



### Landschaps- en natuurbeleid

Een wettelijke verplichte toets die beleid afdwingbaar maakt, zoals de habitattoets die doet bij Natura 2000, komen we bij het beleid met betrekking tot de EHS, Nationale Parken, Belvedere-gebieden en Nationale Landschappen niet tegen. Blijven we in het natuur- en landschapsbeleid niet te vaak steken bij enkel stimulerend beleid? En wordt het niet tijd om ook dit beleid aan te vullen met een dwingende toetsing, bijvoorbeeld in het kader van een nieuwe erfgoedwet?

Juridische sturing wordt doorgaans van belang geacht vanwege het dwingende karakter, maar er zijn meer vormen van sturing. Naast juridische onderscheidt men ook nog *planologische* sturing (via ruimtelijke plannen), *financieel-economische* (door subsidies en fiscale faciliteiten) en *communicatieve* sturing op basis van consensus. Een mix van al deze sturingsinstrumenten zou in de regel de beste beleidsprestaties opleveren. Het belang van harde juridische instrumenten naast zachtere stimulerende wordt door zowel de bestuurskunde als het bestuursrecht benadrukt (Backes *et al.*, 2006; Glasbergen, 1994). Hoe zit dat binnen het landschaps- en natuurbeleid? Is er naast stimulerend beleid ook sprake van een dwingende wettelijke toetsing? Achtereenvolgens kijk ik het landschapsbeleid, de Nationale Parken, het cultuurhistorische Belvedere-beleid, Natura 2000, de EHS, Boswet en de Natuurschoonwet daarop na.

### Landschapsbeleid

Sinds de Nota Ruimte onderscheiden we twee soorten landschapsbeleid: specifiek (Nationale Landschappen) en generiek. Voor beide is de provincie primair verantwoordelijk en uitwerking vindt plaats via het ruimtelijke spoor – de Nota Ruimte spreekt nog van streekplannen.

In de Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2004) zijn twintig Nationale Landschappen aangewezen. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap behouden blijven of versterkt worden – het ja,

mits regime. Als kernkwaliteit van bijvoorbeeld het Groene Hart formuleert de Nota Ruimte onder meer de grote mate van openheid. Over dat begrip *openheid* heeft de rechter inmiddels een belangwekkende uitspraak gedaan. Op 15 augustus 2007 bepaalde de afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State dat een nieuw, mogelijk illegaal gebouw, recreatiepark in de gemeente Alkemade mocht blijven bestaan, ondanks dat de openheid van het gebied in het geding is. Ook de Raad van State vindt dat bouwen in een Nationaal Landschap met als kernkwaliteit “openheid” strijdig is met de Nota Ruimte. Maar een beleidsnota is geen wet en heeft geen dwingende werking. De rechter zegt dus tegen de tegenstanders van bouwen in het Groene Hart: u heeft gelijk, maar krijgt het niet, want de Nota Ruimte is voor de lagere overheid niet juridisch bindend. Als *openheid* als instandhoudingsdoel onderdeel was geweest van een wettelijke landschapstoets, dan hadden de tegenstanders wel gelijk gekregen. De les lijkt dus simpel: zorg (ook) voor juridische hardheid via een wettelijke toets. Maar deze ontbreekt dus bij het landschapsbeleid.

Het generieke landschapsbeleid heeft betrekking op de landschappelijke kwaliteit ook buiten de Nationale Landschappen en de werelderfgoedgebieden. Landschap ontwikkelen met kwaliteit, daar zouden de provincies aandacht aan moeten besteden in hun streekplannen. Het Rijk stimuleert dit LOK-beleid door het uitbrengen van een niet bindende ‘kwaliteitsagenda’ als uitwerking van de

FRED KISTENKAS

Mr. Dr. F.H. Kistenkas  
Leerstoelgroep Bos- en  
Natuurbeleid, Wageningen  
Universiteit, Postbus 47,  
6700 AA Wageningen.  
fred.kistenkas@wur.nl

Foto Harry van Oosterhout,  
bvbeeld.nl

kernkwaliteiten (Gerritsen *et al.*, 2007). Ook voor het nog betrekkelijk nieuwe LOK-beleid geldt dus dat vooral wordt ingezet op zachte, met name planologische, sturingsinstrumenten en dat geen harde juridische sturing plaatsvindt.

