

Hollandse meesters



en innovaties

Kiezen we voor fraaie landschapschilderijen met Hollandse luchten en vergezichten, of kiezen we voor efficiënte landbouw? In de Bommelerwaard komt die tegenstelling scherp naar voren in de strijd om de ruimte voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de wens om tuinbouwkassen te kunnen uitbreiden. Minister Pronk greep indertijd in om te redden wat er te redden viel, maar deze actie wordt hem niet door iedereen in dank afgenomen.

Bloementeelt onder glas heeft het westelijk deel van de Bommelerwaard grote welvaart gebracht. Het gebied is sinds de jaren negentig uitgegroeid tot hét centrum voor de chrysantenteelt in Nederland. Op een steeds groter oppervlak verschenen steeds grotere kassen. De gemiddelde bedrijfsomvang is iets meer dan 1 ha, maar de nieuwe bedrijven zijn beduidend groter (2-3 ha). Tussen 1985-1995 bedroeg de jaarlijkse groei van het areaal vijf procent (landelijk was dit één procent). In de periode 1996-1999 was er zelfs een groei van 6,5 procent. Eind 1995 stelde de gemeenteraad van Brakel (nu gemeente Zaltbommel) een integrale herziening van het bestemmingsplan buitengebied vast. Dit maakte het mogelijk dat het bestaande areaal van 60 ha glas werd uitgebreid met meer dan 200 ha netto! De goedkeuring kort hierna (1996) van het streekplan Gelderland (1996) leidde eveneens tot een aanzienlijke uitbreiding: de provincie heeft de Bommelerwaard aangewezen als concentratiegebied voor glastuinbouw in het westelijk rivierengebied. Dit alles is niet strijdig met de gele koers uit de Vinex; nieuwvestiging op basis van 'autonome groei' in de glastuinbouw mag.

BETWIST LANDSCHAP

De Bommelerwaard herbergt echter ook een deel van de Nieuwe Hollandse Waterlinie, een militaire verdedigingslinie die is aangelegd tussen 1815 en 1940. In 1995 is het gebied opgenomen in de voorlopige lijst van Werelderfgoed voor Nederland en aangemeld bij de Unesco. Dit besluit bindt de regering om maatregelen te treffen voor de instandhouding ervan. Het Werelderfgoed leidde tot nieuw rijksbeleid in de ruimtelijke ordening: de gewenste

ruimtelijke ontwikkeling in het westelijk deel van de Bommelerwaard zal moeten passen in een cultuur-historisch uniek militair-strategisch landschap met inundatievelden, een dijk met twee batterijen en de daarbij behorende schootsvelden. Vanaf dat moment is dat deel van de Bommelerwaard een *betwist landschap*. De *Nota Belvedere* (1999) en het beleidsvoornemen van de *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* (2000) noemen het gebied expliciet. De gehele Bommelerwaard is een potentieel Nationaal Landschap geworden, waarin aanzienlijke kassenbouw niet spoort met het behoud van de open ruimte. Inmiddels zien landelijke, provinciale én lokale overheden het belang van de Waterlinie in, getuige plannen als het Pact van Loevestein, Panorama Krayenhoff en het Regionaal plan Bommelerwaard.

EENVROUWSACTIE

In de winter van 2000 merkte een inwonster van Poederoijen dat haar dorp geheel dreigde te worden omsingeld door nieuwe kassen. Met behulp van de media vroeg zij aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van haar omgeving (zie kader 1). Op lokaal niveau bleef iedere impact uit, maar in de provinciale en vooral de landelijke politieke arena vond ze wel gehoor. In augustus 2001 zette minister Pronk de procedure voor een ministeriële aanwijzing (art. 37 Wet RO) in gang om nieuwe vestiging van kassen in het beoogde Werelderfgoedgebied te blokkeren. Hij ging hiertoe over nadat hij zich door de bewoonster had laten informeren en nadat het overleg met Zaltbommel vruchteloos was gebleken. Hij gaf opdracht om voor 25 miljoen gulden 38 ha grond in het voormalige inundatieveld land terug te kopen van tuinders. In november 2001 nam de gemeente-

raad alsnog een voorbereidingsbesluit dat uitbreiding binnen de zichtlijnen van de batterijen onmogelijk maakte. De minister op zijn beurt hield hierna de uitbreiding en nieuwvestiging van kassen in het resterende deel van het beschermde inundatiegebied niet langer tegen.

