bevatten. Binnen het beleid en de sturingsfilosofie voor Nationale Landschappen wordt beoogd om hierop adequaat te kunnen insprijngen. De Provincie geeft echter aan dat er geen aanpassing van bestaand beleid t.a.v. de ruimtelijke ordening zal plaatsvinden op grond van de aanwijzing van het nationaal landschap. Volgens de provincie is sluit het huidige beleid adequaat genoeg aan op de Nota Ruimte (mond. med. Provincie Noord-Brabant). Kortom, de aanwijzing van het Nationale landschap het Groene Woud zal niet leiden tot aanpassing van het restrictieve beleid.

Maatvoering, schaal en ontwerp zouden bepalend moeten zijn voor het behoud van de kwaliteiten van het landschap, maar de praktijk leert dat overwegingen van andere aard (vaak economisch) het winnen ten nadele van het landschap. De ruimtelijke inpassing van de versterking laat te wensen over. Bij maatvoering zijn argumenten van utilitair gebruik van doorslaggevend aard: de reikwijdte van de heftrac bepaalt hoe hoog een schuur wordt. Bij de keuze van de kleurstelling speelt niet het opgaan in het landschap een doorslaggevend rol, maar het argument van koeling. En bij beplanting gaat het niet alleen om aanleg- en inrichtingskosten, maar ook het schrikbeeld voor het beheer en dat beplanting later niet meer mag worden verwijderd.

Veel heil wordt in de toekomst dan ook niet zo zeer verwacht van de inhoudelijke beleidsdoelen voor het Nationale Landschap, maar veel meer van de voorgestane procesmatige aanpak waarbij via ontwikkelingsplanologie hopelijk meer grip wordt verkregen op de verstening in het landelijke gebied, en een echt gezamenlijke ambitie wordt geformuleerd vanuit ruimtelijke kwaliteit en regionale en lokale identiteit. Hierbij is het ook mogelijk om bedrijven te verplaatsen, bijvoorbeeld via de reconstructie.

In dit voorbeeld van het nationale landschap Groene Woud wordt duidelijk dat hier de rationele sturingsstijl van toepassing is. Provincie en gemeente bepalen wat er kan en mag. Daarmee bepalen zij ook de kwaliteit voor een belangrijk deel.

## **5.6 Kreekruggen bij Assendelft in Laag Holland**

In het nationale landschap Laag Holland is een werkgroep over aardkundige waarden spontaan ontstaan. Deze onafhankelijke werkgroep zet zich in voor inventarisatie van bijzondere aardkundige fenomenen en behoud (soms door ontwikkeling) ervan. In de gemeente Assendelft is de werkgroep betrokken bij een nieuwe woonwijk waarbij een kreekrug dreigt te verdwijnen. In overleg met de gemeente en de projectontwikkelaar wordt gezocht naar een oplossing waarbij het uitgangspunt is om de kreekrug zichtbaar en beleefbaar te houden. Een eerste optie daartoe is de naam van de wijk: 'Kreekrijk'. Daarnaast bestaat de mogelijkheid de loop van de kreekrug in de nieuwe wijk zichtbaar te laten blijven door de aanleg van een weg die de kreekrug volgt. Ten slotte kan er in het buitengebied een recreatieve groenstructuur worden aangelegd bestaande uit onder andere een fietspad dat een andere kreekrug beter zichtbaar en beleefbaar zal maken.

Er wordt in bovenstaand voorbeeld in overleg tussen de betrokken partijen nagedacht over oplossingen om kenmerkende landschapselementen in te passen in een nieuwe ontwikkeling. De sturingsstijl van dit voorbeeld zit onderin het diagram van Figuur 3 en bevat elementen van participatief, interactief en proces.

## **5.7 Nieuwe provinciale weg in de gemeente Lochem**

De gemeente Lochem (voorheen Gorssel) heeft een plan opgepakt om een nieuwe provinciale weg aan te leggen ter verbetering van de lokale infrastructuur. Het plan voor deze weg is niet nieuw; in het verleden is het plan al eens ter discussie geweest. Destijds is het plan door de provincie niet goedgekeurd vanwege het beleid ten aanzien van natuur en landschap zoals verwoord in het streekplan. De discussie wordt nu opnieuw gestart en komt opnieuw naar boven na een gemeentelijke herindeling. Omwonenden in het gebied hebben de handen ineen geslagen in een platform met als doel te voorkomen dat de nieuwe weg wordt aangelegd. Zij wijzen daarbij op de waarden in het landschap ter plaatse, ecologische maar juist ook cultuurhistorische. Het traject van de weg loopt namelijk gedeeltelijk over het terrein van een kasteel met bijbehorende tuin. De uitkomst is nog niet bekend.

Bovenstaand voorbeeld is weer een klassiek voorbeeld van de rationele stijl. De gemeente brengt (opnieuw) een plan naar buiten en wacht reacties van omwonenden af.

