

Inleiding

Nu er na de geboorte van het landschapspark (op papier) een decennium is verstreken, is het een goede gedachte van de redactie van het Nederlands Bosbouw tijdschrift om aan deze parken een themanummer te wijden. Inrichters en beheerders zullen immers in de toekomst gestalte aan de parkenconceptie moeten geven. Praktijkervaringen met betrekking tot de beheersaspecten zijn er tot nu toe nog maar weinig; ze zijn beperkt gebleven tot de zgn. proefgebieden. Daartegenover staat dat het aantal beschouwingen en publikaties, als bijdrage aan de gedachtenontwikkeling, bijzonder groot is. Het natuurbeschermingsjaar 1970 is niet alleen maar een voorlichtingscampagne voor het natuurbehoud geweest, het was ook een startpunt voor nieuwe activiteiten op dit gebied. Daarin paste zeer goed het aandacht vragen voor uitbreiding van het aantal nationale parken in Nederland. De ANWB heeft het mogelijk gemaakt dit op ruime schaal te doen door ruimte beschikbaar te stellen in zijn bladen de Kampioen, de Toeristenkampioen en Recreatievoorzieningen. Bij het bekijken van de kaart van Nederland waar het stichten van nationale parken nog mogelijk zou zijn, kwam vanzelf de behoefte naar voren ook aandacht te besteden aan de bescherming van de fraaie cultuurlandschappen, welke per definitie niet onder het begrip nationaal park konden vallen. De ons omringende landen kenden dit soort beschermde gebieden al en zo is het idee van het nationale landschapspark geboren. De verdere voorgeschiedenis en de laatste stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van de parkengedachte - neergelegd in het eindadvies van de commissie Verhoeve - vindt de lezer beschreven in het artikel van Van Genne. De ANWB sprak destijds de hoop uit dat er een gedachtenvorming zou plaats gaan vinden omtrent het toekomstig beheer van de voor ons dicht bevolkt land zo ulterst belangrijke en gelukkig nog zo sterk gevarieerde landschappen met natuurterreinen en cultuurmonumenten. Welnu, na tien jaar mag zeker met vreugde worden geconstateerd dat deze gedachtenvorming niet alleen heeft

plaats gevonden, maar ook weerklank heeft gekregen bij de regering. Werden destijds suggesties gedaan voor een tiental parken met een oppervlakte van 180.000 ha, nu behelzen de voorstellen in het eindadvies van de commissie Verhoeve 20 parken met een oppervlakte van 500.000 ha. Voorwaar een mooi resultaat, in theorie althans, want de parken bestaan helaas alleen nog maar op papier! Uit de beleidsvoornemens van de regering blijkt verder dat alleen al de procedure tot het creëren van de mogelijkheid tot het instellen van parken nog wel jaren zal vergen, terwijl dan daarna pas met de feltelijke realisatie kan worden begonnen. Te zijner tijd zal die start zeker niet betekenen dat meteen alle 20 parken worden aangepakt en omtrent het tempo, waarin dan zal kunnen worden gewerkt, valt thans nog niets te voorspellen.

Wat mogen de oorzaken zijn van dit verre van bevredigende perspectief? In de eerste plaats natuurlijk de Hollandse degelijkheid, het niet over één nacht ijs gaan, als het iets nieuws betreft. Maar er zijn er meer aan te wijzen.

De voorlichting

Alhoewel departementen, diensten en instellingen over bekwame voorlichtingsambtenaren beschikken, valt steeds weer bij nieuwe zaken de kritiek te beluisteren van het gebrek aan voorlichting, "het overvallen worden", "het regeren over onze hoofden heen". Alle vormen van inspraak hebben er maar weinig toe kunnen bijdragen dit beeld te veranderen. Ook bij de gang van zaken ten aanzien van de landschapsparken, met name bij die van de instelling van proefgebieden, is dit een veel gehoorde kritiek geweest. In de praktijk blijkt zoiets moeilijk te vermijden te zijn. Het instellen van proefgebieden had geen enkel rechtsgevolg voor de grondeigenaren. Toch voelde men zich overvallen, men wist niet waar men aan toe was. De regering werd vaagheid verweten. Er is echter sprake van een vicieuze cirkel. Hoe concreter de voorstellen waren geweest, hoe meer men zich overvallen zou hebben gevoeld. Juist het niet presenteren van kant en klaar oplossingen en maatregelen liet alle ruimte

