

Gevraagd: verander-managers voor het cultuurlandschap

Joks Janssen De zorg voor het cultuurlandschap wordt steeds meer een regionale aangelegenheid, waarin lokale en regionale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers onderhandelen over de juiste balans tussen duurzame bescherming van cultuurlandschap en een slimme benutting van ruimtelijke dynamiek. Erfgoedprofessionals moeten dan ook bovenal ervaring hebben met burgerbetrokkenheid, regionale onderhandelings- en besluitvormingsprocessen en coproductie van beleid.

De zorg voor het landschappelijk erfgoed had lange tijd een relatief zwakke positie tussen de wereld van de natuurbescherming en de monumentenzorg. In de afgelopen decennia is het landschap uitgegroeid tot een verbindend concept dat de zorg voor de historische kwaliteit van onze leefomgeving organiseert. De beleidsmatige condities daarvoor worden steeds meer lokaal en regionaal bepaald. Dat vraagt om een andere houding en werkwijze van erfgoedprofessionals; ze moeten in dialoog met burgers op zoek naar gedeelde erfgoedwaarden.

Tweestromenland

De moderne westerse wereld en wetenschap, zo maakt Bruno Latour in *We have never been modern* duidelijk, is gegrondvest op dichotomieën met duidelijke grenzen (Latour 1993). Eén van de bekendste, en volgens Latour ook meest fundamentele, dichotomieën is die tussen cultuur en natuur. Deze tegenstelling

heeft op allerlei niveaus de organisatie van de 20ste-eeuwse samenleving bepaald, inclusief de inrichting van onze ruimte. Zo resulteert de maatschappelijke roep om een zorgvuldige omgang met 'de verleden tijd', die begin 20ste eeuw aanzwelt als reactie op het ingrijpende moderniseringsproces, in institutioneel opzicht in een tweestromenland.

Aan de gebouwde overblijfselen van het verleden worden via het spoor van de monumentenzorg cultuurhistorische waarden toegekend, terwijl de natuurbescherming natuurhistorische waarden toekent aan bijzondere dieren- en plantengemeenschappen. Deze respectievelijk 'culturalistische' en 'naturalistische' conserveringstraditie verzelfstandigen zich in de loop van de 20ste eeuw en leiden tot een verkaveling in ogen-schijnlijk zelfstandige domeinen of sectorale stromingen, elk met een eigen wettelijke grondslag (respectievelijk de Monumentenwet uit 1961 en de Natuurbeschermingswet uit

1967) en bijbehorende regelgeving, subsidiestromen en beleidskaders. Dit bipolaire stelsel geeft uitdrukking aan het dominante modernisme, waarin kunst en natuur als gescheiden in plaats van als samenhangende grootheden worden gedefinieerd, ook in de wetenschappen: enerzijds door de natuurwetenschappen, anderzijds door de kunst- en historische wetenschappen (Kolen et al. 1999).

In deze bipolaire situatie, waarin de bescherming van natuurwaarden en de bescherming van cultuurwaarden elk een eigen inhoudelijke en organisatorische inbedding kennen, krijgt de maatschappelijke bezorgdheid om de toekomst van cultuurhistorische waarden met een landschappelijke dimensie nauwelijks institutionele respons. Het landschap valt vanwege zijn samengestelde karakter buiten de logica van de sectorale wet- en regelgeving. Het cultuurlandschap moet zich daardoor noodgedwongen verlaten op de ruimtelijke ordening. De gehanteerde strategie en het instrumentarium van de natuurbescherming en monumentenzorg, zo erkennen pioniers van het cultuurlandschapsbehoud als H. Cleynert en H.P. Gorter, zijn ongeschikt voor de bescherming van landschappen. Ze zijn, om met Latour te spreken, gericht op ‘purificatie’: het behouden van objecten en gebieden in een zo zuiver mogelijke staat. Landschappen zijn echter dynamisch, veranderen met de ontwikkeling van de techniek en het gebruik door de bevolking. Om die reden gaat landschapszorg minder over behoud in strikte zin, dan over een planmatige ontwikkeling met het oog op de toekomst.