### **Nationale Parken**

Nederland kent twintig Nationale Parken (NP). Elk park heeft een overlegorgaan waarin eigenaren, beheerders en bestuurders zijn vertegenwoordigd. In het overlegorgaan worden beheer, recreatieve en educatieve activiteiten, voorlichting en onderzoek afgestemd (communicatieve sturing). Elk NP krijgt een eenmalige bijdrage voor de realisatie van een bezoekerscentrum of andere informatievoorziening en een jaarlijkse bijdrage voor de extra kosten die samenhangen met de doelstellingen. Van financiële sturing is dus wel sprake, maar van juridische niet. Het ministerie wijst er juist met klem op dat de instelling van een NP geen juridische gevolgen met zich meebrengt.

### **Belvedere-beleid**

Ook het cultuurhistorische Belvedere-beleid kenmerkt zich door het ontbreken van juridische sturing. Er bestaat geen wettelijke erfgoedtoets waaraan bouwplannen onderworpen moeten worden alvorens toestemming verleend wordt. Wel is er een Belvedere-subsidieregeling (financiële sturing), zijn Belvedere-gebieden aangewezen op kaarten in de Nota Belvedere (OCW *et al.*, 1999) en verwijst de Nota Ruimte (VROM *et al.*, 2004) in de paragrafen over het landschapsbeleid naar cultuurhistorie en deze Belvedere-gebieden. Er zijn dus wel instrumenten van financiële en planologische sturing. Ook zou men van communicatieve sturing kunnen spreken omdat via een eigen website en de Kennisinfrastructuur Cultuurhistorie (KICH) wordt gewerkt aan draagvlak en bewustwording. Het Belvedere-beleid kent echter geen scherpe tanden in de vorm van een harde juridische sturing. De doorwerking naar gemeenten

en vooral ook de (vastgoed)markt laat dan ook te wensen over. Als het er op aan komt staat de cultuurhistorie, die immers niet afdwingbaar is, aan de zijlijn (Royal Haskoning, 2008). Het Belvedere-beleid mist een wettelijk verplichte erfgoedtoets ofwel cultuurwaardentoets zoals bijvoorbeeld het Europese natuurbeleid die wel heeft in de vorm van de habitattoets (Kistenkas, 2006).

### **Habitattoets**

De habitattoets voor de Europese natuurgebieden van het Natura 2000 netwerk kenmerkt zich door een streng *nee, tenzij* regime. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000 gebied, maar wel significante gevolgen kan hebben voor dat gebied, moet wettelijk een passende beoordeling van de effecten worden gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 gebied. Indien het plan of project ondanks een negatieve beoordeling, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen (de alternatieventoets) en om dwingende redenen van groot openbaar belang, toch moet worden gerealiseerd, dienen er compenserende maatregelen genomen te worden. Men vergelijk de wettelijke habitattoets van art. 6 van de Habitatrictlijn en art. 19d tot 19i van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw). Bij de habitattoets van art. 19d ev. Nbw kan men dus vijf verplichte stappen onderscheiden: significante gevolgen, passende beoordeling, alternatieventoets, dwingende redenen van groot openbaar belang en ten slotte compensatie. Bij een kans op een significant negatief gevolg zal er dus een vergunningaanvraag moeten volgen via passende beoordeling en ADC-toets: alternatieventoets, dwingende redenen en compensatie.

### **Ecologische Hoofdstructuur**

Ook de EHS kent een *nee, tenzij* afwegingskader met als hoofdelementen: een verbod, tenzij er geen alternatieven

