

Ja mits nee maar tenzij?

Nederland en de Europese Landschapsconventie

HENK BAAS EN GERRIT-JAN VAN HERWAARDEN

De Europese Landschapsconventie (ELC) is een verdrag dat zich specifiek richt op het landschap in zijn holistische benadering. En hoewel de insteek niet primair cultuurhistorisch is, is de tekst wel zo breed dat ook de historische gelaagdheid van het landschap een aspect is dat landen na ondertekening in acht moeten nemen. De vraag is wat de historische geografie als vakgebied kan bijdragen aan de ELC. In deze bijdrage wordt ingegaan op de achtergronden van de ELC, de implementatie in Nederland, wat er is bereikt en welke actuele problemen we in dit kader signaleren.

De Europese Landschapsconventie is het eerste pan-Europese verdrag dat zich specifiek richt op het gehele landschap. Voor deelaspecten van landschap, zoals archeologie (Verdrag van Valetta, 1992), architectuur (Verdrag van Granada, 1985) of natuurbescherming (Verdrag van Bern, 1979), zijn in het kader van verscheidene andere overeenkomsten en richtlijnen van de EU en van de Raad van Europa reeds Europese beleidsinstrumenten ontwikkeld.

ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE ELC¹

De ELC komt voort uit twee initiatieven, één uit het noorden en één uit het zuiden van Europa, tussen 1990 en 1992. Het noordelijke initiatief komt voort uit een seminar van de National Trust (Europe preserved for Europe, 1990). Tijdens deze bijeenkomst spraken vier organisaties² af om zich in te spannen voor een *Convention for the Protection of Europe's Rural Landscapes*. Dit leidde tot een conferentie over *Landscapes in a New Europe: Unity and Diversity*, gehouden in Blois (Frankrijk, 1992) op initiatief van de *Landscape Research Group* en het Franse *Paysage et Aménagement*. Tijdens deze bijeenkomst is het belang en het moge-

lijke doel van een dergelijke conventie vastgelegd door Adrian Philips (*International Union for the Conservation of Nature*, IUCN). Samen met Michael Dower (*Countryside Commission*, UK) heeft hij dit voorstel bij de Raad voor Europa neergelegd. Dit initiatief viel samen met een Zuid-Europese actie van de regio's Andalusie, Languedoc en Veneto om te komen tot een Handvest voor Mediterrane Landschappen (*Mediterranean Landscape Charter*). De volgende stap naar een Europese Landschapsconventie is genomen door het Congres van Lokale en Regionale Autoriteiten van Europa (*Congress of Local and Regional Authorities*, CLRAE). Dit congres, dat was te beschouwen als een werkorgaan van de Raad van Europa en werd gesteund door de IUCN, heeft de tekst van de Conventie voorbereid en in een intensief afstemmingsproces verder ontwikkeld, in samenwerking met de lidstaten van de Raad van Europa en andere betrokken organisaties. Een schrijfgroep werd benoemd in 1994. De niet-juridische tekst werd geschreven door Yves Luginbühl en Michael Dower, de juridische door Michel Prieur. Michael Dower heeft sterk geleund op de Engelse situatie bij het opstellen van de aanvankelijke tekstvoorstellen. Dit komt bijvoorbeeld



§ De ELC gaat over landschap en de manier waarop mensen zich hiertoe verhouden. Landschapsbeheer Nederland heeft dat mooi verwoord in dit beeld. (foto: Landschapsbeheer Nederland)

tot uiting in de zienswijze om niet alleen te focussen op Nationale Parken of beschermde landschappen, maar ook op alledaagse cultuurlandschappen. Vanuit zijn ideeën ontstond de definitie van landschap, het idee van de karakterisering, het neerleggen van landschapsdoelen en de centrale drie-eenheid van behoud, beheer en ontwikkeling. Later kwamen daar nog belangrijke andere punten bij, zoals het idee dat landschap niet alleen iets is van overheden, maar (vooral) ook van mensen.

De definitieve tekst van de Europese Landschapsconventie werd in juli 2000 in Florence door het Ministerscomité van de Raad van Europa vastgesteld, en voor ondertekening opengesteld in oktober 2000. Anno 2012 hebben bijna 40 Europese staten het verdrag ondertekend. Het verdrag kent dus een brede erkenning en toepassing in Europa. De conventie wordt sinds juli 2000 ook wel de Florence-Conventie genoemd.

