

# Anticiperend landschapsbeleid

*Deel 1 : Drijvende krachten*

J. A. Klijn  
F. R. Veeneklaas



# **Anticiperend landschapsbeleid**

## **Deel 1 Drijvende krachten**

# Anticiperend landschapsbeleid

## Deel 1 Drijvende krachten

J. A. Klijn  
F. R. Veeneklaas

alterra rapport nr. 1557  
issn nr. 1566-7197

Alterra, Wageningen  
2007



ALTERRA

WAGENINGEN UR

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Doel en werkwijze</b>	<b>13</b>
1.1 Het probleem	13
1.2 Ons doel	16
1.3 Werkwijze	17
1.4 Leeswijzer	18
1.5 De serie	19
<b>2 Context en effectiviteit van het landschapsbeleid</b>	<b>21</b>
<b>3 Drijvende krachten in relatie tot landschap</b>	<b>28</b>
3.1 Over oorzaak en gevolg	28
3.2 Nederlandse landschappen in vogelvlucht; verschillen in veranderlijkheid	35
<b>4 Drijvende krachten in verleden, heden en toekomst: een overzicht</b>	<b>40</b>
4.1 De landbouw	41
4.2 Waterbeheer	47
4.3 Verstedelijking en infrastructuur	56
4.4 Bos en natuur	61
4.5 Delfstof- en energiewinning	66
4.6 Gebruik, beleving en waardering	70
<b>5 Een anticiperend landschapsbeleid: de praktijk</b>	<b>75</b>
5.1 Het bestuurlijke decor	75
5.2 Praktische tips	76
<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>81</b>
<b>Verantwoording</b>	<b>85</b>
<b>Colofon</b>	<b>86</b>
<b>Illustratieverantwoording</b>	<b>87</b>



## Samenvatting

### Landschap als resultante

Het Nederlandse landschap is een resultante van een eeuwenlange wisselwerking tussen de fysieke wereld en menselijk ingrijpen. Analytisch gezien bevindt landschap zich vrijwel steeds aan het *receiving end* van de ketens van fysieke processen en het menselijk handelen. Daarmee willen we zeggen dat landschapsvorming afhankelijk en tevens expressie is van een reeks autonome (fysieke én antropogene) krachten en van beleidsgestuurde ontwikkelingen in andere beleidssectoren. Dit is eigenlijk al te illustreren aan het feit dat de landschapswaarden die we nu zo koesteren, in het verleden in vrijwel alle gevallen zijn ontstaan als onbedoelde neveneffecten. Toeval, kortzichtigheid, onwetendheid, politieke opportuniteit en meer van dit soort moeilijk te voorspellen - laat staan te regisseren - factoren, hebben vaak een beslissende invloed gehad op het uiteindelijke resultaat. De Oostvaardersplassen zijn hiervan het klassieke voorbeeld in positieve zin; maar er zijn ook landschapseffecten van goedbedoeld milieubeleid met een negatieve uitwerking, zoals de vele geluidswallen en -schermen.

### Landschapsbeleid in enge zin

De overheid houdt zich niet afzijdig en heeft (i.c. LNV als penvoerend en/of primair verantwoordelijk ministerie) beleidsdoelstellingen met betrekking tot landschap geformuleerd, neergelegd in de doelstellingen behoud en ontwikkeling van kernkwaliteiten (in de Nationale Landschappen) en basis-kwaliteiten (overall). De direct op behoud en herstel van landschapswaliteiten gerichte interventies van de overheid - LNV, VROM, V&W, lagere overheden - zijn, gehouden tegen de intenties, beperkt in omvang en effectiviteit. Gunstige uitzonderingen daargelaten natuurlijk.

### Oorzaak en gevolg

De afhankelijkheid van andere ontwikkelingen - of zij nu autonoom dan wel beleidsmatig zijn geïnduceerd - maakt dat het landschapsbeleid gediend is met inzicht in de drijvende krachten als zodanig, de ruimtelijke gevolgen daarvan en ten slotte hun impact op het landschap. Een dergelijk inzicht

kan zowel de mogelijkheid bieden onvermoede kansen te benutten, als vroegtijdig bij te sturen om voor landschapswaarden kwalijke gevolgen te keren of te verzachten.

Bij de werking van de drijvende krachten achter landschapsverandering is het belangrijk te realiseren dat

- a invloeden van drijvende krachten getrapd via oorzaak-gevolg-ketens op het landschap inwerken;
- b de werkelijke wereld altijd onderhevig is aan meerdere drijvende krachten tegelijk, die elkaar soms versterken, dan weer afremmen;
- c het niet alleen maar eenrichtingsverkeer is van onafhankelijk/dominant naar afhankelijk/ondergeschikt, maar dat ook het omgekeerde kan spelen, dus landschap sturend ten aanzien van bijvoorbeeld ruimtegebruik; en ten slotte
- d dat de inwerking van die krachten op het landschap zijn eigen dynamiek heeft. Zo zijn er verschijnselen van olievlekwerking of aanzuigende werking te onderkennen. Dit, onder meer, bepaalt de mate van onomkeerbaarheid.

### **Drijvende krachten in verleden, heden en toekomst**

Het grootste deel van dit boek - de hoofdstukken 3 en 4 - is gewijd aan een overzicht van de drijvende krachten en hun impact op het landschap. Allereerst in generieke zin, daarna behandeld per thema. Aan de orde komen:

- landbouw;
- waterbeheer;
- verstedelijking en infrastructuur;
- bos en natuur;
- delfstof- en energiewinning; en
- gebruik, beleving en maatschappelijke waardering.

Het is noodzakelijkerwijs een complex verhaal dat echter toch zo beknopt mogelijk is gehouden. We hebben dat gedaan door de historische of toekomstige ontwikkeling alleen summier aan te duiden (ervan uitgaande dat de lezer aan een half woord genoeg heeft) en ons te concentreren op de landschappelijke impact en de relevantie voor de toekomst. Wel is ruime aandacht voor het overheidsbeleid ter zake. Aangegeven wordt welke rol de overheid heeft gespeeld, als initiator, afremmer of bijstuurder.

### **Het rijksbeleid met betrekking tot landschap**

Landschap is een collectief goed. Dit impliceert dat de appreciatie van burgers voor dit goed moeilijk via markten tot uitdrukking kan worden gebracht. Dit rechtvaardigt overheidsbemoediging. Daarmee is het van belang geworden welke rol de overheid zich aanmeet op het dossier landschap, en welke rol zij daadwerkelijk speelt. De overheid is immers door allerlei initiatieven en zeker door de rol van toezichthouder op nieuw ruimtegebruik zelf een van de belangrijkste drijvende krachten van landschap, en dat heeft veel meer om het lijf dan het specifieke landschapsbeleid en het daaraan verbonden instrumentarium.

De positie van de rijksoverheid wordt in twee richtingen beïnvloed (sommigen zeggen: verzwakt). Ten eerste is er de groeiende invloed van EU beleid en Europese wet- en regelgeving. Naast formele regels, wordt ook meer en meer de verantwoordelijkheid van Nederland in internationaal perspectief gevraagd, bijvoorbeeld de bescherming van internationaal bijzondere landschappen. Tegelijkertijd wordt veel op het terrein van het landschapsbeleid en de uitvoering ervan gedelegeerd naar lagere overheden. Dit vraagt van het rijk het helder aangeven van (nationale) criteria, waar het gaat om bovenlokale en bovenregionale belangen en verantwoordelijkheden en het aangeven wat des rijks is en wat niet.

Tezelfdertijd maakt de rijksoverheid, en dan met name LNV, het zich niet makkelijk door een gewijzigd sturingsmodel aan te hangen, samen te vatten in het motto: 'Van zorgen voor..., naar zorgen dat...'. Er wordt steeds sterker ingezet op participatie van meerdere belangengroepen in ideeontwikkeling, in streekgericht maatwerk, en voor de uitvoering wordt gezocht naar cofinanciering door derden. LNV stelt zich daarbij in steeds sterkere mate als faciliterende partij op, in contrast met de klassieke sturende, of toch op z'n minst regisserende rol. Rijksinstanties - niet alleen LNV - hebben vaak moeite met hun gewijzigde rol, soms merkbaar in te grote terughoudendheid, zelfs op die terreinen die typisch des rijks zijn.

De verschuivingen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben zeker de belofte van beter maatwerk en grotere betrokkenheid. Maar zij dragen tevens de gevaren in zich van een ongelukkige prioritering, gebrek aan bovenlokale of bovenregionale samenhang en het

feit dat gebrek aan professionaliteit en korte termijnbelangen, mede door gebrek aan kennis, hun tol eisen. Gezien de verschuiving van zwaartepunten naar lagere overheden en derden is kennisoverdracht daarom van groot belang. Hier ligt een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Zoals bij een estafeteloop de overdracht van een stokje wel eens mis kan gaan, kan dat ook in bestuurlijke hervormingen. Een verloren hardloophwedstrijd is echter minder schadelijk dan een onomkeerbaar verlies aan landschapswaarden.

Wat valt er, tegen de achtergrond van de hierboven aangeduide bestuurlijke ontwikkelingen en in het licht van de eigenaardigheden van het landschapsbeleid, nu aan conclusies te trekken voor het handelen in de praktijk?

### **Naar een proactievere rol en een lange termijnblik**

Regeren is onder andere vooruitzien. Een betekenisvolle bijdrage aan behoud, herstel en wenselijke ontwikkeling van landschapswaarden is vooral een kwestie van op tijd zien wat er te gebeuren staat, daarvan de consequenties onderkennen en tijdig pogen kansen te pakken en dreigingen af te wenden. Dit boek geeft een *tour d'horizon* langs vermoedelijk relevante ontwikkelingen met landschapsimpact. Vastgesteld kan worden dat die deels werkelijk autonoom van karakter zijn, dus niet of amper te beïnvloeden, maar in veel gevallen juist wel beïnvloedbaar. De constatering is overigens wel dat het om zaken gaat waar anderen - andere beleidssectoren, andere bestuurslagen, andere actoren - meer zeggenschap hebben. Het vroeg onderkennen en het erkennen van de rol van die anderen in de besluitvorming helpt in het vaststellen van de eigen agenda en het bepalen van de strategie bij overleg en samenwerking, alsmede bij het gericht en tijdig overbrengen van het eigen verhaal.

### **De taal van anderen**

Er zijn altijd en overal maatschappelijke ontwikkelingen gaande, waarvan de motoren economisch, demografisch, sociaal-cultureel, technologisch of wat dan ook van aard zijn. De argumentatie is dus ook in dat vocabulaire gevat, de waardeoordelen stoelen op andere zaken dan landschapswali-

teit, bijvoorbeeld veiligheid of economisch profijt. Het is altijd wenselijk om de belangen en motieven van anderen te kennen en om de rol en betekenis van het landschap ook tegen die achtergrond en soms in die termen duidelijk te maken. Met name economische argumenten kunnen behulpzaam zijn om de wenselijkheid of inpasbaarheid van landschapsdoelen in uit te drukken. Kortom, probeer ook de taal van anderen te begrijpen en zelf te hanteren. Ook aan het omgekeerde kan meer gedaan worden. Andere maatschappelijke partijen, andere departementen kunnen 'bijgepraat' worden over de aard en betekenis van landschapswaarden en hun rol daarbij. Zoals het denken en handelen over duurzaamheid formeel en informeel geïnternaliseerd lijkt te worden in alle departementen, bestuurslagen en het bedrijfsleven, is iets soortgelijks denkbaar waar het landschapskwaliteiten betreft.

En, waar de Belastingdienst moet erkennen "leuker kunnen we het niet maken", heeft het landschapsbeleid altijd nog de troef dat het dat wél kan.

### **Het inzetten van kennis en ontwerpen**

In dit boek, en in navolgende katernen, is uitgebreid aandacht gegeven aan de thema's die voor de komende decennia waarschijnlijk van landschappelijk belang zullen zijn. Voor een deel is kennisontwikkeling al gebeurd, deels lopen er diverse onderzoeksprogramma's. Het is zaak daarvan de landschappelijke dimensies beter in beeld te krijgen en vooral om die met betrokkenen te communiceren. Kern is om mensen bewust te maken van kansen en bedreigingen via een *early warning* en een *early alert* systeem.

Hierbij kunnen ontwerpen een belangrijke ondersteunende rol vervullen. Zij kunnen dienen als verbaal en visueel discussiemedium: waar gaat het eigenlijk over en welke alternatieve opties zijn er? Ontwerpen zijn bij uitstek geschikt om in te zetten als eerste globale toets van de impact van ingrepen of ontwikkelingen op het landschap. Met de inzet van mogelijke nieuwe technologieën, in de vormgeving en door ruimtelijke rangschikking, kunnen ontwerpen juist in de zoekfase van nut zijn. Zij genereren alternatieven en inspireren betrokkenen om op meerbelovende paden verder te gaan. Alternatieve ontwerpen kunnen op diverse pro's en contra's worden

beoordeeld en onderling gewogen. In die beoordelingsfase van alternatieven hoeven niet alle effecten in cijfers en een cijfermatige eindscore te worden uitgedrukt. Eén ding is immers wel duidelijk: landschapswaarden zijn dermate gelaagd, complex en subjectief in appreciatie of gewicht dat een objectieve kwantificering van al die waarden bij afweging en besluitvorming haalbaar noch zinnig is. Bewustwording, het tonen van effecten en het aangeven van alternatieven in bestemming, inrichting en beheer zijn veel wezenlijker bijdragen aan een discussie waar de politiek het primaat heeft.

Dit boek is bedoeld als eerste deel in een serie. Het ligt in de bedoeling dit eerste deel te laten volgen door boekjes ('katernen') met geselecteerde onderwerpen van toekomstverkenning. Thans wordt gewerkt aan twee onderwerpen: klimaatverandering en klimaatbeleid, en demografie.

# 1 Doel en werkwijze

## 1.1 Het probleem

Het Nederlandse landschap is een resultante van een eeuwenlange wisselwerking tussen de fysieke wereld en menselijk ingrijpen. Analytisch gezien bevindt landschap zich vrijwel steeds aan het *receiving end* van de ketens van fysieke processen en het menselijk handelen. Daarmee willen we zeggen dat landschapsvorming afhankelijk en tevens expressie is van een reeks autonome (fysieke én antropogene) krachten en van beleidsgestuurde ontwikkelingen in andere beleidssectoren. Het landschap ondergaat daarmee een veelheid aan invloeden, waarvan vele leiden tot verlies en vervlakking. De direct op behoud en herstel van landschapskwaliteiten gerichte interventies van de overheid - LNV, VROM, V&W, lagere overheden - zijn, gehouden tegen de intenties, beperkt in omvang en effectiviteit. Gunstige uitzonderingen daargelaten natuurlijk. Opvolgende Natuurbalansen (RIVM/WUR) geven daarvan steeds verslag.

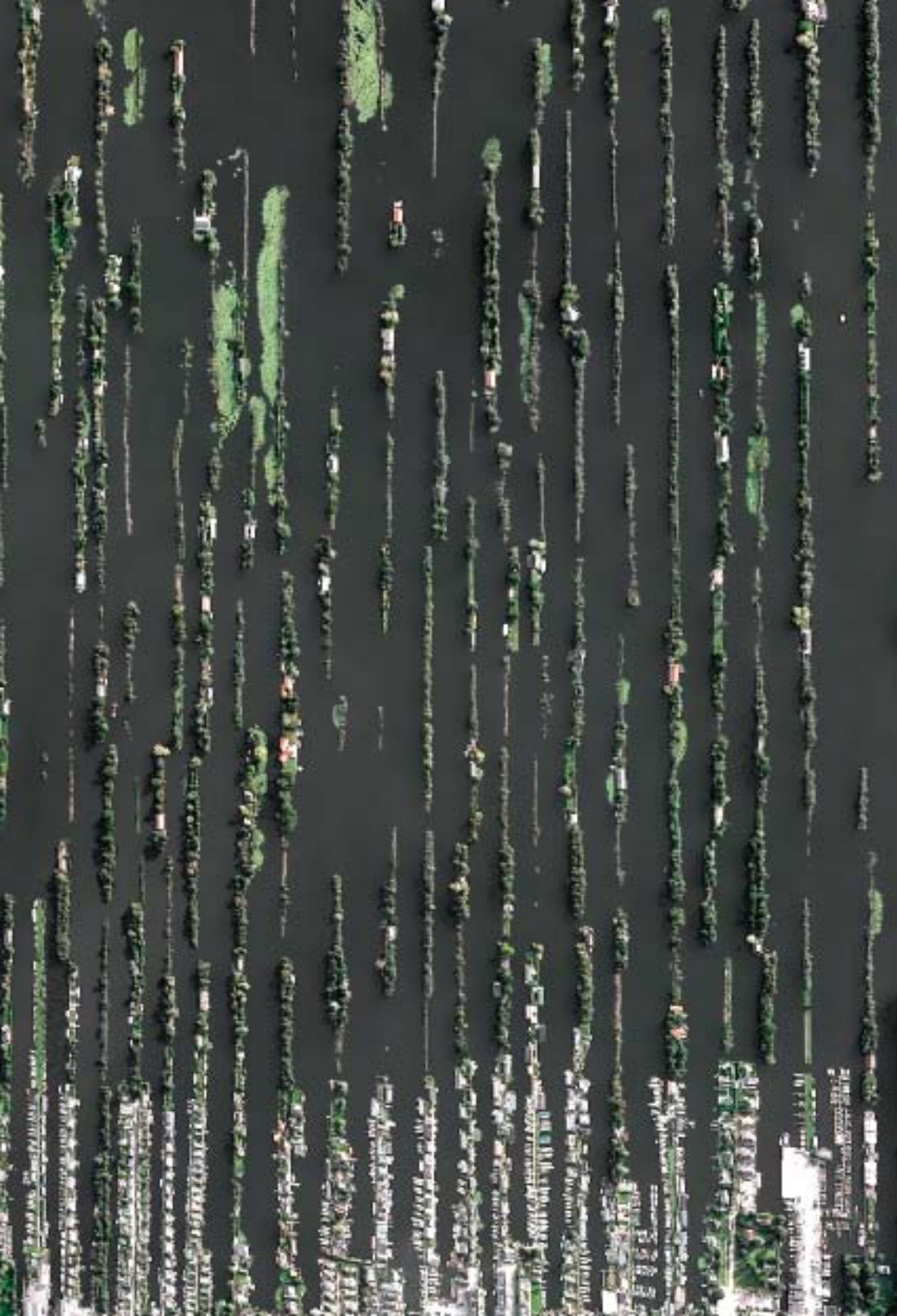
De overheid houdt zich niet afzijdig en heeft (i.c. LNV als penvoerend en/of primair verantwoordelijk ministerie) beleidsdoelstellingen met betrekking tot landschap geformuleerd, neergelegd in de doelstellingen behoud en ontwikkeling van kernkwaliteiten (in de Nationale Landschappen) en basiskwaliteiten (overal). Landschapskwaliteit wordt daarbij afgemeten aan

- de functionele inrichting van het landschap: de 'bruikbaarheid';
- behoud en ontwikkeling van identiteit, verscheidenheid en beleving van het landschap;

Dit is nader gespecificeerd in een viertal 'kernkwaliteiten':

- Natuurlijke kwaliteit: bodem, water, reliëf, aardkunde, flora en fauna;
- Culturele kwaliteit: cultuurhistorie, culturele vernieuwing en architectonische vormgeving;
- Gebruikskwaliteit: (recreatieve) toegankelijkheid, bereikbaarheid, meervoudig ruimtegebruik;
- Belevingskwaliteit: ruimtelijke afwisseling, informatiewaarde, contrast met de stad, groen karakter, rust, ruimte, stilte en donkerte.





