

Rijksadviseur Eric Luiten wil nationaal landschapsplan samenstellen

Rijksadviseur voor Landschap en Water Eric Luiten wil een nationaal landschapsplan ontwikkelen. Luiten merkt dat provincies en andere organisaties nog worstelen met de opheffing van het rijkslandschapsbeleid, terwijl ze wel veel aandacht hebben voor ruimtelijke kwaliteit. Luiten wil een praktisch plan, een soort onderlegger die partijen houvast geeft. Er komt nog wel een andere naam, want nationaal, landschap en plan zijn wel erg twintigste eeuw. “Het wordt in ieder geval geen nostalgische poging tot het herintroduceren van rijkslandschapsbeleid.”

Door **Geert van Duinhoven**

Het interview vindt plaats in de zolderkamer van een appartement in de bed&breakfast Fort Bakkerskil bij Werkendam, met uitzicht over de Nieuwe Hollandse Waterlinie, waarvoor Luiten in 2004 het masterplan Panorama Krayenhoff schreef. Het inmiddels vrijwel voltooide Linieproject blijft voor Luiten, die na het interview een overleg heeft met het kwaliteitsteam van de waterlinie, een inspirerende referentie om na te denken over het landschapsbeleid in Nederland. In 2011 stelde hij in een artikel in het Bulletin KNOB van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond al voor om het nationale project van de Nieuwe Hollandse Waterlinie als format te gebruiken voor het landschapsbeleid. Nu werkt hij dat als rijksadviseur verder uit. “Ik vind dat er een gedeeld beeld over de hoofd- en bijzaken van het landschap moet komen. Het Rijk geeft mij de ruimte om dat op de agenda te zetten.”

LANDSCHAPSBELEID TE VONDELING GELEGD

Het idee voor een nationaal landschapsplan kwam bij Luiten op nadat hij als rijksadviseur vanuit diverse hoeken vragen kreeg die allemaal raken aan de recente overheveling van het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid naar provincies en gemeenten. “Veel organisaties zijn zich aan het bezinnen op hun verantwoordelijkheid voor het landschap.” Zo vroeg Staatsbosbeheer een advies over de toekomst van zijn terreinen. De achterliggende vraag was: welke kenmerken en kwaliteiten van ons bezit rechtvaardigen het voortbestaan van een rijksdienst als terreinbeherende organisatie? In de Tweede Kamer is een motie aangenomen die de toekomst van de Nationale Parken opnieuw op de agenda heeft gezet. Staatssecretaris Sharon Dijksma vroeg Luiten om advies over de rol die de vergroening van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

“Nationaal, landschap en plan zijn wel erg twintigste eeuw.”

heeft op het landschap. Het bestuur van het Servicenet Nationale Landschappen wilde weten wat de mogelijkheden zijn van de status van Nationaal Landschap, en wat dat in de toekomst betekent voor het beheer. Daarnaast vroeg de organisatie van het Jaar van de Ruimte het College van Rijksadviseurs om bij te dragen aan de meningsvorming en visie over de vormgeving van Nederland. Dat sloot aan bij de persoonlijke en professionele ambitie van Luiten. Hij was jarenlang degene die op allerlei bijeenkomsten en in allerlei gremia zijn zorgen uitte over het verdwijnen van de publieke zorg voor landschap. “Het Rijk heeft het landschapsbeleid als het ware te vondeling gelegd, maar niemand pakt het op”, stelde hij vorig jaar nog op het door Landwerk georganiseerde Midzomerslandschapsdebat. Maar eigenlijk was er nooit een echt landschapsbeleid, legt hij nu uit, omdat het altijd onduidelijk was wat landschap is. In het landschapsbeleid komen de diverse beleidssporen van natuurbescherming, monumentenzorg, landinrichting, openluchtrecreatie en de bos- en landschapsbouw bij elkaar. Daarnaast wordt het landschap in de ruimtelijke ordening ook weer allerlei kwaliteiten aangemeten, wat in het verleden leidde tot talloze beleidscategorieën als Rijksbufferzone, Nationale Parken, Nationale Landschappen, Waardevolle Cultuurlandschappen, Aardkundig Waardevolle Gebieden, Grote Landschapseenheden en Waardevolle Landschappelijke en Historische Landschapsgezichten.

LANDSCHAP, DAAR BEN JE ALTIJD VOOR

Die duizelingwekkende hoeveelheid kwaliteiten en beleidscategorieën komen allemaal samen in het landschap. “Maar in de praktijk zijn ze nooit samengekomen”, stelt Luiten. “In alle beleidsdocumenten heeft landschap een heel belangrijke rol, terwijl niet duidelijk is wat landschap inhoudt in de dagelijkse omgeving.” Het is



