

De staat van het landschap



Achteruitgang van landschapselementen is een sluipend proces. De ondergroei is al vrijwel geheel verdwenen en langzaam wordt de gehele houtsingel verdrukt door landbouwbewerking en uitbreiding van de beteelbare oppervlakte.



Met vruchten beladen fladderiep bij de Gebrande Kamp, Maasheggenheid, Limburg.

Landschap is zo Nederlands als het maar kan. Of, zoals landschapsarchitect Adriaan Geuze het wel eens zegt, Nederlanders kunnen eigenlijk maar twee dingen goed: landschap maken, en het vervolgens schilderen. Hiermee heeft hij precies de kern van het begrip landschap te pakken. Landschap is iets dat we voortdurend aanpassen, iets dat vooral daardoor kenmerken bezit die per gebied anders zijn.

— Henk Baas (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed), Gerrit-Jan van Herwaarden, (LandschappenNL)

> In meer wetenschappelijke termen is landschap de resultante van natuur en cultuur met een eigen specifieke samenhang. De kenmerkende elementen en patronen, zoals de sloten in een sla-genlandschap of de houtwallen en houtsingels in een coulisselandschap, geven ieder landschap een eigen 'identiteit'. Het kunnen terugzien van die identiteit creëert verbondenheid van mensen met hun landschap. Zoals Matthijs Schouten bij zijn afscheid als voorzitter van de WLO aangaf: landschap gaat om echte plekken en wezenlijk ruimte waarin je jezelf kunt vinden. In die zienswijze is het verlies aan identiteit van een plek en verworping tot non-places of anonieme landschappen de ergste vorm van degradatie. Die relatie tussen mens en landschap is essentieel. Zonder mensen geen landschap, zonder menselijke geschiedenis geen identiteit.

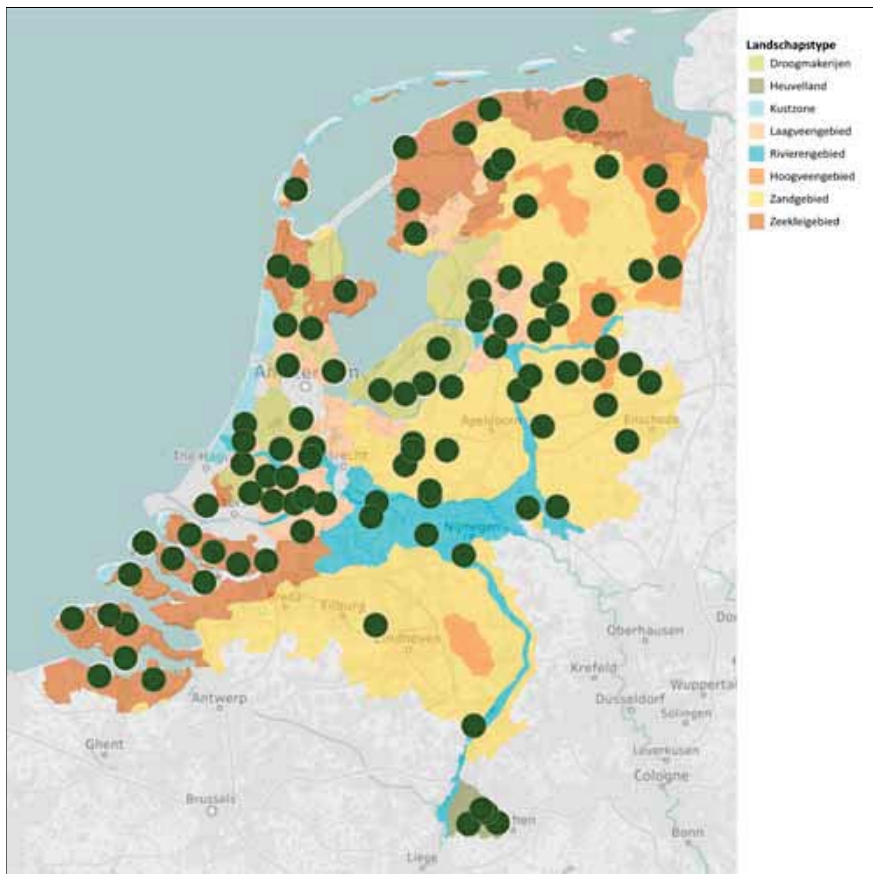
Een ander kenmerk van landschap is dat het geen eigenaar heeft. Land kun je bezitten, landschap niet. Het is van niemand, en daarmee van iedereen. Zorg voor landschap vraagt daarom ook samenwerking tussen vele partijen, hetgeen uiteindelijk het eigenaarschap ten goede komt. Het werkveld landschap is daarmee ook heel breed. Het vormt een onderdeel van het werk van

