

Yttje Feddes

## “Ruimtelijke planning neigt ertoe om weer sectoraal te worden”

Yttje Feddes is sinds drie jaar Rijksadviseur voor het Landschap. Zij werkt in die functie op het Atelier van het College van Rijksadviseurs in Den Haag en heeft daarnaast haar eigen landschapsontworpbureau. Deze zomer stoppen haar werkzaamheden als Rijksadviseur. In dit interview wordt teruggeblikt en vooruitgekeken op de beleidspraktijk voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied.

Waar zit uw grootste zorg momenteel voor het ontwikkelen en beheren van het landelijk gebied in Nederland? “Ik vind dat de ruimtelijke planning er toe neigt om weer sectoraal te worden. De zachte waarden van landschap moeten gekoppeld worden aan ruimtelijke interventies die uit nut en noodzaak plaatsvinden, dat is van oudsher de traditie van de Nederlandse landinrichting. Die aanpak is echt veranderd sinds ik Rijksadviseur ben. Nu wordt er overwegend sectoraal vanuit één doel ingezet, terwijl ik juist sectoren probeer te koppelen. Ik begrijp wel dat er weerzin is ontstaan tegen al die verschillende overheden die meepraten over het toelaten van een nieuwe ontwikkeling op een bepaalde plek. Ik kan mij voorstellen dat er zo langzamerhand een ontzettende moeheid is ontstaan over die toelatingsplanologie. Daardoor is een idee ontstaan van ‘je gaat erover of niet’. Voor de ontwikkelingsplanologie is dat natuurlijk de dood in de pot, want die gaat over integrale ruimtelijke ontwikkeling waarbij je verbindingen moet zoeken met andere partijen.”

Maar hoe kunnen we dat dan toch bereiken?

“De MIRT-procedure (*Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport*, red.) is de planvorm waarin die integrale samenwerking vorm moet krijgen, maar dat staat inhoudelijk nog in de kinderschoenen. Ik geloof overigens wel in spelregels waarin planprocessen keurig zijn beschreven. Dat lijkt misschien tegendraads, maar als ontwerper heb je baat

bij die regels want het brengt ontwerp en kwaliteit in positie. Als je zorgt dat je in het protocol zit, dan weet je waar de koppelingen liggen en dat is een kans voor een integraal plan. Toch is dat een moeizaam proces omdat iedereen aan het begin van dat traject geld mee moet brengen. Dus bepaalde belangen worden geschrapt als er niet vooraf een potje beschikbaar is. Dit geldt vooral voor zachte waarden, zoals natuur en landschap. En dat had naar mijn gevoel sterker in de *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte* kunnen staan: dat zwakke functies en het publieke belang in planvorming worden betrokken, juist om synergie te krijgen en oplossingen te vinden die meer zijn dan de som der delen. En dat hoeft niet direct gepaard te gaan met een discussie over geld, want misschien hoeft het helemaal niet veel extra te kosten om rekening te houden met het landschap.”

Waar kan het landschapsbeleid, naast de sectorale ontkokering, verbeterd worden als u terugkijkt naar de afgelopen tien jaar Rijksbeleid?

“Een wezenlijk punt in het ruimtelijke ordeningsbeleid van de afgelopen tien jaar was de bescherming van open landschappen tegen verstedelijkingsdruk. Een belangrijk onderdeel daarvan was het bufferzonebeleid, dat al vijftig jaar lang vrij succesvol is. Dit was ook het meest tastbare onderdeel van het beleid voor de Nationale Landschappen. Het Rijk hield op die plekken vast aan het principe van ‘migratiesaldo nul’, om het aantal nieuwe woningen in dat gebied te beperken.



Yttje Feddes (foto: Bert jansen)

Het beteugelen van de verstedelijkingsdruk heeft vooral in de Randstad effect gehad. Het helpt ook dat de landbouw aan die planologische zekerheid het vertrouwen kan ontlenuen dat er in agrarische vernieuwing kan worden geïnvesteerd. Omdat het voor projectontwikkelaars niet interessant was in die beschermde gebieden grond te kopen, is die grond meestal nog gewoon in boerenhand en dat geeft tegendruk tegen verstedelijking. Dat beschermingsbeleid heeft zeker gewerkt en ik vind het spijtig dat dat nu niet meer werkt in gebieden met grote verstedelijkingsdruk. Dit zijn toch ook de prioritaire gebieden van het Rijk zelf! Naast een excellent stedelijk milieu moet er een excellent landschap zijn. Voor mij weegt het belang van het Groene Hart als nationaal landschap zwaarder dan een nationaal landschap in Groningen of in Twente.”