### **5.8 Aanleg van vennen bij Bergen (Limburg)**

In het nationaal park Maasduinen zijn door het Limburgs Landschap plannen ontwikkeld om vennen te restaureren en nieuw aan te leggen. In het gebied werken Limburgs Landschap en Stichting de Marke (beheerder van terreinen voor de gemeente Bergen) nauw samen. Over het opstellen van het plan en de beoogde maatregelen is discussie ontstaan. Op basis hiervan is nog eens kritisch naar de plannen gekeken en is naar voren gekomen dat enkele belangrijke aspecten onvoldoende zijn bekeken (waaronder de lokale bodemgesteldheid en het reliëf aan maaiveld). Vooral deze aspecten worden nader bekeken om te zien of de plannen op basis daarvan dienen te worden aangepast. Er is overigens wel haast bij want de uitvoering moet in 2006 beginnen vanwege het risico van wegvloeiën van het budget.

Welke sturingsstijl op bovenstaand voorbeeld van toepassing is is moeilijk te bepalen. Wel is helder dat in de planvorming onvoldoende aandacht is geweest voor de karakteristieken van het gebied.

### **5.9 Erfbeplantingen in Noord-Holland**

Erfbeplantingen in Noord-Holland. Landschap Noord-Holland gaat bij mensen langs en adverteert in lokale bladen om streekeigen beplanting rondom erven in Noord-Holland weer terug te brengen als karakteristiek element in het landschap.

Te zien is dus dat er andere spelers dan overheden in het veld verschijnen maar dat de uiteindelijke uitwerking van hun acties voor het landschap precies past in de oorspronkelijke beschrijving van de kernkwaliteiten van het Noord-Hollandse landschap.

### **5.10 Recreatie en natuur op de Veluwe**

Op de Veluwe wordt door de provincie Gelderland hard gewerkt om de versnippering van het gebied tegen te gaan om zodoende de natuurwaarde en de rust te vergroten. Hiertoe worden recreatie-ondernemers op het centrale deel uitgekocht en is er met de recreatie-sector de afspraak gemaakt dat er groei mogelijk is langs de randen van de Veluwe. Deze groei langs de randen stuit echter op verzet van bewoners in deze zone. Zij willen geen campings of bungalowparken in hun achtertuin. Het argument dat er nieuwe hoogwaardige natuur kilometers verder kan worden ontwikkeld vinden de bewoners niet relevant. Het concept van verhogen van natuurwaarde op het niveau van de Veluwe versus NIMBY op het lokale niveau.

Uit het voorbeeld blijkt dat de koppeling tussen kwaliteiten op verschillende schaalniveaus aandacht behoeft.

### **5.11 Overige voorbeelden uit het landschap**

Er zijn nog talloze voorbeelden beschikbaar uit het landschap waarbij gekeken zou kunnen worden naar hoe men omgaat met de landschapskwaliteit. Op de site van LNV is er een overzicht gepresenteerd van een groot aantal projecten (zie <http://www2.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/intrtgro00.shtml>).

Aanvullend op dit overzicht zijn er nog meer projecten te vinden. Het voert te ver deze hier allemaal te benoemen.

### **5.12 Wat kunnen we leren van de voorbeelden?**

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de voorbeelden die zijn gepresenteerd in het vorige hoofdstuk. Wat voor beeld geven de voorbeelden over de mogelijkheden en wijze van sturing op landschapskwaliteit?

Bovenstaand voorbeeld staat natuurlijk niet op zich. Steeds vaker beginnen burgers zich te organiseren (en soms zelfs actie te voeren) om ongewenste ontwikkelingen in relatie tot een waardevol landschap tegen te gaan. Dit kan om aardkundige aspecten gaan, maar ook cultuurhistorische en ecologische motieven spelen vaak een hoofdrol. Op ecologisch gebied is er vaak het voordeel van wettelijke bescherming zoals keer op keer blijkt bij uitstel of afstel van ontwikkelingen. Voor aardkunde en cultuurhistorie bestaan dergelijke wetten niet. Dit weerhoudt burgers er echter niet van om zich te laten horen zoals de voorbeelden uit Laag Holland en Lochem laten zien.

Over het algemeen kan gesteld worden dat er vele goede voorbeelden zijn van hoe er wordt omgegaan met landschapskwaliteit. Daar staat echter tegenover dat er minstens zo veel voorbeelden beschikbaar zijn waarbij er onvolledig of onzorgvuldig met (bestaande) landschapskwaliteit wordt omgegaan, waarbij aangetekend moet worden dat het uitsluitend gaat om beperkte kennis en niet om onkunde. Blijkbaar komen diverse facetten van het landschap niet of onvoldoende aan bod bij ruimtelijke afwegingen. Beschikbaarheid van en bekendheid met de bestaande kennis is hierbij blijkbaar een bottle-neck (of in elk geval een daarvan).

Dat hier iets aan te doen valt, in elk geval in de fase van de planvorming, blijkt uit de twee in het vorige hoofdstuk doorgenomen landschapsontwikkelingsplannen. Landschapsontwikkelingsplannen als opvolger van de landschapsbeleidsplannen laten zien dat de integrale aandacht voor landschap beter is geworden. Het handboek met ingesloten checklist lijkt te werken. Dit komt voor een belangrijk deel tegemoet aan de kritische noten over de landschapsbeleidsplannen (Koomen, 1998). Overigens wordt de BOL regeling met de LOP's nieuwe stijl gevalueerd. Bevindingen zullen begin 2006 beschikbaar komen.