De relatie tussen mens en landschap is essentieel. Zonder mensen geen landschap, zonder menselijke geschiedenis geen identiteit.

natuurorganisaties, terreinbeheerders, overheden, waterschappen, boeren en niet te vergeten vrijwilligers. Landschap is zowel UNESCO als IUCN. Landschap verbindt sectoren natuur, erfgoed, water, ruimte, verstedelijking en milieu, maar in de praktijk is die breedte niet altijd aanwezig.

Historisch perspectief

Eeuwenlang was het rurale landschap een spontaan bijproduct van een landbouw die inspeelde op de fysieke mogelijkheden. De verschillen in de ondergrond, versterkt door streekeigen gebruiken resulteerde in een grote landschappelijke diversiteit. De meeste landschapstypologieën zijn ook gebaseerd op die samenhang tussen ondergrond en bewoning en gebruik. Een veenlandschap heeft bijvoorbeeld een specifieke verkaveling-



De proefgebiedjes van het Meetnet Agrarisch Cultuurlandschap (groene stippen) zijn representatief verdeeld over de 8 landschapstypen in Nederland (Bron: LandschappenNL)

structuur, met een bijbehorend nederzettings- en bewoningspatroon.

Vanaf 1900 zien we een vervlakking van het Nederlandse landschap optreden. Door ontginning van voorheen (landbouwkundig) onrendabele gronden, introductie van kunstmest en de zeer doelmatig georganiseerde ontwatering van natte gebieden, waren de natuurlijke bodemeigenschappen steeds minder belangrijk voor de landbouw. Met de introductie van het Europees landbouwbeleid na de Tweede Wereldoorlog is dit in een stroomversnelling geraakt. Ook de toegenomen invloed van andere functies zoals wonen, werken (bedrijventerreinen), recreatie en verkeer zorgen voor een afname in de diversiteit van de landschappen.

De periode van de 'wederopbouw' van ons land is in historisch perspectief zeer bijzonder te noemen. Onder regie van de overheid is na 1950 een grootschalige moderniseringsslag uitgevoerd, zowel in onze steden als in onze landschappen. Dat heeft verlies gebracht, maar ook nieuwe waarden toegevoegd. De verliezen zijn veelal het gevolg

Land kun je bezitten, landschap niet. Het is van niemand, en daarmee van iedereen

van activiteiten waarvan de gevolgen voor het landschap niet bewust zijn afgewogen. De toegevoegde waarden zijn het resultaat van bewuste vormgeving van het landschap. Tegenwoordig worden veel van de gebieden die in die periode zijn ontwikkeld (zoals de Noordoostpolder of Walcheren) geroemd om hun landschap. Dat laat zien dat landschapsvernieuwing ook kwaliteiten kan toevoegen.

Ondanks de hier geschetste veranderingen, bepalen kleine landschapselementen nog altijd de patronen en structuren in de verschillende landschappen. Daarmee spelen ze een grote rol in de beleving van het landschap door bewoners en bezoekers en vertegenwoordigen ze belangrijke ecologische waarden in het agrarisch cultuurlandschap. Uiteraard is de ecologische waarde afhankelijk van (de kwaliteit van) het type element en de ruimtelijke context. Landschapselementen vormen evenwel een goede graadmeter voor de staat van het (agrarisch) landschap. LandschappenNL beoordeelt individuele landschapselementen, met name groene elementen, met behulp van het landelijk Meetnet Agrarisch Cultuurlandschap. In het veld worden in honderd steekproefgebieden alle kleine landschapselementen geïnventariseerd en beoordeeld op onder andere hun vitaliteit, externe bedreigingen en onderhoudstoestand. De proefgebiedjes beslaan in

totaal een oppervlakte van ruim 50.000 ha en zijn representatief verdeeld over de acht landschapstypen van Nederland. Deze typologie betreft de klassieke indeling van kustzone, droogmakerijen, zeekleigebied, rivierkleigebied, laagveengebied, hoogveengebied, zandgebied en heuveland. De kustzone is ondervetegenwoordigd omdat vooral gekeken is naar agrarisch cultuurlandschap.

