

# ARENA

De Arena is een podium voor meningen over actuele onderwerpen.  
De redactie is niet verantwoordelijk voor de inhoud van de artikelen.

## Hoog tijd voor een objectieve effectrapportage voor het landschap

Een milieueffectrapportage is een instrument om bij ruimtelijke ontwikkelingen het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming. Belangrijke voordelen van de m.e.r. zijn de rangschikking van aspecten en een zo veel mogelijk geobjectiverde beoordeling. Die objectivering is bij 'echte' milieuaspecten zoals luchtkwaliteit en geluid relatief makkelijk, omdat die aan wettelijke normen en regels onderhevig zijn. Ook natuur en archeologie kennen een steeds duidelijker wettelijk kader. Voor het aspect landschap ontbreekt zo'n kader, wellicht is dat een verklaring voor de grote variatie in opzet en kwaliteit van landschappelijke beoordelingen.

Het is mogelijk dat in beoordelingen persoonlijke en strategische overwegingen de boventoon voeren. Enkele voorbeelden. De landschappelijke kwaliteiten van een varkensflat in een open landschap werden door een landschaparchitect beoordeeld als 'het accentueren van de landschappelijke openheid'. Landschappelijk jargon wordt dan gebruikt alsof een auto moet worden verkocht. Een lid van de Commissie voor de m.e.r. riep toen uit: 'daar heb je weer zo'n kletsverhaal van een landschaparchitect!' Bij een 'nieuw natuurproject' in de uiterwaarden werd het behoud van een bestaande maïsakker positief beoordeeld, omdat daarmee de openheid werd gehandhaafd. Het geplande oobos kreeg vanuit die optie een negatieve beoordeling. En in een landschappelijke beoordeling van een m.e.r. van een recreatief landgoed van 18 hectare werden vier landschappelijk criteria voorgesteld, waarvan drie betrekking hadden op de zichtbaarheid van een molen en kerktoeren. Behalve het ontbreken van een wettelijk kader ontbreekt het voor landschappelijke beoordelingen aan een eenduidige methode. In verschillende bronnen heb ik 42 van die methoden aangetroffen. Ook worden veel verschillende begrippen gebruikt, zoals ruimtelijke kwaliteit, gebiedskwaliteit, omgevingskwaliteit, landschappelijke kwaliteit, leesbaarheid van het landschap, duurzaam landschap en belevingswaarde. Vaak wordt de lagenbenadering van VROM gebruikt, maar die schiet tekort, omdat zij niet procesgericht is en geen handvat biedt voor keuzen. Bovendien is deze benadering inhoudelijk discutabel, bijvoorbeeld: zijn de netwerklaag en de occupatielaag werkelijk zo verschillend?

De gehanteerde methoden doen vaak te weinig recht aan de waarden van landschappen. Veelal wordt de huidige ruimtelijke situatie als maatgevend gebruikt, zoals ook uit de genoemde voorbeelden blijkt. De nu gekoesterde landschappen zijn vaak ontstaan door pragmatische aanpassingen aan menselijke gebruikswensen. Deze dynamiek is veel eerder een te behouden kenmerk dan de huidige verschijningsvorm. Dit knelpunt wordt regelmatig versterkt doordat het richtinggevend beleid op deze visie is gestoeld. Ook wordt vaak te weinig rekening gehouden met de tijdsdimensies van landschappen en de relevante schaalniveaus.

De maatschappelijke verankering van de landschappelijke aspecten blijft onderbelicht. In zijn boek 'Ruimte tussen overheid en markt' schrijft Bram van de Klundert dat de ruimtelijke ordening veel te veel zelf definieert wat een goede ruimtelijke ordening is en ook dat getwijfeld mag worden of de ruimtelijke ordening in Nederland wel voldoende rechtszekerheid en transparantie biedt. Dit kan gelden voor de landschappen zelf, maar ook voor de integrerende betekenis van landschappen voor gebruiksfuncties en milieuaspecten.

De Commissie voor de m.e.r. heeft het probleem onderkend. In het verleden deed de commissie al een poging om een generieke lijn te ontdekken voor 'landschap' vanuit een 'onderop' inventarisatie van prominente m.e.r.'s. Deze poging is vastge-



lopen mede, door de veelheid, gedeeltelijke onvergelykbaarheid en persoonlijke accenten. De laatste jaren heeft men de handen vol gehad aan de echte milieuaspecten, die veel tijd vroegen door hun complexiteit en de steeds veranderende regelgevingen. Nu overweegt de commissie een nieuwe poging, vanuit een hogere abstractie. Rond april 2010 mag een eerste proeve van de nieuwe lijn verwacht worden.

Buiten het vakgebied zijn goede voorbeelden te vinden die in deze zoektocht van pas kunnen komen. Denk aan de organisatiekunde; landschapprocessen zijn immers ook beleidsprocessen met actoren die niet allemaal één kant op willen. Hierover is veel literatuur beschikbaar. Ik zie veel mogelijkheden voor een objectivering in de 'alternatieve lagenbenadering', die uit de maatschappijvisie van Arnold Cornelis gedestilleerd kan worden. Behalve de gangbare 'natuurlijk laag' onderscheidt hij de 'regellaag', waarin het omgaan met ruimtelijke aspecten van beleid en aanleg centraal staat. Door het afpellen van de randvoorwaarden en het identificeren van de kansen van deze lagen ontstaat een zicht op de 'vrije ruimte' van de mogelijke ruimtelijke oplossingen, die in de derde laag, de communicatieve en creatieve laag, uitgewerkt kunnen worden.

Van de waterwereld kunnen we leren dat je vooraf keuzen kunt maken over het ambitieniveau voor het landschap. De keuze kan dan helder worden uitgewerkt in criteria en beoordelingen. Mogelijke keuzen zijn dan bijvoorbeeld: landschap doet er niet toe; landschap moet precies zo blijven, op basis van analyse waarin de museale waarde wordt aangetoond; landschap moet worden versterkt, op basis van analyse van de zwakke plekken; landschap mag veranderen, op basis van een toekomstvisie op de ruimtelijke aspecten van nieuwe functies. Deze denkmanier is afgeleid van de 'waterambitieladder' van de Monash universiteit van Melbourne. Het is zeer de moeite waard om te proberen om binnen m.e.r. een meer geobjectiverde systematiek te hanteren voor landschappelijke beoordelingen en varianten. Binnen de wirwar aan methoden en denkmanieren is de m.e.r. er immers een met status. Bovendien kan dan vat worden gekregen op de ruimtelijke gevolgen en kansen van de andere milieuaspecten op de omgeving. En het kan bijdragen aan een nog meer gerespecteerde vakbeoefening. Als dat niet lukt, kan het landschap beter uit de m.e.r.-systematiek gehaald worden, om geen verkeerde verwachtingen te wekken.

Vincent Grond

m.m.v. Michael van Buuren, Stefan Jak en Marinus Kooiman