



# Het landgoed in de knel

Verwarring rond beleidsvorming en initiatieven voor Nieuwe Landgoederen

Provincies hanteren verschillende regels bij de toetsing voor de aanleg van Nieuwe Landgoederen. Diverse instanties plaatsen vraagtekens bij deze toetsingskaders. Daarnaast is het aantal gerealiseerde Nieuwe Landgoederen op veel plekken beperkt. Is er een verband tussen de verschillende toetsingsmiddelen en het kleine aantal landgoederen? John Westerbeek ging op zoek.<sup>1</sup>



Een huis van allure?

In het Structuurschema Groene Ruimte I uit 1995 stond de volgende zin. "Het Rijk bevordert de aanleg van Nieuwe Landgoederen met bebossing. Het Rijk vraagt aan provincies en gemeenten hieraan medewerking te verlenen".<sup>2</sup> Hieruit blijkt dat het rijk aan provincies en gemeenten vraagt Nieuwe Landgoederen mogelijk te maken. Met Nieuwe Landgoederen hoopt de rijksoverheid zijn beleidsdoelstelling betreffende bosuitbreiding te realiseren. De financiering en realisatie van deze doelstelling moet gebeuren door private middelen en actoren.

Uit een monitorverslag van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) blijkt dat de meeste provincies de mogelijkheden voor Nieuwe Landgoederen hebben afgetast. In dit verslag worden vraagtekens geplaatst bij de concrete uitwerking hiervan. De vraagtekens richten zich op de differentiatie in provinciale toetsingskaders voor de landgoederen. Iedere provincie stelt namelijk zelf de toetsingskaders vast. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het Strijense kantoor Overwater<sup>3</sup> dat het aantal gerealiseerde Nieuwe Landgoederen in Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant zeer beperkt is.

Gezien de eerder genoemde constatering en ontstaat de vraag wat de verschillen zijn tussen nationale en provinciale toets-

ingskaders voor deze landgoederen. En wat de gevolgen zijn van de verschillende toetsingskaders in relatie tot de beperkte totstandkoming in de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Zeeland. Mogelijk bestaat een verband tussen de verschillen in nationale en provinciale toetsingskaders en het beperkt realiseren van Nieuwe Landgoederen in de genoemde provincies. Er waren namelijk veel initiatieven voor de aanleg van landgoederen, maar een beperkt aantal initiatieven is daadwerkelijk gerealiseerd.

## Toetsingsmiddel

Het schema toont drie aandachtsvelden rond het begrip Nieuwe Landgoederen. Deze drie aandachtsvelden verhouden zich in een driehoeksrelatie. Gedifferentieerde toetsingskaders, omschreven in beleidskaders, hebben gevolgen voor het resultaat van initiatieven tot nieuwe landgoederen, en andersom. Beide termen worden beïnvloed door de planningsomgeving.

Uit interviews met de ministeries van VROM en LNV, regiodirecties en de genoemde provincies blijkt dat de grote differentiatie in toetsingskaders vooral betrekking heeft op de kwantitatieve minimale eisen. Daar waar bijvoorbeeld het rijk aangeeft dat vijf hectare groen gerealiseerd moet worden voor de aanleg

**John Westerbeek**

john.westerbeek@wur.nl

van één landhuis met drie wooneenheden, vraagt de provincie Noord-Brabant om een minimale oppervlakte vijftien hectare voor de bouw van dezelfde eenheden.

Uit de beleidsvorming rond nieuwe landgoederen valt duidelijk een trend af te lezen. In het Structuurschema uit 1995 zijn ze een middel om bosuitbreiding met private middelen te realiseren. In de Nota Ruimte is dit vergeschoven naar het 'rood-voor-groen' concept, waarbij verschillende vormen van groen en blauw mogelijk zijn. Ook 'het rood', bestaande uit een landhuis van al-lure, is op verschillende manieren te interpreteren en toegestaan. De verschuiving die op nationaal niveau plaatsvindt, werkt echter beperkt door op provinciaal niveau omdat provincies de mogelijkheden minder breed omschrijven. Ook de manier van toetsen door de provincie verschilt sterk. Dit wordt veroorzaakt doordat provincies; verschillende rijksdocumenten als vigerend beleid nemen, het moment van het ontwikkelen van het toetsingskader en het niet-hiërarchische werkende beleid voor nieuwe landgoederen.