Intussen bestaat in brede kring nog steeds onvrede en onzekerheid over de bestemming van het land dat nu in handen van de overheid is. Ook zijn er zorgen over de toekomst van het landschap in de andere delen van de regio waar grootschalige glastuinbouw en industrievestiging zijn gepland. Het *ontwerp-Regionaal Plan Bommelerwaard*, in het voorjaar van 2003 gepubliceerd als partiële herziening van het Streekplan uit 1996, richt zich voornamelijk op het accommoderen van functies en de aanwijzing van nieuwe locaties. Dit plan ziet de Bommelerwaard als een perspectiefrijke regionale locatie voor de glastuinbouw en is onlangs ook goedgekeurd door de gemeenteraad van Zaltbommel, op basis van een krappe meerderheid van SGP, CDA en VVD. Inmiddels is een landschapsontwikkelingsplan opgesteld, maar de uitvoering ervan is gehouden aan de bestuurlijke uitgangspunten van het Regionaal Plan. Het landschap van de Bommelerwaard heeft dan ook niet gediend als integraal kader voor afwegingen en besluitvorming.

ONDERNEMERS

De ruimtelijke ordening weet, zo blijkt maar weer eens, op nationaal niveau niet goed te anticiperen op ontwikkelingen op lokale en regionale schaal. Minister Pronk trad doortastend op om een gebied van grote cultuurhistorische waarde te beschermen.

Hij stond met zijn beleid pal voor ruimtelijke kwaliteit. 'Gewoon geen extra glas'. De minister verlangde directe handhaving en doorwerking van rijksbeleid en wilde niet wachten op toekomstig beleid omdat dit een verdere aantasting van de ruimtelijke kwaliteit zou betekenen. Maar het optreden van Pronk laat ook een aantal tekortkomingen zien. Niet voor elke gelegenheid kan planschade worden betaald waardoor er veel gemeenschapsgeld in de zakken van particuliere tuinders terecht komt. Maar belangrijker is dat de ministeriële interventie grotendeels de sociale en economische dimensie van streekontwikkeling negeerde. De besluitvorming over de uitbreiding van de tuinbouw in het westelijk deel van de Bommelerwaard resulteerde in een compromis, terwijl het in de sterke, actieve inbreng van de rijksoverheid ontbrak aan alternatieven voor de ondernemers.

In de Bommelerwaard is namelijk nog een ander dominant discours aanwezig, namelijk het perspectief van sociaal-economische ontwikkeling dat berust op ondernemerschap. Vertegenwoordigers ervan zijn te vinden in de gemeenteraad van Zaltbommel, waarin een aantal politieke partijen (CDA, SGP, VVD) de plaatselijke cultuur van ondernemerschap en 'laat de burger bouwen' in het bijzonder uitdragen.

CULTUURHISTORIE OF CHRYSANTEN

De gemeente Zaltbommel, waar Brakel en Poederloijen ook bij horen, wil inspelen op de huidige ontwikkelingen in het voormalige inundatiegebied door het beleid aan te passen aan de *Nota*

Een roepende in een woestijn van glas

De kassenbouw bij Poederloijen is op de beleidsagenda gekomen dankzij Mascha van Peijpe, concertpianiste en galeriehoudster in Poederloijen. Zij zet zich in voor de kwaliteit van de leefomgeving van Poederloijen. De aanleiding hiervoor is de enorme toename van glastuinbouw en de in haar ogen eenzijdige discussie die het dorpsleven en de gemeentelijke politiek beheerst over wat er waardevol is in het gebied: de inpassing van kassen bij dorpsranden, behoud van de Waterlinie et cetera. Dit blokkeert de discussie over onderwerpen zoals de schaalvergroting van de glastuinbouw zelf. Waar het volgens haar ook om zou moeten gaan is: 'de zee van glas en licht in dit vreselijk mooie landschap dat van nationaal belang is', de gevolgen daarvan op het woon- en leefklimaat (bijvoorbeeld de aantasting van het dorpsgezicht en de geluidsoverlast door het verkeer), het creëren van stiltegebieden om lawaai van de watersport te voorkomen, het jargon waarmee beleid wordt gevoerd (neem bijvoorbeeld de term 'intensiveringzone') en de manier waarop de gemeente met de bevolking communiceert.

