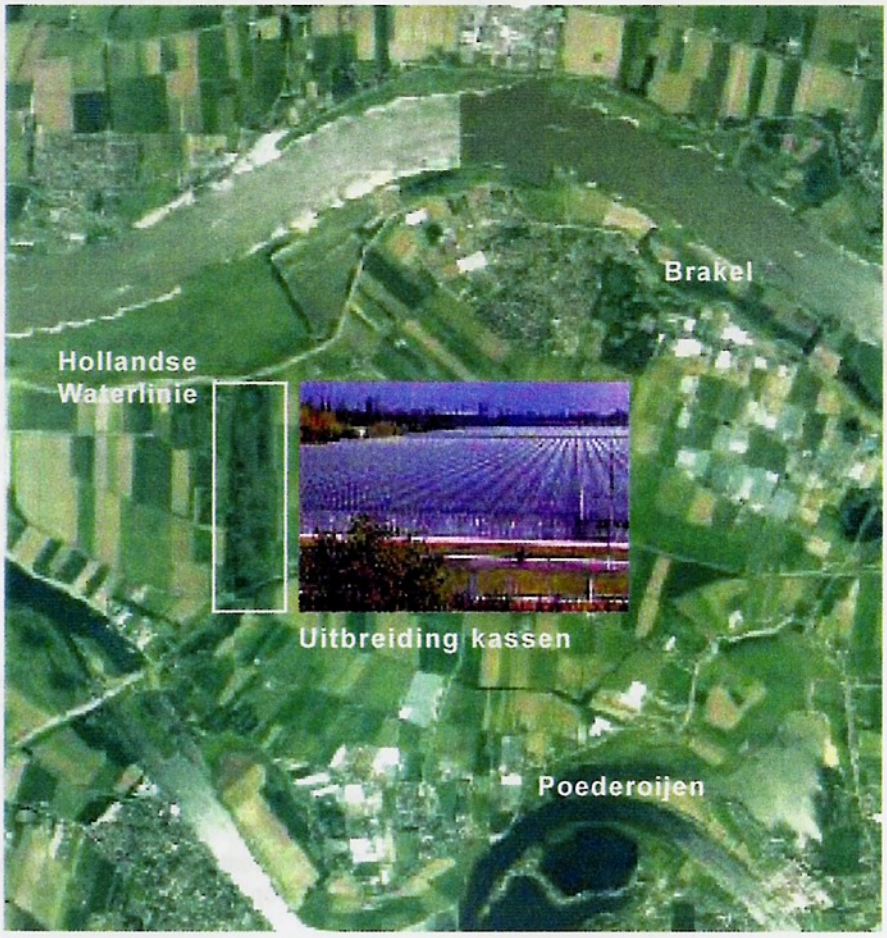
1192 6
2.02.

Het ontwarren van de verhaallijnen in natuurbeleid

De streekeigen kwaliteiten van natuur en landschap staan centraal in dit programma. Er wordt zowel onderzoek verricht naar de concrete realisatie daarvan in gebieden als naar de sturende factoren en processen die van invloed zijn op beleid en beheer van natuur en landschap. Hier komen twee studies aan bod waarin die factoren en processen nader zijn onderzocht: succesfactoren in het natuur- en landschapsbeleid en de winst van het natuurinclusief denken.



Afweging landschapswaarden en economische bedrijvigheden in de Bommelerwaard. (Luchtfoto: Eurosense)

Succes en falen van landschapsbeleid

Inzicht in factoren die het succes of falen van het natuur- en landschapsbeleid bepalen is nodig om graadmeters te kunnen ontwikkelen voor de realisatie en doorwerking van dat beleid. Vanuit het perspectief van overheidsregulering van het landschap is hierover al heel wat informatie beschikbaar. Maar in de samenleving bestaan veel meer perspectieven op het landschap en vanuit die verschillende perspectieven zijn ook andere factoren te verwachten.



Er zijn twee casussen bestudeerd om de factoren op te sporen. Het betreft beleidsdossiers die veel aandacht in de pers hebben gekregen. De eerste casus betreft uitbreiding van kassenbouw in het westen van de Bommelerwaard, nabij het dorp Poederoijen. Dat gebied moet in beginsel vrij van bebouwing blijven omdat het als Belvedere-gebied deel uitmaakt van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het is geplaatst op de voorlopige lijst van werelderfgoederen van de Unesco. De tweede casus is de wilde hamster of korenwolf, die bekendheid kreeg door de aanleg van het bedrijventerrein Avantis bij Heerlen. In feite betreft het hier de problematiek van het soortenbeleid en de toepassing van de Habitatrichtlijn in agrarische landschappen.