In een aantal workshops en conferenties in Straatsburg heeft het Secretariaat van de Landschapsconventie thema's rond de invoering van de ELC aan de orde gesteld. Voor deze bijeenkomsten werden alle lidstaten van de Raad van Europa uitgenodigd en tevens een groot aantal NGO's. De Commissie voor het Cultureel Erfgoed van de Raad van Europa stelde zich hierbij op als peetmoeder voor de conventie, waarbij soms ook een nauwelijks verholen competentiestrijd merkbaar was tussen de secretariaten van de Commissie

voor het Cultureel Erfgoed en van de Landshapsconventie.

WAT HOUDT DE ELC EIGENLIJK IN?

De Europese Landschapsconventie verplicht overheden om landschap te integreren in nationale en regionale plannen. Onder landschap wordt verstaan: *een gebied zoals waargenomen door mensen, dat het resultaat is van de wisselwerking tussen menselijke en natuurlijke factoren*. Dat is dus een behoorlijk brede definitie, waarbij vooral de zinsnede *waargenomen door mensen* opvalt. Landschap is met andere woorden niet het domein van wetenschappers, die vanuit eigen onderzoeksperspectief (delen van) landschappen bestuderen, beschrijven, waarderen en beschermen, maar het is een gebied zoals men het waarneemt, ervaart, beleeft. En *men*, dat is iedereen, maar het zijn vooral burgers. De ELC doet echt een appèl op overheden om betrokkenheid van burgers bij het landschap te ontwikkelen en lokale groepen te stimuleren nadrukkelijk zelf actief te worden, bijvoorbeeld in vrijwillig landschapsbeheer. Ook doet de ELC een oproep tot bewustwording en waardering van landschap.

De ELC hanteert een aantal uitgangspunten welke breed erkenning en navolging hebben gekregen, binnen en ook buiten Europa. Er wordt vanuit UNESCO nagedacht over een wereldwijde conventie voor landschap, gebaseerd op de ELC. Je kunt dus zeggen dat de ideeënwereld van de ELC breed gedragen wordt.



Schema van de Europese Landschaps Conventie (ELC), gebaseerd op 'Diagram Making a reality of the ELC' door Landscape Character Network and Natural England.

In Engeland hebben het *Landscape Character Network* en *Natural England* een diagram gemaakt (Making a reality of the ELC) dat bewustzijn voor de ELC moet creëren en begrip moet zien te kweken voor de doelen van de ELC. Feitelijk toont dit in één oogopslag datgene waar de ELC voor staat.

Ter verklaring van dit diagram – en dus van de ELC³ - kan het volgende worden opgemerkt:

- Landschap heeft een grote culturele, identiteitsbepalende waarde, uiteenlopend van lokaal tot Europees niveau. Maar landschap bezit ook grote waarde voor economie, welzijn, kwaliteit van leven, ecologie, milieu en op sociaal vlak.
- De conventie vraagt lidstaten om aandacht te schenken aan alle landschappen. Het gaat om echte parels, maar ook om gewone, alledaagse landschappen.
- Burgers moeten betrokken worden bij het formuleren en uitvoeren van landschapsbeleid.
- Het gaat bij de conventie ook om subsidiariteit, dus het formuleren en uitvoeren van beleid op zo laag mogelijk schaalniveau.
- Het gaat om zowel landschapsbehoud, landschapsbeheer als ook landschapsontwikkeling.

Een land dat de ELC ondertekent is verplicht om:

- Landschappen in wetgeving te erkennen als essentieel onderdeel van de omgeving van mensen.
- Landschapsbeleid te formuleren en te implementeren gericht op bescherming, beheer en ontwikkeling.
- Procedures in te stellen voor de participatie van de bevolking, lokale en regionale overheden.
- Landschap te integreren in het beleid van ruimtelijke ordening, stedenbouw en het cultureel, milieu-, landbouw-, sociaal en economisch beleid, evenals in andere beleidsdomeinen die direct of indirect invloed hebben op het landschap.

