

Er is veel onderzoek gedaan naar de inrichting van landschappen. Hun karakteristieken en landschappelijke waarden worden getoetst, vele nota's en plannen zijn geschreven over ruimtelijke mogelijkheden. Maar gebeurt er wel genoeg in het landschap als gevolg van deze beleidsplannen? En zo nee, waarom niet? Deze vragen heeft het Natuurplanbureau aan Alterra voorgelegd. Het trieste verhaal van een landschapsbeleidsplan in een la.



## Onderzoek naar succesvol en falend landschapsbeleid

# Een beleidsplan in een la

Er is weinig bekend over de concrete doorwerking van landschapsbeleidsplannen in de praktijk. Er is onvoldoende zicht op de verhouding tussen landschapbeleid en andere ruimtelijke beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening. Dit zijn enkele conclusies van de Natuurbalans 2000. Daarnaast speelt de vraag hoe de Nederlandse situatie zich verhoudt tot die van onze buurlanden. Alterra zocht een antwoord op deze vragen voor het Natuurplanbureau, om zicht te krijgen op de werkelijke ontwikkelingen in het landschap, voorzover die aan (facetten van) het landschapsbeleid zijn toe te schrijven.

### Veel onderzoek uitgevoerd

Alterra-onderzoeker drs. Arjan Koomen beaamt dat er al veel onderzoek naar onderdelen van het landschapsbeleid is uitgevoerd, 'maar tot nu toe niet naar de doorwerking tot op het niveau van het landschap'. Deze studies zijn wel benut voor dit onderzoek. Literatuurstudie van onder andere de Natuurverkenning 1997 en de Natuurbalans 2000 levert de conclusie op dat er geen aanwijsbaar effect is van landschapsbeleidsplannen. Veel doorwrochte plannen blijven in de la liggen door gebrek aan middelen. Ook krijgen grootschalige ruimtelijke projecten, zoals dijkverzwaring, voorrang.

Veel landschapsbeleidsplannen zijn op de onderdelen aardkunde en cultuurhistorie zwak uitgewerkt. Koomen: 'Behalve dat we hebben vastgesteld dat er geen aanwijsbare effecten zijn, is natuurlijk ook onderzocht waaraan dit ligt. Er is op basis van de literatuurstudie een lijst van succes- en faalfactoren voor landschapsbeleid opgesteld. Zoals in zovele werkvelden zijn ingewikkelde regelingen, weinig concrete doelen, krappe budgetten en gebrek aan draagvlak fnuikend voor het beleid. Kies liever voor interactieve beleidsvorming, helderheid van instrumentarium en continuïteit in regelingen en financiën. Een goede werkwijze is de subsidie voor het opstellen van een plan aan de uitvoering ervan te koppelen. Ook de sturing door het Rijk, en daarmee de doorwerking van het beleid, kan beter. Meer overleg over de planvorming op verschillende niveaus moet voorkomen dat een plan niet doorgaat omdat een plan van hoger niveau voorrang krijgt. En uiteraard moet er meer nadruk zijn op het uitvoerende traject na het opstellen van een plan.'

### Beïnvloedende factoren

Alterra-onderzoeker Dirk Wascher sluit aan: 'We zijn nagegaan hoe de effecten van landschapsbeleidsplannen beïnvloed worden door factoren als ruimtedruk, eigen vermogen van gemeenten en de aanwezigheid van terreinbeherende organisaties. Hiertoe is een dertigtal landschapsbeleidsplannen op inventarisatie, visie en planvorming beoordeeld en zijn telefonische enquêtes bij gemeenten afgenomen.' De eerste vraag was of er verband is tussen de ruimtedruk in een gemeente en de maatregelen die op het gebied van landschapsbehoud worden genomen. Er is enige differentiatie: gemeenten met een hoge ruimtedruk investeren (noodzakelijkerwijs?) meer in landschap, er zijn meer projecten uitgevoerd en er is vaker een landschapscoördinator aangesteld. De tweede vraag – of gemeenten met een groter eigen vermogen actiever zijn in de uitvoering van projecten in een landschapsbeleidsplan – werd niet bevestigend beantwoord. Tot slot werd in dit onderdeel van het onderzoek nagegaan of er een relatie bestaat tussen de oppervlakte die bij terreinbeherende organisaties in eigendom en

beheer is (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen) en de mate van uitvoering van maatregelen in het kader van een landschapsbeleidsplan. Ook hier zijn geen grote verschillen tussen de gemeenten vastgesteld. Mogelijk profiteren gemeenten met grote arealen van terreinbeherende organisaties dusdanig van het werk van deze instanties dat de noodzaak tot zelf handelen minder is. Behalve de vraag naar de concrete doorwerking van het landschapsbeleid, wenste het Natuurplanbureau inzicht in de verhouding tussen landschapsbeleid en andere ruimtelijke beleidsvelden zoals water, milieu en ruimtelijke ordening. Uit een aantal cases over de verhouding van het bos-, natuur- en landschapsbeleid met deze andere beleidsvelden bleek dat het landschapbeleid zich gemakkelijk naar andere beleidsterreinen plooit.

### De buurlanden

Tot slot kwam in dit onderzoek de vraag aan de orde hoe Nederland zich verhoudt tot de buurlanden. Koomen: 'We hebben geschetst hoe België, Duitsland en Groot-Brittannië het landschapsbeleid hanteren. Er zijn duidelijke verschillen met Nederland. In België speelt de centrale overheid geen grote rol in het landschapsbeleid. Vlaanderen en Wallonië bepalen vooral zelf hoe ze

met het landschap omgaan. Wel begint in België het behoud en beheer van landschap via agrarisch natuurbeheer en vanuit de cultuurhistorie een grotere rol te spelen. Dat is leerstof voor Nederland. Het Duitse landschapsbeleid is vergelijkbaar met dat in Nederland. De centrale overheid bepaalt het beleid op hoofdlijnen, de regionale overheden vullen dit verder in. Interessant zijn de landschapsplannen in Nordrhein-Westfalen, die een wettelijke status hebben en dus ten uitvoer worden gebracht. Opnieuw een aandachtspunt voor Nederland: definieer duidelijk hoe een landschapsplan wordt opgesteld en geïmplementeerd. Stel vervolgens temporele en inhoudelijke mijlpalen vast. In Groot-Brittannië is het landschapsbeleid volledig in handen van de centrale overheid en enkele regionale bestuurslagen. Er bestaat een indeling in 'Landscape Character Areas'. Zo'n indeling kan Nederland huvast bieden, zeker als socio-economische aspecten in het landschapsbeleid worden geïntegreerd. Kortom: we kunnen wellicht nog heel wat van de burens leren. Tja, beter goed gejat dan slecht verzonnen, toch? ■

*Meer informatie vindt u in 'Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid', door A.J.M. Koomen, D.M. Wascher en M. Antrop Alterra-rapport 426 Voor prijs en bestelwijze zie pagina 17 e.v.*



België, Duitsland en Groot-Brittannië hanteren een duidelijk ander landschapsbeleid dan Nederland.