voor gedachtenontwikkelingen in de regio. Die kwamen er ook maar ontaardden, zoals in de artikelen van Bosch en Dorresteyn naar voren komt, in een strijd tussen landbouw en natuurbescherming. De oorzaak daarvan is niet moeilijk aan te geven. Na de zestiger jaren is de belangstelling van de natuurbeschermers zich - naast die voor de traditionele natuurgebieden - meer en meer gaan richten op de waardevolle cultuurlandschappen. Steeds meer onderzoeken toonden aan dat het cultuurlandschap, zoals het door de eeuwen heen is gevormd, zeer veel natuurwaarden bevat, welke door de moderne landbouwmethoden bezig zijn in snel tempo te verdwijnen. Vooral in de procedure van de ruilverkavelingen werd de landbouw geconfronteerd met steeds grotere claims van de zijde van de natuurbescherming. Niet voor niets werd dan ook in 1975 naast een advies over de nationale parken en een interimadvies over de nationale landschapsparken een derde zgn. groene nota door de regering aan de Tweede Kamer aangeboden betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud. De nota is een poging om zowel de boer als de natuurbeschermers aan zijn trekken te laten komen. De in de nota ontvouwde perspectieven hebben de tegenstellingen tussen partijen echter niet doen verminderen.

Daar het landschapspark tot doel heeft waardevolle cultuurlandschappen in stand te houden en te ontwikkelen ligt het voor de hand dat deze parkengedachte door beide partijen gretig werd aangegrepen om de degens te kruisen en extreme stellingen in te nemen.

Naamgeving

De naam landschapspark werd in 1970 geboren binnen de inspectie natuurbehoud van het Staatsbosbeheer, nadat ook andere, waaronder die van nationaal landschap, waren overwogen. De woordvorming is in ons goede vaderland een moeilijke zaak - de Vlamingen zijn daar heel wat vlotter mee - en zo ook in dit geval kwam het woord landschapspark uiteindelijk uit de bus met de boodschap "we geven het voor beter". Aansluiting is gezocht bij de buitenlandse begripsontwikkeling. Zo hebben de Fransen soortgelijke gebieden parc naturel genoemd, de Duitsers Naturpark en de Engelsen national park, waarbij de laatste overigens wel in de clinch liggen met de internationale definitie voor nationaal park. Voor de term nationaal landschap heeft destijds staatssecretaris Vonhoff zich al uitgesproken, maar deze heeft toen geen ingang gevonden. Het is nationaal landschapspark gebleven en zo heeft de term inmiddels ook zijn plaats gevonden in de woordenschat van onze grote Van

Dale. Na tien jaren heeft de huidige staatssecretaris weer een aanbeveling gedaan om van nationale landschappen te spreken, een poging, welke door de schrijvers van de navolgende artikelen met instemming wordt begroet. Twee aantekeningen wil ik hierbij maken. De naamsverandering is geen bijdrage tot de duidelijkheid ten aanzien van hetgeen met een park wordt bedoeld. Eerder het tegendeel is waar. De suggestie tot naamsverandering is ongetwijfeld ingegeven door het spookbeeld: de boer gedegradeerd tot parkwachter, dat van landbouwzijde ten tonele is gevoerd. We moeten nu niet de illusie hebben dat louter door verandering van een naam de tegenstand van agrarische zijde met één klap zou zijn geëlimineerd. En in de tweede plaats: de vraag is gesteld of we met de nationale landschappen op dit moment verder zouden zijn gevorderd, wanneer die term van het begin af zou zijn gebezigd. Dan moeten we ons wel realiseren dat bij nationale landschappen het publiek in de eerste plaats denkt aan bloeiende bollenvelden en aan polderlandschappen met daarin molens en boeren op klompen en in klederdracht. Om van het Zeeuwse meisje, de melkbussen en het ophaalbruggetje nog maar te zwijgen. In plaats van de parkwachter zou dan ongetwijfeld de klompenboer in klederdracht als spookbeeld te voorschijn zijn getoerd.