'Kwaliteiten' zoals hier aangeduid kunnen worden gelezen als beleidsmatige operationalisering van het oudere en brede begrip 'landschapswaarden'.

Bij landschap gaat het, zoals eerder gesteld, in de regel om onbedoelde gevolgen van autonome ontwikkelingen en beleid op andere terreinen. Dit is eigenlijk al te illustreren aan het feit dat de landschapswaarden die we nu zo koesteren, in het verleden in vrijwel alle gevallen zijn ontstaan als onbedoelde neveneffecten<sup>1</sup>. Toeval, kortzichtigheid, onwetendheid, politieke opportuniteit en meer van dit soort moeilijk te voorspellen - laat staan te regisseren - factoren, hebben vaak een beslissende invloed gehad op het uiteindelijk resultaat. De Oostvaarderplassen zijn hiervan het klassieke voorbeeld in positieve zin; maar er zijn ook landschapseffecten van goedbedoeld milieubeleid met een negatieve uitwerking, zoals de vele geluidswallen en -schermen.

De afhankelijkheid van andere ontwikkelingen - of zij nu autonoom zijn dan wel beleidsmatig zijn geïnduceerd - maakt dat het landschapsbeleid gediend is met inzicht in de drijvende krachten als zodanig, de ruimtelijke gevolgen daarvan en tenslotte hun impact op het landschap. Een dergelijk inzicht kan zowel de mogelijkheid bieden onvermoede kansen te benutten, als vroegtijdig bij te sturen om voor landschapswaarden kwalijke gevolgen te keren of te verzachten.

Dit betekent dat behoefte is aan een

*analyse van trends, inclusief achterliggende drijvende krachten, met belangrijke (ruimtelijke) gevolgen en hun weerslag op de aan het landschap toegekende kwaliteiten, gevolgd door een inschatting hoe robuust of zwak het landschapsbeleid terzake is en waar het te verbeteren is.*

Kort gezegd: een beleidsgerichte Landschap Impact Analyse - LIA.

---

<sup>1</sup> Een van de weinige uitzonderingen zijn landgoederen. Daar is opzettelijk door ontwerp, inrichting en beheer gestreefd naar landschapsschoon.

## 1.2 Ons doel

Het *directe doel* van de studie is tweeledig

- 1 Een algemeen bruikbare methode ontwikkelen om systematisch en navolgbaar de stappen van trend -> ruimtelijke gevolgen -> landschapskwaliteiten te zetten. En dit op zo'n manier dat deze toepasbaar is voor trends op zeer uiteenlopende terreinen. De opgave is om die ontwikkelingen te selecteren waarvan verwacht mag worden dat zij een sterke repercussies hebben en zullen hebben op landschappelijke waarden. Behalve verbeeldingskracht en logisch redeneren, is het verleden een belangrijke bron van kennis en ervaring omtrent de werking van processen en interacties. Vandaar ook dat in dit eerste deel van de serie de drijvende krachten achter landschapsveranderingen vrij uitvoerig worden beschreven. We hebben dat gedaan voor het verleden, met de nadruk op de laatste 50-100 jaar, en tevens aangegeven wat voor de komende decennia te verwachten is. Ook is aangeduid waar en hoe strategisch handelen vanuit het rijksbeleid kan worden versterkt. Deze vogelvluchtbenadering vormt de inhoud van deel 1.
- 2 Deze methode meer in detail toe te passen op ontwikkelingen op verschillende deelreinen om te zien of het werkt, dat wil zeggen of er tot (beleids)relevante uitspraken kan worden gekomen. Hierbij is de hamvraag: kan een (maatschappelijke) trend op geloofwaardige wijze worden vertaald naar de consequenties voor landschapswaarden? Deze thematische toekomstverkenningen worden apart gepubliceerd. Wanneer deze werkwijze eenmaal is beproefd, kunnen nieuwe deelverkenningen worden toegevoegd, of bestaande worden geactualiseerd, al naar gelang omstandigheden of behoefte.

Het achterliggende doel van dit alles is om de overheid in het algemeen, en LNV in het bijzonder, in staat te stellen tijdig in te spelen op kansen die bepaalde ontwikkelingen bieden dan wel beleid te voeren om bedreigingen die uit die ontwikkelingen voortvloeien te keren (of te mitigeren). Kernwoord is dus *anticipatie*. Anders gezegd, doel is het ontwikkelen van een *early*

*warning system* voor bedreigingen van landschappelijke kwaliteiten en een *early alert system* voor het onderkennen van kansen met betrekking tot deze kwaliteiten.

## 1.3 Werkwijze

Het project richt zich op lange termijn ontwikkelingen. Om de gedachten te bepalen: de komende 25 jaar.

Het gaat ons om mogelijke ontwikkelingen. De toekomst is voor ieder onbekend. Discussies over de plausibiliteit van bepaalde trends zullen we zoveel mogelijk vermijden, omdat dit niet de kern van het onderzoek vormt. Trends worden primair geselecteerd op hun potentieel effect op landschap, minder op hun waarschijnlijkheid. Wel sluiten we zoveel mogelijk aan bij erkende en breed onderschreven toekomstverkenningen van kennisinstellingen zoals, in Nederland, het CBS (voor bevolkingsprognoses), het CPB, het Ruimtelijk Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau, Wageningen UR, de WRR of het Sociaal Cultureel Planbureau en, internationaal bijvoorbeeld het International Panel for Climate Change - IPCC of de OECD. Deze instanties werken veelal met een scenariomethodiek, daarbij vaak een viertal onderling contrasterende scenario's hanterend. Deze stoelen op uiteenlopende wereldbeelden c.q. *story-lines*, die met opzet wat uitmiddelpuntig zijn gekozen om - in het beleidsjargon - de 'hoeken van het speelveld af te bakenen'. De verwachting is dat de toekomst zich binnen de lijnen van het speelveld zal afwikkelen, een veronderstelling die er wel eens naast blijkt te zitten, maar er is geen betere.

We werken niet met zulke omvattende scenario's, die in een aantal alternatieve toekomstbeelden zijn uitgesplitst, zoals bijvoorbeeld in de Natuurverkenningen of in de lange-termijn verkenningen van het CPB. Dit biedt ons inziens weinig meerwaarde voor de projectdoelstelling, terwijl zij wel een last zijn. Door dat wel te doen lopen we enerzijds het gevaar een overmaat aan voor ons niet relevante uitspraken over de toekomst met ons mee te moeten torsen, en anderzijds juist voor ons doel interessante onderdelen te missen. Wel kunnen we ten opzichte van een (door

anderen geclaimde) meest waarschijnlijke ontwikkeling, werken met varianten die zeer onzeker c.q. omstreden zijn (bijv. *worst case*-varianten). Bij klimaatverandering kan men in dit verband bijvoorbeeld denken aan het vaker optreden van extreme weersituaties, en bij demografie aan de migratiestromen waarvan bekend is dat die zich moeilijk laten voorspellen. De voorkeur voor de keuze van varianten (in plaats van alternatieve volledige scenario's) komt voort uit onze wens te kunnen selecteren op voor het landschap belangrijke onderdelen.

Ten slotte nog dit. Gekozen zal worden voor trends die een sterke mate van inertie en persistentie hebben en zich daardoor redelijk goed laten extrapoleren over een langere termijn. Grillige, sterk aan mode of conjunctuur onderworpen ontwikkelingen blijven buiten beschouwing. En, als allerlaatste opmerking, we hebben geput uit langjarige ervaring in beleidsgericht onderzoek en dus op een immense hoeveelheid kennis uit de literatuur. Om het verhaal niet teveel te belasten met talloze verwijzingen, zijn we daarin spaarzaam geweest.

## 1.4 Leeswijzer

In het hierna volgende hoofdstuk staat het *landschapsbeleid* centraal, zoals dat in Nederland is gevoerd en in de voorzienbare toekomst gevoerd gaat worden. Dit beleid wordt geanalyseerd vanuit zijn intrinsieke eigenaardigheden (die te maken hebben met het moeilijk grijpbare begrip 'landschap') en vanuit de maatschappelijke context waarin het zich beweegt. Dit is van belang omdat we aan het eind van deze hele exercitie uiteindelijk weer bij het *landschapsbeleid*, en de aangrijpingspunten daarvoor, willen uitkomen.

De daarop volgende hoofdstukken (3 en 4) gaan over de drijvende krachten achter *landschapsverandering*, allereerst in generieke zin, daarna behandeld per thema. Het is noodzakelijkerwijs een complex verhaal dat echter toch zo beknopt mogelijk is gehouden. We hebben dat gedaan door de historische of toekomstige ontwikkeling alleen summier aan te duiden (ervan uitgaande dat de lezer aan een half woord genoeg heeft) en ons

te concentreren op de landschappelijke impact en de relevantie voor de toekomst. Wel is - ook hier - ruime aandacht voor het overheidsbeleid ter zake. We sluiten af (hoofdstuk 5) met een aantal praktische tips voor het voeren van een anticiperend *landschapsbeleid*.

## 1.5 De serie

Dit boek is bedoeld als eerste deel in een serie. Het ligt in de bedoeling dit eerste deel te laten volgen door boekjes ('katernen') met geselecteerde onderwerpen van toekomstverkenning. Thans wordt gewerkt aan twee onderwerpen: *klimaatverandering* en *klimaatbeleid*, en *demografie*.

Bij *klimaatverandering* gaat het daarbij vooral om drie zaken:

- de directe gevolgen van *klimaatverandering* op het landschap, zoals verandering in natuurlijke vegetatie of het verschijnen van nieuwe landbouwgewassen;
- adaptatie: maatregelen die men gaat treffen in de sfeer van aanpassing. Te denken is aan dijkverhoging en -versterking, andere omgang met water e.d.; en
- mitigatie: de gevolgen voor het landschap van het uitvoeren van beleid om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Een voorbeeld van dit laatste is het vernatten van veenweidegebieden en/of het gebruiken van landbouwareaal voor biobrandstoffen en/of andere vormen van energieopwekking (windmolenparken, etc.)

Bij *demografie* gaat het om de bevolkingsontwikkeling in aantal en samenstelling, en de ruimtelijke spreiding. Trends zijn hier onder meer vergrijzing en een groeiend aandeel van allochtonen in de bevolking. Bij effecten van vergrijzing kan men denken aan veranderende woon- en recreatiebehoeften van ouderen, met alle gevolgen van dien voor het vestigingspatroon, de mobiliteit en de inrichting van het landelijk gebied. Bij een groter aandeel van allochtonen kunnen verschillen in voorkeur (ten opzichte van autochtonen) met betrekking tot openluchtrecreatie een impact hebben.



## 2 Context en effectiviteit van het landschapsbeleid

Deze studie staat in het teken van de vraag: kan het landschapsbeleid strategischer en effectiever worden, waar andere (zoals internationale, economische, technologische) krachten domineren en/of waar andere beleidssectoren het voortouw hebben? Daarmee is de vraag gesteld welke die krachten waren, zijn en zullen zijn en hoe men de landschapskaart - letterlijk en figuurlijk - eerder en doeltreffender op tafel kan krijgen. De vraagstelling is dus toekomstgericht maar om doeltreffend te anticiperen op ontwikkelingen met grote landschappelijke gevolgen, moet eerst inzicht worden verkregen over hoe landschapsveranderingen tot stand komen. Een belangrijk middel daartoe is naar het verleden te kijken. Dat zal in het volgende hoofdstuk - beknopt en selectief - worden gedaan. Vervolgens is het zaak die drijvende krachten voor de toekomst in te schatten. Het gaat dan om de voorzienbare ontwikkelingen in de komende decennia. Ook dit gebeurt alleen in grote lijnen. Meer uitgewerkte en specifieke trends en gevolgen komen in aparte publicaties in deze serie aan de orde.

Echter, voordat we ons over de drijvende krachten buigen, is het verhelderend een paar cruciale begrippen toe te lichten. Het gaat dan om de vraag wat wij onder 'landschap' verstaan, wat is beleid zoals hier bedoeld, en in welke maatschappelijke en bestuurlijke context moeten we beide plaatsen?

### **Begrip landschap en de maatschappelijke functies van het landschap**

Hoewel het begrip landschap complex en gelaagd is en het beleidsdossier vaak weerbarstig genoemd wordt, moeten we het ook niet lastiger maken dan nodig is. Die gelaagdheid mag dan analytisch gezien een probleem zijn, het is ook een rijkdom. Het landschap is resultaat en uitstalkast van eeuwenlange en wisselende natuur- en cultuurinvloeden. Het biedt ruimte en materiaal voor het vervullen van uiteenlopende functies met zowel materiële als immateriële opbrengsten: productiemiddelen voor landbouw en delfstofwinning, onmisbare ruimte voor ecosystemen en natuurlijke processen,

een archief van de geschiedenis, een woon-, werk- en speelruimte voor mensen, een extra asset voor de woonomgeving en bedrijfsvestiging, een trekpleister voor recreatie en toerisme, inspiratie voor kunstenaars, rust en inspiratie, soms zelfs spiritualiteit<sup>2</sup>.

### **(Rijks)beleid**

Het (rijks)beleid zelf vat die eerder genoemde functies samen in een vierdeling: 1) gebruikswaarden, 2) ecologische waarden, 3) historische waarden en 4) belevingswaarden. Het schort niet aan de erkenning van diverse waarden en functies van het landschap in formele noch in informele zin. Met formeel bedoelen we de beleidsmatige en politieke waardering in de reeks nota's, de wet- en regelgeving, kortom papier. Soms intentioneel, soms dwingend.

Het rijksbeleid voor het landschap is voorheen over meerdere departementen verdeeld geweest, momenteel zijn LNV en VROM aanvoerder via resp. het sectorbeleid en het ruimtelijk beleid. Andere departementen, met name Verkeer en Waterstaat, zijn ook partij waar het gaat om belangrijke ingrepen, in dat geval de kust- en rivierverdediging, de aanleg en het gebruik van infrastructuur en het beheer van de grote wateren. Het actuele (rijks)beleid inzake landschap is deels volgend (op maatschappelijke druk of internationale verdragen via Brussel) maar soms ook initiërend, denk aan de nationale Ecologische Hoofdstructuur, al is die primair op ecologische doelen gericht. Andere doelstellingen (Nationale Landschappen en generiek landschapsbeleid) zijn minder nieuw en vooral herformuleringen en (ruimtelijke) aanpassingen van veel ouder beleid.

### **Trends in beleid: internationalisering en decentralisatie**

Belangrijk is de internationalisering en de vorming van een groter Europa, waarmee het internationale belang van de Nederlandse landschappen in

---

<sup>2</sup> Aan de vervulling van immateriële behoeften door natuur en landschap is door Luttk, Veene-klaas, Buijs en Klijn een studie gewijd: *Natuur als consumptiegoed* (1999, Alterra-rapport 673). Daarin worden de volgende mogelijke behoeftevervullingen onderscheiden (de eerste in aflopende orde van belangrijkheid zoals in enquêtes wordt aangegeven): ontspanning, tot rust komen, genieten, vrijheid, ontzag, energiek/herstel, schoonheid, fascinatie, educatie, existentiële ervaring, veiligheid, herkenning, avontuur, spirituele ervaring, uitdaging, intrigeren, nadenken, inspiratie.

belang toenam. Internationale verdragen en Europese wet- en regelgeving zijn op vele vlakken die het landschap raken sturend of bindend (Vogel- en Habitatrichtlijn, Natura 2000, milieuwetten, Kaderrichtlijn Water). Zij geven op het hogere schaalniveau de context en randvoorwaarden aan. Ook meer specifiek op landschapswaarden gericht zien we in Europa een aantal, vooralsnog intentionele, beleidsontwikkelingen, zoals de Pan European Biodiversity and Landscape Diversity Strategy (Council of Europe, 1996) en meer recent de Landscape Convention (EU, sinds maart 2004 van kracht). De laatste vraagt ook gerichte acties van de nationale staten.

Ook naar de lagere niveaus moet worden gekeken. Taken en verantwoordelijkheden van de overheden worden herijkt en herverkaveld, zoals de afstemming tussen LNV en VROM, en deels ook V&W, er vindt decentralisatie plaats van taken en bevoegdheden, en er is de roep om deregulatie. Ook wordt meer ingezet op actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven bij ideevorming, financiering en uitvoering van natuur- en landschapsbeleid. Momenteel - gegeven de tijdgeest - trekt het Rijk zich sterk terug op kerntaken en het aanduiden van gebieden van nationaal of internationaal belang, te weten de twintig Nationale Landschappen en de, meestal daarbinnen gelegen, gebieden met internationaal cultureel erfgoed (*World Heritage*; vgl. ook Belvédère). Een vergelijkbare ontwikkeling zien we bij de uitvoering van de Ecologische Hoofdstructuur, waarin ook belangrijke landschappelijke waarden aanwezig zijn. De verantwoordelijkheid voor de rest van het land (waar het moeilijke begrip 'Basiskwaliteit landschap' als richtinggevend wordt geacht) is steeds meer gedelegeerd naar lagere bestuurlijke niveaus (provincies, gemeenten).