Resultaten meetnet

Van de bijna 50.000 landschapselementen die in het meetnet zijn opgenomen, is twaalf procent om verschillende redenen bedreigd. Bijna de helft van de bedreigde elementen is verwaarloosd. Andere bedreigingen betreffen verdrinking (o.a. door bebouwing), vertreding door vee/bewerking door landbouwmachines en overmatige voedselrijkdom.

Een andere belangrijke parameter is de 'gesteldheid'. Medewerkers van provinciale landschapsbeheer organisaties maken van ieder landschapselement in het veld een inschatting van de vitaliteit van bomen en struiken, mede gebaseerd op de aanwezigheid van een rijke kruid- of struiklaag en de mate van voorkomen van ongewenste/uitheemse soorten. De gesteldheid van de kleine landschapselementen geeft een goede indicatie van hun waarde voor de biodiversiteit. Uit de metingen blijkt dat bijna zestig procent van de landschapselementen een matige tot slechte gesteldheid heeft. Dit zijn elementen met duidelijke gebreken, waarbij vormen van afsterving of schade (matig) tot veel sterfte (slecht) zijn geconstateerd.

De resultaten van het meetnet bevestigen wat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) begin 2016 in een zogenaamde policy brief voor de Nationale Omgevingsvisie al aangaf. Hierin constateert het PBL dat kleine landschapselementen onder druk staan door schaalvergroting en onvoldoende beheer en dat het voortbestaan er van afhangt van publieke financiering. Het PBL meent dat in het beheer en herstel van de meest waardevolle cultuurlandschappen beduidend minder is geïnvesteerd dan nodig. Financiering blijft een hardnekkig knelpunt, waarbij de verdeling van lusten en lasten niet in balans is. Landschap is van iedereen, maar in de praktijk is de rol van de grondeigenaren cruciaal voor een goed beheer. Het blijkt heel moeilijk om de lusten door te vertalen in een financiële beloning naar eigenaren die de kosten voor het beheer op zich nemen. Hoewel er mogelijkheden zijn in de vorm van verdienmodellen, blijkt het beheer nog altijd sterk afhankelijk van subsidies. Zo kunnen eigenaren van veel beschermde tuinen, parken en landgoederen gebruik maken van het instrumentarium vanuit het ministerie van OCW ('de groene BRIM', Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten). Voor meer 'regulier' groen landschappelijk erfgoed is men aangewezen op regelingen die provincies hebben, of het Subsidiestelsel Natuur en Landschap. Een bijzonder onderdeel betreft het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Het huidige stelsel met de agrarische collectieven is



< De Haskerveenpolder in Friesland is een van de 30 wederopbouwgebieden die van nationaal belang zijn.

Brochure van Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Van boven naar beneden:
Kaarten van de Haskerveenpolder in 1930 en 2010.
Egaliseringswerkzaamheden tijdens de ruilverkaveling met behulp van een smalspoor.
Ruilverkavelingsweg.



foto Nationaal Archief



foto Truus Velthuis, RCE



< In de Atlas van het landschappelijk groen erfgoed van Nederland zijn historische elementen (van vóór 1850) te zien die op traditionele wijze zijn beheerd en bestaan uit oorspronkelijke (autochtone) boom- en struiksoorten.

Rapport van: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed.

Van boven naar beneden:
Oud vlechtrelict van eenstijlige meidoorn, Maasheggenheid, Limburg.
De diepe Schone Grub met lindenhakhout in het Savelsbosch, Limburg.
Wal van schurvelingen op Goeree met lage knotbomen van es.



foto's Ecologisch Adviesbureau Maes

sterk gebaseerd op biodiversiteit en gericht op specifieke doelsoorten. Daarmee ontbeert het een duidelijke landschappelijke doelstelling.