### Begripsinflatie

Een vijftal casestudies van provinciale initiatieven laten grote verschillen zien. Sommige initiatiefnemers hadden financiële motieven, zoals beleggingsmaatschappijen of stoppende agrariërs. Andere initiatiefnemers hadden ideële overwegingen om een nieuw landgoed te ontwikkelen, omdat ze "altijd al eens hun eigen natuur hadden willen creëren en beheeren". Uit de studies blijkt ook dat de realisatie van een landgoed afhankelijk is van een groot aantal factoren. De gevraagde kwantitatieve gegevens uit de toetsingskaders worden niet als een groot probleem ervaren. Initiatiefnemers hebben vooral moeite met het in beeld brengen van de gewenste kwaliteit, waardoor over de mogelijke eindsituatie onduidelijkheid bestaat. Wat is bijvoorbeeld het subjectieve begrip 'een huis van allure'?

Een reflectie van de toetsingskaders en de initiatieven, beïnvloed door de planningsomgeving, levert een aantal aan de kwantitatieve toetsingsbenadering en subjectieve beeldvorming gerelateerde inzichten op.

Voor het begrip Nieuw Landgoed bestaat geen éénduidige definitie. Beleidsmatig en inhoudelijk zijn er verschillende interpretaties mogelijk en ontstaat er begripsinflatie. Dit wordt veroorzaakt doordat er niet eenduidig worden omschreven. Tevens zijn de initiatieven tot nieuwe landgoederen zeer divers.

Deze begripsinflatie heeft tot gevolg dat initiatieven zeer moeilijk te toetsen zijn. Provincies zijn namelijk bang voor precedentwerking. Als namelijk een initiatief tot een nieuw landgoed niet voldoet aan de omschreven uitgangssituatie uit het toetsingskader van de betreffende provincie en de provincie geeft toch haar medewerking aan het initiatief, dan moeten andere initiatieven die tevens niet aan de uitgangssituatie voldoen ook goed gekeurd worden.

### Toelatingsplanologie

Hier ligt een grote tekortkoming in het omgaan met initiatieven door provincies. Initiatieven voldoen in veel gevallen niet aan de uitgangssituatie die provincies hebben omschreven in hun toetsingskaders. Toch zijn de initiatieven kwalitatief en kwantitatief van dien aard, dat zij van waarde kunnen zijn voor natuur en landschap. De eindsituatie zou daarom bij het beoordelen van initiatieven als uitgangspunt moeten dienen.

Deze conclusie geeft een antwoord op de probleemstelling of er een verband bestaat tussen het gedifferentieerde provinciale beleid en de beperkte realisatie van Nieuwe Landgoederen. Het antwoord is ja, zij het beperkt. De directe invloed van een verschillend toetsingskader op initiatieven voor nieuwe landgoederen zijn namelijk zeer beperkt. Het is slechts een manier waarop omgesprongen wordt met de initiatieven. De oorzaken komen voornamelijk vanuit de planningsomgeving, zoals het belang van een breed draagvlak, het gebrekkige kennisniveau van verschillende actoren, verschillende sectorale belangen, mogelijke inzet van instrumenten en financiële onzekerheid.

Differentiatie van toetsingskaders is echter wel gewenst, omdat het provinciale toetsingskader afhankelijk moet zijn van regionale omstandigheden en moet kunnen

inspelen op de verschillende vormen van initiatieven. Uitwerking van het provinciale kader dient daarom beperkt te zijn. Op regionale schaal dient het kader gedetailleerd uitgewerkt te worden. De mogelijke eindsituatie dient daarbij door de verschillende partijen als uitgangspunt genomen te worden. Het provinciale kader vormt op deze manier een vorm van ontwikkelingsplanologie. Integrale inzet van de ontwikkelingsplanologie is daarbij niet mogelijk zonder toelatingsplanologie. Zonder de kwantitatieve toetsingskaders uit de toelatingsplanologie is het toetsen van initiatieven namelijk niet mogelijk.

### Noten

<sup>1</sup> Dit artikel komt voort uit het vaktechnisch rapport "Vrijheid in Gebondenheid, Onderzoek naar het provinciale beleid voor Nieuwe Landgoederen", John Westerbeek, Wageningen, september 2004.

<sup>2</sup> Ministerie van LNV, 1995.

<sup>3</sup> Kantoor Overwater is een rentmeesterskantoor in Strijen, Zuid-Holland. Een deel van de afstudeeropdracht is daar uitgevoerd.

### Summary

The national government stimulates the development of New Estates in order to realize its goals for the extension of the forest area. The realization and financing of these projects should be done by the private sector. The actual realisation of these New Estates differs between provinces. Some provinces have more projects running, others hardly any. This has possibly to do with the fact that each province makes their own set of criteria for the development of the estates. Westerbeek states that the provinces need to have a clear set of criteria in order to examine the projects, but they should also leave space for regional differences and give opportunities for different kind of initiatives.