Kortom, het concrete Nederlandse landschap moge veranderlijk zijn, de beleidsinhoud, het beleidsvocabulaire en de beleidsstrategie hebben ook een tamelijk korte houdbaarheidsduur.

### **Het maatschappelijk middenveld: groot en eensgezind**

Er is grote overeenstemming onder de betrokken adviesraden en niet-gouvernementele belangenorganisaties (ngo's) over de landschapswaarden en de zorgen over aftakeling respectievelijk wensen ten aanzien van behoud,

herstel en ontwikkeling zijn breed gedeeld<sup>3</sup>. Ngo's zijn soms zeer ledenrijke organisaties: opgeteld bedraagt het aantal lidmaatschappen van de grootste clubs tezamen zo'n vier miljoen (Milieu- en Natuurcompendium, 2006), waarmee - want er zijn meerdere lidmaatschappen per gezin - heel wat gezinnen (> 15 % van de huishoudens volgens de Natuurbalans 2006) blijkt geven van betrokkenheid bij natuur en landschap.

Het zijn niet alleen liefhebbers en amateurs die de waarde van het landschap weten te schatten. De toeristisch-recreatieve sector (evident), huizenbezitters en projectontwikkelaars (hogere woningwaarde nabij water en groen) en sommige bedrijven (aantrekkelijk woon- en werkklimaat) zijn zich terdege bewust van de economische betekenis van een aantrekkelijk landschap. Ook uit bevolkingsenquêtes blijkt dat er in vrij brede mate zorg leeft over landschapsaantasting (Natuurbalansen, RIVM/WUR, z.j.) .

### Landschap blijvend 'aaibaar'?

Is heel Nederland daarmee lid van dezelfde fanclub? Deelt het dezelfde gevoelens van verontrusting en zal het daar naar handelen? Hierbij een enkele kanttekening.

Het is de vraag of die populariteit echt zo onveranderlijk en onaantastbaar is. Allereerst is de populariteit van natuur en landschap in bredere kring helemaal niet zo oud (Lemaire, 1970). De volgende vraag is - gegeven de huidige populariteit - hoe standvastig die zal zijn. Grote maatschappelijke belangen (men denke aan de beveiliging tegen de dreiging van het water, woonwensen, mobiliteitsbehoefte), sociaal-culturele en demografische verschuivingen (een groter aandeel 'nieuwe Nederlanders', een jonge en veel 'stadser' en hedonistisch ingestelde generatie met minder affiniteit tot het landschap) kunnen de appreciatie doen verschuiven naar een lagere positie op de ranglijst. Een breeduit maar gratuit beleden liefde voor land-

<sup>3</sup> Op het gebied van landschap zijn te noemen: de officiële adviesraden de Vrom-raad en de Raad voor het Landelijk Gebied, bij de landelijke ngo's Natuurmonumenten, de Stichting Natuur en Milieu, Milieudefensie, het Wereld Natuurfonds, de Provinciale Landschappen, het Prins Bernhardfonds en diverse Molen- en Kastelenstichtingen (cultuurhistorie), en de ANWB, en daarnaast regionaal opererende clubs zoals Waddenclub, Vereniging tot het behoud van het IJsselmeer, Stichting de Noordzee, Duinbehoud, Gras en Wolken (Groene Hart) en nog vele andere. Ten slotte zijn er meer thematisch ingestelde groepen, zoals de Vogelbescherming en allerlei historische kringen en heemkundige genootschappen.

schappen biedt vervolgens nog geen garantie dat andere (economische) krachten en al het opgetelde eigenbelang van burgers worden beteugeld waar die - vaak sluipend of via-via - een inbreuk op landschapswaarden dreigen te maken. Wie mooi en ruim wil wonen, wie zich ongehinderd en snel wil verplaatsen en recreëren, wie een aantal malen op vakantie wil, is van nature snel vergeetachtig ten aanzien van abstracte idealen en lange termijn gevolgen. Dit geldt voor individuen en maar ook voor instituties. Een gemeentebestuur dat grond tegen een goede prijs kan uitgeven aan projectontwikkelaars kan snel aan vergeetachtigheid en bijziendheid gaan lijden, hoewel er wellicht een mooie gemeentelijke nota inzake het landschap in de kast staat.

### Het 'probleem' met landschap: het is overal, het is collectief maar veelal in particulier bezit

Het meest praktische en hardnekkige probleem is dat het landschap overal en "onontkoombaar" is (er is altijd 'landschap'), dat het collectieve waarden in zich bergt maar dat het tegelijkertijd merendeels particulier bezit is. Het wordt beïnvloed door meervoudige private of publieke aanspraken en autonome invloeden van buitenaf. In de arena van belangen blijkt het grote verschil tussen intentioneel en vrijblijvend aan de ene kant en aan de andere kant de hardere werkelijkheid van materiële belangen en de financieel-juridische mogelijkheden van de eigenaren en gebruikers van grond, inclusief lagere overheden. Landschappelijke waarden trekken dan al snel aan het kortste eind. Dit temeer omdat consequenties voor het landschap niet direct zichtbaar zijn of worden beseft. Ook speelt dat die oorzaak-gevolg ketens vaak over vele schijven lopen, en dat die complexere verbanden moeilijk zijn te ontwarren, laat staan te voorzien en vooraf te beïnvloeden.

In die arena van strijdende belangen en inwerkende drijvende krachten is het moeilijk een krachtig, wervend, goed geïnstrumenteerd, tijdig ingezet - kortom een effectief - landschapsbeleid neer te zetten. We zien vaker het tegendeel. Een te laat, te zwak, en bij afwegingen uiteindelijk ondergeschikt aan andere belangen, landschapsbeleid? Is het onmacht; is het onkunde en onwetendheid dat hier domineert? Van pure onwil bij het



beleid gaan we hier maar even niet uit, wel kan nagedacht worden over onmacht (onvoldoende wettelijke bescherming, te weinig geld, te geringe politieke status) en onkunde/onwetendheid (niet strategisch, niet proactief, niet slim genoeg). In deze studie houden we ons niet primair bezig met het eerste (onmacht), wel willen we proberen de tweede reden (onkunde/onwetendheid) te verminderen. Dat heeft te maken met onze positie zelf als onderzoekers, maar ook met het feit dat tekort aan kennis en inzicht ook ten grondslag ligt aan een deel van de onmacht.

Leidraad voor deze studie is om via toekomstverkenningen het anticiperend vermogen van landschapsbeleid te versterken. Maar eerst is het behulpzaam in de geschiedenis te duiken om te zien hoe zaken kenmerkend keer op keer verlopen: welke mechanismen zijn hier herkenbaar en waarschijnlijk ook in de toekomst aan het werk? We gaan daarvoor - selectief - in op de wordingsgeschiedenis en grondslagen van het Nederlandse landschap, de veranderlijkheid ervan en de belangrijkste krachten die al die veranderingen aandrijven (verschillend per gebied en per periode). Daarbij reflecteren we ook op het beleid zelf naar inhoud, strategie en effectiviteit. We staan stil bij de perceptie en waardering van landschappen, want ook die waren in de geschiedenis onderhevig aan veranderingen en dat kan - we duiden daar al eerder op - ook in de toekomst wel eens gebeuren.

De tussentijdse conclusie is: landschap is een complex en gelaagd begrip, waarin een arsenaal aan waarden ligt besloten. Over waarden en bedreigingen is op abstract niveau nog wel consensus te vinden in beleid en maatschappij. Maar deze waardering is primair vrijblijvend. Dat is merkbaar als sterkere, materiële belangen hun invloed doen gelden. Het beleid is vanouds zwak geïnstrumenteerd, verdeeld, niet in staat op tijd en krachtig tegenwicht te bieden aan maatschappelijke of commerciële krachten. Een probleem is dat landschap - terwijl het collectieve waarden herbergt - overal is en toch merendeels in handen van particulieren is of van belanghebbende lagere overheden die prioriteiten elders leggen. Versterking van de beleidseffectiviteit lijkt vooral gelegen in een strategie om eerder en overtuigender bij andere beleidssectoren en belanghebbenden aan tafel te zitten: een proactieve rol.

### 3 Drijvende krachten in relatie tot landschap

#### 3.1 Over oorzaak en gevolg

Er wordt uitgegaan van een vrij simpele maar algemeen hanteerbare effectenketen, zoals verwoord in het DPSIR-concept (*Driver-Pressure-State-Impact-Response*). Achtereenvolgens worden hiermee aangeduid de drijvende kracht (*Driver*) zelf, de invloed of druk (*Pressure*) ervan op het systeem dan wel de variabele in kwestie in de actuele situatie (*State*), de teweeggebrachte verandering (*Impact*) en ten slotte de beleidsreactie die een en ander bewust afremt, stuurt, corrigeert of stimuleert (*Response*). Je kunt het al naar gelang de accentlegging nog eenvoudiger voorstellen, bijvoorbeeld alleen DPI, maar naar wens kan men ook juist extra differentiatie aanbrenge, bijvoorbeeld eerste of directe en tweede orde of indirecte drijvende krachten onderscheiden (voor herkomst en definities zie Klijn, 2004). Voor de gedachtegang maakt het in wezen niet veel uit.

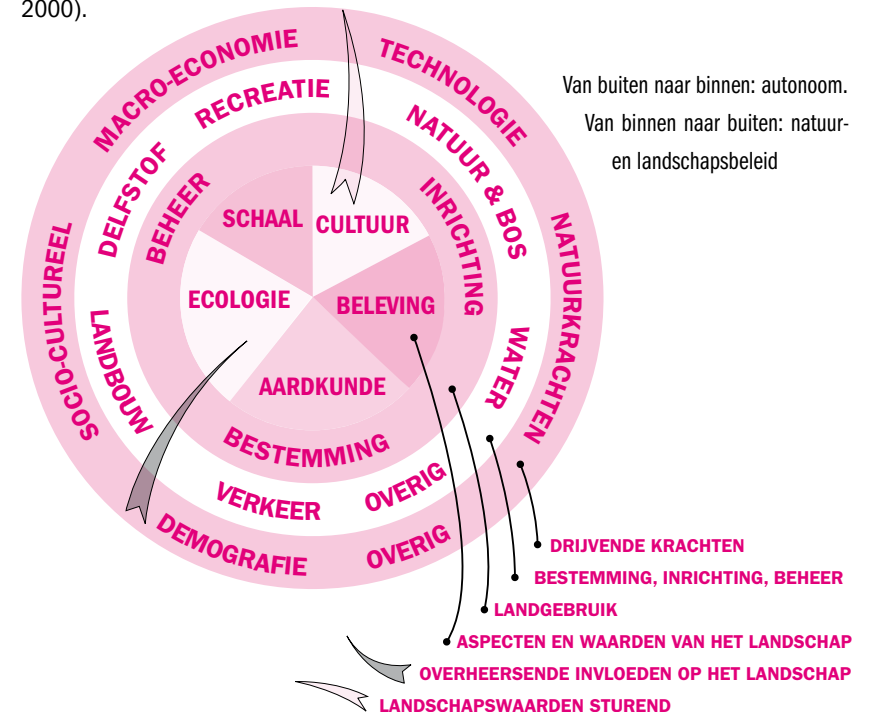
Belangrijk is

- a dat invloeden van drijvende krachten getrappt via *oorzaak-gevolg-ketens* op het landschap inwerken;
- b dat de werkelijke wereld altijd onderhevig is aan *meerdere drijvende krachten tegelijk*, die elkaar soms versterken, dan weer afremmen;
- c dat het *niet alleen maar eenrichtingsverkeer* is van onafhankelijk/dominant naar afhankelijk/ondergeschikt, maar dat ook het omgekeerde kan spelen, dus landschap sturend ten aanzien van bijvoorbeeld ruimtegebruik. Het is goed zowel die complexiteit als die wederkerigheid in de gaten te houden.
- d Ten slotte is het belangrijk dat op alle onderdelen *een rol voor het beleid en de besluitvormende organen* aanwijsbaar is.

Dan het onderscheid in soorten drijvende krachten. Er zijn verschillende typen drijvende krachten. Zo zijn er zg. autonome krachten: amper of niet door de Nederlandse overheden beïnvloedbare externe, vaak indirect werk-

zame invloeden, zoals technologieontwikkelingen, mondialisering van de economie of veranderingen in het wereldklimaat. Het nationale ruimtegebruik reageert op deze autonome trends. In de omvang van ruimteclaims maar ook in de vereiste geografische ligging, de inrichting en de gebruiksiteit. Deze meer concrete processen grijpen als het ware direct aan op het landschap. Vandaar dat zij als ‘aangrijpingspunten’ zijn aangeduid. In de Nederlandse situatie is het goed om vast te stellen dat veranderingen in ruimtegebruik en tot op zekere hoogte in de intensiteit ervan in verregaande mate afhangen van een formele besluitvorming, waarin de overheden een toetsende of initiërende rol hebben. Vrijwel alle beslissingen van grondeigenaren of -gebruikers zijn onderhevig aan toetsing. Anderzijds zijn veel ingrepen in het landschap direct gevolg van een bewuste keuze van één of meer overheidsinstanties.

Deze effectenketen wordt samengevat in bijgaand schillendiagram (ontleend aan Klijn, 2000).







Het diagram geeft aan dat het landschap met bijbehorende waarden vooral *receptor* is van al die processen die als externe krachten gelden: van buiten naar binnen in het diagram. Het zou echter een misvatting zijn om dit te interpreteren als een onvermijdelijke, niet door de mens beïnvloedbare loop der dingen. Integendeel: veel beslissingen rond het al dan niet bestemmen van ruimte of specifieke landschappen voor gebruiksfuncties zijn een bewuste keuze, evenals de wijze van inrichting en beheer. Landschapswaarden kunnen dus sturend zijn. Maar zijn dit zelden.

Waar het gaat om invloeden van drijvende krachten op landschapswaarden verlopen die vrijwel altijd via het 'aangrijpingspunt' grond- of ruimtegebruik. Aard, omvang, locatie en intensiteit ervan bepalen of landschappen van karakter veranderen. Veel beslissingen over ruimtegebruik zijn - als eerder gesteld - gevolg van bewuste en politiek gesanctioneerde keuzes. Vinex-wijken ontstaan niet spontaan, evenmin als Betuwelijnen of stukken van de EHS. Juist het beleid kan zich 'stroomopwaarts' in de effectenketen richten op een deel van de drijvende krachten zelf: via ruimtelijke ordening, beheermaatregelen, en al naar gelang de *span of control* zelfs via achterliggende processen, zoals demografische, macro-economische, technologische, gedragsbeïnvloeding van burgers of bedrijven.

Bewustwording van landschapswaarden kan tot uitkomsten leiden die nooit door de gebruikelijke autonome werkzame krachten zouden zijn gerealiseerd. Zo is er immers ooit vanwege ecologische motieven en beleidsdoelen een Ecologische Hoofdstructuur bedacht en die laat inmiddels zeker zijn landschappelijke sporen na. Een opknopbeurt van de Hollandse Waterlinie en, naar verwachting, landschapsherstel en -ontwikkeling in het kader van de Reconstructie varkenshouderij op zandgronden zijn eveneens concrete illustraties met zichtbaar gevolg. De historie bevat meer keuzes pro landschap, maar vaak zijn die alweer uit het geheugen gewist. Onder premier Van Agt sneuvelde een plan voor de inpoldering van een deel van het waddengebied voor de lucratieve pootaardappelenteelt met het bondig verwoorde kabinetsbesluit: "Pootaardappelen zijn mooi, maar de Waddenzee is mooier".



De dynamiek van de inwerking van drijvende krachten, zoals in het diagram verduidelijkt, kent nog een paar vermeldingswaardige fenomenen: 1) olie-  
vlekwerking, 2) aanzuigende werking, en 3) de mate van onomkeerbaarheid.  
Deze worden hierna kort toegelicht

### **Olievlekwerking**

Het is een ervaringsfeit dat sommige ruimtelijke ontwikkelingen de start en vrijbrief zijn voor diezelfde ontwikkelingen op grotere schaal. Dat kan meerdere oorzaken hebben. Allereerst omdat er kennelijk een factor is die uitbreiding en schaalvergroting economisch aantrekkelijk en voordelig maakt. Je zou dit het één-schaap-over-de-dam fenomeen kunnen noemen. Soms heeft dat te maken met een nieuwe technologie die snel ingang vindt. Een voorbeeld is de introductie van snijmaïs in de landbouw, met een grote impact op het aanzien van het boerenland. Een geheel ander voorbeeld met forse impact op de kwaliteit stilte is de Jetski, die zich snel en zeer hoorbaar heeft verbreid. Dat er geen correctie op plaatsvindt heeft meestal te maken met de precedentwerking, eerder toegestaan maakt verbieden moeilijker, alsmede de trage reactietijd van het wettelijk kader

We kunnen het voorgaande de olievlékwerking noemen: uitstraling vanuit een beginpunt (ruimtelijk of anderszins), waarna een fenomeen snel om zich heen grijpt.

### **Aanzuiging**

Een ander fenomeen is dat er door een bepaalde ingreep gunstige economische en ruimtelijke condities ontstaan voor wezenlijk andere activiteiten. Zo bevordert het creëren van recreatiemogelijkheden verblijfsrecreatievoorzieningen, waardoor de middenstand geïnteresseerd raakt, die een betere infrastructuur eist, waarmee de zaak verder versterkt, en soms de weg opent voor permanente bewoning.

We kunnen dit de aanzuigende werking noemen. Dit zien we vaak bij economisch florerende knooppunten zoals Schiphol.

