

Het landschap opnieuw uitvinden

— Paul Opdam (Hoogleraar landschap in ruimtelijke planning, Wageningen Universiteit en Alterra)

> IS HET NEDERLANDSE LANDSCHAPSBELEID FAILLIET? In het onderhandelingsakkoord dat regering en provincies hebben gesloten (Nieuwsbericht Rijksoverheid 21-09-2011) neemt het rijk geen verantwoordelijkheid meer voor het landschap. Onderwerpen als nationale landschappen, landschap generiek, leefbaarheid en toegankelijkheid van het boerenland staan in het lijstje vervallen rijkstaken. Het is nog onduidelijk in hoeverre de provincies geld dat nog resteert van het ILG zullen bestemmen voor herstel of behoud van landschap. De middelen die voor de bezuinigingen voor landschap beschikbaar waren bleken toen al niet voldoende voor het financieren van het 'deltaplan landschap' van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap. Ik dit essay betoog ik dat dit het moment is om het Nederlandse landschap nieuw leven in te blazen, en dat we daarvoor het landschap 'opnieuw moeten uitvinden'. Daarmee bedoel ik dat we de huidige nadruk op esthetische en cultuurhistorische waarde verbreden tot sociale, economische en ecologische waarde, en dat we op zoek gaan naar een brede basis voor duurzame ontwikkeling en financiering. Daarbij kan de groenblauwe dooradering van het landschap een belangrijke rol vervullen, namelijk wanneer we deze landschappelijke infrastructuur weten te verbinden met het brede palet aan diensten die het landschap ons biedt. Door deze kanteling in denken is 'landschap' niet langer synoniem met 'cultuurmonument'. Landschap wordt weer een levend systeem voor duurzame ontwikkeling. Aan deze transitie in denken en doen zitten vele kanten vast, die hier niet allemaal besproken kunnen worden.

Het landschapsconcept verbreden

Door de eeuwen heen hebben mensen het landschap aangepast aan veranderende omstandigheden en behoeften. Landschap ontstaat steeds in die wisselwerking tussen natuur en mens. Landschappen werden veranderd om de gebruikswaarde te vergroten. Hier verwoord ik dat als 'betere diensten te leveren'. Deze landschapsdiensten¹ komen voort uit het functioneren van het landschap, en hebben waarde voor bewoners, ondernemers en bezoekers. Voedselproductie is bijvoorbeeld een landschapsdienst. De boer benut immers het vermogen van het natuurlijk systeem eetbare producten voort te brengen. Hij kan



foto Rijkswaterstaat

Een brede opvatting van het begrip landschap treffen we in buitenlandse literatuur vaker aan dan in Nederlandse. Bij ons is er weliswaar een verschuiving naar een bredere landschapsopvatting, maar ook veel verwarring. Landschapsbeheer Nederland (beleidsvisie 2007-2011) bijvoorbeeld schetst enerzijds treffend de opkomende vraag naar landschapsdiensten, maar zet het landschap tegelijk neer als een functie in plaats van als een natuurlijk systeem dat vele sectoren bedient. In de LNV-nota 'Investeren in het Nederlandse landschap' (Braakma en Bos 2007) domineert in deel 1 de nadruk op visuele beleving, terwijl in deel 2 de waarde van landschap wordt verbonden met 22 landschapsfuncties, waarvan er slechts 3 met visuele beleving samenhangen. Tweemaal twee visies in hetzelfde rapport: het landschapsbeeld is zich aan het verbreden, maar er is nog geen consensus over.

¹ De term landschapsdiensten is afgeleid van de term ecosystemediensten, die internationaal sterk in opmars is, vooral als basis voor een nieuwe strategie voor het behoud van biodiversiteit. De term landschapsdiensten drukt eveneens uit dat de mens profijt heeft van de natuur, maar legt door het woordgebruik de nadruk op de leefwereld van mensen, op de fijnmazige ruimtelijke structuur en op multifunctionele ontwikkeling.