Realisatiegedachten

Naar mijn mening ligt de hele problematiek niet bij de naamgeving, maar bij de wijze waarop en de mate waarin de overigens duidelijke doelstelling van een nationaal landschap zal dienen te worden gerealiseerd. Een nationaal landschap kan m.i. alleen gestalte krijgen langs de weg der geleidelijkheid. Met erkenning en aanvaarding van de bestaande negatieve tendensen, ergens gewoon maar beginnen. De ontwikkeling in NW-Overijssel, zoals in het artikel van Bosch beschreven, geeft hiervan een treffend voorbeeld. Het is ook de werkwijze, welke in de ons omringende landen wordt gevolgd. Wanneer we de ontakeling van het landschap grafisch zouden willen uitzetten tegen de factor tijd, krijgen we een dalende lijn. De intentie van een nationaal landschap is niet anders dan met het bestaande instrumentarium, met overredingskracht en met geld te trachten de ontakeling af te remmen, waardoor die lijn een minder dalend verloop zal krijgen. In de toekomst kan dan het punt worden bereikt, waarop winst en verlies elkaar in evenwicht houden; tegenover nog voortgaande ontakeling staan even veel maatregelen voor stabilisering cq herstel van landschappelijke waarden. De dalende lijn buigt langzaam om totdat deze een horizontaal

verloop verkrijgt. Men moet hopen dat, wanneer dat stadium eenmaal zal zijn bereikt, de acceptatie van het park en de middelen zover zullen zijn voortgeschreden, dat aan herstel of compensatie van wat verloren ging kan worden gedacht. Grafisch gezien zal dan de lijn van de landschappelijke waarden weer gaan stijgen.

Het is m.i. een misrekening geweest, maar ook een gebrek aan realiteitszin, van sommige fervente natuur- en landschapbeschermers om er van uit te gaan, dat bij het instellen van een nationaal landschap de dalende lijn van de ontluistering van het landschap plotseling zou kunnen worden omgeknikt tot een horizontale (= conservering), ja zelfs tot een stijgende lijn (= conservering en ontwikkeling). Door deze laatste gedachte van een nationaal landschap uit te dragen is het beeld opgeroepen van de boer als parkwachter en is de zaak in een streek als de Winterswijkse helemaal stuk gelopen. Dat vraagt als het ware om een maximum aan weerstanden en - waren de plannen toch door te voeren - een maximum aan geld. Het motief van de voorstanders van deze gedachte is dat het landschap in Nederland al in zo'n grote mate is onttakeld, dat we geen verdere verliezen meer kunnen lijden. Deze zienswijze moge nog zoveel waarheid bevatten, de harde werkelijkheid is, dat mede als gevolg van de hierdoor opgeworpen weerstanden we nu al tien jaar lang de kwaliteit van het landschap in onverminderde mate zien afzakken, terwijl die tendens zich in de komende jaren van de lange procedurele weg zal blijven voortzetten.

De in 1975 gepubliceerde interimnota ging ook niet uit van parken in alleen maar conserverende zin; in het voorbeeld van het doorsnee-park werd gesteld dat de helft van de daarin gelegen landbouwgronden in normale exploitatie zou kunnen blijven. Maar er wordt nu eenmaal slecht gelezen en de voorlichting zal toch altijd stranden op het feit dat in ons land iedere organisatie en iedere instantie (ook de ambtelijke) bij het lanceren van een nieuwe gedachte daaraan graag haar eigen vorm geeft en die uitdraagt als zijnde de officiële. Dat dit alles dan als "vaagheden", als "onduidelijkheid", als "niet weten waar men aan toe is" bij de gewone burger overkomt, is hem ook waarlijk niet aan te rekenen.