### **Onomkeerbaarheid**

Sommige ontwikkelingen zijn blijvender, dat wil zeggen moeilijker omkeerbaar dan andere. Simpel voorbeeld: het omzetten van akkerland in grasland laat in beginsel veel vrijheidsgraden voor functieverandering in een later stadium, inclusief terugkeer naar akkerland. Worden akkers echter omgezet in stedelijke bebouwing, dan is een weg terug naar dezelfde of andere groene of blauwe bestemmingen minder voor de hand liggend. Al was het alleen al vanwege de grondprijs, maar ook uiteraard vanwege de kapitaalvernietiging en soms vanwege bodemaantasting.

Soms hoeft onomkeerbaarheid geen fysieke oorzaak te hebben, maar kan een bepaalde toewijzing, op papier, al tot praktisch onomkeerbare vervolgstappen leiden. Wanneer een stuk grond wordt aangewezen voor woningbouw stijgt daarmee de grondwaarde zodanig dat elke groene bestemming bijna wordt uitgesloten.

Dergelijke mechanismen kunnen we in termen van onomkeerbaarheid aanduiden en eventueel in verdringingsreeksen ( $A > B > C > D$ ) uitdrukken.

### **Om het nog eens samen te vatten**

Landschapsveranderingen laten zich beschrijven en verklaren door effectenketens, waarbij autonome en beleidsgestuurde invloeden via veranderingen in grondgebruik (aard, omvang, locatie, intensiteit) effecten op het landschap hebben. Niet alles verloopt autonoom, c.q. ongestuurd. De meeste veranderingen treden op na sanctionering door een overheid. Groen wijkt makkelijker voor rood dan andersom. Als het rood dan ook nog een sterke aanzuigende of olieplekwerking heeft dan worden de wissels wel heel ingrijpend omgezet en is extra voorzichtigheid geboden. De ervaring leert dat nieuwe vervoersinfrastructuur, zoals snelwegen (en -afslagen), spoorwegen (en stations), knooppunten, vliegvelden, enz., bij uitstek als zodanig blijken te werken. Deze hebben een sterke olieplek- en aanzuigende werking en sorteren vaak onomkeerbare effecten. Vanuit een strategisch landschapsbeleid is het zaak juist daar bovenop te zitten.

## **3.2 Nederlandse landschappen in vogelvlucht; verschillen in veranderlijkheid**

Bij herhaling is de variatie en wordingsgeschiedenis van het Nederlandse landschap beschreven, ook in de beleidsnota's. Het heeft geen zin dit over te doen; we volstaan met een korte kenschets, dienstig aan ons betoog. We gaan daarbij in op het abiotisch substraat, de levende stoffering en de cultuurlaag.

### **Het abiotisch substraat: drager van ecosystemen en menselijke activiteiten**

Wie zich de Nederlandse landschappen voor de geest haalt, bedenke dat die van origine voortkomen uit een aantal fysieke, natuurlijke processen uit de IJstijden. Het Pleistoceen met keileembulten en -plateaus, stuwwallen en dekzandlandschappen en het Holoceen in relatie tot rivieren, zeeklei, veengebieden en duinen. Het Limburgs heuvelland wijkt af door oudere afzettingen en zijn terrassen, waarbij tektoniek sterk bepalend voor hun vorming is geweest. Daarmee zijn de werkelijk natuurlijke grondslagen, het natuurlijk substraat, dus nog zonder menselijke invloed, van het Nederlandse landschap aangeduid. Men moet dit zeker niet te statisch opvatten. Er gebeurt namelijk nog van alles: kustaangroei en -afslag, klink van veen, tektoniek, veranderingen in klimaat en rivierafvoer. Sommige landschappen en hun gebruiksmogelijkheden worden daardoor bepaald, zoals de kuststreek met wadden, duinen en estuaria, en de grote-rivierenlandschappen. Juist de laatste tijd beseffen we dat die actuele geologische processen niet veronachtzaamd mogen blijven, zeker niet op een tijdschaal van een halve of hele eeuw. Men denke aan de tektonische 'kanteling' van Nederland, de rijzende zeespiegel, verhoogde rivierafvoeren, klink.

### **De levende stoffering**

Op of in en dankzij dit fysieke substraat kan men de 'levende stoffering' gesitueerd zien. Zonder menselijke invloeden levert dat natuurlijke ecosystemen op die een spontane expressie zijn van de niet-levende condities en patronen en de interacties in de biosfeer zelf. In natuurgebieden zonder al te veel menselijke invloed herkennen we die nog: levensgemeenschappen



naar aard, omvang, ruimtelijke situering aangepast aan bodem, vochtigheid, zout, zuur en microklimaat. In veel andere gebieden, zoals het boerenland en de stedelijke milieus, zien we andere soorten natuur. Ook de levende stoffering is geen statisch gegeven, want veroudering, successie en regelmatige incidenten, zoals wind, vuur, inundaties, ziektes of invasies, zorgen er voor dat ecosystemen zich ontwikkelen en van aanzien veranderen.

Tot zover de 'natuurlijke' situatie. 'Natuurlijk' is een aanduiding die in de Nederlandse context niet voor niets tussen aanhalingstekens staat, want eigenlijk is het een theoretisch of ideologisch adjectief. Onze merendeels jonge landschappen hebben al eeuwen of zelfs millennia een forse menselijke invloed, sommige zelfs vanaf hun prille ontstaan.

### **De cultuurlaag**

De menselijke invloed is in veel gebieden vanaf de eerste vestiging van belang geweest en zij is er in de eeuwen niet minder op geworden. Zo werd Nederland in verregaande mate een cultuurlandschap, waar de mens een stempel heeft gedrukt op de verschijningsvorm. Hij is er niet alleen één der actoren, hij is er ook als ontwerper en maker de eerste auteur van geworden. Dat is te zien waar indijkingen, veenontginningen, droogmakerijen en occupatiepatronen tezamen met het voormalige of actuele landgebruik beeldbepalend zijn geworden. Meestal is dat duidelijk, maar soms ogen landschappen vrij natuurlijk, maar zijn dat in de verste verte niet. Zo zijn de uiterwaarden welhaast het meest vergraven landschap van Nederland.

Cultuurinvloeden zijn vanouds bepaald en begrensd door het natuurlijk substraat en soms door de bijbehorende levende stoffering, omdat die de agrarische mogelijkheden dicteerden. Grondgebruik was daarmee dus de expressie van de natuurlijke omstandigheden. De cultuurinvloed heeft vaak verrijkend gewerkt zodat er in de natuurlijke patronen nog meer nuances en verschillen ontstonden. De agrarische gebruiksvormen en verschillen in intensiteit leverden daarmee extra contrasten, gradiënten en levensgemeenschappen op. Zoals blauwgraslanden in de veenweidegebieden waar ver van de hoeve hooiwinning plaatsvond; heides waar schapen graasden en heideplaggen werden verzameld ten opzichte van akkers resulterend in de met die plaggen opgehoogde essen. We zien

dus langere tijd cultuurinvloed die het natuurlijke systeem accentueert, nuanceert en daarmee verrijkt. Zo althans kunnen we kijken - toegegeven enigszins geromantiseerd - naar het 19<sup>de</sup>-eeuwse landschap en zeker ook nog wel het landschap van begin 20<sup>ste</sup> eeuw.

De constatering dat Nederland een overwegend cultuurlandschap is is juist, maar behoeft nuancering. De cultuurinvloed was en is nog steeds voor een deel afgestemd op de natuurlijke mogelijkheden en handicaps van het substraat en fysieke invloeden. Zoals het rekening houden met overstromingsgevaar. Daartegenover staan situaties die amper aansluiten op een natuurlijke situatie of het originele substraat, maar juist op bijzondere militaire of sociaal-economische factoren. Men denke aan de verschillende waterlinies, de landgoederenzones, *man-made* landschappen als de IJsselmeerpolders of de Europoort/Maasvlakte, veel urbane landschappen en infra-landschappen. Zelfs sommige natuurontwikkelingsgebieden of -objecten van de EHS zijn soms heel erg bedacht en beter als cultuurverschijnsel dan als natuurlijk fenomeen te typeren! (Renes, 2006)

### **Grote regionale verschillen**

Landschappen zijn steeds decor en deels lijdend voorwerp van veranderingsprocessen en daar dan ook weer de expressie van. De veranderlijkheid van landschappen verschilt per regio. Zoals je mensen hebt die vaak van baan of woonplaats en soms van partner wisselen en mensen die honkvaster en trouwer zijn, geldt dat ook voor landschappen: er zijn zeer veranderlijke en redelijk bestendige. Er zijn gebieden, die na een eerste periode van verkaveling, ontsluiting en occupatie in wezen niet veel meer veranderd zijn. Voorbeelden zijn delen van veenweidegebieden, van het terpenlandschap, sommige polders of droogmakerijen. Hoofdstructuur, verkaveling, bebouwing en grondgebruik blijken daar standvastig te zijn. Anderzijds kennen we landschappen waar de natuurlijke structuren inmiddels volledig onherkenbaar zijn en waar de wat oudere culturele historie welhaast is uitgewist. Zulke transitieën kunnen eenmalig zijn, maar ook veelvuldiger voorkomen. In de meest dynamische streken hebben menselijke ingrepen gezorgd voor een herhaald transformeren van het landschap, zelfs zijn er gebieden die sinds 1850 al drie- of viermaal van gedaante zijn veranderd (Kramer & Kno1,2002 ).

### **Conclusie**

Het Nederlandse landschap is vooral een cultuurlandschap, maar daaronder ligt een natuurlijk substraat dat zich af en toe laat gelden, met inbegrip van geologische veranderingen op langere tijdschalen. Levensgemeenschappen, zowel de natuurlijke als halfnatuurlijke, zijn aan de abiotische grondslag en processen aangepast en daar dus deels de expressie van. Cultuurinvloeden hebben lange tijd het patroon geaccentueerd en verfijnd. Gaandeweg heeft het grondgebruik zich losgezongen van de natuurlijke condities en processen en het daarmee overschaduwd. De dynamiek van het grondgebruik en de invloed ervan op het landschap verschilt van streek tot streek. Er zijn gebieden met weinig invloed van de mens, gebieden met een heel oud, stabiel cultuurpatroon en gebieden die meermalen over de kop zijn gegaan en aan weinig meer herinneren.

## 4 Drijvende krachten in verleden, heden en toekomst; een overzicht

Gegeven de context van deze studie is onze primaire interesse de volgende.

- Welke drijvende krachten zijn aan het werk geweest?
- Welke zijn dat momenteel en - naar verwachting - in de toekomst?
- In hoeverre grijpt beleid daarop in? Het gaat hier om (ruimtelijk) beleid dat bestemmingen van gebieden voor één of meer functies aangeeft, de inrichting daarop aanpast (bijvoorbeeld ontsluiting, waterbeheersing, voorzieningen) en het beheer dienovereenkomstig reguleert, maar ook om eventueel ander beleid, bijvoorbeeld doelgroepenbeleid.
- Welke betekenisvolle veranderingen in de perceptie en waardering van landschappen, kunnen we registreren en eventueel voorzien?

Het gaat ons om de grote lijnen, niet om de historische details tenzij deze illustratief zijn voor een algemener mechanisme<sup>4</sup>. Accent wordt gelegd op zaken die naar verwachting ook de komende decennia nog zullen spelen. Dit is mede de reden ons, uitzonderingen daargelaten, vooral te richten op de laatste 50 à 100 jaar. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- landbouw;
- waterbeheer;
- verstedelijking en infrastructuur;

<sup>4</sup> We putten daarbij uit enkele conceptuele, historische-beschrijvende en scenariostudies. Klijn (2000 en 2004) naar Driving forces bij landschapsveranderingen; de studie van Dijkstra c.s. (1997) op basis van steekproeven op topografische kaarten over landschapsveranderingen sinds 1900, de studie van Kramer & Knol (2002) over veranderingen op basis van integrale vergelijking van oude topografische kaarten. Scenariostudies: bruikbaar zijn taxaties van ruimtelijke aanspraken voor de toekomst, zoals in de Vijfde Nota vergaard en merendeels in de Nota Ruimte gebruikt. Voor effecten van Landbouw op landschap maken we gebruik van Koomen c.s. (2005), aansluitend bij recente beleidsnota's, zoals *Kiezen voor Landbouw*. Waterstaatkundige en infrastructurele veranderingen zijn recentelijk beschreven door V&W (Vissers c.s., 2001). Klimaat- en waterbeheersing c.q. kustverdediging zijn kort daarvoor door de Commissie Waterbeleid 21<sup>ste</sup> eeuw (2000) op een rij gezet. Opvolgende natuurbalansen (MNP; voorheen RIVM/Alterra, 1998-2006) zijn evenzeer nuttig om veranderingen in veld en beleid in recentere tijd te duiden.

- bos en natuur;
- delfstof- en energiewinning; en
- gebruik, beleving en maatschappelijke waardering.

De belangrijkste processen, trends, eventueel trendbreuken en effecten in verleden, heden en voorzienbare toekomst, staan hieronder aangegeven. Elke paragraaf eindigt met een overzicht van processen per tijdvak en een korte samenvatting van drijvende krachten (cursief). Ook wordt steeds aangegeven welke rol de overheid heeft gespeeld, als initiator, afremmer of bijstuurder.

In latere delen van de serie 'Anticiperend landschapsbeleid' worden de trends op het gebied van klimaatverandering en klimaatbeleid en die met betrekking tot de demografie nader uitgewerkt.

### 4.1 De landbouw

Agrarisch grondgebruik heeft in vrijwel alle gebieden zijn sporen nagelaten in ontginningspatronen en kavelvorm en -grootte, in ontsluiting en occupatie, in reliëf, in bodemgesteldheid en in waterbeheersingstelsels. Voorts in fenomenen die annex zijn aan boerenbedrijven, zoals karakteristieke bebouwing, erfbeplanting, houtwallen en heggen als perceelsscheiding, variatie in akkers en weidegrond. Verder is er heel wat met grond en nutriënten gesleept. Dit uit zich landschappelijk in de resten van oudere potstalsystemen (heides versus akkers), opgebrachte gronden, verschillen in vruchtbaarheid die ook botanisch opvallen (bijvoorbeeld bloemrijke hooilanden).

#### Overheidsbeleid en maatschappelijke krachten

Systematische overheidsbemoeienis bij de landbouw zien we al vanaf de jaren '20 van de vorige eeuw. Voedsel is immers een strategisch goed, en voedselgebrek politiek gevaarlijk. Bovendien was de landbouw tot de jaren '50 van de vorige eeuw nog een belangrijke bron van werkgelegenheid, en is ook nu nog een economische sector van belang (vooral voor onze handelsbalans). De productiefactor grond (en daarmee het landschap),

inclusief waterhuishouding, werd in de periode tot circa 1970 vrijwel uitsluitend 'geoptimaliseerd' ten dienste van de landbouw. Het landbouwbeleid richtte zich aanvankelijk op veiligstelling van voedselzekerheid maar allengs steeds meer op 1) efficiëntieverhoging (onder meer door mechanisering, later automatisering), 2) schaalvergroting, 3) intensiever gebruik van externe inputs zoals kunstmest, energie en gewasbeschermingsmiddelen en 4) specialisering met onder meer het verdwijnen van het gemengd bedrijf tot gevolg, maar ook specialisatie op een klein deel van de productiekolom (bijvoorbeeld het afstoten van jongvee). Middelen hierbij waren ruilverkaveling, landinrichting, landaanwinning, drainage en het opzetten van een uitgebreid onderwijs-, voorlichtings- en onderzoeksnetwerk: het fameuze OVO-drieluik. Na oprichting van de EGKS, de EEG, de EG en ten slotte de EU, moet de term 'overheid' steeds meer gelezen worden als 'Brussel'.

Buiten wat enclaves van bos, natuur en landgoederen was de landbouw heer en meester in het landelijk gebied. Eigenlijk is aan het zelfverleende alleenrecht op de groene ruimte pas na 1970 een einde gekomen en dat had zijn redenen. De toenemende zorg over de nadelige effecten van de landbouw op milieu, natuur en landschap, de inmiddels als veiliggesteld beschouwde voedselvoorziening (met als navrant bijverschijnsel de boterbergen, melkplassen, graanbergen), de opkomende industrie en handel waar meer te verdienen viel, de inmiddels geïncasseerde efficiëntieverhogingen in de sector zelf en tenslotte de concurrerende ruimtevraag vanuit wonen, recreatie, bos, natuur en infrastructuur. De krachtige boerenlobby viel gaandeweg ook terug, getuige onder meer de opheffing van het landbouwschap en het uiteenvallen van de standsorganisatie LTO.

Tegenkrachten vanuit milieu, natuur en landschap kregen meer adhesie en resulteerden in specifieke instrumenten: de Ruilverkavelingswet uit 1954 maakt in 1985 plaats voor de Landinrichtingswet. Daarin krijgen meer functies in het landelijk gebied de ruimte, overigens na een lange remweg vanwege eerder goedgekeurde plannen. Dit leidde inderdaad tot een minder monofunctionele inrichtingspraktijk. De laatste generatie landinrichtingsplannen is zelfs sterk gericht op de realisering van natuurfuncties, in het bijzonder de Ecologische Hoofdstructuur - EHS). Landinrichting

als belangrijke bondgenoot van het natuurbelang. Natuurbeschermers moesten zich even in de arm knijpen om er zeker van te zijn dat ze niet droomden. Een ander instrument – in die tijd internationaal een novum – is de Relatienota uit 1975. Inmiddels is deze regeling opgegaan in het Programma Beheer van LNV. Daarin kunnen boeren vergoedingen krijgen voor natuur- en landschapsbeheer in bijzondere gebieden voor weidevogels, botanisch waardevolle gebieden en voor landschapselementen als heggen en houtwallen. Op Europees niveau is er een regeling, de *cross-compliance*, waar ondersteuning van boeren gekoppeld is aan prestaties ten bate van natuur en/of milieu.

Ook kreeg de landbouw te maken met veel strengere regels inzake het gebruik van mest en chemicaliën en een rem op het steeds verder intensiveren (mestwetgeving resp. melkquotering). Productiebeperking, maatschappelijke pressie en een flink budget bij overheden en natuurorganisaties leidden er al toe dat agrarische gronden aan die functie onttrokken werden, het meest duidelijk in de EHS. Een sterk teruggelopen aandeel in de beroepsbevolking (inmiddels minder dan 3%), een relatief teruglopend economisch belang, maatschappelijke kritiek vanuit uiteenlopende kringen (consumenten, milieu en natuur, derde wereld, overheidsfinanciën), de mentale verstedelijking van het merendeel van de inwoners en interne perikelen in de eigen gelederen, dringen de landbouw verder in het defensief.