Het bewust maken van de verschillende waarden van het landschap speelt voor de cultuurhistorie zeer sterk in de belvédère projecten. Het bewust maken van de historische waarden van landschap of gebouw en het op creatieve wijze invullen van een nieuwe wijze van gebruik daarvan staat centraal, waarbij naast de inhoud ook het proces van belang is.

Aandacht voor het proces is, als er werkelijk samengewerkt wordt en men tot constructieve oplossingen wil komen essentieel. Wat dat betreft is het rapport over de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie (Bakker et al, 2005) een mooi voorbeeld. Wanneer alle projecten echter worden doorgenomen valt het op dat de landschapskwaliteit niet altijd de rol speelt die het eigenlijk vanuit het oogpunt van duurzame omgang met ons natuurlijke en culturele erfgoed wel verdient. De nadruk ligt (te) sterk op het proces. Iedereen kan wel prettig samenwerken maar als het uiteindelijke resultaat is dat er landschappen volledig worden omgezet dan is dat vanuit het perspectief van landschapskwaliteit niet altijd positief. Een goede ruimtelijke kwaliteit is niet altijd en vanzelfsprekend synoniem met een hoge landschappelijke kwaliteit (en andersom).

Dat bovenstaande ook wordt gedeeld door burgers blijkt uit het toenemende aantal reacties, werkgroepen en actiegroepen die ageren tegen ruimtelijke plannen van de verschillende overheden met argumenten vanuit aardkunde, cultuurhistorie en ecologie.

Natuurlijk zijn er situaties waar dringend een probleem dient te worden opgelost zoals het verlichten van verkeersdruk door de aanleg van een nieuwe weg. In het voorbeeld dat de LNV-site laat zien over de aanleg van de N470 tussen Zoetermeer en Delft is er goed nagedacht over de inpassing in het bestaande landschap. Met de weg en de natuurontwikkeling erlangs verdwijnt wel een deel van een karakteristiek verkavelingspatroon in dit landschap. Ook verandert de openheid in het gebied door de aanleg van bomenrijen en rietkragen. Deze twee kwaliteiten worden wel genoemd in de beschrijving van de uitgangssituatie maar het feit dat met de nieuwe ontwikkelingen bestaande kwaliteiten verdwijnen wordt niet genoemd.

Concluderend kan worden gesteld dat een goede integrale kennis van alle aspecten van het bestaande landschap en haar kwaliteiten een must is bij de start van het opstellen van ruimtelijke plannen (een checklist kan hierbij goed werken). Een goede balans tussen proces en inhoud is een tweede cruciaal aspect.

Dit zal meegenomen moeten worden naast andere aspecten die een misschien nog wel een belangrijker rol spelen in de praktijk zoals het dominant zijn van beleid anders dan dat van landschap en natuur en bijvoorbeeld de kosten van de grond.

## 6 Mogelijkheden voor sturing in een nieuwe context

### 6.1 Aanknopingspunten ter verbetering

Tijdens een workshop over sturing op landschapskwaliteit en de optredende veranderingen als gevolg van de veranderingen in het beleid zijn de hieronder genoemde oplossingen voor een deel aangedragen om (beter) te sturen op landschapskwaliteit. Andere aanknopingspunten komen voort uit de voorbeelden en de literatuur.

De aanknopingspunten kunnen op twee manieren worden ingedeeld. Ten eerste is er onderscheid in aanknopingspunten die aansluiten bij bestaande punten en nieuwe punten. Daarnaast kunnen de aanknopingspunten ook ingedeeld worden naar agenderen, kennis, proces en financiën. Bij de hieronder op het niveau van rijk, provincie en gemeente zal steeds worden aangegeven of het een bestaand of nieuw punt is en of wat voor type het is.

#### Aanknopingspunten voor het rijk

Bestaand en agenderend:

##### *Kwaliteitsagenda Landschap*

Dit document is aangekondigd in de Nota Ruimte (hoofdstuk 3) waarin wordt gesteld dat in deze agenda de kernkwaliteiten verder worden uitgewerkt. In de loop van de tijd is de inhoud verbreed en wordt een poging gedaan om de kwaliteitsagenda door middel van een 10-punten plan een stimulerende en faciliterende rol kan gaan spelen voor het generieke landschapsbeleid. De publicatie wordt verwacht medio juni 2006 en zal jaarlijks worden bijgewerkt.

##### *Uitvoeringsagenda AVP*

In de Nota Agenda Vitaal Platteland is een uitvoeringsagenda landschap geformuleerd die net zoals de kwaliteitsagenda landschap jaarlijks wordt geactualiseerd. Op die momenten zal extra aandacht moeten zijn voor het afstemmen over de wijze van sturen op landschapskwaliteit, bijvoorbeeld door aandacht te vragen voor het landschap buiten de Nationale Landschappen.

##### *Verken mogelijkheden WRO-2*

In de WRO-2 heeft het rijk de bevoegdheid in te treden in het bevoegde gezag van provincies en gemeenten. Er bestaat bijvoorbeeld een mogelijkheid dat het rijk een bestemmingsplan vaststelt. Dit kan in voorkomende gevallen een optie zijn om gebieden van een verregaande vorm van bescherming te voorzien.