Financiën

Het artikel van Hulzinga eindigt met de conclusie dat nationale landschappen staan of vallen met de factor geld. Dit is een keiharde waarheid, waar niemand om heen kan. In het licht van de huidige slechte financiële-economische situatie zou dat dan wellicht moeten betekenen dat de landschapsparkengedachte maar

het beste in de ijskast zou kunnen worden gezet. Toch meen ik dat dit niet nodig is. Het beschikbaar komen van geld is altijd een kwestie van het stellen van prioriteiten en het is duidelijk dat fel omstreden zaken geen hoge prioriteit zullen scoren. Heel anders komt dit te liggen wanneer steun kan worden verkregen van wat ik zou willen noemen "tevreden klanten". Het artikel van Bosch geeft duidelijk aan hoe die tevreden klanten in een streek van een nationaal landschap kunnen worden verkregen.

Blijkt bij deze werkwijze het vertrouwen van het merendeel van de bewoners te zijn gewonnen, dan kunnen aan de hand van de praktische ervaringen ook de grenzen van het gebied worden vastgesteld. Dit verdient verre de voorkeur boven een van buitenaf, uitsluitend op theoretische en wetenschappelijke gronden, vastgestelde begrenzing. Die inbreng kan beter achteraf als toetsingskader worden gebezigd. In een volgend stadium kan de planologische bestemming in streek- en uitbreidingsplannen worden geregeld. Slaat een nationaal landschap niet aan bij de bevolking, dan kunnen wellicht toch hiervoor planologische bestemmingen worden vastgesteld maar men moet zich in dat geval echt geen illusies maken dat in praktische en opbouwende zin veel tot stand zal komen.

Uit het artikel van Van Genne blijkt dat men ook van departementswege heel goed beseft dat een nationaal landschap pas succesvol kan zijn, wanneer het in brede zin door de bevolking wordt geaccepteerd. Toch mogen er dan vraagtekens worden gezet bij de weg, die is aangegeven om tot de nationale landschappen te komen (opnemen in structuurschema's, planologische kernbeslissing, regeringsbeslissing, Kamerbehandeling, vertaling in streek- en bestemmingsplannen, voorstel provincie tot instelling, beheer en ontwikkelingsplan). Gevreesd moet worden dat in die tijd de weerstanden eerder zullen groeien dan verminderen. Men gaat immers de gelegenheid krijgen in te spreken op voornemens van de regering, waarvan niemand duidelijk kan maken, wat die heel concreet voor iedere grondgebruiker zullen gaan betekenen. Dit alles zal de sfeer rond de realisatie van nationale landschappen bepaald niet ten goede komen, wellicht onmogelijk maken.

De andere weg

Het is nu een veertigtal jaren geleden dat er een Rijksdienst voor het Nationale Plan in het leven werd geroepen. De bedoeling was te komen tot een nationaal plan, waarin de ruimtelijke ordening en ontwikkeling in Nederland in hoofdlijnen zou worden vastgelegd. Dit bleek geen haalbare kaart te zijn. Vervolgens

heeft men geprobeerd met facetplannen te komen maar ook die poging is gestrand. Nu zijn er structuurschema's aan de orde en men kan zich afvragen of die er wel zullen komen. Bij alle schema's zullen de ruimtelijke claims van de diverse belangen op royale wijze op tafel worden gebracht en het is zeer de vraag - afgezien of het wel wenselijk is - of het zal lukken ieder zijn deel te geven voor de toekomst.

Het zou dan ook verre de voorkeur verdienen indien de regering het sein op groen zou zetten voor alle 20 voorgestelde nationale landschappen. D.w.z. dat voor die gebieden een werkwijze mag worden aangekaart als voor NW-Overijssel succesvol is gebleken. Men zou dan niet meer van proefgebieden moeten spreken maar van nationale landschapsontwikkelingsgebieden of iets dergelijks. Geen geld genoeg? Wel, er is altijd een aanlooperperiode voor plannen panklaar op tafel kunnen komen. Wanneer het dan zover komt dat bijvoorbeeld in een maand tijd het hele beschikbare jaarbudget aan subsidies is vergeven, dan is er ook een gezonde "druk op de ketel" ontstaan om meer geld te claimen.