### De toekomst

Momenteel maakt men zich zorgen over de toekomst van de grondgebonden landbouw. Sommigen zien die landbouw in Nederland als noodlijdend en wellicht gedoemd te verdwijnen; anderen zien zeker nog wel een toekomst maar dan alleen na forse aanpassingen. Niet alleen in de agrarische bedrijfsvoering maar ook via de zogeheten verbreding: het vervullen van meer functies dan alleen het voortbrengen van agrarische producten. Vooral van de combinaties landbouw en zorg en landbouw en energieopwekking wordt veel verwacht in sommige kringen.

Recent heeft LNV in *Kiezen voor landbouw* de perspectieven voor het aankomend decennium nog eens verkend (Silvis, 2005). Daarbij is uitgegaan



van een - al dan niet versneld - afbouwen van Europese steunmaatregelen en daarmee het toelaten van concurrentie van buiten. Dit raakt de grondgebonden takken die het meest bepalend zijn voor het Nederlandse landschap. De *mainstream* van die landbouw zou nog verder moeten opschalen, anderen zouden hun heil kunnen zoeken in verbreding van inkomsten (natuurbeheer, waterbeheer, windmolens, recreatie, zorg) of in biologische landbouw. Intensieve veehouderij komt door eisen aan milieu en diervriendelijkheid ook onder druk. Andere intensiveringsroutes zijn specifieke teelten (bijvoorbeeld bomen) of glastuinbouw en bollen, waar de vooruitzichten redelijk tot goed zijn. Op de landschappelijke effecten van dergelijke ontwikkelingen zijn Koomen et al. (2005) ingegaan. Schaalvergroting behoeft niet altijd veel landschappelijk effect te hebben maar kleinschalige, waardevolle gebieden zijn daarin juist wel gevoeliger. Vrijkomende bedrijfsgebouwen zullen door functieverlies karakterverlies kunnen meebrengen. Zogeheten diffuus glas (niet in glasc concentratiegebieden) heeft relatief veel negatieve impact. Verbredingsactiviteiten zouden ondersteunend kunnen zijn bij voortzetting van kleinschaliger, meer in het landschap ingepaste bedrijfspvormen en dus landschapsbehoud, maar heeft slechts in bijzondere gebieden met potenties daartoe een zeker perspectief. Voor het zandgebied geldt de Reconstructieopgave, waarbij men meerdere vliegen in één klap wil slaan: sanering van de uit de hand gelopen intensieve veehouderij en een noodzakelijke milieukundige en landschappelijke opknopbeurt.

Dit alles is ingegeven door een op zichzelf staande kijk op landbouw als economische activiteit. Daarvoor is natuurlijk steeds minder reden. Landbouwkundig gebruik heeft steeds meer te maken met ofwel concurrerend gebruik (bijvoorbeeld verstedelijking) ofwel met maatschappelijke eisen aan nevengebruik (bijvoorbeeld waterberging) en heeft zich ook nog eens aan strengere milieueisen te houden (nitraat, ammoniakrichtlijnen, Kaderrichtlijn Water). Sturing van dit soort veranderingsprocessen vanuit landschapsperspectief heeft - op welk niveau dan ook (nationaal, regionaal, lokaal) - legitimatie, zeker als de benadering een integraler en multifunctioneler perspectief biedt dan een benadering die alleen op de landbouw als pure marktsector is gericht.



Als we een en ander per periode kenschetsen ontstaat het volgende beeld:

### **Processen/ tijdvakken**

1850-1920: Zelfvoorziening en lokale markt, toename van buitenlandse invloeden (VS), concurrentie. Introductie kunstmest, dus ontginningen, veeteelt wordt eigen tak in plaats van mestleverancier. Groot aandeel in beroepsbevolking. Geen/weinig overheidsinterventies.

1920-1950: Stagnerende landbouw, bij stagnerende economie (crisistijd), werkgelegenheidsbelang, overheidssteun. Landbouw nog onomstreden als gebruiker groene ruimte. Verdere ontginningen woeste grond (onder meer door middel van werkverschaffingsprojecten).

1950-1980: Versnelde modernisering, nationale en Europese steun, internationale markt, externe hulpmiddelen- en energie-input. Schaalvergroting, uitbreiding areaal door inpolderingen, sterke productiviteitsstijging, intensieve aanpassing landschap. Opkomend besef nadelen natuur, milieu, landschap.

1980-2010: Aanpassingen door quotering, wet- en regelgeving milieu, natuur. Alleenrecht verloren, multifunctioneel gebruik neemt toe, economisch belang afnemend. Europese steun ter discussie en afnemend.

Na 2010/15: Naar verwachting verdere afname EU steun, scherpe milieu-, water- en natuuraanspraken. Concurrentie vanuit wereldmarkt (cf WTO afspraken), verdergaande schaalvergroting en intensivering voor deel van de sector. Elders: verdringing door stedelijke en recreatieve functies, behoud grondgebonden landbouw (regionaal) onder druk, mogelijk perspectief in verbreding (multifunctionele landbouw).

### **Drijvende krachten**

De belangrijkste drijvende krachten, inclusief remmende invloeden:

- a bevolkingsgroei (meer monden te voeden);
- b technologie en vakmanschap (hogere productie per man, per hectare en per dier);
- c internationalisering economie;
- d overheidsbemoeienis (steun, protectie, investering landinrichting later productiebeperking, milieueisen);
- e consumenten- en maatschappelijke voorkeuren (aard voedsel, diervriendelijkheid, natuur en landschap).

## **4.2 Waterbeheer**

### **Nederland Waterland**

Het Nederlandse landschap, inclusief occupatiepatronen en infrastructuur, is natuurlijk alleen maar te begrijpen voor wie enigszins met de waterstaatkundige geschiedenis bekend is (van der Ven, 1993). Overduidelijk is dat in het echt lage Nederland, waar rivierklei, zeeklei en veen de waterige geschiedenis in naamgeving verraden, en de vele sloten, watergangen en plassen dit visueel onderstrepen. Minder bekend, zowat uit het collectieve geheugen verdwenen, is dat ook Hoog Nederland naar opbouw en gebruik in belangrijke mate gemodelleerd is naar het patroon van de beken, riviertjes en gegraven waterafvoeren (Auke van der Woud, *Het lege land*, 1986). Ook daar ervoer men tot enkele decennia terug van tijd tot tijd grote wateroverlast. Eertijds moest het bewoningspatroon en de landbouw de diverse waterregimes en -risico's wel respecteren. 'Verbeteringswerken' hebben dat tezamen met ruilverkavelingen aardig aangepakt. Wateroverlast is geminimaliseerd en de oude patronen zijn aan het oog onttrokken. Ook dat lijkt niet voor de eeuwigheid, gezien de inmiddels vele vernattingsprojecten en eerherstel van oude meanders in nog niet lang geleden rechtgetrokken waterlopen, maar ook in het hervonden ontzag voor de zee en grote rivieren.

De bewustwording dat niet alles technisch manipuleerbaar is en dat natuurlijker systemen zowel aantrekkelijker als soms goedkoper zijn, komen we tegenwoordig op veel meer plaatsen tegen in het water- en kustbeheer. Bijvoorbeeld bij een natuurlijker beek- en slootbeheer. Maar ook bij ontpolderingen ten behoeve van natuurdoelen, als compensatie voor natuurverlies elders, en bij het herstel van zoet-zoutgradiënten. Ook de nieuw beleden filosofie in het kustbeheer, uitgaande van een flexibele respons en gebruikmaking van natuurlijke processen, wint terrein. In het rivierbeheer kiest men niet meer blindelings voor technische maatregelen: hogere dijken, diepere geulen, zwaardere bemaling. Daar ziet men meer in rivierverruimende maatregelen.

Dit geeft aan dat zowel wetenschappelijk als maatschappelijk gezien 'voortschrijdend inzicht' een rol speelt bij de strategische keuzes.



Daartoe behoort ook de nuancering van het begrip veiligheid. Er tekent zich een tendens af in het beleid om niet overal dezelfde veiligheidsnormen en -garanties te willen afgeven. Aan niets vermoedende buitenlandse waarnemers moet het voorkomen dat onze waterstaatkundige opvattingen een pure retro-fase ondergaan of dat het collectief geheugen weer is afgestoft.

### Water is ook transportweg

Grote rivieren, meren en zeegaten waren dat vanzelf. Kanalen waren er al heel vroeg, zelfs al tijdens de Romeinse tijd. Maar er zijn periodes geweest, zoals in het begin van de 19<sup>de</sup> eeuw onder Koning Willem I, dat zowel de behoefte aan een snellere rivierafvoer als het (internationale) scheepvaartbelang grote investeringen in kanalen wettigden (Auke van der Woud, *Een nieuwe wereld*, 2006). Uit die periode stammen het Noordzeekanaal en de Waterweg en, verder in het binnenland, het Willemskanaal (de naam zegt het al). Ook na de Tweede Wereldoorlog er nog behoorlijk geïnvesteerd in kanalen: het Amsterdam-Rijnkanaal, het Maas-Waalkanaal, de Rijn-Schelde verbinding en de rivierregulatie in Maas en Rijn.

Kanalen zijn, net als de 'droge' infrastructuur, vaak de aanzet voor stedelijke en industriële ontwikkelingen erlangs (vgl. de aanzuigende werking in par. 3.1). Feit is dat het gigantisch gegroeide Waterweg/Rijnmondgebied en het wat minder ontwikkelde Noordzeekanaalgebied-IJmuiden hier hun start hadden. Ook zien we aanzuigende effecten in de zone Rotterdam-Gorinchem. Vervoer over de rivieren was en is belangrijk, vooral ook omdat goedkoop grote volumes kunnen worden verplaatst. Vandaar die wens de rivieren te beteugelen via bekribbing, het rechtekken van bochten, en de bouw van stuwen.

### Rampen, bijna-rampen en krachtadigheid

Nederland is natuurlijk getekend door spectaculaire krachten van het water en sommige voorbeelden en verhalen zijn het waard in een historisch-landschappelijk canon te komen. De Elisabethsvloed (1421) die de Biesbosch deed ontstaan, de Allerheiligenvloed (1570) die grote delen van de kust en achterland teisterde, de Haarlemmermeer (1848), een door weer en wind op hol geslagen veenwinningsplas die, eenmaal dieper en groter geworden



door golfwerking, Amsterdam en Leiden zo bedreigde dat hij wel aangepakt en drooggelegd moest worden. En ten slotte natuurlijk de watersnoodramp van 1953.

Weinig andere landen hebben zoveel gesleuteld aan watersystemen. Het meest prominent via dijken en kades langs de zee, de estuaria en de grotere rivieren, via afvoer- en aanvoerkanalen en watertransportwegen, via kunstwerken voor waterafvoer. Nederland als land van molens, gemalen, stuwen en sluisen. Dat sleutelen was lang niet altijd effectief of bleek onvoldoende bestand tegen natuurkrachten. Flinker inundaties waren vaak de start voor forse maatregelen. Dijkdoorbraken en overstromingen hebben in het rivierengebied, langs de Zuiderzeekust en langs de Noordzeekust en in de Delta lange tijd met regelmaat en stevig huisgehouden. De inundaties langs de Zuiderzeekust zoals in 1916 leiden tot de afsluiting van de Zuiderzee in 1932. De ramp van '53 resulteert in de Deltawerken. En de bijna-rampen van de extreem hoge rivierstanden in '93 en '95 leiden tot zowel verzwaring van dijken als rivierverruimende maatregelen.

Zo zien we steeds dat grote en bedreigende incidenten - met op zichzelf al landschappelijke gevolgen - de impuls gaven tot zeer grootschalige ingrepen, waarvan het landschappelijk effect naar oppervlak, naar aard en naar doorwerking eveneens buitengewoon groot was. Zeker was ook belangrijk dat de omvang van de problemen met veiligheid en de economische betekenis van water als vaarweg een dikke twee eeuwen geleden aanleiding gaf tot de vorming van een krachtig lichaam als Rijkswaterstaat, waarin veel kennis, invloed en creativiteit werd verzameld. Dat niet alleen, het maakte dat men problemen te lijf kon gaan die boven de macht gingen van lokale bestuurders. De invloed werd zo groot dat men zelfs van 'een staat in de staat' ging spreken, maar eerder bewonderend dan misprijzend: haar creativiteit en daadkracht bleef onomstreden (Van der Woud, 2006).

### **Nageschakelde effecten**

Alle grote werken langs de kust hebben een ongekende trein van nageschakelde effecten teweeggebracht, althans mogelijk gemaakt. Wij noemen er een paar:



- dijkverkorting en –versterking;
- inpolderingen in het IJsselmeergebied: de Flevopolders;
- ontsluiting via dammen en dijken, onder meer de Deltawerken;
- aanleg recreatiegebieden;
- droogvallen van platen;
- het volledig ‘omklappen’ van ecosysteemontwikkelingen (zout naar zoet; getij- naar stilstaand water);
- het mogelijk maken van intensieve land- en waterrecreatie in bijvoorbeeld het IJsselmeergebied en de Delta;
- het bestemmen als militair oefenterrein (bijv. Lauwersmeer);
- de onvoorziene effecten op de kustontwikkeling, zoals de spectaculaire ontwikkeling van de Voordelta.

Genoemde zaken hebben een forse impact gehad op het landschap van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse eilanden, het IJsselmeergebied en andere locaties. Sommige processen en zeker hun effecten zijn nog niet ‘uitgedoofd’, bijvoorbeeld de Voordelta-ontwikkeling.

### Waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw

De geschiedenis leert dat kustprocessen en rivier- of beekafvoeren in ons land nimmer te onderschatten zijn noch volledig te beteugelen. Ingrepen in de kustverdediging en rivierbeheersing zijn daarmee geen onderwerpen van geschiedenisboeken; hun actualiteit en toekomstig belang is groot genoeg voor anticiperend beleid. Hiermee komen we op de aspecten van klimaatverandering en daardoor aangedreven processen als versnelde zeespiegelrijzing, verhoogde afvoeren van rivieren, een grotere dynamiek in afvoeren, en grotere en langdurigere droogtes. Daarover is zowel wetenschappelijke en politieke consensus als behoorlijke ongerustheid. In Nederland richt die ongerustheid zich vooral op het waterbeheer.

Is het Nederlands waterhuishoudkundige systeem toegerust op de voorzienbare veranderingen in de komende eeuw? Met deze vraag is de commissie Waterbeheer 21ste eeuw naar de studeerkamer gestuurd. Het antwoord was een duidelijk nee! Men komt op een heel aantal verstrekkende aanbevelingen inzake kustversterking, verbeterde rivierafvoer, verhoogde bergingscapaciteit bij neerslagpieken en noodzakelijke waterop-

slag voor drogere tijden. Het daarmee gemoeide ruimtebeslag is wel eens besomd op 90.000 ha nieuw wateroppervlak, aanpassing regionale watersystemen op 25.000 ha en aanpassing grondgebruik op 375.000 ha (in de, nooit vastgestelde, Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, voorloper van de Nota Ruimte, 2006). Op een aantal urgente punten zijn besluiten genomen. Zo is er inmiddels een PKB Ruimte voor Rivieren, waarbij de afvoercapaciteit van de rivieren wordt vergroot, ook en juist door meer doorstroomruimte te creëren in plaats van de traditionele dijkverhoging. Aan de kust heeft men een aantal 'Zwakke schakels' geïdentificeerd, waar deels al ver gevorderde plannen bestaan voor versterkingen van duin en dijk. Het geheel van mogelijke veranderingen in klimaat en waterhuishouding, en vooral de wijze waarop de maatschappij daarop zal anticiperen, heeft over een groot gebied een arsenaal aan directe en indirecte effecten op het landschap. De plannen en zoekrichtingen van de Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw tonen een aantal concrete ingrepen, zoals het bewust weer onder water zetten van droogmakerijen.

De meeste ingrepen hebben landschappelijke impact. Als voorbeeld geven we de redelijk uitgerijpte plannen om bij Kampen de IJssel bovenstrooms een *bypass* te geven in de richting van de randmeren om het knelpunt bij Kampen te ontlasten en overstromingen voor te zijn. De plannen zullen het landschap beïnvloeden, maar niet per se in nadelige zin. Een doordacht ontwerp en het 'meenemen' van natuur- en recreatiefunctie kunnen ook landschappelijke winst opleveren.

Waterbeheer, naar kwantiteit en kwaliteit, is allang geen nationale of regionale zaak meer. Met de Europese Kaderrichtlijn Water wordt er vanuit Europese burelen aangedrongen op een watersysteembenadering (inclusief grensoverschrijdende samenwerking op stroomgebiedniveau) en wordt Nederland aangesproken op verbetering van de waterkwaliteit vanuit ecologische maatstaven. Grotere ingrepen in het landschap zouden ook een watertoets dienen te ondergaan.

### **Processen/tijdvakken**

Vóór 1000: Mens paste zich volledig aan, woonde op hogere terreinen en wierp terpen op.

Na 1000: dijkbouw ter verdediging of inpoldering aan- en opwassen. Ontwatering veengebied, ook veenwinning. Oprukkende zee, grotere inbraken (Waddenzee, Zuiderzee, Delta).

Na 1450/1500: Kunstmatige onderbemaling met windmolens, droogmakerijen. Landverlies en landaanwinning wisselen elkaar af.

Na ca 1830: Stoom- en weer later dieselmolens. Aanleg grotere kanalen (Willem I), beheersing grote rivieren ten behoeve van scheepvaart. Meer invloed rijksinstanties: Rijkswaterstaat.

1930 - : Afsluiting Zuiderzee en aansluitend vorming van polders en randmeren. 21<sup>ste</sup> eeuw: Markerwaard?

Na 1955-1990: Deltawerken: afsluiting, kustlijnverkorting, verzoeting, gebruiksverandering in Zeeland en Zuid-Hollandse eilanden.