Mascha van Peijpe is al drie jaar intensief met deze onderwerpen bezig. Aanvankelijk hadden haar acties, die bestonden uit het schrijven van brieven naar verschillende organisaties en instanties, geen succes. Contact met Kamerleden leidde vervolgens tot Kamervragen en uiteindelijk was de rol van de media doorslaggevend. Regionale bladen volgden het nieuws nauwkeurig en namen interviews met haar af. Het effect hiervan was nihil. De omslag kwam toen het dagblad *Trouw* een brief van haar publiceerde. De toenmalige minister van VROM, Jan Pronk, las deze brief ook en wilde de confrontatie aangaan met de besluiten van de gemeenteraad.

In de streng gereformeerde Bommelerwaard is Mascha van Peijpe al jaren een roepende in de woestijn. 'Toch prijs ik me gelukkig dat ik hier mag wonen. Mensen genieten hier van de kronkelende rivier en de vergezichten. Dit begint schaars te worden in Nederland. Hier moeten we erg zuinig op zijn. Straks zijn al deze factoren die de Bommelerwaard zo mooi maken, verdwenen. En dan is het te laat...'



Belvedere. 'We willen echter geen economische remming. Schaalvergroting is in de glastuinbouw nu eenmaal noodzakelijk. Er is geen intentie om als overloopgebied van het Westland te functioneren', aldus Rob Hackert, wethouder van (o.a.) Ruimtelijke ordening. Hij waakt ervoor dat het belang van de Nieuwe Hollandse Waterlinie niet te veel wordt uitgegroot. 'Het gevaar bestaat dat daardoor andere cultuurhistorische aspecten in het gebied veronachtzaamd worden en dat kan nooit de bedoeling zijn'. De glastuinbouwers in het gebied delen deze mening en verbazen zich over de pogingen die Jan Pronk heeft ondernomen om het karakter van de NHW te behouden: 'Het is een prestigeproject van Pronk. Die hele Waterlinie is een verwaarloosde boel. Rond 1970 heeft zelfs het plan bestaan om de hele zoi plat te gooien. Dat gezeur over de NHW moet maar eens ophouden', aldus een lokale glastuinbouwer.

In dit discours wordt ruimtelijke kwaliteit voornamelijk opgevat als het voldoen aan milieuvorwaarden ten behoeve van een *licence to produce*. De kwaliteit van het landschap als zodanig is geen issue voor de tuinders. Het gaat om zaken als het afschermen van assimilatieverlichting, het opvangen

van regenwater en het beperken van de vervuiling van het oppervlaktewater door voedingsstoffen en bestrijdingsmiddelen. Verdergaande sturing wordt dan ook niet uitgesloten, bijvoorbeeld door rooilijnen en een groenplan op te nemen als voorwaarden voor een bouwvergunning. Maar sturing moet 'door onderhandeling en in samenwerking met de tuinders en de beplanting mag geen hinder opleveren voor de teelt, bijvoorbeeld door schadelijke insecten', zegt tuinder en gemeenteraadslid Henk Kolbach. Hij noemt de aanwijzingsprocedure 'pure geldverspilling'. 'Alles moet met de tijd mee, dus ook de tuinbouw. Je wordt gedwongen tot concentratie, om economische redenen is schaalvergroting onvermijdelijk, maar ook wij willen geen kilometers glas'. Voor een goede ruimtelijke ordening is goed omgaan met de overige sectoren essentieel, aldus dit discours, dus 'laat de hogere politiek goed luisteren naar de lagere politiek'.

COMPETENTIES VOOR ONTWIKKELINGSPLANOLOGIE

Ruimtelijke kwaliteit past in de groeiende belangstelling voor specifieke eigenschappen (identiteit)

*Kassenbouw bij
Poederoijen:
schaalvergroting
versus landschaps-
behoud*

Foto's: Vakfoto RBI

Hollandse meesters en innovaties

Koppelingen tussen de ontwikkeling van landschappelijke waarden van de Hollandse Waterlinie en de agrarische bedrijvigheid lijken mogelijk. Voor de agrarische sector moet het dan wel een uitdaging zijn om via innovaties acceptabele opties op te sporen en te benutten. Dat kunnen puur technische opties zijn, zoals het gebruik van robots zodat de kassen lager kunnen worden, ondergronds bouwen, het met genetische technieken ontwikkelen van nieuwe gewassen die in de volle grond kunnen worden geteeld. Ook moeten mogelijkheden worden verkend om aanvullend inkomen te genereren uit functiecombinaties. Dit maakt het interessant om de bedrijfsvoering af te stemmen op gewenste landschappelijke of ecologische waarden. Groene of blauwe diensten zijn daar voorbeelden van. Dezelfde vraag voor innovatie moet ook aan het landschapsbeheer worden gesteld: kunnen er forten of dijken worden omgebouwd tot kassencomplexen? Is er in het voormalige verdedigingsgebied ten westen van de Waterlinie wel ruimte voor kassenbouw? Zijn landschaps- en monumentaal

onderhoud door lokale bevolking mogelijk? Kan de lokale bevolking dagen verblijfsrecreatie runnen? Wanneer de bevolking ook voordeel heeft van het landschap ontstaat er een breder draagvlak.