Meer specifiek betekent dit dat elke lidstaat activiteiten moet ontplooiën, gericht op:

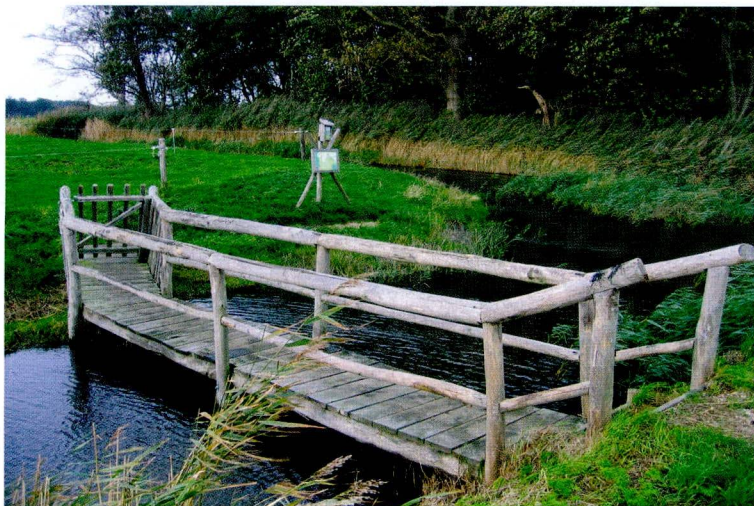
- Bewustmaking van burgers: activiteiten met als doel om het maatschappelijk midden-

veld, particuliere organisaties en publieke autoriteiten bewuster te maken van de waarde van landschappen, de rol ervan en de veranderingen die zij ondergaan;

- Training en onderwijs: 1. training van deskundigen op het gebied van beoordeling van de waarde van en ingrepen in landschappen; 2. het opzetten van multidisciplinaire trainingsprogramma's op het gebied van landschapsbeleid, -bescherming, -beheer en -inrichting, voor beroepsbeoefenaren in de private en publieke sectoren en voor de betrokken organisaties; 3. onderricht op scholen en universiteiten waarin, binnen het kader van de relevante vakken, aandacht wordt geschonken aan de waarde van landschappen en de problemen die samenhangen met de bescherming, het beheer en de inrichting ervan;
- Identificatie en beoordeling landschap. Elke lidstaat die de ELC ratificeert, verplicht zich ertoe om: 1. binnen haar eigen grondgebied haar eigen landschappen te identificeren; 2. een analyse uit te voeren van de kenmerken ervan en van de krachten en invloeden die tot verandering van het landschap leiden; 3. veranderingen te monitoren en 4. de aldus geïdentificeerde landschappen te beoordelen, rekening houdend met de bijzondere waarde die eraan wordt toegekend door de belanghebbende partijen en de betrokken bevolking;
- Kwaliteitsdoelstellingen voor het landschap: de verplichting om kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te omschrijven met betrekking tot de geïdentificeerde en beoordeelde landschappen;
- Uitvoering beleid: instrumenten invoeren gericht op de bescherming, het beheer en/of de inrichting van het landschap.

HOE HEEFT NEDERLAND DE ELC GEÏMPLEMENTEERD?

In 2005 heeft Nederland de ELC ondertekend en geratificeerd. Deze ondertekening en ratificatie zijn zonder veel omhaal gebeurd, vanuit de gedachte dat Nederland in veel opzich-



§ Toegankelijkheid van het landschap vergroten is één van de doelstellingen van de ELC. Hier een voorbeeld van de aanleg van wandelvoorzieningen op Texel (foto Henk Baas).

ten al voldeed aan deze conventie. Deze vielen bijvoorbeeld samen met de eerste bewegingen van het Landschapsmanifest. Hierover later meer.

Bij de ondertekening kende de Nederlandse rijksoverheid op verschillende punten beleid dat tegemoet kwam aan de ELC. Centraal in het landschapsbeleid stonden in 2005 de Nota Ruimte (VROM, 2005) en de Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004), waarvan de kern is dat voor het hele Nederlandse landschap een basiskwaliteit moet worden nagestreefd. Er was dus sprake van generiek landschapsbeleid, waarbij het gehele grondgebied van Nederland was inbegrepen. Zo werden gemeenten gestimuleerd om landschapsbeleid op te stellen en uit te voeren, via subsidiëring van Landschapsontwikkelingsplannen (de zogenaamde BOL-regeling).