Aanpak

Eerst is een schema gemaakt met inzichten van experts over kenmerken van het landschap en factoren in het beleid voor het landschap. Daarnaast is gebruik gemaakt van de discourstheorie in de ruimtelijke planning. Die erkent dat er veel meer perspectieven op het landschap zijn dan die van wetenschappers en planners. Ze kunnen worden achterhaald door op zoek te gaan naar de verhaallijnen van betrokkenen bij een landschap. Een beleid voor het landschap begint bij debat, bij uitwisseling van ideeën die het landschap tot een realiteit maken. Op basis hiervan kunnen betrokkenen allerlei praktijken met elkaar gaan verbinden tot een gemeenschappelijke discours over het landschap. Landschapsbeleid wordt zo de uitkomst van een discourscoalitie. Landschapsbeleid is in deze theorie niet uit het landschap zelf af te leiden, maar komt voort uit ideeën die verbonden zijn met allerlei beleids- en ervaringspraktijken.
Nagegaan is welke discoursen er voorkomen in de twee casussen, of er sprake is van een discourscoalitie voor het landschap en welke

11926



factoren het succes of falen van het beleid voor het landschap beïnvloeden.

Uitkomsten

In de eerste casus zijn twee dominante discoursen gevonden. Het debat over de geplande kassenbouw leidde tot een confrontatie tussen die discoursen en resulteerde in een compromis. Van een discourscoalitie voor het landschap bleek geen sprake. De 'winst' bestaat uit een enorme discussie over de uitbreiding van de glastuinbouw, die wezenlijke vragen oproept over wat waardevol is in dat deel van de Bommelerwaard. Er zijn vijf factoren gevonden die het succes en falen van het gevoerde beleid bepalen. Van groot belang is de komst van een nieuwe beleidscategorie (Belvedere) op rijksniveau en een minister die direct naleving en doorwerking in het reguliere beleid afdwong. Dit terwijl uitbreiding van de glastuinbouw was toegestaan op grond van het regionaal-economische belang. Andere belangrijke factoren waren het actievoeren door publiciteit in de media en het vertrouwen in bestuur en beleid.
In de tweede casus zijn vier discoursen gevonden. Het hamsterbeleid heeft concrete resultaten geboekt die zijn te herleiden tot een inbreng vanuit de verschillende discoursen. Daarom kan men spreken van een succesvolle discourscoalitie. Deze is echter broos en vooral gericht op natuurwaarden. De coalitie leunt zeer sterk op een inbreng vanuit de overheid. Zes factoren hebben het succes en falen bepaald. Van groot belang zijn de afstemming tussen soortenbeleid en gebiedenbeleid voor natuur, competenties voor beleidsvorming, druk van maatschappelijke organisaties, publiciteit, kennis over de hamster en een duurzame toekomst van het agrarische landschap als leefgebied van de hamster.

De casussen vergeleken

De casussen geven aan dat, hoe verschillend de factoren verder ook zijn, een aantal aspecten van de planvorming problematisch is: de afstemming van doelen op het probleem ('fine tuning'), integratie van bestaande en nieuwe beleidsdoelen (haasje-overprincipe) en doelen opstellen voor korte én lange termijn. Een goede balans tussen wet- en regelgeving (die zekerheid biedt) en interactief beleid (voor meer betrokkenheid) is ook van belang. Dit verlangt bredere competenties in de ruimtelijke planning. Maatschappelijke organisaties zijn belangrijk vanwege hun mobiliserend vermogen, voor diensten in het beheer, om te wijzen op het publieke belang van een landschap ('het geweten van de samenleving'). Publiciteit vervult een katalysatorfunctie en is ook belangrijk voor de beeldvorming, terwijl soms - in het hamsterbeleid - specifieke expertise en overdracht van kennis een beslissende rol spelen. Tenslotte zal moeten worden geïnvesteerd in het nemen van verantwoordelijkheid voor het landschap en het opbouwen van vertrouwen in beleid. Hierbij kan gedacht worden aan het opstellen van brede landschapsbeleidsplannen met duidelijke handvatten voor doorwerking in andere planvormen zoals streek- en bestemmingsplannen en Europese richtlijnen. Voor een versterking van de rol van het landschap in de planvorming is het noodzakelijk dat het landschapsbeleidsplan vroegtijdig in het traject van de planvorming wordt opgesteld.

U leest hier meer over in Alterra-rapport nr. 749 'Succes en falen van landschapsbeleid. Een overzicht van factoren in discourses over het landschap' van C.M. Volker en T.N.M. van der Maat. Prijs en bestelwijze van dit rapport vindt u op bladzijde 16.

Meer informatie:
dr.ir. Kees Volker
0317 - 47 43 95
kees.volker@wur.nl

ir. Kees Hendriks
0317 - 47 42 53
kees.hendriks@wur.nl