Landschap als erfgoed

Hoewel de ruimtelijke ordening vanwege haar dynamische grondtoon in theorie de meest geschikte randvoorwaarden biedt om te bepalen welke cultuurhistorisch waardevolle landschapsstructuren een tweede leven

De bescherming van natuurwaarden en van cultuurwaarden kennen elk een eigen inhoudelijke en organisatorische inbedding

kunnen krijgen, is de realiteit een andere. In de naoorlogse functionalistische houding tegenover het landschap, dat vooral als a-historische ‘ruimte’ wordt begrepen, een onbegrensde leegte, open voor nieuw gebruik, staat het nutsaspect op de voorgrond. Het landschap krijgt – als landbouwgrond en bufferzone – een eenzijdig productief karakter opgelegd. Alleen evidente historische ‘schatten’, zoals het archeologische bodemarchief van het oude veeneiland Schokland in de drooggemalen Noordoostpolder, worden daarvan vrijgespeeld. Schokland wordt in de jaren veertig en vijftig door de landschapontwerpers van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders vormgegeven als een (landschaps)architectonisch monument te midden van een strak geregisseerde agrarische utopie van polders, ontwateringssloten en boerenerven.

Pas in de jaren zeventig wordt de evidente relatie tussen functionalisme en het ideaal

van blauwdrukachtige maakbaarheid ondergraven. Datzelfde geldt voor de utopische ideologie van het 'hoogmodernisme', die – zoals de Amerikaanse antropoloog James Scott (1998) beargumenteerde – dit ideaal van inhoud, richting en betekenis voorzag. De officiële status van het modernisme als ruimtelijk wereldbeeld verzwakt. Post-moderne kritiek haalt het technocratisch en wetenschappelijk karakter van het modernisme als zienswijze onderuit. Deze correctie resulteert in een voorzichtige toenadering tussen de georganiseerde natuurbescherming en de monumentenzorg; de dichotome grondslag van het conserveringsbeleid (natuur- versus cultuurhistorie) komt ter discussie te staan.

Illustratief voor deze veranderingen is de controverse aan het einde van de jaren tachtig tussen de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), een wereldwijde koepelorganisatie van natuurorganisaties en wetenschappers, en haar tegenhanger, de Werelderfgoedorganisatie International Council on Monuments and Sites (Icomos), naar aanleiding van de aanmelding van het Lake District voor de Werelderfgoedlijst (Renes 2011). Deze gemengde natuur-cultuurnominatie moet door beide organisaties worden beoordeeld. Icomos gaat akkoord, maar de IUCN vindt het gebied onvoldoende 'natuurlijk' en wijst de nominatie in 1987 af. In een nieuwe voordracht, enkele jaren later, wordt gepoogd het Lake District als cultuurobject aan te wijzen, onder meer vanwege unieke archeologische vondsten in Langdale. Nu wijst Icomos de nominatie af, de archeologische vondsten legitimeren weliswaar een Werelderfgoed-aanwijzing voor Langdale, maar niet voor het Lake District als geheel. Als gevolg van deze onenigheid ontstaat binnen IUCN en Icomos een discussie over de invulling van het begrip cultuurlandschap (Von Droste et al. 1995).

IUCN rekt de strikte opvatting van natuurbehoud op, waardoor niet alleen natuurparken maar ook landschappen voortaan een beschermde status kunnen krijgen (Categorie V beschermde gebieden). Ook Icomos breidt haar werkterrein uit. Vooral voor het in situ-behoud van gebouwde monumenten blijkt het in veel gevallen wenselijk om (een deel van) de landschapelijke context te bewaren. Sinds het Unesco Werelderfgoedverdrag van 1992 worden zodoende ook cultuurlandschappen als 'erfgoed' gekarakteriseerd en beschermenswaardig geacht. Zo verschuift de aandacht geleidelijk van (natuur)monumenten en objecten naar tuinen, parken, landschappen en natuurgebieden, die vanwege hun 'uitzonderlijke universele betekenis' beschermd moeten worden.

