

Van landschapspark naar landschap

Op 22 mei 1980 werd door Staatssecretaris Wallis de Vries van het Ministerie van CRM het Eindadvies over nationale landschapsparken, zoals dat is opgesteld door de Interdepartementale Commissie Nationale Parken en Nationale Landschapsparken, aangeboden aan de Tweede Kamer. Ter gelegenheid van de presentatie van het Eindadvies was 's middags in het cultureel centrum De Flint in Amersfoort een bijeenkomst georganiseerd voor genodigden uit ambtelijke kring en belangenorganisaties. Op het programma stond de toelichting van het Eindadvies door de Staatssecretaris en de secretaris van de Interdepartementale Commissie, beter bekend als de Commissie Verhoeve. Vervolgens zouden gedeputeerden uit Limburg en Overijssel, resp. de heren Lodewijks, Dijkema en de heer De Vries (burgemeester van Winterswijk) het een en ander vertellen over hun praktijkervaring in de proefgebieden Mergelland, Noordwest-Overijssel en het gebied rond Winterswijk. Na de pauze werden door een panel van deskundigen vragen beantwoord, welke door deelnemers op speciaal voor deze gelegenheid gefabriceerde bloknotes van kringlooppapier waren ingediend.

Het Eindadvies is een vervolg op het in 1975 uitgebrachte interimadvies over dit onderwerp (één van de drie groene nota's) en is mede gebaseerd op de sindsdien opgedane ervaringen in een vijftal proefgebieden. Dit Eindadvies is nog niet beleidsgevend. Het moet worden beschouwd als een bouwsteen voor de nu in voorbereiding zijnde Structuurschema's Openlucht recreatie en Natuur- en Landschapsbehoud. Beide schema's zullen de procedure van de Planologische Kernbeslissing (PKB) doorlopen. Dit betekent onder meer, dat uitgebreide inspraak op nationaal niveau zal plaatsvinden. Aan het eind van deze procedure wordt het beleid door het Parlement vastgesteld.

Hieronder zullen we eerst ingaan op de belangrijkste punten van het Eindadvies, waarbij van onze kant hier en daar een kritische noot zal worden geplaatst. Vervolgens wordt de praktijkervaring in de proefgebieden Mergelland, Noordwest-Overijssel en het gebied rond Winterswijk kort weergegeven.

Waarom nationale landschappen?

Onder invloed van verstedelijking en economische en technische ontwikkelingen heeft een ingrijpende verandering van het grondgebruik in de landelijke gebieden plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot een vershraling en sterke nivellering van het landschap. Dit proces heeft zich met name na de Tweede Wereld-

oorlog versneld doorgezet. Uit de wens om voor de samenleving een zo gevarieerd mogelijk landschap te behouden en ter voorkoming van een steeds verder voortschrijdende aantasting van natuur en landschap in de vorm van o.m. onzorgvuldig uitbreiden van woongebieden, verkeerswegen, alsmede de te sterke schaalvergroting en intensivering van de agrarische bedrijfsvoering, is het nationale landschapsparken-idee ontstaan.

Een Nationaal Landschapspark wordt omschreven als: "Een door de Rijksoverheid als zodanig aangewezen gebied van tenminste 10.000 ha, bestaande uit zowel natuurgebieden, wateren en/of bossen, als cultuurgronden en nederzettingen, dat een grote rijkdom vertegenwoordigt aan natuurlijke en landschappelijke kwaliteiten en aan cultuurhistorische waarden en als zodanig een overwegend samenhangend en harmonisch geheel vormt, waarin het beleid van de overheid er op is gericht - uitgaande van een conceptie voor inrichting, ontwikkeling, beheer en bestuur van het gebied als geheel - het specifieke en gedifferentieerde karakter van het gebied, met name ook ten behoeve van de zich recreërende mens, in stand te houden en te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de sociaal-culturele en economische belangen van de aldaar wonende en werkende bevolking".