Bestaand en kennis:

*Rijksadviseur voor het landschap*

Vanuit zijn functie kan de rijksadviseur voor het landschap ideeën genereren en stimulerend werken richting provincies en gemeenten om met het landschap aan de slag te gaan. Maak de rijksadviseur voor het landschap zichtbaarder en meer toegankelijk zodat ook gemeenten en provincies nog meer dan nu het geval is kennis kunnen nemen van ideeën en adviezen. Een (digitale) nieuwsbrief kan hierbij een waardevolle rol vervullen.

*Bestaande kennis ontsluiten*

Laat zien wat er aan kennis beschikbaar is! Voorbeeld op [www.meetnetlandschap.nl](http://www.meetnetlandschap.nl)

*Onderzoek aansturen*

Het rijk kan door middel van het aansturen van onderzoek kennis beschikbaar stellen voor provincies en gemeenten om beter te kunnen sturen op landschapskwaliteit. De ontwikkeling van kennis zal specifiek gericht moeten zijn op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. Het uitvoeren van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) kan inzicht bieden in de (economische) betekenis van natuur en landschap.

*Helpdesk*

Zorg voor een helpdesk waar partijen direct en betaalbaar advies kunnen krijgen over het landschap. LNV medewerkers kunnen via [www.kennisonline.nl](http://www.kennisonline.nl) kennisvragen indienen.

Bestaand en financieel:

*LOP*

Het rijk verstrekt subsidie voor het opstellen van een Landschaps Ontwikkelings Plan (LOP). In een LOP worden plannen gemaakt voor het landschap waarin de (kern-)kwaliteiten een centrale rol innemen. Zie paragraaf 5.4 voor meer informatie. Hoewel de regeling thans aan een evaluatie wordt onderworpen lijken er twee aspecten te zijn waarvoor extra aandacht moet zijn: de aanwezigheid van een aanjager of coördinator in een gemeente of regio en de financiering van de voorgenomen projecten.

*WILG*

Hierin komen alle bestaande subsidie-regelingen voor landschap samen. Doel is om een eenvoudiger en flexibeler systeem op te zetten. In 2006 wordt nog gewerkt aan de precieze invulling van de WILG; vanaf 2007 zal het rijk met de provincies voor een periode van 7 jaar afspraken maken (convenant). In de 8 benoemde thema's is er een specifiek gericht op 'mooi landschap' maar dan wel uitsluitend binnen de Nationale Landschappen. Nieuwe instrumenten (bv. groen-blauwe diensten met landschap) kunnen wellicht hier onderdeel van uitmaken.



Nieuw en agenderend:

*Landschap hoger op de politieke agenda*

Binnen het Platform Landschap van LNV wordt nagedacht over mogelijkheden en strategieën om landschap hoger op de politieke agenda te zetten.

*Aandacht voor landschap buiten de Nationale Landschappen*

Het landschapsbeleid vanuit de Nota Ruimte is sterk gericht op de Nationale Landschappen, wat ook opgaat voor de WILG. Het landschap buiten de Nationale Landschappen lijkt hierdoor te worden vergeten. Dit werkt ook door naar de provincies bijvoorbeeld in Gelderland waar naast de Nationale Landschappen er nog een categorie landschappen is waar men mee aan de slag wil terwijl de derde categorie wordt losgelaten en overgeleverd aan de autonome ontwikkelingen.

*Landschap veel meer koppelen aan andere thema's*

Er liggen allerlei kansen om landschap mee te koppelen met andere thema's zoals bodembeleid, waterbeleid, etc. Hiervan zou veel meer dan tot nog toe gebruik van gemaakt kunnen en moeten worden. De WILG kan hierin wellicht ook een belangrijke rol spelen. Dergelijke koppelingen kunnen zeer positief uitwerken. Echter is het noodzakelijk ook te kijken naar onbedoelde neveneffecten op het landschap als gevolg van nieuw beleid. Dit is in sommige gevallen een reëel probleem waarover weinig bekend is.

*Interdepartementale samenwerking landschap*

De samenwerking op het *dossier landschap* tussen de betrokken departementen kan veel beter. V&W, LNV en VROM geven samen vorm een de WILG waardoor er voor de provincies een pot met geld beschikbaar komt. Dit is een vorm van betere samenwerking hetzij dat de inhoud aan de provincies wordt overgelaten. Ook op rijksniveau zou het goed zijn als de departementen onderling hun beleid en acties beter afstemmen om op die manier tot een hogere effectiviteit te komen.

*Aandacht voor landschap buiten de Nationale Landschappen*

Het landschapsbeleid vanuit de Nota Ruimte is sterk gericht op de Nationale Landschappen, wat ook opgaat voor de WILG. Het landschap buiten de Nationale Landschappen lijkt hierdoor te worden vergeten. Dit werkt ook door naar de provincies bijvoorbeeld in Gelderland waar naast de Nationale Landschappen er nog een categorie landschappen is waar men mee aan de slag wil terwijl de derde categorie wordt losgelaten en overgeleverd aan de autonome ontwikkelingen.