Groenblauwe dooradering

Uit ons onderzoek blijkt dat de groenblauwe dooradering de belangrijkste drager is van landschapsdiensten, en tevens van de identiteit van het landschap. Denk aan het netwerk van dijken, kreken en akkerranden in de Hoeksche Waard, de slootpatronen met rietkragen in de Eierlandse polder, of het houtwallenpatroon in de Friesche Wouden. De vraag is hoe we landschapsdiensten die aan deze netwerken zijn gebonden kunnen ontwikkelen en tegelijk de identiteit van het landschap versterken. Zo blijkt bijvoorbeeld het versterken van het dijken, kreken en akkerrandenpatroon van de Hoeksche Waard niet alleen het karakteristieke landschap te verduidelijken, maar ook plaagonderdrukking in de akkerbouw en waterzuivering te leveren. De ontwikkeling van het groenblauwe netwerk levert daarom ecologische, economische en sociale waarde op. Een kosten-baten analyse suggereerde dat de totale waarde veel hoger is dan de kosten. Van belang is ook dat dit concept bindend werkt tussen partijen, en de structuur van het sociale netwerk versterkt.



foto Rijkswaterstaat

gebruik maken van andere diensten, zoals bestuiving door natuurlijke diersoorten, die hem economisch voordeel bieden. Het landschap biedt nog meer diensten: bijv. vasthouden van regenwater als bescherming tegen overstromingen. Ook de herkenbaarheid van de cultuurhistorische waarde kunnen we als landschapsdienst beschouwen, omdat die mensen verrijkt. Het begrip landschapsdienst verbindt dus het fysieke landschap, zoals het er uitziet en zoals het functioneert, met de gebruiks- en belevingswaarde voor mensen.

Er zijn tientallen landschapsdiensten. Een bruikbare indeling is die in productiediensten (biomassa, hout), regulatiediensten (waterzuivering, plaagonderdrukking), en sociale diensten (gezondheid, spirituele belevingen). Aan deze diensten liggen processen ten grondslag, zoals ecologische (afbraak van organisch materiaal door bodembiodiversiteit), sociale (beleving door een mens) of hydrologische processen (waterstromen in de bodem). Een dienst ontstaat als een functie van het landschap door een gebruiker gewaardeerd wordt. Waarde kan in geld worden uitgedrukt, maar dat hoeft niet. Recreatieondernemers kennen economische waarde toe aan beleving van landschappelijke schoonheid door mensen, maar tegelijk heeft die beleving ook een sociale waarde voor de recreanten zelf en (via een effect op de gezondheid), een economische waarde voor zorgverzekeraars. Landschapsdiensten kunnen dus voor verschillende partijen tegelijk waarde hebben. Landschapsontwikkeling kan op gang komen als die partijen tegelijk om diensten gaan vragen.

Voor een grondeigenaar is landschap dus een productiemiddel voor landschapsdiensten die in het belang zijn van mensen die er wonen en werken. Die eigenaar kan zijn stukje landschap zo ontwikkelen dat het betere diensten gaat produceren: ondernemen met landschap. Behalve voedsel produceren voor de wereldmarkt kan een boer tevens watervasthoudend vermogen aanbieden aan een waterschap, of zelf profiteren van meer bestuiving. Hij ontwikkelt dan een gemengd pakket aan landschapsdiensten. Hij kan dit bereiken door de structuur van het landschap of het beheer aan te passen. Door percelen anders te beheren, zodat er meer regenwormen komen, stijgt het watervasthoudend vermogen van de bodem. Door natuurlijke elementen tussen de percelen te verbreden komen er meer bestuivende insecten.

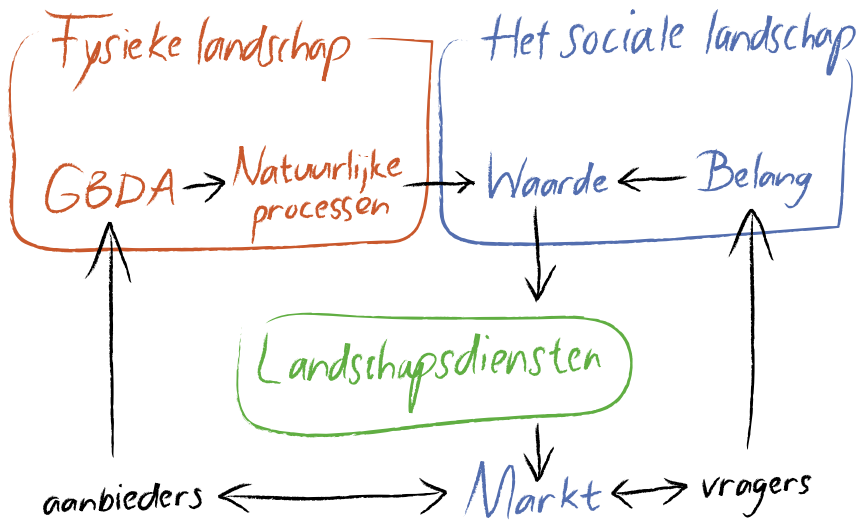
Ook natuurbeheerders kunnen met hun terrein landschapsdiensten produceren, bijvoorbeeld door wateropvang of waterzuivering te versterken en aan een waterschap aan te bieden.