Voor zover er tot nu toe iets tegen het proces van vershraling en nivellering is gedaan, vond dit plaats op een wijze die we kunnen karakteriseren als sectorbeleid: zo zijn er bijv. de Natuurmonumentenwet, de Natuurbeschermingswet en de Boswet e.d. Zoals uit de definitie blijkt, wordt nu een meer geïntegreerde aanpak beoogd. De aandachtgebieden landbouw, openlucht recreatie, regionale economie, welzijnsbeleid (wonen/werken) en natuur dienen in onderlinge samenhang bekeken te worden. Een algemene voorwaarde voor de realisering van deze parken is wel de behartiging van de sociaal-economische en sociaal-culturele belangen van de daarin wonende en werkende bevolking. In 1975 werd het zgn. Interimadvies uitgebracht. Een definitief advies was toen nog niet mogelijk omdat de problemen en vraagstukken nog te complex van aard waren. Daarnaast achtte men het noodzakelijk eerst een discussie in brede kring op gang te brengen. Het opdoen van praktijkervaring was mede op deze argumenten gebaseerd.

Discussie heeft inderdaad op grote schaal plaatsgevonden. Met name van de kant van de betrokken boeren kwam hevige kritiek. De nadruk zou te sterk worden gelegd op natuur- en landschapsbescherming. De voorgestelde maatregelen zouden te conserverend werken; de kansen ten aanzien van de leefbaarheid en de ontwikkelingsmogelijkheden zouden

niet hoog worden aangeslagen. Doel en gevolgen van de instelling van proefgebieden waren voor de belanghebbenden niet duidelijk genoeg. Hun participatie in de ontwikkeling van de plannen zou buiten twiffel moeten staan. De indruk was gewekt dat de huidige situatie bevroren zou worden en er een museumachtige situatie zou ontstaan. Evenals in het Eindadvies benadrukte de Staatssecretaris dat dit een misvatting is en hij stelde voor om niet meer van landsschapsparken te praten, maar van landschappen. De duizenden stickers met het Nationaal Landschapspark-vignet die ter gelegenheid van deze dag gemaakt waren, werden hierbij onbruikbaar verklaard.

Maar het gaat natuurlijk niet alleen om de naam. Er wordt van uit gegaan dat het Nationaal Landschap geen statisch geheel is maar dat er ontwikkelingen moeten kunnen plaatsvinden die in harmonie moeten zijn met de aanwezige waarden en de samenhang daartussen. Het is niet de bedoeling om zodanig te conserveren dat de mogelijkheid "gewoon boer te blijven" aan de agrariërs wordt ontnomen. In het Eindadvies wordt als uitgangspunt genoemd: "De aanpak van de problematiek in de relatie landbouw/natuur- en landschapsbehoud binnen een Nationaal Landschap is in principe niet anders dan daarbuiten". Het verschil is, dat binnen een Nationaal Landschap op een relatief groter areaal landelijke beleidsmaatregelen worden toegepast. Er wordt duidelijk gesteld, dat het merendeel van de gronden volgens de gangbare landbouw in gebruik zal blijven en slechts op een beperkt deel maatregelen met betrekking tot beheer en onderhoud worden toegepast. Deze maatregelen worden in de Relatienota omschreven.

Hoewel wordt ingezien dat de ontwikkeling in de landbouw op het gebied van mechanisatie, intensivering en schaalvergroting een van de belangrijkste oorzaken is van verarming van het landschap en geleid heeft tot het onderscheid in waardevolle en niet waardevolle gebieden, wordt ons inziens voorbijgegaan aan een grondige analyse van die oorzaken. De gevolgen van die ontwikkelingen op het gehele cultuurlandschap worden er niet bij betrokken. Een rendabele bedrijfsuitvoering dient voorop te staan: belemmeringen uit de invalshoek van natuur- en landschapsbehoud mogen niet leiden tot achteruitgang in concurrentiepositie en inkomensmogelijkheden, zo wordt in de Nota gesteld. Afgezien van de vraag of bovengenoemde belemmeringen wel tot stagnatie in de moderne bedrijfsvoering leiden, heeft de modernisering op zich ook tot gevolg dat de inkomensmogelijkheden van steeds meer boeren worden beperkt. De constante druk om de produktiviteit te verhogen voor het verkrijgen van een redelijk inko-