Succes lijkt vooral te schuilen in de bereidheid verder te (willen) kijken dan de grenzen van de eigen sector. Andere succesvolle projecten laten zien dat het mogelijk is, zoals bijvoorbeeld de herinrichting van bedrijventerrein de Beukenlaan in Renkum, functiecombinaties voor waterberging, natuurontwikkeling en wonen in het stedelijk knooppunt Arnhem-Nijmegen, blauwe diensten in het Amerdiep nabij de Drentsche Aa, een leefbaar en ecologisch rijk platteland in Boeren voor Natuur (Twickel, Polder van Biesland). Of we uiteindelijk tevreden zijn met het nieuwe schilderij van de oude meester hangt dus vooral af van de mate waarin we in staat zijn innovaties en functiecombinaties aan te wenden bij het restaureren en overschilderen van onze landschapsschilderijen.

van plaatsen. Ze geven betekenis aan de kwaliteit van ons directe leefmilieu. Het ruimtelijk beleid van het rijk was daarop gefocust, maar slechts vanuit één discours (het cultuurhistorisch erfgoed). De Nieuwe Hollandse Waterlinie kreeg door dit optreden een status waar de bevolking in de Bommelerwaard zelf nog niet aan toe was. Bovendien was het nationale ruimtelijk beleid defensief, gericht op handhaving en doorwerking. De les van de Bommelerwaard is dat ontwikkelingsplanologie niet kan berusten op sturen op hoofdlijnen, reguleren en faciliteren vanuit één perspectief. Uit de analyse van het planningsproces blijkt dat het ruimtelijk beleid niet erg is ingesteld op gebiedsperspectieven die zich ontwikkelen vanuit bestaande praktijken in een gebied. De rijksoverheid zat sterk gevangen in haar eigen discours, dat is gericht op behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden als uitdrukking van ruimtelijke kwaliteit. Actief overheidsbeleid veronderstelt het vervullen van meerdere rollen. De overheid is de bewaker van procedures. Ze zorgt dat maatschappelijke organisaties toegang krijgen tot overleg, onderhandeling en besluitvorming over functietoekenning, afstemming en verdeling van ruimtelijke claims. Maar deze institutionele rol, die is gericht op sturing van ruimtegebruik, is duidelijk niet meer voldoende. Het westelijk deel van de Bommelerwaard is een voorbeeld van een knooppunt dat zich steeds minder aantrekt van territoriale eenheden en ruimtelijke grenzen. De glas-

tuinbouw in dat gebied is enorm gegroeid door ketenintegratie en vertakking van activiteiten over de gehele wereld. Het vraagt actief proces- en netwerkmanagement om deze sociaal-economische vitaliteit te reguleren in een richting waarin meerdere bronnen in onderlinge samenhang worden benut. Als voorwaarde voor een goede ruimtelijke ordening had de overheid moeten optreden als een regisseur die een inspirerende beleidsagenda opstelt. Die de overige deelnemers van dat beleid kan overtuigen en verleidt tot de gezamenlijke uitvoering. Daar hoort bij het bouwen aan nieuwe netwerken, op basis van een coalitie van discourses. Daarbij is het niet erg waarschijnlijk dat het landschap een aantoonbaar ordenend, sturend en toetsend kader voor ruimtelijk beleid gaat worden. De gevonden discourses in de Bommelerwaard waren daarvoor te verschillend, onderling strijdig en te weinig gericht op het landschap als geheel. Toch zijn er mogelijkheden om in een typisch Hollands cultuurlandschap meer invulling te geven aan ontwikkelingsplanologie (zie kader 2).

*Kees Volker
Kees Hendriks
Tom van der Maat*

Alterra

Research Instituut voor de Groene Ruimte

Informatie: Kees.Volker@wur.nl