In de Natuurbeschermingswet is opgenomen dat voor hele bijzondere landschappen 'landschapsgezichten' kunnen worden ingesteld⁴, naar analogie van de via de Monumentenwet wettelijk beschermde stads- en dorpsgezichten. Ook zijn vele 'natuurmonumenten' wettelijk beschermd, mede op grond van hun landschappelijke waarden, en dus niet alleen op grond van de biodiversiteit.

Verder kwam het landschapsbeleid tot uiting in de instelling van twintig Nationale Land-

schappen (Nota Ruimte, 2005) waaraan zogenaamde 'kernkwaliteiten' zijn gekoppeld. Hiermee werd dus, in ieder geval voor deze twintig gebieden, aan twee specifieke taken van de ELC een invulling gegeven: formulering kwaliteitsdoelstellingen, identificatie en beoordeling. Met de instelling van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 zijn nieuwe mogelijkheden geboden voor toepassing van landschapsdoelen, hoewel hiermee bijvoorbeeld bescherming van de kernkwaliteiten niet kan worden gegarandeerd (Natuurbalans, 2008). Met het beleid voor de Rijksbufferzones was er bovendien aandacht voor bescherming van het landschap rond de grote steden.

Een andere belangrijke invulling van de ELC betrof het Belvederebeleid van vijf ministeries (de drie belangrijkste: OCW, LNV, VROM), uitgaande van het principe 'behoud door ontwikkeling'. Dus behoud van cultuurhistorische waarden (in deze opgevat als het geheel van archeologische, historisch-bouwkundige en historisch-geografische waarden) verbinden aan opgaven in de ruimtelijke ordening. Dit principe vormt een goede invulling van de drie strategieën van de ELC. Hiermee krijgt landschap immers ook invloed op planologische processen en het sectorale gebiedsbeleid. Participatie van de bevolking en bewustma-

king vormen zoals gezegd een belangrijk basisprincipe van de ELC. Voorafgaand aan de ondertekening is er een overzicht gemaakt van activiteiten van maatschappelijke organisaties. Dit overzicht onderstreepte de gedachte dat ratificatie niet al te veel specifieke inzet van de rijksoverheid vroeg (Schröder en Pedroli, 2005). Via de Agenda Landschap (LNV en VROM, 2008) en meer specifiek beleidsopgave B, 'het wordt mooier als u meedoet', heeft Nederland het principe van participatie en bewustmaking later ook ingevuld.⁵ Ook de in 2009 door toenmalige minister Verburg gestarte publiciteitscampagne 'een mooier landschap - maak het mee' kan gezien worden als een nadere invulling van dit onderdeel van de ELC. Een Europese 'review' over het aspect van participatie in de context van de ELC is gegeven door Jones en Stenseke (2011). Een laatste aspect waar de ELC aandacht voor vraagt is dat van training en onderwijs. In Nederland bestaan diverse (onderwijs)instellingen die de waarde van en de ingrepen in landschappen serieus oppakken. Dat geldt zowel voor trainingen van beroepsbeoefenaren als onderricht op scholen en universiteiten. Te denken valt aan de opleidingen voor natuur- en landschapsbeheer, landschapsarchitectuur en de integratie van landschap in het vak aardrijkskunde op middelbare scholen. Er kunnen weliswaar kritische kanttekeningen worden gezet bij deze beleidsonderdelen en de (effectiviteit van de) uitvoering ervan, zoals het gebrek aan aandacht voor 'gewone' landschappen. Desondanks mag worden geconcludeerd dat Nederland met bovenstaande instrumenten de principes van de ELC naleefde en in 2005 voldeed aan de voorwaarden van dit verdrag. De mate waarin kan onderwerp van discussie zijn, maar de ELC is hierin weinig expliciet.