Na 1990/2000: Deels herstel van hydrologische situatie in Hoog Nederland (vernattingsprojecten) en deels Laag Nederland. Flexibelere, meer natuurgericht kust- en rivierbeheer; aanpassing aan klimaatverandering. Meer invloed Europa via de Kaderrichtlijn Water.

### **Drijvende krachten**

Water zelf is uiteraard een grote (natuur)kracht. Kust- en oeververdediging en waterbeheer zijn lange tijd vanuit veiligheid en economisch belang, waaronder die van de landbouw, alleen gedomineerd, nadien kwamen er ook andere belangen om de hoek. De laatste decennia hebben natuur- en recreatiebelangen aan terrein gewonnen. Men kan deze als sociaal-culturele drijvende krachten betitelen. Inmiddels zijn bestemming, inrichting en beheer veel sterker multifunctioneel.

Omvangrijke ingrepen volgden vaak op (bijna) rampen. Waterstaatkundige ingrepen en technieken hebben te maken met beschikbare technologie en niet in de laatste plaats de beschikbaarheid van geld, organisatievermogen en bestuurskracht. Deze zijn van oudsher sterk ontwikkeld en politiek-bestuurlijk ingebed in de Nederlandse samenleving.

Veranderend klimaat, extra zeespiegelrijzing in combinatie met bodemdaling en andere waterafvoer luiden een nieuwe fase in. Opvattingen verschuiven (terug volgens sommigen) naar flexibelere respons en 'leren leven met water' (en risico's). Van technische oplossingen alleen wordt niet meer alles verwacht.

### 4.3 Verstedelijking en infrastructuur

#### Vervoudige verstedelijking van Nederland

Nederland verstedelijkt steeds verder, zoals jaar op jaar blijkt in Natuurbalansen. Verstedelijking kan men vanuit vier invalshoeken beschouwen (Klijn in J.Visser, 2001) economische, functionele, mentale en morfologische verstedelijking. In alle vier betekenissen is Nederland in verregaande mate verstedelijkt. In de context van deze studie gaat het ons vooral om de morfologische verstedelijking. Deze houdt in dat het aanzien van het land door ruimtebeslag van steden, industrie en allerlei transportwegen en -gebruik wordt beïnvloed, en vooral ook door de uitstraling ervan, visueel en door geluid. Volgens de Natuurbalans 2006 wordt het directe ruimtebeslag geëvenaard door het indirecte 'ruimtebeslag' via uitstralings-effecten.

Het verstedelijkingsproces zoals af te lezen uit het verleden, geeft wat meer inzicht in het tempo. De woningvoorraad breidt zich nog steeds uit: de afgelopen 15 jaar kwamen er een miljoen woningen bij. Industrie, diensten, en verkeer & vervoer vragen meer ruimte. Enkele cijfers ter illustratie: rond 1900 woonden er 5 miljoen mensen in Nederland, nu ruim 16 miljoen, een ruime verdrievoudiging. De woningbehoefte, gerekend naar woninginhoud per ingezetene, vertwaalfvoudigde (!) daarentegen in die periode, vanwege grotere luxe en gezinsverdunding. De uitbreiding van de verstedelijking is vooral terug te vinden onder de lijn Alkmaar-Zwolle.

#### Nederland Distributieland

Nederland heeft door zijn ligging aan zee en grote rivieren met een groot achterland altijd een rol als transport- en distributieland gehad en die rol wordt nog steeds uitgebraut. De Nederlandse infrastructuur en vooral het gebruik ervan zijn de laatste eeuw sterk gegroeid al heeft dat naar vervoersvorm per tijdvak een ander accent gehad. Waren begin van de twintigste eeuw vaar- en spoorwegen het belangrijkste, met de massale opkomst van personen- en vrachtauto na de Tweede Wereldoorlog gingen die de verkeersontwikkelingen domineren. Rond 1960 was er een personenauto-park van een half miljoen, nu zes miljoen. Woon-werk verkeer: omstreeks

1930 werkte 5% van de bevolking buiten de eigen gemeente, in 1947 was dit percentage verdrievoudigd, in 1960 vervijfvoudigd, in 1971 al meer dan een derde en nu is dat meer dan de helft (Van der Ziel, 2006). En niet alleen het aantal forensen nam toe, ook de gemiddelde forensafstand steeg fors. In 1950 was er 121 km snelweg, nu 2600 km. Vliegverkeer nam bijzonder sterk toe: in 1960 1,3 miljoen passagiers op Schiphol, nu ruim over de 40 miljoen. De dichtheid en lengte van spoorverbindingen is daarentegen juist afgenomen sinds 1930, het gebruik van het resterende deel werd echter veel intensiever.

#### Ruimtelijk beleid

Verstedelijking in Nederland is vooral een geconcentreerde verstedelijking. Door een redelijk effectief ruimtelijk beleid gericht op compacte verstedelijking en het openhouden van het platteland (vgl. het concept van het Groene Hart) en het tegengaan van aaneengroeien van steden in een gesloten stedenband middels het aanwijzen van de bufferzones. In grote lijnen is dit beleid de laatste decennia effectief gebleken<sup>5</sup>. Een werkelijke *urban sprawl* zoals in veel andere landen is opgetreden, heeft zich in Nederland niet voltrokken. Het contrast tussen 'rood' en 'groen' is verbazingwekkend goed gehandhaafd. Niet alleen in het agrarische oosten en noorden van Nederland maar juist ook in het drukke westen; een verschijnsel dat iedereen die op een heldere dag op Schiphol landt zelf kan waarnemen. Een belangrijk motief hiervoor was het vrijwaren van verstedelijking van het landelijk gebied voor de landbouwproductiefunctie. Dit motief nu lijkt gestaag af te brokkelen. In plaats daarvan komt de wens het buitengebied open en groen te houden voor recreatie en natuur.

Waterberging en -conservering konden in de komende jaren wel eens als extra argument opgeld gaan doen. Overheidsbemoediging geldt verder ook

5 Zie bijvoorbeeld de studie van F.R.Veeneklaas, W.J. de Regt en H.J. Agricola (2004), *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen* (Planbureau-rapport 22, MNP) waarin wordt getoond dat Abcoude, onder de rook van Amsterdam, zijn landelijk karakter in het buitengebied volledig heeft behouden. Zie ook Bervaes et al. (2002) en Farjon et al. (2004, Planbureau-rapport 6, MNP) over het succes van de in de jaren '50 ingestelde bufferzones in het westen van ons land.



het bundelen van de infrastructuur (wegen, spoorwegen, buizen, leidingen) in specifieke zones om zo ruimtebeslag te beperken en om effecten als doorsnijding en uitstraling tegen te gaan. Planologische bescherming geldt voor belangrijke natuurgebieden, zoals de duinen (waar de drinkwaterwinning een motief vormt), de Veluwe, de Waddenzee, de Biesbosch, etc. Beleid om werkgelegenheid met overheidsstimulansen te verplaatsen naar zgn. onderdrukgebieden in bijvoorbeeld het noorden van Nederland zijn minder succesvol gebleken en ten slotte *de facto* gestaakt. De groei van de bedrijvigheid buiten de Randstad is vooral merkbaar bij steden en dorpen en langs vervoersassen. Bedrijventerreinen (met hun relatief grote uitstraling) nemen 40% van de stedelijke uitbreiding voor hun rekening over de laatste 15 jaar (Natuurbalans 2006). Besluitvorming daarover lijkt vooral op lokaal en regionaal niveau plaats te vinden. Hierbij spelen grondverkoop, prestige, werkgelegenheid en andere zaken van lokaal belang (vaak het directe belang van gemeenten als grondeigenaar) de hoofdrol; tegenkrachten vanuit natuur en landschap krijgen minder gewicht.

### Effecten

De effecten op het landschap van verstedelijking en aanleg en gebruik van infrastructuur zijn kort samengevat:

- 1 een direct ruimtebeslag, en een beduidend groter indirect ruimtebeslag via onder meer de visuele uitstraling;
- 2 effecten op stilte en duisternis, met name langs vervoersassen en bij luchthavens;
- 3 extra milieubelasting via uitlaatgassen, fijn stof, etc.;
- 4 fragmentatie van leefgebieden van wilde diersoorten en, in mindere mate, plantensoorten.

Inmiddels zijn er op diverse fronten aanpassingen gemaakt of voorgesteld om hinder te beperken, soms ten gerieve van landschapskwaliteiten, soms juist ten detrimente daarvan. Een voorbeeld van het eerste is de gedeeltelijke ondertunneling van de Hogesnelheidsspoorlijn in het Groene Hart. Een voorbeeld van het tweede zijn de geluidswallen en -schermen, aangelegd vanwege geluidsreductie, die het landschap als het ware achter langgerekte kamerschermen plaatsen.

### **De toekomst**

In het kader van de 5e Nota Ruimtelijke Ordening (later omgevormd tot de Nota Ruimte) is een raming gemaakt van de woningbehoefte tot 2030: ergens tussen de 19 en 31% groei, afhankelijk van scenariokeuze. Merendeels in de zgn. overdrukgebieden: de Randstad en het midden en oosten van ons land. Ook valt rekening te houden met enige, of mogelijk zelfs sterke, diffuse verstedelijking van het platteland. De ruimtevraag van de landbouw zakt terug, de vraag naar groen wonen blijft latent aanwezig (is stijgende, volgens sommigen). Het strikte restrictief RO-beleid komt door deze twee tendensen onder druk.

Het ministerie van EZ verwacht een blijvende vraag naar bedrijventerreinen langs transportassen en taxeert deze tot 2020 op 8000 tot 25.000 hectare.

Afgaande op de spectaculaire groei van het personen- en vrachtvervoer in het verleden is de les dat voorspellingen riskant zijn. In het kader van de eerder genoemde 5<sup>e</sup> Nota Ruimtelijke Ordening zijn ramingen gemaakt tot 2030 uitgaande van forse groei: wegvervoer 1,5 tot 2,8 maal zoveel; de binnenvaart tussen 1,3 en 2 maal zo groot; vracht per spoor 2,1 tot 4,2 zo groot; en vliegverkeer een verdubbeling tot zelfs een verdrievoudiging.

### **Processen / Tijdvakken**

Tot 1920: Bevolkingsgroei (snel) en verstedelijking beperken zich tot enkele steden. Geen tot weinig rijksbemoeienis.

1930-1960: Groeiende welvaart en behoefte aan mobiliteit leiden tot behoefte aan buiten recreëren; aantasting natuur met als reactie een restrictief (ruimtelijk) beleid.

1950-1980: Wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog; groei industrie en diensten in steden; explosie welvaart, suburbanisatie. Overheid kiest voor gebundelde deconcentratie als devies.

1970-2000: Problemen wegverkeer; bewustwording landschappelijke aantasting, natuur- en milieuproblemen, leefbaarheid. Overheid kiest voor compacte stad.

1990-heden: Individualisering en welvaarts-groei: doorgaande behoefte aan mobiliteit; behoefte aan groenere steden; druk op landbouwgebied uit steden neemt toe.

>> 2020: Afnemende bevolkingsgroei; meer aandacht voor waterrisico's?

### **Drijvende krachten**

De druk vanuit economie en maatschappij op meer ruimte voor wonen, werken en vervoer is immens. De achterliggende drijvende krachten zijn de bevolkingsgroei maar vooral ook de welvaarts-groei. Verder heeft de evolutie van een op handel en landbouw gebaseerde economie naar een op industrie, distributie en dienstverlening gebaseerde volkshuishouding zijn weerslag op het landschap. Met de genoemde economische transitie worden wonen en werken geografisch steeds meer gescheiden.

Sturing vanuit de overheden betrof de keuzes voor de compacte stad, het aanwijzen van groeikernen, het openhouden van groene ruimtes en het aanwijzen van groene buffers tussen steden met de neiging tot aaneengroeien. De rijksoverheid bepaalt of en waar de tracés van rijkswegen komen, zij beslist over de uitbreiding van de nationale luchthaven en over nieuwe railverbindingen.

In de nabije toekomst kunnen milieu-overwegingen (bijvoorbeeld de fijnstof-norm vanuit 'Brussel') de aanleg van nieuwe verkeersinfrastructuur, of zijn locatie resp. wijze van uitvoering, gaan sturen. Daarnaast mag meer afstemming worden verwacht met doelen op het gebied van beveiliging tegen overstromingen en van waterberging. Op de langere termijn kan krimp van bevolking zowel vraag naar verstedelijking als naar uitbreiding van infrastructuur doen afnemen.

## **4.4 Bos en natuur**

### **Opwaardering door toenemende schaarste**

Begin 20<sup>ste</sup> eeuw waren bos en natuur in zeer geringe mate erkend als waardevolle collectieve goederen. Toen nog in ruime mate aanwezig, mag de geringe appreciatie van niet-nuttig groen blijken uit de aanduidingen als 'woeste grond' en 'onland'. Ook grote wateren met zowel zoute, brakke als zoete milieus waren ruim voorhanden. Natuurbescherming heeft heel lang - weinig succesvol - in het defensief verkeerd. Aankoop en schijnbare veiligstelling van natuur, terwijl milieudruk, verdroging en verstoring van de merendeels kleine gebieden in een weinig gastvrije omgeving de aftakeling bleven aandrijven.





Kennis van ecosystemen, wijzigende inzichten in effectievere bescherming en maatschappelijke appreciaties van verschillende soorten natuur en haar gebruiksmogelijkheden hebben in de laatste eeuw wel de nodige koerswijzigingen opgeleverd. Natuur, bos en landschap zijn inmiddels populair, maatschappelijk en beleidsmatig erkend en via wet- en regelgeving juridisch beschermd. De omslag in het denken over natuur ligt rond de eeuwwisseling toen het Naardermeer werd bedreigd door vuilstort, hetgeen leidt tot de oprichting van Natuurmonumenten in 1904/5. In de volgende periode nemen de ruimtedruk vanuit wonen en werken toe, neemt de landbouw meer grond in gebruik en zorgt door intensivering, ontsluiting, ontwatering en bestrijdingsmiddelengebruik voor aantasting van semi-natuurwaarden. Terwijl enerzijds natuur en bos schaarser worden en anderzijds de kwaliteit ervan achteruit holt, wordt de maatschappij ook bewuster van de materiële en immateriële functies van de natuur voor het lichamelijk welzijn en voor recreatiemogelijkheden. Tegelijkertijd nemen de mogelijkheden toe ervan te genieten door eigen vervoer, meer vrije tijd en meer geld.

Bossen blijken doorgaans hoog gewaardeerd door mensen. Het bosbeheer in Nederland is de laatste decennia sterk veranderd van een overwegend utilitair beleid en beheer (vastleggen duinen en stuifzanden, houtproductie) en veelal particulier bezit naar een veel multifunctionelere bestemming, een meer op biodiversiteit gericht beheer en een grotere toegankelijkheid voor de wandelende stedeling.

### **Beleid**

Was natuurbescherming in de eerste helft vooral een zaak van weinigen en van particuliere organisaties, na de Tweede Wereldoorlog neemt de invloed van de overheid gaandeweg toe, tot uitdrukking komend in de aanwijzing van natuurreservaten, restricties in het ruimtelijk beleid, wet- en regelgeving en de 'ecologisering' van milieubeleid, het waterbeleid, het landbouwbeleid en het bosbeleid en -beheer. Met name rond het natuurbeschermingsjaar 1970 voltrekt zich een versnelling in het ecologisch denken, zowel in de maatschappij als in de politiek. Andere gebruiksvormen moeten zich meer rekenschap geven van natuureffecten.

Ook andere departementen, met name Verkeer en Waterstaat, blijken te kunnen ecologiseren. Gaandeweg is ook op Europees niveau het nodige ontwikkeld aan natuurdoelen en Europese wet- en regelgeving, met de Vogel- en Habitatrichtlijn en Natura 2000 als belangrijkste. Maar ook in andere wetten en regels klinken natuuroverwegingen door, zoals in de Kaderrichtlijn Water. Naast 'ecologisering' treedt dus ook 'juridisering' op: toetsen door rechter van ruimtegebruikveranderingen aan effecten op natuur.

Het Natuurbeleidsplan in 1990 markeert een nieuwe wending in het natuurbeleid. Het vormen van een robuuste Ecologische hoofdstructuur is daarvan de kern; de realisatie ervan een zaak van decennia. Vooralsnog mogelijk gemaakt door forse overheidsinvesteringen, een stevig draagvlak en financieel draagkrachtige natuurorganisaties, een landbouw die arealen kwijt wil en veel meer natuurgerichte waterbeheerders, lijken een aantal doelen meer en meer binnen bereik te komen. De omslag van defensief, verliezend naar offensief en terugwinnend lijkt daarmee gemaakt. Al loopt over het geheel de natuurkwaliteit van kwetsbare soorten en gemeenschappen nog terug. Maar ook dit krachtige concept en dito beleid is alweer enigermate herzien. In 2000 verschijnt de *Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, waarin naast biodiversiteitsdoelen weer meer aandacht wordt gevraagd voor gebruiksnatuur. Zowel de locatie als het soort gebruiksnatuur wordt meer afgestemd op mensenwensen: toegankelijk, dichtbij steden. Vermoedelijk zal het natuurbeleid in de komende jaren zich ook moeten buigen over de gevolgen van een afwijkend klimaatregime en daarmee annex een andersoortige waterhuishouding.

### Effecten

Het succesvolle en met kracht door overheid en natuurorganisaties uitgedragen concept Ecologische hoofdstructuur is niet zonder kritiek gebleven vanuit de landschapshoek. Veel natuurontwikkelingsprojecten zijn tamelijk eenzijdig gericht op biodiversiteitsdoelen, op 'wilde natuur', en houden weinig rekening met aanwezige cultuurhistorische en ook wel aardkundig waardevolle fenomenen. Natuurontwikkeling gaat vaak gepaard met

vergraven, met het opruimen of aan het oog onttrekken van landschapelijke waarden, zoals ontginningspatronen, karakteristieke openheid van gebieden of anderszins (Renes, 2006). Dan is er nog de aantasting van recreatieve gebruikskwaliteiten. Zo is "vermoerassing" van laagveengebieden niet onlogisch vanuit natuurdoelstellingen of de CO<sub>2</sub>-huishouding maar staat het haaks op de cultuurhistorische waarde van het veenweidelandschap en zijn karakteristieke openheid. Meer in het algemeen gesproken, leidt natuurontwikkeling veelal tot verruiging en verdichting van voorheen (half)open en visueel aantrekkelijke landschappen. Omdat Nederland een cultuurlandschap is (par. 3.2), heeft het de vrije teugel geven aan de natuur met als vanzelf het gevolg dat dat kenmerkende landschap verdwijnt. Er zijn hier geen simpele win-win oplossingen.