zijn, er sprake is van groot openbaar belang en compensatie plaatsvindt. Toch is er een belangrijk verschil met de habitattoets: er is geen wettelijk toetsingsvereiste. De EHS zou volgens de planhiërarchieke werking van de WRO doorwerking moeten krijgen in de ruimtelijke plannen van provincie (streekplan) en gemeente (bestemmingsplan). Dit komt dus primair neer op planologische en niet op juridische sturing. Wel geldt een bestemmingsplan als een algemeen verbindend voorschrift en het heeft daarmee een wettelijke status en een voor ieder verbindende werking. Wordt een EHS gebied uiteindelijk dus in het bestemmingsplan verankerd met het daarbij behorende *nee, tenzij* afwegingskader, dan heeft dat weer wel juridische binding. De indruk bestaat echter dat nog maar heel weinig gebieden met bestemming “natuur” ook daadwerkelijk in een vigerend bestemmingsplan zijn gearceerd als “EHS natuur”, waarop expliciet het *nee, tenzij* regime van toepassing is. Dat betekent in de bestuurspraktijk dat de EHS een vrijblijvend karakter draagt en bouwvergunningen in beginsel zonder veel problemen kunnen worden verleend. De beschermende werking van dit beleidscon-

cept is uiteindelijk zeer gering. Bij de rechter kan men, wanneer het bestemmingsplan of een andere wet er niet naar verwijst, geen rechtstreeks beroep doen op dit *nee, tenzij* regime (Kistenkas & Kuindersma, 2008).

### **Boswet**

De Boswet kent drie instrumenten: melding van velling bij de minister van LNV (art. 2); herplantplicht bij velling (art. 3) en het kapverbod van de minister van LNV of OCW (art. 13). Meldings- en herplantplicht gelden alleen met betrekking tot velling, dus niet voor dunning. Volgens art. 3 moet binnen drie jaar na velling tot herplant zijn overgegaan volgens juridisch bindende regels bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur. Met deze dwingende juridische sturing lijkt de Boswet met zijn kapverbod een goedwerkend middel om het bosareaal in Nederland in stand te houden (Geerdes & Schrijvers, 2008).

### **Natuurschoonwet**

De Natuurschoonwet 1928 (Nsw) is eigenlijk een belastingwet. De wet voorziet in fiscale tegemoetkomingen aan landgoedeigenaren als zij hun landgoed in stand houden

## **Natuurbalans over natuur- en landschapsbeleid**

De Natuurbalans 2003 (RIVM, 2003) is uiterst kritisch over de beleidsprestaties van Belvedere en spreekt van weinig zichtbare effecten (p. 91), niet optimale doorwerking (p. 87) en ontbrekend beschermingsregime (p. 87). Het specifieke en generieke landschapsbeleid moet het in de Natuurbalans van 2007 (MNP, 2007) ontgelden: bescherming van kernkwaliteiten is nog ver weg (p. 66) en de basiskwaliteit (LOK-beleid) wordt niet gegarandeerd (p. 61). Een kernkwaliteit als extreme openheid blijkt in de bestuurspraktijk rond het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland onvoldoende bescherming te beiden tegen bouwplannen van de gemeente Amersfoort (p. 77). Over de EHS is met name de Natuurbalans 2006 (MNP, 2006) weer kritisch, vooral over de forse vertraging (p. 92).

Over het natuurbeschermingsrecht van Natura 2000 worden in toenemende mate positieve dingen gemeld. De Natuurbalans 2006 (MNP, 2006) stelt vast dat dit natuurbeschermingsrecht steeds meer een vast en geïntegreerd onderdeel wordt van het ruimtelijke ordeningsrecht (p. 112). Ook anderen signaleren die ontwikkeling. Meer bouwplannen worden aangepast in verband met de habitattoets (Backes *et al.*, 2007) en uit jurisprudentieonderzoek blijkt dat het aantal projecten dat niet door kan gaan gestaag gedaald is de afgelopen jaren. Initiatiefnemers en vergunningverleners zijn kennelijk vertrouwd geraakt met en houden zich aan de onderzoeksplicht uit de habitattoets (Kistenkas & Kuindersma, 2008).

en daarmee natuurschoon bevorderen. Om in aanmerking te komen voor deze fiscaalrechtelijke vrijstellingen dient het landgoed aan bepaalde voorwaarden te voldoen die zijn opgenomen in het Rangschikkingsbesluit, een algemene maatregel van bestuur ter nadere invulling van de Nsw. Alleen ‘gerangschikte’ landgoederen zijn dus Nsw-landgoederen en komen voor de belastingvrijstellingen in aanmerking. De Nsw is oud, maar nog steeds springlevend (Landwerk, 2007).