EEN BIJZONDER INITIATIEF: HET LANDSCHAPSMANIFEST

Zoals geschetst werkten de maatschappelijke organisaties anno 2005 al grotendeels in de geest van de ELC (Schröder en Pedroli,

2005). Nadat de Nederlandse regering de conventie had ondertekend heeft een groot aantal maatschappelijke organisaties de handen ineengeslagen. Zij wilden een statement maken richting het ministerie van LNV, daarmee aangevend dat 'zij er helemaal klaar voor waren'. Met andere woorden: veel uitvoerende taken konden direct bij de organisaties worden neergelegd. In oktober 2005 ondertekenden 33 organisaties het Landschapsmanifest. In de jaren die daarop volgden zijn daar nog 14 organisaties bijgekomen. Dit waren niet alleen maatschappelijke organisaties met een 'groene' doelstelling, maar ook marktpartijen met een 'rode' doelstelling. De breedheid van het Landschapsmanifest maakte het een aantrekkelijke partner voor het ministerie, dat ook veel meer samenwerking beoogde tussen verschillende organisaties. In de praktijk bleek het overigens lastig effectief samen te werken, gezien het feit dat veel partijen afhankelijk zijn van subsidies, en extra inspanningen dus niet altijd gedekt werden door extra inkomsten. Verder speelde een rol dat nogal wat ondertekenaars het uiteindelijk moeilijk vonden het integrale landschapsbelang te laten domine-



Het Landschapsmanifest organiseerde in 2008 de 'Landschaptop' tijdens de Triënnale Apeldoorn.



§ Het dorpje Bazoches in het Parc Naturel Régional du Morvan. Franse regionale natuurparken zijn min of meer vergelijkbaar met de Nederlandse Nationale Landschappen, waar het vooral ook gaat om behoud van cultuurhistorisch landschap (foto: Henk Baas).

ren over een sectoraal belang, waardoor weinig daadkracht voor landschap als geheel ontwikkeld kon worden.

In 2008 is tijdens de Landschapstriënnale het zogenaamde ‘Akkoord van Apeldoorn’ ondertekend door de leden van het Landschapsmanifest, aangevuld met overheden (IPO, VNG, VROM, OCE en LNV). Deze overheden tekenden wel voor het Akkoord, maar niet voor de uitvoeringsacties. Deze hadden betrekking op de publiekscampagne, kennisuitwisseling, landschapszorg, financiering, uitvoering en beheer. Op al deze terreinen zijn activiteiten en studies uitgevoerd.⁶

Vooraf rondom financiering is het één en ander gebeurd. Eerder was al aangetoond dat investeren in landschap loont (Braaksma e.a., 2007), en in 2010 kwam daar het rapport ‘Duurzame financiering van landschap’ nog eens bij. Dit betrof een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel

van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen (KPMG, 2010).

Een ander belangrijk initiatief dat door het Landschapsmanifest is overgenomen is het Deltaplan voor het Nederlandse Landschap, een ambitieus plan opgesteld door de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap (2006). Het Deltaplan staat voor een kwaliteitsimpuls van 200.000 km nieuwe landschapselementen, welke voorzien in 50.000 km nieuwe toeristische routes. In dit initiatief van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap worden wandel-, fiets- en kanoroutes gekoppeld aan een indrukwekkend labyrint van sloten, houtwallen, heggen, graften, bomenrijen, dijkjes, tuunwallen, akkerranden, elzenhagen en tal van nieuwe landschapselementen. In juli 2006 werd dit initiatief door alle partijen in het Landschapsmanifest omarmd (‘Grootste groene coalitie ooit ondersteunt Deltaplan voor het landschap!’, brief dd. 14 juli 2006).



De oprichting van CIVILSCAPE, één van de drie Europese netwerken voor de implementatie van de ELC. CIVILSCAPE is het netwerk van maatschappelijke organisaties.