De voorlichting zou erop moeten worden gericht dat er feitelijk in de gang van zaken in zo'n gebied niets verandert - dus geen situatie van bevriezing - en dat alleen maatregelen voor behoud en ontwikkeling van het landschap subsidiabel worden gesteld. Daarnaast zouden bijvoorbeeld ook gelden voor experimenten met alternatieve landbouwmethoden en passende toeristische projecten naar die gebieden moeten vloeien. Wordt dan de planologie opzij gezet of naar achteren geschoven? Ik dacht van niet. Zo'n start kan heel goed beginnen binnen het kader van de huidige bestemmingsplannen. Doen zich in de streek ontwikkelingen voor, welke een inbreuk betekenen op het landschap, dan zal een zorgvuldige afweging ten opzichte van de landschappelijke waarden moeten plaatsvinden. Maar die zou er ook zijn als er geen plannen waren voor een nationaal landschap. Geen dikke rapporten en nota's meer, maar het al-doende-leert-men beginsel vormt naar mijn inzicht de enige basis om een nationaal landschap van de grond te krijgen. En lukt het dan onverhoopt niet en valt de t.z.t. te nemen planologische beslissing negatief uit, dan zijn de subsidies, die er in zijn gestoken, toch geen weggegooid geld geweest. Tenslotte is daarmee een steentje bijgedragen aan het behoud van het Nederlandse cultuurlandschap en dat is, "park of geen park", altijd de moeite waard.

Andere aspecten

Het artikel van Dorresteyn over het proefgebied Veluwe gaat terecht in op andere aspecten, met name die van het natuurbehoud, omdat de Veluwe anders gaarder is en landbouwkundige belangen daar geen overheersende rol spelen. De vraag is zelfs gewettigd of de Veluwe in het bijzonder de zuidelijke helft, niet beter de status van nationaal park kan krijgen.

Tenslotte lijkt het nuttig nog enige aandacht te besteden aan de recreatieve aspecten, welke in de navolgende artikelen maar nauwelijks aan de orde komen. Natuur en landschap zijn naast stedenschoon en andere zaken belangrijke pijlers voor het toerisme. Zolang er natuureducatie wordt bedreven, mogen we ook verwachten dat de belangstelling voor natuur en landschap zal blijven toenemen. Alhoewel daar in natuurbeschermingskringen wel eens anders over wordt gedacht, julch ik dit proces van harte toe omdat, naast geslaagde experimenten in proefgebieden, brede belangstelling onder alle lagen van de bevolking nu eenmaal een noodzakelijke voorwaarde is om voldoende gelden voor de nationale landschappen beschikbaar te krijgen. Bevordering van het toerisme moet dan ook een essentieel onderdeel vormen van het park als ontwikkelingsgebied. Niet alleen maar zeggen: zo'n gebied is ook nog wel aardig voor wandelen en fietsen. Wanneer er stemmen opgaan dat onze bossen en vooral natuurgebieden dreigen te worden overlopen door de steeds toenemende interesse van het publiek, dan zullen we ook actief bezig moeten zijn om die wassende stroom deels af te leiden naar andere streken en daar zijn nationale landschappen - althans in de oorspronkelijke opzet - nu juist ook voor bedoeld. In de ons omringende landen is dit een uitdrukkelijke doelstelling van de parken; ten opzichte van een dalende betekenis van de landbouw moet de ontwikkeling van het toerisme nieuwe welvaartsimpulsen geven. Als dit uitgangspunt bij de parken eens wat nadrukkelijker wordt gesteld, zou dit ook mee kunnen helpen de weerstanden daartegen te verminderen. Natuurlijk zullen er dan wel weer waarschuwende vingers omhoog gaan om erop te wijzen dat we te doen hebben met kwetsbare landschappen, waar uiterst voorzichtig te werk dient te worden gegaan. Maar ik dacht dat dit nu juist een uitdaging vormt voor beheerders en inrichters om door geleiding, concentratie, zonerings en landschappelijke aanpassing een zodanige situatie te creëren, dat de nationale landschappen zonder schade optimaal voor het toerisme kunnen worden benut.