Het PBL signaleert een voorzichtige kentering in de mogelijkheden die het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) hiervoor biedt en verwijst daarbij naar de inkomensondersteuning voor boeren waaraan vergoeringsvoorwaarden worden gesteld. De voorwaarde voor akkerbouwers om 5% van hun beteelbare oppervlakte als zogenaamd ecologisch aandachtsgebied (bijvoorbeeld in de vorm van een landschapselement) te beheren, biedt in theorie veel kansen voor landschap. Maar de voorwaarde stuit nog op veel drempels. Zo is de registratie van veel landschapselementen nog altijd niet in orde. Deze 5%-voorwaarde vanuit het GLB is niet van toepassing op graslanden. Dat maakt dat de bijdrage aan natuur en landschap in Nederland zeer beperkt is. Bovendien vullen akkerbouwers de voorwaarde nu massaal in met vanggewassen, zoals bladramanas, die een geringe landschappelijke meerwaarde hebben.

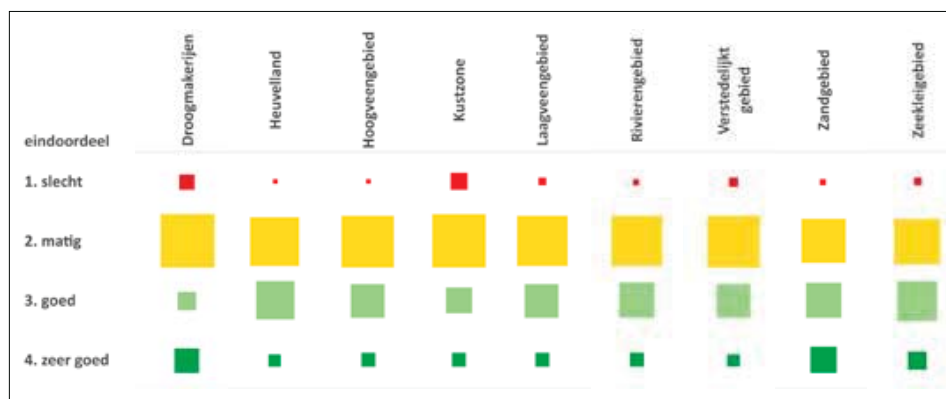
Een andere mogelijkheid om via boeren de financiering van het landschap te versterken, komt uit de landbouwsector zelf. Zo keert FrieslandCampina enkele centen per liter boven de reguliere melkprijs aan boeren die landschapselementen beheren. Het zou de aanzet kunnen zijn van een oplossing die duurzamer is dan subsidies. Ook Vogelbescherming en anderen hebben initiatieven om weidemelk te vermarkten, die mogelijkheden opleveren voor het financieren van natuur- en landschapsbeheer.

Landschapsobservatorium

De Raad van Europa heeft in 2000 de Europese Landschapsconventie opgesteld en is inmiddels door 40 landen getekend en 38 landen geratificeerd, waaronder Nederland. Kern van de conventie is de erkenning van het recht van iedere burger op een kwalitatief hoogwaardig landschap in de leefomgeving, en het erkennen van de zorgplicht die dat voor overheden met zich meebrengt. De oprichting van een 'Landschapsobservatorium' door LandschappenNL, in navolging van initiatieven in andere landen, is onderdeel van de conventie. Het beperkte en gefragmenteerde Nederlandse landschapsbeleid, en de beperkte hoeveelheid geld voor landschap en landschapskwaliteit, vormden de belangrijkste reden voor dit initiatief.

Het Landschapsobservatorium wil een bijdrage gaan leveren aan het monitoren van de (ontwikkelingen in) kwaliteit van het landschap en het vergroten van de publieke en politiek-bestuurlijke aandacht voor landschap. Een belangrijk middel daartoe is de gelijknamige website www.landschapsobservatorium.nl waarop waarnemingen in het veld, bij overheden en uit de samenleving worden weergegeven. Die laatste zijn gericht op signalen en waarderungen van bewoners en burgers. Die stemmen niet tot optimisme. Uit langjarig onderzoek van Alterra blijkt dat waardering van het landschap in de directe leefomgeving terugloopt. Zo werd in 2009 het landschap nog gewaardeerd met een rapportcijfer van een ruime zeven. In 2015 blijkt dat te zijn

In vrijwel ieder landschapstype is de gesteldheid van meer dan de helft van de landschapselementen matig tot slecht (de grootte van het blokje is evenredig aan het betreffende percentage). Bron LandschappenNL



teruggelopen tot onder een zes. Het onderzoek heeft geen gegevens over de achtergronden voor die veranderde waardering en wat de gevolgen kunnen zijn. Het is de moeite waard dat te onderzoeken en na te gaan welke regionale verschillen er bestaan in de waardering.