*Lastige onderwerpen oppakken, uitwerken en communiceren met provincie en gemeente*

Onderwerpen als EU-subsidies, Monitoring, etc zijn lastige dossiers voor provincies (en gemeenten). Het rijk kan hierbij behulpzaam zijn door zaken uit te zoeken en te communiceren. In het Beleidsondersteunende Onderzoek van LNV worden een groot aantal onderwerpen opgepakt. Doordat het BO-traject pas sinds 1 januari 2005 loopt zal de nabije toekomst moeten uitwijzen tot op welke hoogte er uit dit onderzoek voor provincies en gemeenten waardevolle informatie beschikbaar komt.

#### *Aandacht voor de uitvoering van projecten*

Dit punt speelt om alle niveaus. Het is van groot belang dat de opdrachtgever toeziet op het op goede wijze uitvoeren van de plannen. Hiervoor zal een uitvoeringsbegeleidingsplan (ub-plan) opgesteld moeten worden. Hiermee moet dan voorkomen worden dat in bijvoorbeeld het geval van de HSL er vanuit het rijk een visie is op de uitvoering maar dat vervolgens scherpe overgangen ontstaan omdat er in de uitvoering in deelprojecten is gewerkt met ieder een net ander ontwerp en/of uitvoering. Een vergelijkbaar fenomeen kan zich voordoen bij de IJssel in het kader van 'Ruimte voor de Rivier'.

Nieuw en kennis:

#### *Onderzoeksmogelijkheden voor provincies en gemeenten*

De weg van de helpdesk via [www.kennisonline.nl](http://www.kennisonline.nl) is voor provincies en gemeenten niet direct beschikbaar, hier zouden ook mogelijkheden gecreëerd kunnen worden zoals bijvoorbeeld in de vorm van kennisvouchers.

Nieuw en financieel:

#### *Landschapsfondsen/groenfondsen om goede initiatieven te ondersteunen*

De praktijk leert dat er soms plannen of initiatieven ontstaan die in geen enkele bestaande regeling passen en daarmee grote moeite hebben om tot uitvoering te kunnen komen. Een landschapsfonds kan voor deze gevallen uitkomst bieden doordat snel het momentum opgepakt kan worden richting uitvoering zonder dat er een (lange) procedure moet worden doorlopen.

Nieuw en proces:

#### *Betrek burgers en bestuurders meer bij het landschap*

Onder deze groepen zou je ideaal gezien meer draagvlak willen verkrijgen. Voor beide doelgroepen een eigen strategie opzetten is dan wel belangrijk. Een bestuurder is gevoelig voor het bereiken van doelen, voor successen. Hoe doe je dat? Enkele voorbeelden. Salontafelboeken over landschap, aanwijzen van landschappelijke monumenten (zie het succes van het aanwijzen van aardkundige monumenten in de provincies zoals in Utrecht en Noord-Holland), ontwikkelen recreatie met fiets en wandelpaden die het landschap beleefbaar maken.

Burgers moet je op een andere manier betrekken. Zij zijn gevoelig voor iets terugkrijgen in de directe omgeving zoals recreatieve voorzieningen zoals wandelpaden, fietspaden. Ook historische verhalen over het ontstaan en de ontwikkeling van het landschap (Wat deed de mens vroeger op die plek?) kan op interesse van burgers rekenen. Dit blijkt ook uit het rapport van het LNV Consumentenplatform over de nationale landschappen (2004), waarin een van de belangrijkste conclusies luidt:

*"De informatie over en de bekendheid en herkenbaarheid van de Nationale Landschappen moeten worden vergroot. Dat kan bijvoorbeeld door het verhaal achter en de ontstaansgeschiedenis van elk landschap uit te beelden"*

### Aanknopingspunten voor de provincies

De provincie kan op de meeste punten die hierboven staan beschreven ook actie, eventueel in samenwerking met het rijk, ondernemen. Hieronder staan enkele aanvullende mogelijkheden beschreven.

#### *Provinciale symposia over OMK*

De provincies kunnen symposia voor gemeenten en waterschappen organiseren waarin het ontwikkelen met kwaliteit centraal staat. De organisatie van het WILG zou daarin een rol kunnen spelen evenals het laten zien van goede voorbeelden in de eigen regio.

#### *Netwerk opzetten voor landschap*

Via het IPO kan gedacht worden aan een netwerk van provinciale contactpersonen die werken aan het landschap buiten de Nationale Landschappen. Een schaalniveau lager kan dit ook binnen de provincie worden opgezet waarbij mogelijk gebruik gemaakt kan worden van het netwerk dat al bestaat vanuit het gebiedsgerichte beleid.

#### *Geld voor landschapsbeheer*

Als regisseur over de WILG zou de provincie middelen beschikbaar moeten stellen voor landschapsbeheer juist ook buiten de Nationale Landschappen. Hierin is in de huidige WILG opzet niet voorzien.

#### *Criteria opstellen voor toetsing landschapskwaliteit*

De provincies zullen hun kernkwaliteiten verder moeten uitwerken, binnen en buiten de Nationale Landschappen waarbij criteria opgesteld worden om te kunnen beoordelen of de ontwikkelingen de gewenste richting opgaan. Deze criteria zullen niet in de vorm van normen uitgewerkt moeten worden maar veel meer in kwalitatieve zin.