Daar hoort nog wel de aantekening bij dat veel landschapsdiensten een flinke oppervlakte landschap met natuurlijke elementen vragen. De fysieke structuur waarbij het landschap zo gaat functioneren dat het de gewenste diensten met voldoende zekerheid levert, is vaak groter dan een boerenbedrijf. Voor het aanbieden van zo'n dienst is dan een samenwerkingsverband van bedrijven nodig.

Landschap ontwikkelen op basis van landschapsdiensten

Uiteraard moet er nog veel gebeuren voordat het Nederlandse landschap wordt ontwikkeld door samenwerkingsverbanden van grondeigenaren en beheerders ten behoeve van een gemengd privaat-publieke vraag naar diensten. Wat ik voorstel is niet minder dan een transitie, een ingrijpende verandering in denken en handelen, in organisatie en bestuur. Daarvoor moeten we een of twee decennia uittrekken. Vaak wordt deze opgave ten onrechte verengd tot het vinden van financiën om boeren te betalen. Het is echter allereerst een organisatievraagstuk, waarvan de financiële verevening tussen aanbieders van diensten en vragers een onderdeel is. Wat geldt als succesfactoren voor gebiedsontwikkeling geldt dus ook voor deze transitie: een sterke initiatiefnemer, een breed gevoelde urgentie, toepasbare kennis, creatieve ruimte om te experimenteren etc. In aanvulling daarop gelden specifieke voorwaarden die moeten worden vervuld om het proces op gang te krijgen.

- 1 Een breed gedeeld concept van landschap als systeem voor duurzame ontwikkeling. Die noodzaak is in dit essay al benoemd.
- 2 Een concreet aanwijsbare ruimtelijke structuur waar de productie van diensten aan kan worden gekoppeld. Met zo'n structuur kunnen we aan de slag. "Landschap" is als planningsconcept te breed en niet ruimtelijk. In ons onderzoek is gevonden dat die rol kan worden vervuld door het netwerk van half natuurlijke elementen dat tussen de percelen ligt waarop voedsel wordt geteeld of waar gewoond of gewerkt wordt. Dat netwerk heet de groenblauwe dooradering of de landschappelijke infrastructuur.
- 3 Een inventarisatie van wat die structuur aan diensten kan leveren.



Figuur 1
 Schema dat toont hoe landschapsdiensten het fysieke landschap verbinden met het sociale landschap: de bewoners, de ondernemers en bezoekers. In het fysieke landschap is het vooral de Groenblauwe Dooradering (GBDA) die deze diensten kan produceren. Landschapsdiensten ontstaan als een partij waarde toekent aan een door het landschap geproduceerde dienst (of product). Op de markt wordt een ontmoeting georganiseerd tussen aanbieders (dus grondeigenaren die het landschap benutten als productiemiddel) en vragers. De aanbieders stellen een verandering in de groenblauwe Dooradering voor die toegevoegde waarde schept, in de verwachting dat vragers daar profijt van hebben. Het initiatief kan ook bij de vrager liggen. Het bij elkaar brengen van vraag en aanbod speelt dus een sleutelrol. Zoals bij elke markt wordt dit mechanisme ook hier bijgestuurd door collectieve belangen. Ook de overheid kan de rol van vrager op zich nemen, en daardoor sturend optreden, bijvoorbeeld om ontwikkeling van GBDA nabij de Ecologische Hoofdstructuur te bevorderen. Uiteraard vinden er financiële transacties plaats.

Landschappen verschillen in de potentie om diensten te produceren en in de mogelijke vraag naar diensten. Deze hangt onder meer af van hoe ze eruit zien en waar ze liggen. Dezelfde structuur kan diverse diensten tegelijk produceren: door deze diensten op te tellen worden investeringen eerder kosteneffectief.