De ambitie van het Deltaplan en de kennis uit de werkgroep Financiering zijn uiteindelijk aanleiding geweest voor de toenmalige minister Verburg van LNV om experimenten aan te gaan in vier gebieden in Nederland: het Binnenveld (het gebied tussen Wageningen, Ede, Veenendaal en Rhenen), het Amstelland (bij Amsterdam), het Groene Woud (Tilburg-Den Bosch) en de Ooijpolder-Groesbeek (bij Nijmegen). In 2008 werd hiervoor het startsein gegeven, in december 2011 is dit beëindigd (Overbeek, 2011). De eindrapportage markeerde ook het einde van de uitvoering van de Agenda Landschap (LNV) en daarmee ook min of meer het einde van de betrokkenheid van dit ministerie (inmiddels omgedoopt tot EL&I) met het beleidsterrein landschap. Deze ingezette lijn van decentralisatie heeft haar opvolger, staatssecretaris Bleker van EL&I, nog veel duidelijker doorgezet en is uitmond in het bestuursakkoord dat hij met de

provincies sloot. Het is nu voortaan ‘aan de streek’ zoals dat zo mooi heet.

Voorzichtig is ook internationaal aansluiting gezocht. Met de ELC als uitgangpunt zijn drie internationale samenwerkingsverbanden opgericht: één voor regionale- en lokale overheden (RECEP-ENELC), één gericht op onderzoeksinstellingen (UNISCAPE) en één voor maatschappelijke organisaties (CIVILSCAPE). In de laatste twee groepen zijn Nederlandse organisaties actief, leidend tot vruchtbare uitwisseling van ervaringen en activiteiten.

ANNO 2012: BELEIDSWIJZIGINGEN EN HOE NU VERDER MET DE ELC?

Zeven jaar na ondertekening en ratificatie van de conventie door Nederland is de situatie behoorlijk veranderd. Het Belvederebeleid is na 10 succesvolle jaren gestopt. Doelstelling is altijd geweest dat na 10 jaar het gedachtegoed dermate zou zijn ingeburgerd dat ‘behoud



§ Zicht op de stad Pag, de hoofdstad van het gelijknamige eiland voor de kust van Kroatië. Het eiland stond bekend om zijn zoutwinning. Sporen daarvan zijn rechts op de foto nog waarneembaar (foto: Henk Baas).

door ontwikkeling' als vanzelfsprekend wordt doorgevoerd als beleidslijn. Evaluatie van het Belvederebeleid heeft aangetoond dat dit voor een groot gedeelte inderdaad zo is, maar dat vooral gemeenten moeite zullen hebben met het doorzetten van dit vernieuwende beleid (Groffen et al, 2008). Met het beëindigen van het Belvederebeleid kwam er ook een einde aan de daarbij behorende subsidieregeling die als smeermiddel diende voor heel veel landschapsgerelateerde projecten. Ook het principe 'behoud door ontwikkeling' staat onder druk mede omdat er als gevolg van de economische crisis geen ontwikkeling is.

In 2009 stuurde de toenmalige minister van OC&W Plasterk de zogenaamde 'Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg' naar de Tweede Kamer. Dit nieuwe monumentenbeleid steunt op drie pijlers: 1. Cultuurhistorische belangen meewegen in de ruimtelijke ordening; 2. Krachtiger en eenvoudiger regels en 3. Herbepalen van monumenten die hun functie verliezen. De eerste pijler is in 2011 uitgewerkt in de Visie Erfgoed en Ruimte die op een ander ambitieniveau een aantal rijksprioriteiten heeft benoemd, die in samenwerking met andere overheden moeten worden uitgevoerd. Eén van de deelprogramma's van deze

visie is overigens Levend Landschap, waarbij het gaat om het behalen van 'synergie' tussen erfgoed enerzijds en ecologie, economie en energie anderzijds. Binnen dit traject is ook bepaald dat gemeenten per 1-1-2012 verplicht zijn om in de toelichting van bestemmingsplannen aan te geven op welke wijze zij rekening houden met de aanwezige cultuurhistorische waarden. Hierbij gaat het nadrukkelijk ook om historisch-geografische waarden. Via deze cultuurhistorische verplichting is het historisch cultuurlandschap – op papier – dus goed verankerd in de gemeentelijke ruimtelijke ordening. Dat is pure winst.