#### *Ruimtelijke kwaliteitsteams*

Een van de manieren waarop de criteria die een provincie benoemt om te beoordelen of de ontwikkelingen in een landschap de gewenste kant op gaan kan die van een kwaliteitsteam zijn. Een groep van lokale en betrokken experts die met elkaar bespreekt of en hoe de voorgenomen ontwikkelingen zich in de praktijk verhouden tot datgene wat gerealiseerd is. Eventueel kan een dergelijk team ook vooraf adviseren. Met deze methode zijn in het verleden goede ervaringen opgedaan (Dijkstra, 1998).

#### *Samenwerking tussen afdelingen verbeteren (RO, Landelijk gebied, Milieu, Water, etc)*

Net zoals op het rijksniveau voor de verschillende betrokken departementen geldt dat een betere samenwerking naar verwachting tot meer effectiviteit leidt is dat ook het geval voor de verschillende afdelingen binnen een provincie.

#### *Publiek en private partijen meer betrekken*

Een van de manieren om projecten tot uitvoering te brengen is het opzoeken van publiek-private samenwerking. De partijen zullen al in de planvormingsfase moeten

samenwerken om uiteindelijk tot een breed gedragen uitvoeringsplan te komen waarin ook private partijen willen investeren.

### Aanknopingspunten voor de gemeente

Voor het gemeentelijke niveau geldt dat veel van de bovengenoemde punten ook spelen vandaar dat er geen apart lijstje op dit niveau is uitgewerkt. Wel zijn er aanknopingspunten die juist ook op het gemeentelijke niveau kansrijk zijn:

- betrekken van de burger;
- publiek-private samenwerking;
- uitvoering van projecten;
- aanstellen van landschapsdeskundigen (regionaal);
- helpdesk voor kennisvragen van gemeenten;
- LOP.

Op basis van de beschreven aanknopingspunten in deze paragraaf volgt in de volgende paragraaf een beschrijving van een stappenplan die als inspiratie kan worden gebruikt bij het doorlopen van een planvormingsproces met als doel een kwalitatief goed ontwerp als resultante van een goed proces.

## **6.2 Naar een stappenplan voor het werken aan landschapskwaliteit?**

Kernkwaliteiten kunnen elkaar bijten en als dat zo is zullen er keuzen gemaakt moeten worden. Echter, deze keuze moet wel bewust gemaakt worden. Bewust wil zeggen dat alle (relevante) aspecten in beeld zijn geweest tijdens het besluitvormingsproces.

Probeer bij de ruimtelijke situering zoveel mogelijk aan te sluiten bij datgene wat het landschap biedt. Niet een woonwijk op een bijzonder gebied plaatsen en vervolgens dat compenseren naast de woonwijk of in de omgeving ervan waarbij wederom een bestaand landschap wordt getransformeerd.

Een stappenplan om bovenstaande aspecten tegemoet te komen of op te lossen zou er op basis van de voorbeelden uit hoofdstuk 4 en zoals al eerder beschreven en aangepast naar Kersten et al (2001) als volgt uit kunnen zien:

- stap 1 kijk over welk gebied het precies gaat;
- stap 2 kijk naar het stelsel van (kern)kwaliteiten en waarden en wat daarover; al beschikbaar (checklist) is en mogelijk ook van belang voor de vervolgstappen;
- stap 3 stel vast welk maatwerk verricht moet gaan worden;
- stap 4 stel vast wie doet wat in de driehoek bestuur, burger en overige betrokkenen (ontwerper, ambtenaar, adviseur etc);
- stap 5 ontwerp het proces, welke stappen willen we nemen om welk doel te bereiken;
- stap 6 welke kennis en disciplines zijn er nodig of zoeken we op;

- stap 7 welke mate van verandering is noodzakelijk om het doel te bereiken;
- stap 8 wat is het speelveld van belangen en wat is de ontwerpruimte;
- stap 9 welke personen staan er op het BALKON;
- stap 10 het ontwerpen van de handelingen op het BALKON;
- stap 11 het bepalen van de inhoudelijke keuzes, het ontwerp en de resultaten;
- stap 12 betrokkenheid bij de uitvoering;
- stap 13 het vastleggen en communiceren van de nieuwe situatie.

- Ad1) Wat is de omvang van het gebied waarop het plan betrekking heeft? Liggen er duidelijke relaties met gebieden buiten het plangebied? Schaalniveau is belangrijk, zie ook het voorbeeld van recreatie en natuur op de Veluwe in paragraaf 5.10.
- Ad2) Welke informatie is er over het gebied beschikbaar? Hierbij kan een checklist zoals opgesteld in de handleiding LOP agenderend werken voor die aspecten van het landschap die anders misschien onderbelicht zouden blijven. Voer hier ook de discussie zoals aangeroerd in hoofdstuk 2 over ruimtelijke kwaliteit en landschapskwaliteit.
- Ad3) Wat kan er met de bestaande kennis gedaan worden om het plan te onderbouwen? Zijn er nieuwe of meer gedetailleerde bronnen aanvullend nodig?
- Ad4) Maak heldere afspraken over wie wat doet. Laat een ieder doen waar men goed en is en informeer elkaar hierover.
- Ad5) Denk na over de opzet van het proces en formuleer stappen die in een logische volgorde naar het te bereiken doel leiden.
- Ad6) Welke kennis, welke disciplines zijn noodzakelijk om het proces met de noodzakelijke inhoud te voeden?
- Ad7) Wat moet en mag er ten opzichte van de huidige situatie veranderen?
- Ad8) Op basis van punt 7 ook de ontwerpruimte bepalen.
- Ad9) Welke personen hebben we nodig aan tafel en welke BAKON's vertegenwoordigen zij?
- Ad10) Hoe gaan we op het nieuwe BALKON de vertegenwoordigers van andere een plek en een rol geven?
- Ad11) Dit spreekt voor zich maar leg alles goed vast in afspraken, verslagen etc.
- Ad12) Het is van belang dat de actoren die een rol hebben gespeeld in het planvormingsproces ook betrokken blijven bij de uitvoering. Als goed opdrachtgever moet erop worden toegezien dat de uitvoering in de praktijk ook nauw aansluit bij het ontwerp.
- Ad13) Communiqueer over het nieuwe plan. Alleen al het feit dat anderen hiervan zouden kunnen leren is al reden genoeg.