- 4 Het ontwikkelen van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen aanbiedende en vragende partijen. Mogelijke aanbieders zijn o.a. boeren, natuurbeheerders, wegbeheerders, waterschappen en burgers. Aan de vraagkant staan gebruikers als boeren, water- en natuurbeheerders (niet noodzakelijk dezelfde die ook aan de aanbodzijde staan), stadsbewoners, bedrijven en (voor collectieve waarden zoals biodiversiteit) de provinciale of gemeentelijke overheid. Vraag en aanbod hoeven niet uit hetzelfde gebied te komen; de vraag kan bijvoorbeeld uit een aangrenzende stad komen, maar kan van regionaal of nationaal schaalniveau, zoals wanneer de provinciale overheid op bepaalde locaties een historische landschapsstructuur wil versterken.
- 5 Onderscheiden van rollen in het proces. De meeste actoren zitten zowel in de rol van aanbieder als van vrager. Een boer kan enerzijds investeren in groenblauwe dooradering, maar hij heeft ook belang bij landschapsdiensten zoals bestuiving en plaagonderdrukking. De provinciale overheid heeft er enerzijds belang bij dat er wordt geïnvesteerd in groenblauwe dooradering omdat het een versterking voor de Ecologische Hoofdstructuur kan opleveren. Anderzijds heeft de provincie er belang bij vraag en aanbod bij elkaar te brengen. In de eerste is de overheid vrager om een dienst, in de tweede rol is de overheid marktmeester.
- 6 Een gedeeld wensbeeld van de diensten die het landschap moet gaan leveren. Welke economische, sociale en ecologische waarde wenst de lokale gemeenschap te ontwikkelen, uitgaande van de natuurlijke potenties en van de identiteit van het landschap in het gebied? Welke combinaties van diensten zijn met dezelfde investeringen te realiseren?
- 7 Een financieringsmechanisme. Een deel van de landschapsdiensten is nu gratis (schone lucht bijvoorbeeld), en het is de vraag of en hoe we de productie ervan gaan vergoeden, bijvoorbeeld door belastinggeld te oormerken (vergelijk de waterschap heffing). Andere diensten sparen elders geld uit, zoals het creëren van watervasthoudend vermogen bovenstrooms technische waterbeheersing benedenstrooms deels kan

vervangen. Netto hoeft het dan niets extra's te kosten. In dit soort gevallen moet bedacht worden hoe de voordelen voor de vragende partij kunnen terugvloeien als inkomsten naar de investerende partij. Op diverse plaatsen in Nederland wordt geëxperimenteerd met gebiedsfondsen, die uit verschillende bronnen worden gevuld en waarmee gebiedsbesturen investeringen bekostigen.

Gaat het lukken?

Het realiseren van deze verandering is natuurlijk complex en is per definitie een collectief leerproces. Dat betekent experimenteren, sociaal leren, vergelijken van ervaringen uit verschillende gebieden, verbeteringen aanbrengen, en vooral: de successen hun werk laten doen. De huidige regelgeving is vaak gebaseerd op behoudsparadigma's, en vraagt daarom om herziening die meer ruimte oplevert voor creativiteit. In verschillende delen van het landelijk gebied wordt al geëxperimenteerd met landschapsdiensten, vaak op kleine schaal, of sectoraal (zie bijv. blauwe diensten). In de handreiking voor het plannen met landschapsdiensten die Alterra heeft gemaakt voor het Interdepartementale beleidsprogramma Biodiversiteit staan diverse goede voorbeelden. De tijd is rijp om dit idee uit te werken voor grotere gebieden, te experimenteren met sturingsvormen, en het leerproces te monitoren. De hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU biedt over enkele jaren goede kansen voor financiering van landschapsdiensten. Dan is het handig als we weten hoe we die gelden kunnen benutten voor de ontwikkeling van ons landschap. <

Paul Opdam
 paul.opdam@wur.nl

Meer informatie

Opdam, P. (red) 2009. Groenblauwe netwerken in duurzame gebiedsontwikkeling. Habiforum Gouda
 Steingröver, E. e.a. 2011. Ondernemen met Groenblauwe diensten. Hoe houtwallen, stadsparken en watergangen duurzaam kunnen bijdragen aan economie en leefomgeving. Alterra rapport 2208, Wageningen.
 www.ontwerpenmetnatuur.wur.nl