### Juridisch deficit

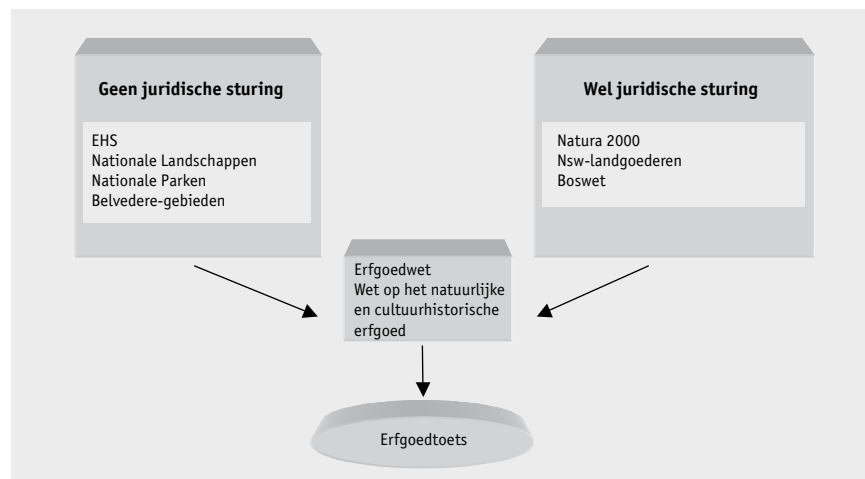
De Nbw-vergunning bij Natura 2000 is met de habitattoets een hard juridisch sturingsinstrument. Ook de Boswet en de Natuurschoonwet kennen juridische sturing in de vorm van respectievelijk het wettelijk kapverbod en de rangschikkingsvereisten. Andere delen van het natuurbeleid zoals het EHS-, Nationale Parken-, het specifieke en generieke landschapsbeleid en het Belvedere-erfgoedbeleid kennen deze sturing niet. Er zijn zakken met geld, er wordt aangedrongen op streekplannen of andere niet-bindende plannen, er wordt ook nog wat aan communicatieve sturing gedaan,

maar naast dit stimulerende beleid is er geen dwingend beleid in de vorm van een wettelijke toetsing.

Opvallend is dat in de Natuurbalans van de afgelopen jaren (RIVM, 2003; MNP, 2006; MNP, 2007) juist de prestaties van EHS-, Nationale Parken-, landschaps- en Belvedere-beleid als tegenvallend worden gekenschetst (zie kader). Het oordeel over het Natura 2000 netwerk, de Boswet en Nsw landgoederen is veel milder. Het zou mij niet verbazen als dat te maken heeft met de zweep die wellicht niet altijd gebruikt hoeft te worden, maar waarvan alleen al de aanwezigheid genoeg kan zijn om het stimulerend beleid een steuntje in de rug te geven.

Was er de laatste tijd sprake van een verschuiving van *government* – met veel juridische sturing: *command and control* – naar *governance*, thans moeten we misschien de omgekeerde beweging in overweging durven nemen met als einddoel weer meer dwingend beleid naast stimulerende beleidsarrangementen. *Governmental governance* zouden we dat kunnen noemen: de aanvulling van de zachte sturing van de *governance*. Begrijp me goed. Ik wil geen afscheid nemen van de Nederlandse overlegcultuur. Ik pleit er slechts voor om daarnaast ook iets meer juridische afdwingbaarheid in te kunnen zetten. Het gaat om de complementaire combinatie (Gunningham et al., 1998).

**Figuur 1** Een nieuwe erfgoedwet zou het natuur- en landschapsbeleid eindelijk van een dwingende wettelijke toets kunnen voorzien.



### Nieuwe wetgeving?

Het juridisch deficit bij Belvedere-, landschaps-, EHS- en Nationale Parken-beleid zou met de komst van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) telkens ad hoc op te lossen zijn, als provincies dwingende instrumenten zouden inzetten: het inpassingsplan (om bijvoorbeeld de provinciale EHS bindend te regelen of een robuuste verbindingzone), het projectbesluit, een incidentele aanwijzing aan gemeenten en de provinciale ruimtelijke verordening (met bijvoorbeeld kernkwaliteiten voor Nationale Landschappen). Het probleem is echter dat provincies niet verplicht zijn om



deze instrumenten in te zetten (Kistenkas, 2007) en dat ze ook niet staan te springen om dat te doen (Kamphorst *et al.*, 2008). Dat is volgens mij de achilleshiel van deze Wro: als de provincie de mooie, interessante en juridisch dwingende instrumenten voor provinciale regievoering niet wil inzetten dan blijven we toch hangen in het *ancien regime* van de oude WRO en de zachte sturing.