“Het is trouwens opvallend om te zien dat de Nationale Landschappen, die eerst weinig wilden

## Iris Roodheuvel en Koen Raats

weten van goedbedoelde adviezen vanuit de departementen, zich nu hebben verenigd in het *Servicenet Nationale Landschappen* en meer met elkaar samenwerken dan voorheen. Maar met alleen het openhouden van het landschap en het tegengaan van verstedelijking ben je er natuurlijk niet. Door een goede inrichting moet een landschap ook mooi, functioneel en toekomstbestendig zijn, zodat het uit zichzelf een tegenkracht is tegen verstedelijking. Aan die inrichting van het landschap, bijvoorbeeld om het meer recreatieve betekenis te geven, is de laatste tien jaar vanuit het Rijk naar mijn idee niet genoeg gedaan.”

Het natuur- en landschapsbeleid wordt in grote mate overgeheveld naar het niveau van de provincies. Is het haalbaar om landschappen op provinciegrensoverstijgend niveau als één geheel te beheren?

“Veel inrichtingsopgaven spelen op het schaalniveau van de regio, dat is ook het schaalniveau waarop je goed een samenhangend landschapontwerp kan maken. Voor zover zo’n regionale opgave binnen de grens van een provincie valt is er dus geen probleem met welke overheidslaag aan zet is. Ik merk wel dat provincies het lastig vinden als er een opgave speelt die eigenlijk provinciegrensoverschrijdend is, zoals de plaatsing van nieuwe windparken. Voor dat soort opgaven vind ik dat het Rijk het voortouw moet nemen met een innovatief plan over duurzame energie, waterbeheer en natuur en de samenhang tussen die programma’s. Er zijn gebieden waar dat soort lastige inrichtingsopgaven samenkomen, zoals het Veenweidegebied. Dat vind ik van nationaal belang. Ook al wordt er gedecentraliseerd, er zijn wel zaken die je als Rijk zou moeten vastleggen.”

Is dat op dit moment duidelijk vastgelegd?

“Nee, dat vind ik niet. Ik vind dat het Rijk wat duurzame energie betreft verder zou kunnen gaan en visies zou kunnen maken. Daarbij moet het Rijk een visie hebben op de natuur en dan met name op de natuurontwikkeling en hoe die samenhangt met de wateropgave en klimaatverandering. En het liefst in samenhang, want daar zitten natuurlijk veel koppelingen tussen.”

Hier zit wel frictie met de plannen van met name Henk Bleker, die de boeren actief wil maken voor natuurbeheer en bezuinigt op de middelen die provincies beschikbaar hebben voor natuur en landschap.

Wat voor invloed heeft deze ontwikkeling op het landschapsbeleid?

"Volgens mij moet je een onderscheid maken tussen de echt grote robuuste natuurgebieden die vaak op plekken liggen waar boeren niks te zoeken hebben, zoals de uiterwaarden van de grote rivieren, en gebieden waar juist kansen liggen in verweving tussen landbouw en natuur. Het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) om landbouw en natuur te scheiden is goed te begrijpen vanuit de tijd waarin het ontstond, maar is nu wel aan een update toe. De groot-schalige ruilverkavelingen in de vorige eeuw leidden tot plannen waarbij de landbouw lange tijd het primaat heeft gehad: alles stond in dienst van de landbouwproductie. Er werd wat gedaan aan natuurbehoud, maar dan in kleine snippertjes. De omslag in denken kwam in de jaren negentig. Nieuwe natuur kon immers ook gemaakt worden. Vanuit een functionele gedachte wilde men landbouw en natuur ruimtelijk gescheiden houden. De gebieden voor de EHS werden aangewezen voor de natuur en de rest werd gebruiksruimte voor de landbouw. Dat leek op dat moment een heel interessante gedachte. Alles wat je wilde beschermen of wat meer rust nodig had was vastgelegd in een raamwerk. Maar je ziet dat die scheidingsgedachte achterhaald is en daar speelt Bleker wel goed op in."