In 2004 is ook een rapport verschenen over het begrip regionale identiteit (Kruit et al, 2004). Hierin wordt eveneens een stappenplan beschreven over hoe om te gaan met in dit geval regionale identiteit.



## 7 Conclusies en aanbevelingen

Voor de conclusies en aanbevelingen grijpen we terug op de in paragraaf 1.2 geformuleerde hoofdvragen van dit project:

- 1 Hoe gaat men om met landschapskwaliteit?
- 2 Hoe stuurt men op landschapskwaliteit (en hoe kan het beter)?

Bij het zoeken naar het antwoord op de eerste vraag ‘Hoe gaat men om met landschapskwaliteit?’ zijn de volgende conclusies naar voren gekomen:

- over de verschillende kwaliteitsbegrippen zoals ruimtelijke kwaliteit, landschapskwaliteit en ontwikkelen met kwaliteit hebben verschillende actoren zeer verschillende percepties waardoor er verwarring ontstaat;
- landschapskwaliteit wordt gedefinieerd als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit, ontwikkelen met kwaliteit heeft afhankelijk van de context soms meer de ruimtelijke en soms meer de landschappelijke kwaliteit als uitgangspunt;
- in planvormingsprocessen is het van groot belang het verschil in perceptie in een vroeg stadium te bespreken waarmee veel verwarring kan worden voorkomen. Voorwaarde hiervoor is dat partijen open en duidelijk naar elkaar toe zich uitspreken over doelen en wensen.

De tweede vraag splitsen we op in ‘Hoe stuurt men?’ en ‘Hoe kan het beter?’. Eerst enkele conclusies over de wijze van sturing met betrekking tot landschapskwaliteit:

- de verandering in sturingsfilosofie zoals verwoord in de Nota Ruimte is in termen van sturingsstijlen te beschrijven van een rationele stijl naar een processtijl; hierbij is meer nadruk komen te liggen op sturen met kennis en geld en minder vanuit wetgeving met doorwerking;
- deze verandering in aansturing sluit goed uit bij de ontwikkelingen in de maatschappij waarbij er een beweging te zien is van ‘government’ naar ‘governance’ zoals beschreven in paragraaf 4.2;
- de voorbeelden beschreven in hoofdstuk 5 laten zien dat er grote verschillen zijn in de wijze van sturing. Sommige kennen de klassieke rationele wijze van sturing terwijl andere voorbeelden werken volgens de recente processtijl. Vaak ook zijn er elementen van verschillende sturingsstijlen herkenbaar;
- geld, wetten, kennis, convenanten.

Ten slotte de vraag ‘Hoe kan het beter?’ Deze vraag wordt beantwoord op basis van de voorbeelden en de resultaten uit de workshop:

- betrek de burger (in verschillende rollen) en bestuurder (bij de verschillende overheden) meer bij het landschap; dit geldt uiteraard ook voor de verschillende BALKON’s;
- sturen kan alleen met proces en inhoud; sturen zonder inhoud is richtingloos want waarop moet er dan gestuurd worden? Formuleer hiertoe randvoorwaarden die helder en bruikbaar zijn;

- stappenplan en checklist voor planvormingstrajecten zijn nuttige hulpmiddelen, ze zijn beschikbaar en gebruik ze!
- communiceer over uitgevoerde projecten (afwegingen, etc). Dit kan voor anderen weer kennis en inspiratie opleveren.



## Literatuur

Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, 2005. Ontwikkel met kracht!

Dauvallier, P., 2003. Werkbank ruimtelijke kwaliteit; [www.habiforum.nl](http://www.habiforum.nl).

Dijkstra, H., H.J.J.C.M. van Blerck en M.A. van der Haar, 1998. Ontwikkeling van een instrument voor de monitoring en evaluatie van landschapsvernieuwing. Onderzoekreeks Nota Landschap nr. 12. Staring-Centrum, Rapport 606, IKC Natuurbeheer, Wageningen.

Giddens, A.. The consequences of modernity. Cambridge, 1990.

Goverde, H. Waardeconflicten over rurale ontwikkeling. In Nelissen, N., H. Goverde en N. van Gestel. Bestuurlijk vermogen, analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2000.