men, zorgt ervoor dat steeds meer boeren het niet meer kunnen bolwerken en gedwongen worden het bestaan in de landbouw op te geven. Alternatieven zijn er voor hen niet.

We moeten beseffen dat het bedrijven van landbouw een natuurlijke activiteit blijft waarbij men steeds rekening dient te houden met de beperkte draagkracht van het natuurlijk milieu. Het produktiemiddel "grond" mag niet slijten! Waar het voedsel produceren nu primair staat, kan dit op lange termijn wel eens kwalijke gevolgen voor het milieu opleveren. Door de instelling van de Nationale Landschappen dreigt overigens het gevaar, dat de aandacht voor gebieden daarbuiten nog minder zal worden. Nationale Landschappen lijken geschikte plaatsen te zijn om met andere dan de gebruikelijke vormen van agrarische bedrijfsvoering te experimenteren en zo een voorhoede functie te vervullen voor een meer verantwoorde wijze van bedrijfsvoering. In het Interimadvies werd hierover gezegd, dat het gewenst is na te gaan in hoeverre alternatieve landbouwmethoden (o.a. biologisch-dynamische landbouw) in Nationale Landschapsparken zijn in te passen. In het Eindadvies wordt alleen verwezen naar een in 1977 ingediend voorstel van de Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek aan de Minister van Landbouw en Visserij betreffende alternatieve landbouw. Op vragen hierover aan het panel van deskundigen werd geantwoord, dat andere methoden misschien wel ingepast konden worden maar dat er eerst duidelijkheid moest bestaan over de afzetmogelijkheden.

Bestuur en organisatie

Het Eindadvies geeft aan provincies een centrale rol bij het besturen van deze gebieden. Door deze decentralisatie wordt het mogelijk de betreffende regio specifiek te benaderen. Als belangrijkste taak van dit overheidsniveau wordt gezien: het opstellen en uitvoeren van een beheers- en ontwikkelingsprogramma, dat kan worden beschouwd als een draaiboek voor de maatregelen die in een Nationaal Landschap wenselijk worden geacht om bepaalde problemen op te lossen en positieve ontwikkelingen te stimuleren. Daarnaast worden ook het Rijk (wetten en financiële middelen), gemeenten en particuliere organisaties bij het beleid betrokken. Er is afgezien van een nieuwe wettelijke regeling. Naast de bestaande wetten op het gebied van de Ruimtelijke Ordening en de beheers- en onderhoudsovereenkomsten moet er zo nodig beleidsmatig en financieel extra ruimte komen voor het nemen van specifieke maatregelen in de sfeer van de zonering van verblijfsrecreatie, infrastructurele elementen, verhoogd welstandstoezicht en de versterking van het provinciaal apparaat.



Hoewel via de planologische kernbeslissingsprocedure wordt bepaald welke nationale landschappen er kunnen komen, wordt daar tegenover gesteld dat het initiatief tot het instellen van deze landschappen aan de provincie wordt overgelaten. Daar het beleid van de provincie ondergeschikt is aan het beleid op nationaal niveau gaat het er toch op lijken dat wanneer een provincie niets onderneemt er ook niets gebeurt. Met name in provincies waar meerdere Nationale Landschappen gerealiseerd kunnen worden, zou het met name op financiële gronden tot afstel kunnen leiden.