Rijksadviseur voor Landschap en Water Eric Luiten.
Foto: Carlotte Cruijssen

ook beleidsmatig moeilijk te omschrijven wat landschap inhoudt. “Landschap, daar ben je altijd voor, zei Henk van Blerck vorig jaar tijdens de Landschapstriënnale in Park Lingezegen. Tegelijkertijd is het moeilijk om dat te concretiseren. Dat is de verschillende beleidsmakers eigenlijk niet gelukt.” Een belangrijke inspiratiebron voor het nationale landschapsplan is de scan die Luiten zelf maakte van het landschapsbeleid van de twaalf provincies, waarover hij in april advies uit zal brengen aan het Interprovinciaal Overleg. “Daar komt een caleidoscopisch beeld uit naar voren”, vertelt hij. “De hypothese was: de verantwoordelijkheid voor het landschap laat een versnipperd beeld zien. Dat blijkt te kloppen. De startvraag was: welk cijfer geeft u het landschapsbeleid in uw provincie nu? Sommigen gaven zichzelf een vier, sommigen een negen.”

RUIMTELIJKE KWALITEIT

Een positieve verrassing die Luiten uit de scan van het provinciale beleid haalde was de nadruk die veel provincies de laatste jaren legden op een beleid voor ruimtelijke kwaliteit. “Je kunt vaststellen dat het begrip landschap uit vrijwel alle beleidscategorieën is verdwenen. Er zijn provincies die het voorbeeld van het Rijk hebben gevolgd en geen landschappelijke categorieën meer onderscheiden. Er zijn er ook die desgevraagd melden dat ze de rijksbemoeienis met hun landschap helemaal niet missen. Er stond toch al weinig geld tegenover en ze weten zelf heus wel welke landschappen ertoe doen en of die bescherming verdienen. Provincies als Overijssel en Zuid-Holland voeren geen landschapsbeleid maar zijn overgeschakeld op ruimtelijk kwaliteitsbeleid. Dat gaat dus niet alleen over landbouw, natuur en erfgoed, maar ook over de vormgeving van dorps- en stadsuitbreidingen en over nieuwe infrastructuur. Er

“Sterke bestuurders vinden een onafhankelijke adviseur een goede voorziening, die zien daar geen bedreiging in.”



Foto ©2014 M.Pothoff/H.van Blerck

“De maatschappelijke bezorgdheid voor de toekomst van het landschap gaat de komende decennia over nieuwe ruimtelijke opgaven, zoals de energietransitie, de regionale krimp en het deltaprogramma.”

is een ruimtelijk kwaliteitskader vastgelegd dat in de provinciale Omgevingsvisie is verankerd, zodat men nu uitspraken kan doen over ruimtelijke kwaliteit. Zuid-Holland werkt met gebiedsprofilen, waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt beschreven.”

“Dat komt dicht in de buurt bij waar mijn interesse naar uitgaat, namelijk landschap als integratief kader”, vervolgt Luiten. “Ruimtelijke ordening is het middel, ruimtelijke kwaliteit is het doel en landschap is het resultaat. Ik zie dat provincies met hun focus op ruimtelijke kwaliteit ook doordringen in het stedelijk domein. Daarbij wordt dus getornd aan de scheiding tussen stad en land. Voorheen leidde de inzet op landschap vooral tot bemoeienis met gebieden buiten de steden. Het sterke van het begrip ruimtelijke kwaliteit is dat het een inpassingsvraag oproept. Er is namelijk al ruimtelijke kwaliteit aanwezig, waarmee nieuwe ontwikkelingen zich zinvol dienen te verhouden.”

CALEIDOSCOPISCH BEELD

Ook bij deze overgang in het beleid van de provincies is het beeld caleidoscopisch. Er zijn voorlopers, volgers die vooral nog zoekend zijn, provincies die er nog geen aandacht aan besteden en van alles ertussenin. Luiten: “Er zijn provincies die zich richten op grote vraagstukken en provincies die heel gedetailleerd reageren. Er zijn provincies die al ver zijn met het werken met ruimtelijke kwaliteit. Je hebt provincies die landschap belangrijk vinden, maar zich in samenwerking met cultuurhistorische organisaties vooral richten op de bescherming daarvan. Andere provincies zijn halverwege de beleidsvernieuwing op weg naar sturen op kwaliteit.”

Dat gefragmenteerde beeld blijkt ook uit de praktijk van kwaliteitsborging. “In de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht werken nu onafhankelijke provinciale adviseurs, maar dat wordt

door andere provincies nog niet overgenomen. Sterke bestuurders vinden zo’n onafhankelijke adviseur een goede voorziening, die zien daar geen bedreiging in. In Groningen en Gelderland werken ze met provinciale welstandorganisaties als Libau en het Gelders Genootschap. In andere provincies werkte men in ateliers samen aan ruimtelijke kwaliteit. Atelier Overijssel, een samenwerking van Het Oversticht, Landschap Overijssel en Dienst Landelijk Gebied, heeft drie periodes gedraaid. Atelier Fryslân was een provinciaal initiatief. Maar op de een of andere manier beklijft het niet. De meeste provinciale besturen beschouwen het instellen van kwaliteitsadviseurs als een soort inhaalslag en daarmee als een tijdelijke voorziening. Dat vind ik ontzettend onbevredigend.”