Kennis over landschap

Een goede zorg voor landschap vraagt ook kennis over onze landschappen, en over hoe je ze zou moeten beheren. Hierover is al veel geschreven en gepraat, maar de kennis is vluchtig, en vaak slecht toegankelijk. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft op haar Landschapsportal www.landschapinnl.nl de beschikbare kennis bijeengebracht, vooral over de cultuurhistorische aspecten van het landschap. Doel is om verweesde maar ook actuele bronbestanden over landschap(s)geschiedenis) voor iedereen toegankelijk te maken. Recent is bijvoorbeeld een GIS-bestand over cultuurhistorisch groen landschappelijk erfgoed samengesteld en voor iedereen beschikbaar gesteld op genoemde website. Samen met Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten werkt de RCE aan het verbinden van kennis over bewoning en ontginning van onze landschappen in het CMSi (*Conservation Management System international*) dat door de terreinbeheerders wordt gebruikt.

Decentralisatie landschapsbeleid

De verantwoordelijkheid voor het sectorale landschapsbeleid ligt sinds enkele jaren niet meer bij het Rijk. Verschillende onderdelen van dit beleid zijn overgedragen, maar het merendeel is komen te vervallen. Daar waar het zelf ambitie heeft, is aandacht van het Rijk voor landschap en landschappelijke kwaliteit gewenst. Denk aan het Deltaprogramma, of de energietransitie. Of dossiers als schaalvergroting landbouw en leegstand agrarisch vastgoed, bodemdaling, MIRT (*Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport*). Allemaal programma's met veel impact op het landschap. In de Nationale Omgevingsvisie die medio 2018 zal verschijnen, zou die landschap-

pelijke opgave dan ook verwoord moeten worden. Dit is ook verwoord in de 'Landschapsbrief' die Staatssecretaris Martijn van Dam in oktober 2016 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Positief is dat de ruimtelijke ministeries I&M (ruimte/omgeving), OCW (erfgoed) en EZ (natuur/landbouw) hierin gezamenlijk optrekken, zodat landschap in al haar betekenissen een plek kan krijgen. Het meer sectorale landschapsbeleid rust nu bij de provincies, die dat vastleggen in structuurvisies, omgevingsvisies en omgevingsplannen. Landschapsbeleid is dus ook beleidsmatig een gedeelde zorg.

De decentralisatie heeft ook tot gevolg dat landschap niet expliciet is opgenomen in de Omgevingswet. Toch is een zekere mate van verankering terug te vinden in het conceptbesluit kwaliteit leefomgeving. Hierin is opgenomen dat gemeenten in hun omgevingsvisie het cultuurlandschap opnemen met daarbij de verplichting om de waarden van het cultuurlandschap als deel van het erfgoed te inventariseren. Een landelijke registratie van de landschapselementen zou dat laatste zinvol kunnen ondersteunen. Daarmee zijn we terug bij een van de knelpunten. Om de staat van het landschap als basis voor goed beleid te kunnen beoordelen ontbreken op dit moment landsdekkende gegevens.

Integraliteit

Het huidige beeld laat zien dat landschap beleidsmatig weliswaar als 'sector' is ondergebracht bij provincies, maar door haar holistische karakter ook raakt aan heel veel andere beleidsvelden, bij verschillende overheden. Integraliteit en samenwerking zijn noodzakelijk om tegemoet te komen aan de kern van wat landschap is. Dat betreft niet alleen het beleid, maar ook het beheer. In de huidige samenleving is het beheer van landschap een gezamenlijk opgave van terreinbeherende organisaties, particuliere eigenaren, agrariërs alsmede burgers/bewoners.<

h.baas@cultureelerfgoed.nl,
g.vanherwaarden@landschappen.nl