Met het treffen van maatregelen voor het behoud van karakteristieke landschappen kan niet lang gewacht worden. In het Eindadvies wordt een periode van 10 à 20 jaar voorgesteld om deze Nationale Landschappen te realiseren. Wat betreft de financiële kant heeft de Interdepartementale Commissie becijferd dat wanneer realisatie in 20 jaar tot stand komt er dan gemiddeld 5,5 miljoen gulden meer per jaar in zo'n gebied moet worden besteed dan thans het geval is. Deze kosten betreffen zowel de eenmalige investeringen als de continue beheerskosten. Het grootste deel zal de rijksoverheid voor haar rekening moeten nemen. In deze tijd van bezuinigingen kan dit een van de knelpunten worden voor de realisering.

Als potentiële Nationale Landschappen worden 20 gebieden genoemd: Texel, Terschelling, Zuidwest-Friesland, Noordenvelde, Zuidwest-Drenthe, Noordwest-Overijssel, Vecht- en Reggegebied, Noordoost-

Twente, Graafschap, omgeving Winterswijk, Veluwe, Gelderse Poort, Kromme-Rijng gebied, Vechtstreek, Waterland, Centraal Noord-Holland, omgeving Bergen N.H., Midden-Brabant, Midden-Limburg en Mergelland (zie kaartje).

Praktijkervaring

De heren Lodewijks (Mergelland), Dijkema (Noordwest-Overijssel) en de Vries (omgeving Winterswijk) vertelden over hun praktijkervaring in de proefgebieden.

Mergelland

Het proefgebied Mergelland werd in 1975 aangewezen en omvatte toen 18.000 ha. Het probleem ligt hier voornamelijk in het behoud van karakteristieke, landschapsbepalende elementen, zoals meidoornhagen, graften, holle wegen en boomgaarden. Ook het beheer en onderhoud van de beken vraagt de nodige aandacht.

Voor de voorbereidingen en inventarisatie werden diverse werkgroepen ingesteld en een adviesbureau ingeschakeld. Zij stuitten op de volgende knelpunten:

- het ontbreken van de nodige gegevens, vooral van het gebied buiten het ruilverkavelingsgebied Mergelland-West.

- de wisselwerking tussen landschap en nederzettingen behoefde nadere uitwerking.

Voor verdere ontwikkeling en realisatie werden vervolgens nieuwe werkgroepen ingesteld (ruimtelijke ordening, inrichting, recreatie, voorlichting en beheer) alsmede een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van rijk, provincie, gemeente en belangenorganisaties. Deze constructie bleek te ingewikkeld voor een goede en efficiënte samenwerking. Momenteel bestaat er slechts één projectgroep.

Eind 1980 hoopt men de plannen voor het 10.000 ha grote ruilverkavelingsgebied in stemming te brengen. Zowel het inrichtingsplan als het landschapsplan past goed in de Nationale Landschappengedachte. Voor de daarbuiten liggende terreinen zijn beheersplannen in ontwikkeling. Er zal met name gezocht moeten worden naar een aangepast beheersbeleid voor de beken. Het beheer en onderhoud is nu in particuliere handen en laat nogal te wensen over.

Ten aanzien van het Eindadvies had de heer Lodewijks de volgende opmerkingen:

- de bestaande wetten zijn voldoende en er is derhalve geen nieuwe wetgeving nodig; een vast vertrouwen tussen de belanghebbende partijen is wel noodzakelijk;

- de inbreng van de bevolking is van groot belang; in Mergelland is de bereidheid van de bevolking aanwezig.

- op de medewerking van de boeren zal alleen gerekend kunnen worden wanneer de financiële tegemoetkoming duidelijk is geregeld;
- ook voor een goed functioneren van de provincies is waarborging van de financiering door het rijk noodzakelijk.