Een zeer ingrijpende verandering ten opzichte van 2005 is de decentralisatie van rijkstaken op het gebied van landschap aan provincies (en gemeenten). De ELC staat decentralisatie niet in de weg (sterker nog, subsidiariteit is één van de principes van de ELC), maar er dienen wel voorwaarden en een heldere beschrijving van taken en verantwoordelijkheden aan gekoppeld te zijn. We kunnen vaststellen dat dit vooralsnog achterwege is gebleven. Mede ingegeven door bezuinigingen is het rijksbeleid voor landschap volledig afgebroken. In de definitieve versie van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) die de

verantwoordelijke minister in maart 2012 aan de Tweede Kamer aanbod, staat onomwonden dat het Rijk het landschapsbeleid afschaft. In het bestuursakkoord dat de staatssecretaris van EL&I heeft afgesloten met de provincies wordt het afschaffen van het landschapsbeleid concreet in beeld gebracht. In de bijlage wordt opgesomd wat het rijk niet meer doet: generiek landschapsbeleid (landschapsontwikkelingsplannen), Nationale Landschappen, Nationale Parken, Rijksbufferzones, leefbaarheid, recreatie om de stad, toegankelijkheid en wandelen over boerenland. In het kader van de decentralisatie zijn over deze taken geen afspraken gemaakt, zodat van echte overdracht naar provincies geen sprake kan zijn. Ook zijn bij de decentralisatie geen middelen overgedragen aan provincies.

Alleen de landschappen die op de Werelderfgoedlijst van UNESCO staan, blijven vallen onder rijksbeleid. Het gaat dan om de Waddenzee, de Beemster, de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Ook vallen delen van Nationale Landschappen samen met Rijksbeleid ten aanzien van Natura 2000, EHS en beschermde stads- en dorpsgezichten, waardoor er ook ruimtelijke bescherming wordt geboden, al gaat het niet primair om behoud van landschappelijke kernkwaliteiten. Nieuw zijn de Wederopbouwgebieden die het Rijk heeft aangewezen, gebieden die karakteristiek zijn voor de periode van de wederopbouw (1940-1965), waaronder een aantal, meestal stedelijke landschappen.

Provincies zullen door de eerder genoemde decentralisatie eigen afwegingen moeten en gaan maken. Gaan we door met onze Nationale Landschappen of niet, gaan we investeren in de toegankelijkheid van het landschap of niet. Voor dit soort keuzen staan de provincies momenteel. Omdat zoals gezegd geen middelen zijn meegegaan met de decentralisatie, moet maar afgewacht worden wat hiervan overblijft. Het is aannemelijk dat de financiering van landschap onder druk komt te staan, zoals het Planbureau voor de Leefomgeving ook concludeert in zijn notitie van 18 november 2011.

In de nieuwe wet Natuur die momenteel in de maak is wordt alleen nog ingegaan op biodiversiteit. Landschap valt niet meer onder de wet. De mogelijkheid tot het instellen van een beschermd landschapsgezicht - een onderdeel van de Natuurbeschermingswet waar jarenlang voor gestreden is - komt te vervallen. Ook verliezen tal van natuurmonumenten hun status. Daarmee hebben landschappelijke waarden via deze wet geen wettelijke verankering meer. Een verwijzing naar waar landschap wel 'ondergebracht' wordt, ontbreekt. In plaats van integratie van het landschapsbeleid in andere beleidsterreinen, zoals de ELC vraagt, vindt er scheiding en afstoting plaats.

Geconcludeerd moet worden dat vrijwel alle verworvenheden die in 2005 bijdroegen tot een goede naleving van de Europese Landschapsconventie zijn komen te vervallen. Het landschapsbeleid is gedecentraliseerd, maar dit is niet voorzien van rijksmiddelen en wetgeving. Vervallen is het beleid zoals was vastgelegd in de Nota Belvedere, de Nota Ruimte, de Agenda Vitaal Platteland, de Agenda Landschap en de Structuurvisie Zicht op Mooi Nederland. Ook in nieuwe relevante wetgeving, zoals de Natuurwet, wordt zelfs geen verwijzing meer gemaakt naar de ELC. Dit zou mogelijk vorm kunnen krijgen in de nog op te stellen Omgevingswet. Hierover zijn vragen gesteld in het parlement. Concrete toezeggingen zijn hierover echter door de verantwoordelijke beleidspersonen (nog) niet gedaan (juni 2012).