"De boeren zijn in de publieke opinie sympathieker geworden. De natuurbescherming is te monofunctioneel. Maar voor een aantal grote gebieden moet de natuurlijke ontwikkeling worden veiliggesteld. Dit geldt voornamelijk voor gebieden die op nationale schaal betekenis hebben, zoals de uiterwaarden, de duinen of gebieden met veel bodemdaling waar het waterbeheer moet worden aangepast. Voor veel andere gebieden moeten we juist naar de verweving van functies gaan zoeken. Op die plekken moet het meer gaan over het landschap als ons gemeenschappelijk bezit, als een soort integratiekader waar de landbouw en de ontwikkeling van natuurkwaliteiten zorgt voor binding. Dat laat onverlet, dat weet Bleker ook wel, dat het agrarisch natuurbeheer tot nu toe niet dezelfde soortenrijkdom heeft opgeleverd als de natuurgebieden. Je kunt dus niet teruggaan naar agrarisch natuurbeheer. Maar voor sommige plekken is die menging

wel interessant. Dan moeten er slimmere systemen komen voor het natuurlijk beheer van agrarische gronden, want ik hoor nu van veel boeren dat ze er geen zin meer in hebben vanwege alle bureaucratische rompslomp. Daardoor is agrarisch natuurbeheer nu heel duur, zowel voor de boeren als voor de overheid."

Momenteel wordt op bijna elke sector bezuinigd door het kabinet. Moeten er nog wel middelen besteed worden aan het landschap en waarom?

"Ja. Er moet vooral in het landschap geïnvesteerd worden bij grote ruimtelijke ingrepen in Nederland. Hierbij is het belangrijk dat deze ingrepen goed landschappelijk ingepast worden, anders krijg je daar achteraf spijt van. Daarnaast moet er geïnvesteerd worden in gebieden die onder druk staan. Dat is voornamelijk het metropolitane landschap. Je ziet in Nederland de tendens dat steden steeds verder verdichten, dus daar zou wat mij betreft veel in de recreatieve kant van het landschap geïnvesteerd moeten worden. Als tegenwicht ten opzichte van de hogere dichtheden in de stad moet in de openbare ruimte en parken worden geïnvesteerd. Dat zijn ook de uitloopgebieden van de stad. Het grote *sellingpoint* voor Nederland is dat wij beschikken over een compositie van kleinere steden in het landschap, in plaats van een grote aaneengesloten metropool. Dat heeft als voordeel dat je de ruimte hebt om de verweving tussen stad en land te bewerkstelligen. En dat is iets wat niet vanzelfsprekend is: daar ligt een hele grote inrichtingsopgave."

Waarom is het belangrijk om een Rijksadviseur landschap te hebben?

"Het is belangrijk om een ontwerper te hebben die dicht bij het overheidsbeleid staat. Ruimtelijk ontwerp kan zorgen voor verbindingen en oplossingsgerichte projectaanpakken. Bij het departement dat mij heeft aangesteld, *Economische zaken Landbouw & Innovatie*, heb je dat soort functies op hoger beleidsniveau niet meer, terwijl er veel rijksprojecten zijn waar duurzaamheid en goede landschappelijke vormgeving belangrijk zijn. Denk aan de inpassing van rijkswegen, hoogspanningslijnen of intensieve veehouderij. Daarnaast kunnen allerlei kwesties spelen waar ambtelijk moeilijk wat aan gedaan kan worden, omdat het eigenlijk een zaak is van de provincies of omdat het ambtelijk te gevoelig ligt. Als onafhankelijk adviseur kun je vaak wel wat aan die kwesties doen. Het grote voordeel van de functie is dat je wordt gezien

als een vakinhoudelijke deskundige, met een zekere prestige die aan die functie kleeft, zonder dat je door de buitenwereld wordt gezien als een verlengstuk van het Rijk, waardoor er goed naar je geluisterd wordt.”

Het ministerie heeft natuurlijk bepaalde ideeën over hoe het landschap moet worden ingericht. Wringt dat wel eens met uw eigen opvattingen?