### De toekomst

Volgens de tweede Duurzaamheidsverkenning (MNP, werktitel *Nederland later*, 2007.) zal volgens het trendscenario Nederland in 2040 728,500 ha natuurgebied kennen. Dit betekent een forse uitbreiding. Het valt op dat veel natuur in functiecombinaties met ander ruimtegebruik is gedacht. Daarnaast is er de wens meer natuur dichtbij bevolkingsconcentraties te situeren. Of daar, gezien de ervaringen in de twee laatste decennia (de Randstad Groen Structuur bijvoorbeeld) veel kans op is, valt echter sterk te betwijfelen. Vooruitberekeningen in genoemde tweede Duurzaamheidsverkenning wijzen er op dat, wanneer Natura 2000 als 'kijkrichting' wordt genomen (dat betekent dat vooral internationaal belangrijke natuur voorrang krijgt), natuur - in grotere eenheden - vooral op afstand van verstedelijkte zones zal moeten worden gerealiseerd. Aan de behoefte aan woningen en andere rode claims wordt dan voldaan via 'inbreiding' en de aansluiting van nu reeds verstedelijkte gebieden. Zo blijft bijvoorbeeld het Groene Hart gevrijwaard van veel 'rood' maar slijt de Utrechtse Heuvelrug dicht.

### **Processen / tijdvakken**

1700-1900: Natuur alleen voor elite als jachtgebied, verder buitenplaatsen; voor anderen betekent natuur ofwel onnuttig land of bedreigingen.

1900-1950: Natuur neemt nog af door ontginningen. Overheidsbemoeyenis beperkt, maatschappelijk besef nog gering; bescherming in reservaten.

1950-1970/'80: Opkomst natuurbescherming. Druk op natuur door intensief ruimtegebruik; milieubelasting. Rol overheid groeit sterk; ecologisering bosbeheer, landinrichting, waterbeheer komt op gang.

Na 1970/'80: Natuur steeds meer in offensief, meer investeringen, natuurorganisaties worden talrijk en ledenrijk. Wet- en regelgeving specifiek, juridisering natuurbesluit. Concept Ecologische hoofdstructuur. Ruimte door terugtrekken landbouw. Wetenschap en politiek sterk bepalend (scientocratische fase).

Na 1990/ 95: Natuurbelidsplan treedt in 1990 in werking. Meer oog voor mens als gebruiker, belevingswaarde (Natuur voor mensen, mensen voor natuur). Meer Brusselse invloed via richtlijnen, Europese juridisering.

### **Drijvende krachten**

Gestegen welvaart en behoefte aan rust, ruimte en groen om te recreëren.

Appreciatie en schaarser worden (absoluut en per inwoner) gaan samen op.

Meer kennis en inzicht onder wetenschappers en het publiek over betekenis en achteruitgang natuur.

Kapitaalkrachtige en ledenrijke belangenorganisaties; krachtige lobby.

Overheidsbemoeyenis en -initiatief; royelere overheidsfinanciën.

Wet- en regelgeving, nationaal en in toenemende mate Europees.

Verminderde ruimteclaims vanuit landbouw, meekoppeling watersysteembenadering.

## **4.5 Delfstof- en energiewinning**

### **Oppervlakte-delfstofwinning heeft behoorlijke invloed gehad**

Het Nederlandse landschap is mede gevormd door - merendeels oppervlaktige - delfstoffenwinning. Er is door de eeuwen heen heel wat afgegraven. Zelfs in die mate dat een aantal landschappen hun aanzien en naamgeving er aan ontleent. Noemenswaard zijn laagveenontginningen met als gevolg

plassen, legakkers en uitgegroeide meren. Hoogveengebieden zijn, op enkele restanten na, geheel afgegraven en daarna ontgonnen: de veenkoniën in Groningen, Drenthe en Overijssel, grote delen van het Peelgebied. Daarnaast zijn er, vooral in het rivierengebied, grote oppervlaktes afgegraven voor klei-, zand- en grindwinningen. Het laatste leverde een inmiddels omvangrijk Maasplassengebied. Eerder zijn strandwallen afgegraven voor ophoogzand van de grote steden in het westen en tegelijk de condities creërend voor ons bollenland. Ten slotte zijn te noemen het grotendeels afgraven van kalkformaties in Limburg en het omhoog brengen van mijnsteen van kolenmijnen nabij Heerlen. Al met al hebben delfstofwinningen veel meer effect op landschappen gehad dan vaak gedacht.

### **Energiewinning heeft geringere invloed**

Energiewinning met invloed op het landschap is met het sluiten van de mijnen in Limburg veranderd. Oliewinning heeft, afgezien van enkele beperkte locaties, amper landschappelijke impact gehad. De aardgaswinning in Groningen heeft weliswaar enige bodemdaling tot gevolg, maar heeft verder nauwelijks landschappelijke invloed. Wel is het zo dat de opwekking van alternatieve (duurzame) energie behoorlijke visuele effecten heeft in het geval van windmolenparken te land of ter zee. Intussen zijn in het meest windrijke en open Laag-Nederland langs dijken, kanalen en grote wateren reeksen windmolens verschenen, in tal en grootte toenemend. Ook bij boerderijen verschijnen windmolens. In zee zien we hetzelfde. Een *near-shore* windmolenpark ter hoogte van Egmond wordt momenteel aangelegd, ondanks het in de Nota Ruimte ernstig beleden uitgangspunt van de 'vrije horizon'.

### **De toekomst**

De toekomst lijkt te wijzen op veel minder rigoureuze graverijen. Krachtens wet- en regelgeving en soms vanwege verminderde vraag is de behoefte aan laag- en hoogveenwinning nagenoeg nihil. De kolenmijnen zijn gesloten, het afgraven van de laatste resten kalksteenformaties (Plateau van Margraten, Pietersberg) is nagenoeg gestopt.



Resteren zand en klei. Daarvoor bestaan nog een aantal behoefteramingen voor ophoog-, industrie- en metselzand en een aantal mogelijke winlocaties. Voor zand wijkt men, met dank aan modernere win- en transporttechnieken, meer en meer uit naar de Noordzee. Kleiwinning voor de keramische industrie gaat nog wel door en heeft een onverwachte rugwind gekregen in projecten ten dienste van natuurontwikkeling, die het afgraven van kleilagen als middel zien om schonere en nattere uitgangssituaties te creëren. Verder heeft de noodzaak om rivierbedden te verlagen en verbreden (vaak in combinatie overigens met natuurdoelen) een tweede argument opgeleverd voor kleiwinning. Daarbij wordt de wijze waarop aan de eindbestemming aangepast: ondiep, reliëfvolgend, afvoeren van vervuilde of verrijkte bovengrond.

Grotere parken met hogere windmolens staan op de rol verder uit de kust. Ook die zullen niet onzichtbaar zijn en één van de meer markante, en bij de bevolking geliefde landschapsaspecten (de ongebroken einder) aantasten. Ten slotte leidt hetzelfde motief van duurzame energiewinning lokaal tot het telen van snelgroeiend bos met korte omlooptijd of mogelijk het telen van bio-energie gewassen zoals koolzaad ('eerste generatie') of snelgroeiende grasachtige en houtige gewassen ('tweede generatie'). Onze oosterburen hebben inmiddels al 12 % van het landbouwareaal in gebruik voor biobrandstof. Het is mogelijk dat landbouwkundig marginale gebieden in Nederland bij voldoende overheidssteun dat voorbeeld volgen (zie verder het katern 'Klimaatverandering en klimaatbeleid' in deze serie, in voorbereiding). De landschappelijke impact zou nog eens nader gespecificeerd moeten worden, maar is niet op voorhand negatief, zeker niet afgewogen tegen andere bestemmingen, die ook effect hebben.

In het algemeen kan gesteld worden dat zand- en kleiwinning nog steeds aanspraken maken op het landschap, maar dat landschappelijke inpassing en zorgvuldige herinrichting de nadelen kunnen doen ombuigen naar voordelen voor landschapskwaliteit. Bouw van grote windmolenparken of meer verspreide windmolens en de teelt van biobrandstoffen zullen nog wel een aantal effecten op het landschap blijven uitoefenen, ook ter zee.

### **Processen / tijdvakken**

Vanaf Middeleeuwen tot in begin 20<sup>e</sup> eeuw: Laagveenwinning voor brandstof en zoutwinning. Hoogveenafgravingen en omzetting in bouwland.

Tot jaren '60: Kolenwinning, nadien gaswinning.

Tot in laatste decennia 20<sup>e</sup> eeuw: Grindwinning, mergelwinning.

Doorlopend: Zand- en kleiwinning, behoefte gekoppeld aan uitbreiding van steden, dat wil zeggen grote ingrepen in 20<sup>e</sup> eeuw; omslag rond 1980/90 naar zorgvuldiger winning en afwerking en koppeling met natuurdoelen en, meer recent, 'Ruimte voor de rivier'; tevens uitwijking naar Noordzee voor zandwinning.

Na 1980/90: Opkomst windenergieparken en -molens.

Na 2010: Energieteelten op grotere schaal?

### **Drijvende krachten**

Bevolkingsgroei, tezamen met economische groei, bepaalt de behoefte aan ophoog- en bouwmaterialen.

Technologie maakte de omslag van hout- en turf als brandstof naar kolen en olie mogelijk en, na de ontdekking van het Slochteren-veld, naar gas.

Door energietekorten en noodzaak tot reductie van uitstoot van broeikasgassen zijn alternatieve energiebronnen in opkomst.

## **4.6 Gebruik, beleving en waardering**

### **De democratisering van landschapswaardering**

Landschappen zijn door de eeuwen heen zeer verschillend door de mensen gebruikt en beoordeeld (Lemaire, 1970). De belangrijkste verschuiving trad echter de laatste halve eeuw op. Hoewel er natuurlijk in de oudheid al poëtische ontboezemingen waren omtrent de schoonheid van landschappen, heeft heel lang een utilitaire houding overheerst. Dit nog eens versterkt door wat als Bijbelse opgave werd geïnterpreteerd, namelijk het vervullen van de aarde en het zoveel mogelijk de vruchten ervan plukken. Tegelijkertijd was er ten aanzien van sommige landschappen (rivieren, zee, moerassen) ook sprake van ontzag of vrees. Voor een groot deel van de bevolking was het platteland vooral het toneel van armoede, isolatie,

hard werken en risico's en de verlokkingen van de stad vormden daarvan het indirecte bewijs.

De vermogende klasse had het, ook in dit opzicht, makkelijker. Zij wist zich al langer te bedienen van de geneugtes van het buitengebied, zoals de jacht. Hun welstand maakt romantisering van het landschap in schilderkunst, muziek en tuinarchitectuur lang een feitelijk elitaire aangelegenheid (Schama, 1995/2004). Met het in de handel, de nijverheid en de koloniën verdiende geld creëren zij de vele landgoederen en buitenplaatsen. Juist die ontworpen landschappen of tuinen geven aan dat de bestaande landschappen niet als prettig, mooi of beschermenswaard werden gezien. Het ideaal was juist een geometrisch of klassiek geïnspireerd ontwerp.

Pas met de eeuwwisseling en de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw worden de vaderlandse natuur en het landschap een zaak van maatschappelijke zorg vanwege de toen al zichtbare aftakeling door de snelle urbanisatie en industrialisatie. Versterkt door het steeds schaarser worden van vrij toegankelijk groen, schone lucht en stilte, wordt die appreciatie van landschappen breder gedeeld door de burgerij. En naarmate vrije tijd en vervoer meer mogelijkheden bieden, ontstaat een sterkere behoefte op het platteland te recreëren en stijgt de waardering voor vaderlandse landschappen. In het begin vooral het strand, de duinen en het bos, maar allengs ook de meren, de plassen, de heide, zandverstuivingen en het agrarisch gebied.

Net als overal raakten mensen ook beter geïnformeerd en voorlicht over alle typische eigenschappen en waarden van het Nederlandse landschap en de natuur, door vroege auteurs als Van Eeden en later Thijssen. Ontwikkeling en diffusie van kennis valt niet te onderschatten in hun effect op beleving en waardering. Ook voor landschap geldt: "Je ziet het pas als je het door hebt" (Johan Cruijff). Deels is dat een zaak van scholing, deels ook een neveneffect van de kosmopolitisering van burgers die ver over de grenzen trekken en ontdekken wat voor een afwijkend (en mooi) land Nederland eigenlijk is. Met ledenrijke, krachtig lobbyende organisaties en de vaak verontrustende boodschappen over de degeneratie van ons landschap, kon de burger die gewaarwording ook amper ontlopen. Inmiddels - we gingen daar in hoofdstuk 2 al op in - schort het amper aan de 'aaibaarheid' van onze landschappen.



De kijk op het bijzondere van het Nederlandse landschap veranderde zowel door kennisontwikkeling als door een royaler, internationaal perspectief. Zo zijn de voor ons vanzelfsprekende polderlandschappen internationaal gezien bijzonder en beschermenswaard. In de lijst van de UNESCO *World Heritage* landschappen staat zelfs de Noordoostpolder als een jonge, rationele IJsselmeer-polder hoog genoteerd. De Europese context geeft zowel een bewustwording als een grotere verantwoordelijkheid voor landschappen die met een kleiner denkraam als gewoon, triviaal en weinig waardevol zouden worden bekeken.

### Beleid

Al aangegeven is de rol van de kennisontwikkeling en overdracht. Enerzijds is er groeiende kennis en een actieve overdracht via thematische routes, excursies op de basisschool, televisieprogramma's, informatiecentra te velde, speciale fietsdagen en wat al niet. Anderzijds is juist ook in de landschapsecologie een soms forse wijziging in opvattingen te registeren.

Voor de oorlog stond bescherming in reservaten voorop. Met professionele ecologen als Westhoff groeide het inzicht in de verschillende soorten natuur (inclusief de semi-natuur) en de noodzaak van beheer, nadien kregen voorvechters van de wilde zelfregulerende natuur in grotere eenheden, zoals Baerselmans en Vera (1989), de overhand. In par. 4.4 over bos en natuur is al de accentverschuiving aangegeven van weinig effectieve bescherming in kleinere gebiedjes van een aantal soorten of gemeenschappen naar een veel robuustere ecologische hoofdstructuur, waar ook natuurlijke processen de zaken sturen en vrij kunstmatig beheer wordt nagelaten.

### De toekomst

Ondanks de populariteit waarin landschapsschoon zich nu mag verheugen, lijkt het, zoals ook al in hoofdstuk 2 betoogd, voorbarig om van een constante appreciatie van landschapswaarden uit te gaan, waarin ook de relatieve voorkeuren hun positie behouden. Er zijn inmiddels een miljoen 'nieuwe Nederlanders' met een duidelijk andere culturele achtergrond, en het is bekend dat hun binding en gebruikswijze van Nederlandse land-

schappen fors kan afwijken (Buijs et al., 2006; Jökóvi, 2001). Verder valt te wijzen op de toenemende vergrijzing, waarbij ouderen op een andere wijze gaan wonen en recreëren. En ten slotte is er een andere mentaliteit van de jongere generatie zelf die vanzelfsprekend minder binding heeft met een nostalgisch-agrarisch landschap, waar hun ouders zich de geuren, beelden en geluiden van heugen, maar waar die nieuwe generatie weinig herinnering en boodschap aan heeft.

### **Processen / tijdvakken**

Tot 1900: Utilitaire houding ten aanzien van landschappen (met uitzondering van de elite).

Na 1900: Toenemende behoefte van stedelingen aan rust, ruimte en groen; versnelling na de Tweede Wereldoorlog.

Vanaf ca 1960: Kennis en voorlichting, maar ook kosmopolitisering van burgers doen waardering verder verschuiven, evenals een algemene internationalisering van beleid en waardering van specifiek Nederlandse landschappen.

Vanaf 2000: Met het groeiend aandeel van allochtonen in de bevolking, de vergrijzing en de onthechting van jonge generaties van het oude agrarische landschap is de basis voor een brede appreciatie daarvan aan het verzwakken.

### **Drijvende krachten**

Urbanisatie, gestegen welvaart, demografische veranderingen, internationalisering (mentaal en bestuurlijk-juridisch) en de groei van kennis en inzicht bij bevolking en bij belangenorganisaties.

## **5 Een anticiperend landschapsbeleid: de praktijk**

Landschap is een collectief goed. Dit impliceert dat de appreciatie van burgers voor dit goed moeilijk via markten tot uitdrukking kan worden gebracht. Overheidsbemoeienis is daarom gerechtvaardigd. Daarmee is het van belang geworden welke rol de overheid zich aanmeet aangaande het dossier landschap. En welke rol zij daadwerkelijk speelt. De overheid is immers door allerlei initiatieven en zeker door de rol van toezichthouder op nieuw ruimtegebruik zelf een van de belangrijkste drijvende krachten van landschap, en dat heeft veel meer om het lijf dan het specifieke landschapsbeleid en het daaraan verbonden instrumentarium. Laten we daarom de zich wijzigende rol van de overheid - het gaat ons hier primair om de rijksoverheid - eens nader bezien.

### **5.1 Het bestuurlijke decor**

De positie van de rijksoverheid wordt in twee richtingen beïnvloed (sommigen zeggen: verzwakt):

- 1 De groeiende invloed van EU beleid en Europese wet- en regelgeving. Naast formele regels, bijvoorbeeld over subsidiëring van grondeigenaren die landschapsdoelen verwezenlijken, wordt ook meer en meer de verantwoordelijkheid van Nederland in internationaal perspectief gevraagd, bijvoorbeeld de bescherming van internationaal bijzondere landschappen.
- 2 Tegelijkertijd wordt veel op het terrein van het landschapsbeleid en de uitvoering ervan gedelegeerd naar lagere overheden. Dit vraagt van het rijk het helder aangeven van (nationale) criteria, waar het gaat om bovenlokale en bovenregionale belangen en verantwoordelijkheden en het aangeven wat des rijks is en wat niet.