Hisschemoller. De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van problemen en de methoden van publieke besluitvorming. Free University Press, Amsterdam, 1993.

Hisschemöller, M. & R. Hoppe. Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en analyse. In: Hoppe, R. en A. Peterse (red.). Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse, 1998, 's-Gravenhage, pp. 53-78.

Hooimajjer, P., H.J.J. Kroon, J. Luttk, 2001. Kwaliteit in meervoud; Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik. Gouda. Habiforum.

Hoppe, R. en A. Peterse (red.). Bouwstenen voor een argumentatieve beleidsanalyse, 1998, 's-Gravenhage.

Kuindersma, W. Netwerken, netwerksturing en bosbeleid : de mogelijkheden en effecten van netwerksturing in het bosbeleid. Afstudeerscriptie Universiteit Twente, Vakgroep bestuurskunde, 1996.

Kuindersma, W. & T.A. Selnes (2003). Sturing en Innovatie. Vier jaar op het grensvlak tussen wetenschap en beleid. Boek 4 van de vier overzichtstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen 2000-2003. Wageningen.

Landschapsbeheer Nederland, 2002. Handleiding landschapontwikkelingsplannen.

Landschapontwikkelingsplan Horst aan de Maas, 2005.

- Landschapsontwikkelingsplan Groesbeek/Ooijpolder, 2005.
- Luttik, J., 2005. De bezweringsformule voorbij. Ruimtelijk kwaliteit ontrafeld met een analysematrix. Landschap 2005-I.
- Koomen, A.J.M. & Wascher, D.M., mmv M. Antrop Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid, 2002. Alterra rapport 426.
- Koomen, A.J.M., Klijn, J., Weijchede, T., 2005. Landschapsbeleid: De wens van de burger, decentralisatie en de rol van kennis. In: Tijd voor identiteit: vijf essays over de toekomst van natuur en landschap (red. C.M.A. Hendriks). Wageningen.
- Kersten, P.H., Eekhout, M.J.J., R.P. Kranendonk, K.R. de Poel, J.J.N. Geenen, 2001. Op zoek naar magische momenten in de ruimtelijke planvorming. Desktopstudie voor de etudes uit de nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Alterra rapport 366. Wageningen.
- Kersten, P. & R, Janmaat, 2005. Een nota ruimte met nieuwe vergezichten. Oproep tot vakdebat over ruimtelijke ordening. Bounderies of space. Wageningen. Kuindersma, 1996.
- Mayer, I.S., C.E. van Daalen & P.W.G. Bots (2004). Perspectives on Policy Analyses: A Framework for Understanding and Design. In: International Journal of Technology and Management, January 2004.
- Ministerie van LNV, 2006. LNV Consumentenplatform. NL voor mensen. Nationale Landschappen in ontwikkeling. Den Haag.
- Ministeries van LNV, VROM, VenW & EZ , 2004. Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 2002. Structuurschema Groene Ruimte II.
- Ministerie van LNV, 1990. Natuurbeleidsplan. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 1990. Nota Landschap. Den Haag.
- Ministerie van LNV, 2000. Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw. Den Haag.
- Pestman, P. & J.P.M. van Tatenhove. Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. In: Beleidswetenschap, 1998/3: 254-272.
- Provincie Noord-Brabant, 2004. Jaarverslag Ruimtelijke Ordening. Provincie Noord-Brabant. Den Bosch.

VROM-raad, 2005. Ruimte geven, ruimte nemen. 2006.

Zouwen, M. van der & J.P.M. van Tatenhove,. Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland. Planbureaustudies nr. 1. Natuurplanbureau vestiging Wageningen, 2002.

Hoppe, R. en A. Peterse (red.). Bouwstenen voor een argumentatieve beleidsanalyse, 1998, 's-Gravenhage.



## Bijlage 1

Mogelijke activiteiten van het Rijk (Mayers, 2004)

Onderzoeken en analyseren → resultaten zijn leidend voor het beleid van lagere overheden, of zijn het startpunten van argumentatie. Onderzoek en analyse zou ook betaald kunnen worden door het Rijk, maar gestuurd door, bijvoorbeeld, een provincie. Hiermee kan het Rijk stimuleren dat er voldoende kennis ontwikkeld wordt om goed beleid te kunnen voeren.

Ontwerpen en aanbevelen → Advies geven over de beste beleidslijn.

Strategisch adviseren → Wat kan een actor het best doen om een bepaald beleidsdoel te realiseren of om hier draagvlak voor te realiseren? Het Rijk kan hierin adviseren.

Bemiddelen → Het Rijk ontwerpt de regels en procedures waarbinnen beleid en besluitvormingsprocessen vorm kunnen krijgen. Het Rijk is in deze activiteit procesbemiddelaar.

Democratiseren → zorgen voor participatie van bewoners, boeren en andere belanghebbenden (die anders misschien langs de zijlijn zouden blijven staan)

Waarden en argumenten verhelderen → het Rijk als een soort vertaler en procesbemiddelaar. Zo kan in een proces waarin, bijvoorbeeld, de provincie het initiatief neemt het Rijk als een soort vertaler optreden en als 'buitenstaander' in een proces kunnen constateren wat de conflicterende standpunten zijn en waar juist aansluiting gevonden zou kunnen worden.