Misschien moeten we gaan denken aan een algemene erfgoedwet voor zowel natuur als cultuur, die ook rechtsbescherming geeft aan de 'zachte' natuurgebieden en landschappen. De habitattoets kan als voorbeeld dienen voor een breder toepasbare *erfgoedtoets* (erfgoed in ruime zin, zoals in het Engelse *heritage*), die niet alleen voor natuur maar ook voor cultuurwaarden geldt. De habitattoets is mijns inziens een universele juridische toets, die met instandhoudingsdoelstellingen, significante effecten en het zoeken naar alternatieven ook toepasbaar is op landschap en cultureel erfgoed. Nodig zijn dan instandhoudingsdoelstellingen voor EHS-gebieden, Nationale Landschappen,

Nationale Parken en Belvedere-gebieden. De habitattoets begint immers met een onderzoek naar significante gevolgen van het voorgenomen (bouw)plan voor de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied, waarna eventueel de ADC-toets volgt. Men zou de Nbw kunnen uitbouwen tot een bredere wet voor het natuurlijk en cultureel erfgoed. Zo'n erfgoedwet met een dwingend toetsingsmoment lost in één klap het juridisch deficit op. EHS, Nationale Parken en Nationale Landschappen vinden eindelijk die rechtsbescherming die ze nu niet hebben. Hetzelfde geldt voor Belvedere-gebieden. Cultuurcompensatie zal misschien niet altijd verplicht zijn, maar zou op zijn minst overwogen moeten worden.

We maken dan meteen ook een integratieslag. Sectorale beleidsvelden als EHS, Nationale Landschappen, Belvedere, Nationale Parken, Natura 2000 – cultuur- en natuurwaarden – komen samen in één integrale wet waarin ook de Nsw, Boswet en Nbw kunnen opgaan (zie figuur 1). Dat zou goed aansluiten bij deregulerings- en integratietrends.

## Literatuur

- Backes, Ch.W., P.C. Gilhuis & N.S.J. Koeman, 2006.** Milieurecht, Deventer, p. 16 e.v.
- Backes, Ch.W., M.J. Bogaardt, T. Nijmeijer & J. Vader, 2007.** De habitattoets getoetst. Den Haag. LEI.
- Geerdes, B. & M. Schrijvers, 2008.** Van bos naar hei. Vakblad Natuur Bos Landschap 5: 10-12.
- Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit, 2007.** Landschap ontwikkelen met kwaliteit. WOT-rapport 37. Wageningen.
- Glasbergen, P., 1994.** Milieubeleid. Den Haag.
- Gunningham, N., P. Grabosky & D. Sinclair, 1998.** Smart regulation. Designing environmental policy. Oxford.
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten, 2008.** Nieuwe Wro: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voor het landelijk gebied. Wageningen. WOT NM.
- Kistenkas, F.H., 2007.** Landschap en natuur onder de nieuwe Wro. Landschap 24/3: 137-145.
- Kistenkas, F.H., 2006.** Juridische hardheid en cultuurhistorisch beleid. Openbaar Bestuur 16: 19-21.
- Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma, 2008.** Jurisprudentiemonitor natuur 2005-2007. Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur. Wageningen.
- Landwerk, 2007.** Nieuwe landgoederen. Landwerk 6: 24-29.
- MNP, 2006.** Natuurbalans 2006. Bilthoven.
- MNP, 2007.** Natuurbalans 2007. Bilthoven.
- OCW, LNV, VROM & VenW, 1999.** Nota Belvedere. Den Haag. VNG uitgeverij.
- RIVM, 2003.** Natuurbalans 2003. Bilthoven.
- Royal Haskoning, 2008.** Evaluatie Belvedere. Op na(ar) 2009, in voorbereiding.
- VROM, LNV, VenW & EZ, 2004.** Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.