Tezelfdertijd maakt de rijksoverheid, en dan met name LNV, het zich niet makkelijk door een gewijzigd sturingsmodel aan te hangen, samen te vatten in het motto: 'Van zorgen voor..., naar zorgen dat...'. Er wordt steeds sterker

ingezet op participatie van meerdere belangengroepen in ideeontwikkeling, in streekgericht maatwerk, en voor de uitvoering wordt gezocht naar cofinanciering door derden. LNV stelt zich daarbij in steeds sterkere mate als faciliterende partij op, in contrast met de klassieke sturende, of toch op z'n minst regisserende rol. Rijksinstanties - niet alleen LNV - hebben vaak moeite met hun gewijzigde rol, soms merkbaar in te grote terughoudendheid, zelfs op die terreinen die typisch des rijks zijn. De verschuivingen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben zeker de belofte van beter maatwerk en grotere betrokkenheid. Maar zij dragen tevens de gevaren in zich van een ongelukkige prioritering, gebrek aan bovenlokale of bovenregionale samenhang en het feit dat gebrek aan professionaliteit en korte termijnbelangen, mede door gebrek aan kennis, hun tol eisen.

## 5.2 Praktische tips

Wat valt er, tegen de achtergrond van de hierboven aangeduide bestuurlijke ontwikkelingen en in het licht van de eigenaardigheden van het landschapsbeleid, nu aan conclusies te trekken voor het handelen in de praktijk? We zetten een aantal punten op een rij.

- A Een proactieve rol en een lange termijnblik.
- B Inleving in maatschappelijke en beleidsontwikkelingen die van belang zijn voor het landschap.
- C Het aangeven van de maatschappelijke betekenis van landschapskwaliteiten in de taal van de belanghebbenden.
- D Het duidelijk aangeven wat rijksverantwoordelijkheid is (incl. Brusselse verplichtingen) en waar lagere overheden en derden zich aan te houden hebben.
- E Het inzetten van alternatieve ontwerpen die debat en besluitvorming over veranderend grondgebruik en daarmee landschapseffecten vergemakkelijkt.
- F Het doen ontwikkelen en vooral gebruiken van kennis bij besluitvorming, met name aangepast aan andere departementen, decentrale overheden en particulieren.

### Ad A. Naar een proactievare rol en een lange termijnblik.

Regeren is onder andere vooruitzien. Een betekenisvolle bijdrage aan behoud, herstel en wenselijke ontwikkeling van landschapswaarden is, zo zagen we eerder, vooral een kwestie van op tijd zien wat er te gebeuren staat, daarvan de consequenties onderkennen en tijdig pogen kansen te pakken en dreigingen af te wenden. We hebben eerder, in hoofdstuk 3 en 4, een *tour d'horizon* gemaakt langs vermoedelijk relevante ontwikkelingen met landschapsimpact. Vastgesteld kon worden dat die deels werkelijk autonoom van karakter zijn, dus niet of amper te beïnvloeden, maar in veel gevallen juist wel beïnvloedbaar. De constatering is overigens wel dat het om zaken gaat waar anderen - andere beleidssectoren, andere bestuurslagen, andere actoren - meer zeggenschap hebben. Het vroeg onderkennen en het erkennen van de rol van die anderen in de besluitvorming helpt in het vaststellen van de eigen agenda en het bepalen van de strategie bij overleg en samenwerking, alsmede bij het gericht en tijdig overbrengen van het eigen verhaal.

### Ad B en C. Inleving in maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen; de taal van anderen.

Er zijn altijd en overal maatschappelijke ontwikkelingen gaande, waarvan de motoren economisch, demografisch, sociaal-cultureel, technologisch of wat dan ook van aard zijn. De argumentatie is dus ook in dat vocabulaire gevat, de waardeoordelen stoelen op andere zaken dan landschapskwaliteit, bijvoorbeeld veiligheid of economisch voordeel. Het is altijd wenselijk om de belangen en motieven van anderen te kennen en om de rol en betekenis van het landschap ook tegen die achtergrond en soms in die termen duidelijk te maken. Met name economische argumenten kunnen behulpzaam zijn om de wenselijkheid of inpasbaarheid van landschapsdoelen uit te drukken. Kortom, probeer ook de taal van anderen te begrijpen en zelf te hanteren. Ook aan het omgekeerde kan meer gedaan worden. Andere maatschappelijke partijen, andere departementen kunnen 'bijgepraat' worden over de aard en betekenis van landschapswaarden en hun rol daarbij. Zoals het denken en handelen over duurzaamheid formeel en informeel geïnternaliseerd lijkt te worden in



alle departementen, bestuurslagen en het bedrijfsleven, is iets soortgelijks denkbaar waar het landschapskwaliteiten betreft.

En, waar de Belastingdienst moet erkennen “leuker kunnen we het niet maken”, heeft het landschapsbeleid altijd nog de troef dat het dat wél kan.

#### **Ad D. Het aangeven wat rijksverantwoordelijkheid is.**

Met de ‘verbrusseling’, de decentralisatie en de grotere zeggenschap van derden (op regionaal niveau) is de positie van rijksvertegenwoordigers behoorlijk veranderd. Dit vraagt herijking op de rol, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Sturen op hoofdlijnen veronderstelt een heldere markering van die hoofdlijnen, maar evengoed krachtige sturing waar nodig. De praktijk biedt vaak illustraties van het omgekeerde. Het is ook moeilijk, want het betekent opnieuw nadenken over nationaal en internationaal belangrijke doelen, over de manier om daar onverkort op te handhaven, en over een stimulerende maar terughoudende positie ten aanzien van ideeën en processen waar de streek het voortouw heeft. In alle opzichten zijn de trefwoorden helderheid en tijdigheid hier van toepassing. Er is niets zo vervelend als kaders onduidelijk of snel veranderlijk zijn of per gebied of geval anders worden gehanteerd. Het duidelijk handhaven van kaders en afspraken is deel van het proces, ook waar dit impopulair lijkt te zijn. Brusselsse regelgeving, indien afgesproken, dient nu eenmaal te worden gehandhaafd.

#### **Ad E. Het inzetten van kennis en ontwerpen.**

Er is uitgebreid aandacht gegeven aan de thema’s die voor de komende decennia waarschijnlijk van landschappelijk belang zullen zijn. Voor een deel is kennisontwikkeling al gebeurd, deels lopen er diverse onderzoeksprogramma’s. Het is zaak daarvan de landschappelijke dimensies beter in beeld te krijgen en vooral om die met betrokkenen te communiceren. Kern is om mensen bewust te maken van kansen en bedreigingen via een *early warning* en een *early alert* systeem.

Hierbij kunnen ontwerpen een belangrijke ondersteunende rol vervullen. Zij kunnen dienen als verbaal en visueel discussiemedium: waar

gaat het eigenlijk over en welke alternatieve opties zijn er? Ontwerpen zijn bij uitstek geschikt om in te zetten als eerste globale toets van de impact van ingrepen of ontwikkelingen op het landschap. Met de inzet van mogelijke nieuwe technologieën, in de vormgeving en door ruimtelijke rangschikking, kunnen ontwerpen juist in de zoekfase van nut zijn. Zij genereren alternatieven en inspireren betrokkenen om op meerbelovende paden verder te gaan. Alternatieve ontwerpen kunnen op diverse pro’s en contra’s worden beoordeeld en onderling gewogen. In die beoordelingsfase van alternatieven hoeven niet alle effecten in cijfers en een cijfermatige eindscore te worden uitgedrukt. Eén ding is immers wel duidelijk: landschapswaarden zijn dermate gelaagd, complex en subjectief in appreciatie of gewicht dat een objectieve kwantificering van al die waarden bij afweging en besluitvorming haalbaar noch zinnig is. Bewustwording, het tonen van effecten en het aangeven van alternatieven in bestemming, inrichting en beheer zijn veel wezenlijker bijdragen aan een discussie waar de politiek het primaat heeft.

#### **Ad F. Het doen ontwikkelen en vooral gebruiken van kennis bij besluitvorming, met name aangepast op andere departementen, lagere overheden en particulieren**

Eerder is door ons gesteld dat aan onwil weinig te doen valt, maar aan gebrek aan kennis en inzicht wel, waarmee een deel van een eventuele onmacht ook wordt weggenomen. Kortom, kennisontwikkeling en -overdracht kunnen belangrijk zijn, al zijn ze geen panacee voor alle kwalen. Kennis van landschappen, hun eigenschappen en kwaliteiten, de afhankelijke en kwetsbare positie ten aanzien van grondgebruiksveranderingen en, ten slotte, de gewenste anticiperende en sturende rol van overheden, is een complexe materie die de routiniers vaak hoofdbrekens oplevert, laat staan de niet ingewijden. Gezien de verschuiving van zwaartepunten naar lagere overheden en derden is kennisoverdracht daarom van groot belang. Hier ligt een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Zoals bij een estafetteloop de overdracht van een stokje wel eens mis kan gaan, kan dat ook in bestuurlijke hervormingen. Een verloren hardloopwedstrijd is echter minder schadelijk dan een onomkeerbaar verlies aan landschapswaarden.

## Geraadpleegde bronnen

- Baerselman, F. & F.W.M. Vera (1989). *Nota Natuurontwikkeling, een verkennende studie*. Achtergrondreeks Natuurbeleidsplan, Min LNV, Den Haag.
- Bervaes, J.C.A.M., W. Kuindersma, J. Onderstal (2002). *Rijksbufferzones; verleden, heden en toekomst*, Alterra, Voorstudie Vijfde Nota ruimtelijke Ordening, Reeks 2 Nr. 8, Den Haag.
- Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006). *Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren*, MNP, WOt-rapport 24, Wageningen.
- Commissie Waterbeheer voor de 21ste eeuw (2000). *Waterbeleid voor de 21ste eeuw*.
- Dagevos, J.C. (2003). "Iedere stedeling heeft zijn eigen natuurgevoel". In: *Wie is er bang voor de stad?* (eds. M. Woestenberg, A.E. Buijs en W. Timmermans). lov. het NPB. Blauwdruk, Wageningen.
- Dijkstra, H. et al. (1997). *Veranderend cultuurlandschap. Signalering van landschapsveranderingen van 1900 tot 1990 voor de Natuurverkenning 1997*. DLO/Staring Centrum, rapport 544, Wageningen.
- Farjon, J.M.J., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt, S. de Vries (2004), *Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur*. MNP, achtergronddocument bij Natuurbalans 2004, Planbureau-rapport 6, Wageningen.
- Jókövi, E.M. (2001). *Vrijtijdsbesteding van allochtonen en autochtonen in de openbare ruimte; een onderzoek naar de relatie met sociaal-economische en etnisch-culturele kenmerken*, Alterra-rapport 295, Wageningen.
- Jong, E.A. de, J. Kolen en J. Bazelmans (2007), *Perspectief. Maakbare geschiedenis*. Stimuleringsfonds voor Architectuur, Rotterdam.
- Klijn, J.A., A.E. Buijs, H. Dijkstra, J. Luttik en F.R. Veeneklaas (1999). *De vergeten waarden van natuur en landschap. Gebruik en beleving in geld en gevoel*. DLO-Staring Centrum Jaarboek 1999

- Klijn, J.A. (2000). *Landschap in Natuurplanbureauproducten, een mental map en onderzoeksaanbevelingen*. Natuurplanbureau 2000/0015.
- Klijn, J.A. (2004). "Driving forces behind landscape transformation in Europe, from a conceptual approach to policy options." In : R.H.G. Jongman (Ed.) *The new dimensions of the European landscape*, 201-218; Springer.
- Koomen, A.J.M., et al. (2004), *Steekproef Landschap. Actuele veranderingen in het Nederlandse landschap*. Alterra-rapport 1049, Wageningen.
- Koomen, A.J.M., J.A. Klijn en W. Nieuwenhuizen (2005), *Landschap in 'Kiezen voor landbouw'. Mogelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw op het landschap*, Alterra-rapport 1247, Wageningen.
- Kramer, H. & W.Knoel (2002). *Honderd jaar grondgebruik in Nederland digitaal in kaart gebracht*. In geo-informatiedag, Nederland.
- Lemaire, T. (1970). *De filosofie van het landschap*. Ambo, Baarn.
- Luttik, J., F.R. Veeneklaas, A.E. Buijs en J.A. Klijn (1999), *Natuur als consumptiegoed. Natuur als bron van fascinatie, ontspanning, schoonheid, rust, vrijheid en andere immateriële behoeften*. Alterra-rapport 673, Wageningen.
- Milieu en Natuur Planbureau (2007). *Nederland Later. Tweede duurzaamheidsverkenning, deel Fysieke leefomgeving Nederland*. Bilthoven.
- Mommaas, J.T. (2002). 'Op zoek naar Arcadia. Over de sociaal-culturele dimensie van de groene ruimte'. In: *Sociaal -culturele aspecten van groene ruimte en voeding; een tweetal essays*. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster. Rapportnr. 03.2.034, Den Haag.
- Pols, Leo, Femke Daalhuizen, Arno Seegeren, Cees van der Veecken (2005). *Cultuurland. Agrarisch landschap in verandering* (ook verschenen onder de titel: *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurlandschap in beweging*, NAI Uitgevers, Rotterdam), Ruimtelijk Planbureau rapport, Den Haag.
- Renes, J. (2006). Landschap in de EHS; EHS in het landschap. In: *Landschap 2006/3*: 109-120.
- Schama, S. (1995/2004). *Landscape and memory*. Harper Perennial.
- Schnabel, P. (2000). "Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn." In: *Trends, dilemma en beleid. Essays over ontwikkelingen op de langere termijn*. CPB/SCP, Den Haag.
- Schuppen, S. van (2007). *Onland en Geestgrond. Het mentale landschap in de ruimtelijke orde van de lage landen*. Uitgeverij Sun, Amsterdam.
- Silvis, H. et al. (2005). Bijdrage Visie landbouw (Kiezen voor landbouw, Achtergronddocument LEI/WUR. Den Haag.
- Staats, H. (1988), *Ruimtelijke kwaliteit van veranderend landschap; Omgevingspsychologisch onderzoek naar de kenmerken van disharmonie en schaal van het landschap*. Rapport: R.O.V., Rijksplanologische Dienst, Den Haag.
- Veeneklaas, F.R., W.J. de Regt en H.J. Agricola (2004). *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen*, Planbureau-rapport 22, MNP, Wageningen.
- Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders, I.E. Salverda (2006). *Verrommeling in Nederland*. WOt-rapport 6, Wageningen.
- Ven, G.P. van de (red.) (1993). *Leefbaar laagland, Geschiedenis van de waterbeheersing en landaanwinning in Nederland*. Matrijs.
- Vissers, J. et al. (2001). *Koersen op de tijdgeest; Trends en trendbreuken rond Verkeer en Waterstaat*. Min V&W, Den Haag.
- Woud, A. van der (1987), *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1789-1848.*, Uitgeverij Bert Bakker.
- Woud, A. van der (2006), *Een nieuwe wereld. Het ontstaan van het moderne Nederland*, Uitgeverij Bert Bakker.
- Ziel, Tj. van der (2006), *Leven zonder drukte. Wat stedelingen waarderen in het platteland*. SCP-essay 4, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

## Verantwoording

Dit boek is samengesteld door Jan Klijn, Klijn Advies, Rhenen en Frank Veeneklaas, Alterra, Wageningen UR. Het bouwt in directe zin voort op een exploratieve studie 'Landschap en Ruimtelijke ontwikkelingen', uitgevoerd door Alterra in 2005 in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. In meer indirecte zin bouwt het voort op de resultaten van decennia van onderzoek bij Alterra en zijn vele voorgangers, onderzoek dat is gedaan in opdracht van LNV, het Milieu- en Natuurplanbureau, de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, decentrale overheden, de Dienst Landelijk Gebied (voorheen de Landinrichtingsdienst), Staatsbosbeheer en andere natuur- en landschapbeherende organisaties en nog andere. Expliciet verwezen is naar slechts een klein deel van dit onderzoek, om de leesbaarheid te bevorderen.

Een eerder concept is van commentaar voorzien door onze collega-onderzoekers Joep Dirkx (MNP), Greet Overbeek (LEI) en Kees Volker (Wageningen UR). Wij zijn hun erkentelijk voor hun opbouwende inbreng.

Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van LNV, in het kader van het beleidsondersteunend onderzoekscluster Vitaal Landelijk Gebied, thema Landschap. Het is uitgevoerd in de periode juli 2006 - juli 2007.

## Colofon

### Samenstelling

J.A. Klijn, Klijn Advies, Rhenen en F.R. Veeneklaas, Alterra, Wageningen UR

### Satelifoto's

Google Earth®

### Vormgeving en illustraties

TasT, projecten voor tastbaar erfgoed, Hollandsche Rading.

### papier

omslag: constellation snow e50 arpa 400 grams

binnenwerk: iberset 135 grams

### font

itc franklin Gothic

### Druk

De Groot Drukkerij bv, Goudriaan

alterra rapport nr. 1557

issn nr. 1566 - 7197

## Illustratieverantwoording

- p 6 De Oostvaardersplassen bij Almere
- p 14 Het toeristisch-recreatieve, hoog gewaardeerde neveneffect van de vervening bij Breukeleveen
- p 20 Amsterdam-Rijnkanaal bij Nederhorst den Berg
- p 26 De wordingsgeschiedenis van de Fraterwaard bij Westervoort is af te lezen uit het reliëf
- p 30 Impressie van de inpoldering van de Waddenzee
- p 32 Almere (manipulatie)
- p 36 De rivieroeveren zijn welhaast het meest vergraven landschap. De Maas bij Maasbracht
- p 44 Glastuinbouw rond Naaldwijk
- p 48 Kaart van de Haarlemmermeer vóór het droogleggen met daaronder een luchtfoto van de huidige situatie
- p 50 Deltawerken
- p 52 De Zonnestad bij Heerhugowaard is weer onderwater gezet
- p 58 Bedrijventerrein bij Lelystad aan de A6
- p 62 Ecoduct over de A2 ten noorden van Best
- p 68 Delfstofwinning bij Heerlen
- p 72 Noordoostpolder