“Je kunt eigenlijk niet zeggen dat het ministerie van Economische zaken, Landbouw & Innovatie een vastomlijnd idee heeft over de inrichting van het landschap. Ook binnen dat departement zijn er verschillende sectorale belangen vertegenwoordigd met een eigen opvatting. Maar soms wringt mijn opvatting inderdaad wel met zo'n belang. Ik heb bijvoorbeeld een behoorlijk hooglopende discussie gehad met een aantal ecologen over het ontwikkelen van natuur in het Groene Hart. Er werd toen gewerkt aan het project *De Groene Ruggengraat*, een robuuste verbindingzone. De uitvoering van dat project liep niet goed. Ik kwam er achter dat het kwam omdat het puur een sectoraal natuurverhaal was. Het programma van eisen voor de inrichting was vanuit de ecologische doelstellingen helemaal uitgewerkt, tot aan de vlindersoorten toe. Maar er was niet nagedacht over wat de plannen betekenden voor het landschap, recreatie en de boeren. Het was te monofunctioneel. Toen heb ik geopperd om het waterbeheer centraler te stellen en er een meer integraal transformatieproject van te maken. Met name op de ambtelijke werkvloer leidde dit tot een hooglopende discussie omdat daar de stelling was dat als we niet probeerden een negen voor de natuur te halen, het hele project in duigen zou vallen. Bestuurlijk gezien kreeg ik wel draagvlak, dus dat was typisch zo'n discussiepunt.”

“Daarnaast heb ik ook over de intensieve veehouderij tamelijk pittige uitspraken gedaan. Dat ging over het ruimtelijk zoneringsbeleid van de intensieve veehouderij. Het beleid van de reconstructie intensieve veehouderij, dat sinds een jaar of tien wordt uitgevoerd, was bedoeld om de landbouw de kans te geven te groeien op een aantal plekken, de zogenaamde landbouwwontwikkelingsgebieden. In de rest van het landschap zou dan in principe geen ontwikkelingsruimte meer zijn voor grote intensieve veebedrijven. De fout die daarbij is gemaakt, is dat een tussencategorie is gemaakt van het verwevingsgebied. Dit is eigenlijk heel symbolisch voor hoe de ruimtelijke planning in Nederland werkt. In deze verwevingsgebieden was het

aan de lokale wethouders om te beoordelen of daar de bouw van nieuwe stallen doorgang kon vinden. Ik heb vorig jaar veldonderzoek laten doen en het bleek dat heel weinig boeren zijn verplaatst naar de landbouwwontwikkelingsgebieden, terwijl in die verwevingsgebieden bijna alle bedrijven zijn uitgebreid tot een maat waartoe dat nooit bedoeld was. Het departement voelde zich niet zo aangesproken door mijn kritiek op het zoneringsbeleid van intensieve veehouderij. De reactie was voornamelijk dat de verantwoordelijkheid bij de provincies lag. Dus af en toe is er absoluut wrijving tussen mijn opvattingen en die van bestuurders, maar ik wordt niet monddood gemaakt. Bij gevoelige onderwerpen adviseren wij intern, want je moet natuurlijk wel oppassen over wat je naar buiten brengt. Al gauw kan de indruk ontstaan dat wanneer we intern met onze adviezen naar de minister niet voldoende onze zin krijgen, we dat alsnog proberen via de omweg van publiciteit. Dus er zijn wel hot issues waarbij je op moet passen als je er in interviews iets over zegt. Want dat kun je een of twee keer doen, maar daarna raak je het vertrouwen als adviseur kwijt.”

U bent ontwerper en adviseur. Als u echt moet kiezen, wat zou u dan kiezen?

“Ontwerper. Het is leuk om problemen op te lossen. En ik merk ook dat wij als college van Rijksadviseurs het meest effectief zijn op de momenten dat we ons niet als adviseur, maar als ontwerper opstellen. Omdat je daarmee toch een statement maakt met een langere doorwerking. In Den Haag wordt al zoveel gepraat en om de hete brei heen gedraaid. Een goed ontwerp of een goede ontwerper kan door schalen heen denken en houdt rekening met zowel hoe de ruimte werkt als wat het betekent voor de samenleving, het kleine van ‘hoe maak je het nou uiteindelijk’ tegenover het duiden en inpassen binnen een groot systeem. Daarnaast moet begrepen worden hoe het systeem van het landschap werkt, hoe processen werken, maar ook hoe dat te verbinden is met een architectonisch idee. Het ontwerp moet niet een optelsom worden van belangen, maar moet een uitvinding zijn waardoor meerwaarde ontstaat. Het wordt pas architectuur als het ontwerp de vorm, functie en culturele betekenis met elkaar kan verenigen.”

Iris Roodheувel (irisroodheувel@gmail.com) is masterstudent Metropolitan Studies aan de Universiteit van Amsterdam en Koen Raats (k.a.raats@uva.nl) is promovendus planologie aan de UvA en doet onderzoek naar herbestemming van cultureel erfgoed. Beiden zijn redacteur van Rooilijn.