The Netherlands and the European Landscape Convention

The Netherlands ratified the European Landscape Convention (ELC) in 2005. Most of the demands were already met at that time. A national landscape as well as a landscape and heritage policy (Belvedere) already existed. The most relevant NGO's joined the organisation which was called Landschapsmanifest (Landscape Manifesto). As a result, participation was, at least on a local scale, already quite successful in the Netherlands.

At the end of 2011 things changed, mostly due to

budget cuts. But it's also a matter of political-ly motivated principle. Only landscapes of high cultural value (such as World Heritage sites or some areas that were reconstructed during the 20th century) are protected by law on a national scale. The rest is the responsibility of provinces and municipalities. Regulating things at the lowest level possible is one of the elements of the ELC, but this requires a certain framework on a national scale. This is lacking at the moment, so much is uncertain about the further implementation of the ELC in the Netherlands.

LITERATUUR

- BRAAKSMA, P.J. EN A.E. BOS (2007). Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's. LNV, Den Haag.
- DOWER, M. (2008). The European Landscape Convention – its origins, focus and relevance at European level to land use and landscape planning. LCN News Issue 27, 10-15.
- GROFFEN, B., T. GROEN, H. TIESSEN EN A. POSTHUMA (2008). Evaluatie Belvedere; Op na(ar) 2009. Ministeries van OCW, VROM, LNV en VenW, Den Haag.
- JOLDERSMA, R., J. VAN VLIET EN G. KUNEMAN (2009). Scanning the European Landscape. Working paper. CLM, Culemborg.
- JONES, M. EN M. STENSEKE (RED.) (2011). The European Landscape Convention. Challenges of Participation. Springer, Dordrecht/Heidelberg/London/New York (Landscape Series 13).
- KPMG (2010). Duurzame financiering van landschap. Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle nationale en provinciale cultuurlandschappen. IPO/LNV/VROM, Den Haag.
- MINISTERIES VAN LNV EN VROM (2008/09). Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen. Den Haag.
- PEDROLI, B. EN N. HAZENDONK (2004). De Europese Landschapsconventie, kans of bedreiging voor het Nederlandse landschapsbeleid. Wageningen. (Alterra-rapport 930).
- PEDROLI, B. (RED.) (2009). Landscape participation. Citizen's involvement in landscape, a European challenge. LNV, Den Haag.
- SCHRÖDER, R. EN B. PEDROLI (2005). Het Europese landschap voor iedereen. Maatschappelijke organisaties in actie voor de Europese Landschapsconventie. Wageningen. (Alterra-rapport 1191)
- OVERBEEK, G. (2011). Lessen voor succesvol investeren in landschap. LEI, Wageningen. (LEI-publicatie 11-119)
- VERENIGING NEDERLANDS CULTUURLANDSCHAP (2006). Nederland weer mooi. Deltaplan voor het landschap. Beek-Ubbergen.

NOTEN

1. Deze paragraaf is gebaseerd op Pedrolí en Hazendonk (2004) en op Dower (2008).
2. Deze vier waren: *the Countryside Commission, the Landscape Research Group, the European Federation of National and Nature Parks* (nu: *Europarc*) en *ECOVAST (European Council for the Village and Small Town)*.
3. Zie voor de volledige tekst de website van de Raad voor Europa: www.coe.int.
4. Door middel van het toepassen van dit instrument hebben de provincies sinds november 2005 de mogelijkheid om GS op basis van art. 23 van de Natuurbeschermingswet 1998 beschermde landschapsgezichten aan te laten wijzen. Het gaat dan vooral om *een samenstel van onbebouwde terreinen of van bebouwde en onbebouwde terreinen dat vanwege zijn structuren, patronen of elementen dan wel anderszins vanwege zijn uiterlijke verschijningsvorm historisch-landschappelijk van algemeen belang is*. Omdat provincies hier geen gebruik van maken is het waarschijnlijk dat het met de herziening van de natuurwet weer zal worden geschrapt.
5. Zie bijvoorbeeld het overzicht opgesteld door Rob Schröder en Bas Pedrolí (2005), een overzicht van initiatieven ten tijde van de ratificatie van de ELC door Nederland in 2005.
6. Een deel van de output is terug te vinden op www.landschapsmanifest.nl, bij downloads.