LANDSCHAP MAKEN

Het is die praktijk waarbij Luiten met zijn nationale landschapsplan wil aansluiten. “Mijn ervaring met bijvoorbeeld de Nieuwe Hollandse Waterlinie is: je moet het in het veld doen. Het is veel doeltreffender om aan de slag te gaan met aanwijsbare topografie.” Daarom staat hij ook nu nog achter het idee dat de waterlinie als voorbeeld kan dienen voor een nationaal landschapsplan. “Het verhaal van de waterlinie is een prachtig verhaal dat je kunt interpreteren als een ruimtelijke opgave waarbij je landschap aan het maken bent. Alle beleidscategorieën en kwaliteiten komen hier samen. We willen een betekenisvolle openbare ruimte maken. Nu de dichtgemetselde en afgesloten forten zijn opengesteld moet je zorgen dat het toegankelijk en bereikbaar wordt.”

Het verhaal dat Luiten vervolgens vertelt over de waterlinie maakt ook concreet wat zo’n nationaal landschapsplan kan betekenen. “De gemeenschappelijke aandacht voor grotere landschappelijke structuren, dat is de waarde van de provinciale bemoeienis bij een natio-

naal project als de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Het aantrekkelijke van de waterlinie is dat het een waarneembare fysieke structuur is die overal gewaardeerd wordt, waarbij iedere provincie zijn eigen aanpak heeft om er betekenis in te leggen. Noord-Brabant werkt met de Landschappen van Allure aan een groot inrichtingsprogramma van bijvoorbeeld een landschap met landgoederen op de Brabantse Wal bij de Staats-Spaanse Waterlinie. In Zuid-Holland richt men zich op ‘erfgoedlijnen’, zoals de Limes, de Atlantikwal en de lijn van molens die begint bij Kinderdijk. Het gaat hierbij telkens om bovenlokale structuren die mogelijkheden bieden voor een nieuwe economie. Daar wil ik met mijn initiatief bij aansluiten.”

GEVOELIG MOMENT

Luiten wil met zijn nationale landschapsplan twee dingen bereiken. “Ten eerste wil ik de provincies een spiegel voorhouden, omdat ik van mening ben dat de grotere samenhang en differentiatie van het cultuurlandschap onder druk staat. Ten tweede wil ik allerlei actuele initiatieven op het gebied van groene ruimte een gemeenschappelijke onderlegger aanbieden. Ik denk dat de zoektocht naar een nieuwe betekenis en begrenzing van Nationale Parken, het onderscheiden van de hoofd- en bijzaken van het eigendom van Staatsbosbeheer, de ontwikkeling van een groene legenda voor de Nationale Omgevingsvisie en de analyse van de relevantie van Nationale Landschappen allemaal dezelfde onderlegger nodig hebben. Een proactief, wervend, gedeeld beeld van de kwaliteiten en mogelijkheden van het Nederlandse landschap.”

Er moet ook afscheid genomen worden van de rol van het landschapsbeleid in de twintigste-eeuwse ruimtelijke ordening, die vooral was gericht op het bijsturen van de ruimtelijke effecten van de verstedelijking. “De maatschappelijke bezorgdheid voor de toe-

komst van het landschap gaat de komende decennia over nieuwe ruimtelijke opgaven, zoals de energietransitie, de regionale krimp en het deltaprogramma.”

Luiten beseft dat hij zijn idee voor een nationaal landschapsplan op een gevoelig moment lanceert. Veel provincies zijn nog aan het uitzoeken zijn hoe ze de nieuwe, door het Rijk toebedeelde verantwoordelijkheid voor het landschap in beleid en uitvoering moeten gaan omzetten en zitten niet te wachten op een nieuw plan van de rijksoverheid. “Ik moet oppassen dat mijn initiatief niet wordt geframed als een correctie op het rijksbeleid. De Rijksadviseur maakt helemaal geen beleid, maar geeft advies en commentaar op wat hij waarneemt en aantreft. Daarom aarzel ik nog over de naam. De termen ‘nationaal’, ‘landschap’ en ‘plan’ passen niet gemakkelijk meer bij deze tijd.” Zo wordt het begrip ‘nationaal’ snel geassocieerd met centraal en Rijk. ‘Landschap’ wordt als beleidscategorie vooral ruimtelijke kwaliteit. En ‘plan’ roept herinneringen op aan de regisseerbare maakbare samenleving; net nu we hadden afgesproken dat die voor zichzelf ging zorgen...”

Daarom stelt Luiten zich dienstbaar op. “Het plan moet vooral een behulpzame onderlegger worden voor de partijen die zoeken naar houvast. Veel partijen moeten zich erin kunnen vinden en er vooral iets aan hebben. Ik hoop dat er iets uitkristalliseert wat betekenis heeft in het bestuurlijke stelsel. Waarschijnlijk is het verstandig er in dat licht geen enkele officiële status aan te verbinden. Dan is het ook niet bedreigend. Het wordt in ieder geval geen nostalgische poging tot het herintroduceren van rijkslandschapsbeleid.”