Noordwest-Overijssel

Ook hier verliep de start en de verdere ontwikkeling erg moeizaam. Volgens de heer Dijkema werd dit veroorzaakt door:

- de vele onbeantwoorde vragen in de Nota van 1975;
- het sectoraal denken in plaats van integraal denken;
- de complexiteit van de problemen;
- de onenigheid tussen de werkgroepen over de begrenzing van het proefgebied.

Pas in 1979 werd overeenstemming bereikt over de begrenzing van het gebied ter grootte van 12.000 ha. Een gezamenlijk voorstel volgens een geïntegreerde aanpak bleek nog onmogelijk. Men is zich daarom gaan richten op concrete maatregelen die vooral betrekking hebben op de problematiek van de rietculturen. Het betreft onder meer proeven met mechanisatie van rietcultuur, subsidieregelingen voor het herstel van rieten daken en beheersmaatregelen voor landbouwgebieden. De bevolking is vertegenwoordigd in een hoorgroep die over dezelfde informatie beschikt als de ambtelijke stuurgroepen.

De heer Dijkema wees tenslotte op de volgende knelpunten in het Eindadvies:

- de ontwikkeling van de nationale landschappen loopt onnodige vertraging op omdat de nota te abstract is gezien de gecompliceerdheid van de problematiek;
- de organisatorische opzet kan alleen worden gewaarborgd met de volwaardige inbreng van de bevolking;
- decentralisatie van de organisatie én de organisatiemiddelen is van groot belang;
- de financiële aspecten kunnen grote bottlenecks gaan vormen bij de realisering. Provincies met meer dan één potentieel nationaal landschap zullen zeker in moeilijkheden komen;
- het natuurterreinbeheer dient gewaarborgd te worden. Dit krijgt momenteel niet voldoende aandacht, hetgeen o.a. een gevolg is van de afschaffing van de E-regeling.

Omgeving van Winterswijk

De heer De Vries, burgemeester van Winterswijk, ging alleen in op de inbreng van de bevolking. De aanwijzing van het proefgebied Winterswijk heeft in

dertijd grote protesten opgeroepen vanuit de landbouw. Men vreesde voor de aantasting van de bestaansmogelijkheden en de boer zag zich gedegradeerd tot parkwachter. Deze reacties waren volgens de heer De Vries vooral te wijten aan de slechte voorlichting en begeleiding. Er werd niet voldoende gesteld dat modernisering in de landbouw mogelijk bleef. Het wachten is nu op de concretisering van de plannen.

Als voorstander van het benoemen van nationale landschappen in plaats van nationale landschapsparken, overhandigde de burgemeester van Winterswijk aan de Staatssecretaris een nieuw vignet.

In de pauze bestond er gelegenheid tot het bezichtigen van de fototentoonstelling over de nationale landschappen. Vooral het visueel aantrekkelijke landschap stond centraal. Aan leuze "Om de schoonheid van ons land" die op een groot spandoek stond geschilderd werd hiermee eer gedaan. Dat het ook om andere zaken gaat, is hopelijk uit het voorgaande duidelijk geworden.

Na de pauze werden de vragen beantwoord. De belangrijkste onderwerpen die daarbij aan de orde kwamen waren:

- de verontrusting met betrekking tot de financiële belemmeringen voor de realisatie van de nationale landschappen;
- de vrees dat de aandacht voor gebieden buiten de nationale landschappen zal verslappen;
- met welke maatregelen men nu daadwerkelijk de tegenstrijdige belangen "handhaving landbouw" en "aantrekken recreanten" ten opzichte van natuur- en landschapsbehoud in overeenstemming kan brengen.

Op deze vragen werd ons inziens te oppervlakkig en te "geruststellend" geantwoord. Het Eindadvies lijkt nog geen duidelijke handvaten te bieden voor de oplossing van de conflicten en men krijgt de indruk dat de conflicten eerder ontweken worden.

mw. ing. M. M. A. van Kuijk

mw. drs. R. Peters

(Rijksinstituut voor onderzoek in de bos- en landschapsbouw "De Dorschkamp")