Mede als gevolg van deze internationale aandacht ontwikkelt zich in de jaren negentig ook in de Nederlandse natuurbescherming en monumentenzorg een zekere gevoeligheid voor de historische betekenis van (ontworpen) landschappen. Belangrijke, formerende momenten zijn de reconstructie van de tuinen van Het Loo halverwege de jaren tachtig, waardoor duidelijk wordt dat ook geometrische ontwerpen tot het (Nederlandse) natuurbeeld kunnen behoren, en, begin jaren negentig, de aanwijzing van Schokland, de Stelling van Amsterdam en de Beemster tot werelderfgoed: locaties die het typisch Hollandse verhaal vertellen van het landschap in de context van grootschalige ontginning en waterbeheer. De daarmee samenhangende zoektocht naar een uitgebalanceerde omgang met het cultuurlandschap fundeert de *Nota Belvedere*, die aandacht vraagt voor 'cultuurhistorie' in de ruimtelijke ordening en het beheer van de historisch-landschappelijke omgeving uit de beschermende sfeer trekt (Feddes 1999). Het Belvederegedachtegoed wordt onder meer

De bescherming van archeologische en bouwkundige objecten moet samengaan met die van historische landschappen, tuinen en parken

geïmplementeerd in rijksbeleid voor (twintig) Nationale Landschappen, geselecteerd vanwege hun bijzondere cultuurhistorische en ecologische waarden.

Management of change

Pas de laatste jaren is er werkelijk sprake van belangstelling voor tuin, park en landschap en worden er wetenschappelijk en institutioneel, vanuit het veld van zowel de monumentenzorg als de natuurbescherming, pogingen ondernomen tot een synthese van benaderingen te komen. De stap van het begrip (natuur)monument naar het internationaal meer gangbare en ruimere 'erfgoed', is in dit verband veelzeggend. In de activiteiten van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed dienen beide aspecten dan ook op evenwichtige wijze naar voren te komen: de bescherming van archeologische en bouwkundige objecten moet samengaan met die van historische landschappen, tuinen

en parken. Ook Natuurmonumenten, Nederlands grootste particuliere landeigenaar, en Staatsbosbeheer, de bos- en natuurbeheerder van de overheid, zijn geïnteresseerd geraakt in de cultuurgeschiedenis van hun bezit. Ze slaan nieuwe wegen in bij het maken van beheerplannen voor terreinen, zoals het Strubben-Kniphorstbosch in de Drentse Aa en het Nationale Park de Hoge Veluwe, die een rijke vervlechting van natuur en cultuurhistorie kennen.

Ook in de modernisering van de monumentenzorg die momenteel zijn beslag krijgt, en moet resulteren in een meer dynamisch en gebiedsgericht erfgoedmanagement, wordt een brede definitie van erfgoed gehanteerd. Het gaat niet langer alleen om objecten, zoals in de traditionele monumentenzorg, of reservaten, zoals in de traditionele natuurbescherming, maar ook om grotere lijnen, structuren en gebieden. Vanwege de veranderlijkheid van het cultuurlandschap gaat het niet zozeer om behoud en bescherming, als wel om het begeleiden van landschappelijke verandering, of zoals de populaire Engelse term luidt: *management of change* (Fairclough et al. 2002). In de bezinning op een 'verlandschappelijking' van het monumentenbeleid voltrekt zich zodoende de belofte die pioniers als Cleynert en Gorter in de jaren dertig van de vorige eeuw formuleerden.

Vanuit het perspectief van de erfgoedzorg lijken de condities voor het in de praktijk brengen van landschappelijk 'verandermanagement' gunstiger dan ooit. Tegelijkertijd reorganiseert het Rijk de nationale ruimtelijke ordening. Op dat vlak doen zich ingrijpende veranderingen voor. Tijdens het kabinet-Rutte I lijkt het landschapsbeleid zoals verankerd in de ruimtelijke ordening definitief te zijn verdampt. Op twee fronten is de stekker er uit getrokken: zo rept de *Structuurvisie infrastructuur en ruimte* met geen woord meer over de Nationale Landschappen

(Schultz van Haegen 2011). En met de beruchte brief van (voormalig) staatssecretaris Henk Bleker aan de provincies wordt de budgettaire verantwoordelijkheid van het Rijk voor de bescherming en ontwikkeling van natuur en landschap geminimaliseerd.

Het kabinet-Rutte II zet deze lijn door. Weliswaar is besloten de uitgaven voor natuur en landschap iets minder snel te laten krimpen,¹ een grootse en meeslepende visie op het Nederlandse landschap hoeven we niet te verwachten. Alleen de internationale verantwoordelijkheden voor natuur, landschap en recreatie krijgen nog aandacht van de regering, de rest van het beleid is beter af in de handen van de provincies, zo luidt de bestuurlijke stellingname. Dit is in lijn met de eerder voorgestelde verschuivingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en regio, zoals vastgelegd in de (nieuwe) Wet op de ruimtelijke ordening (2008). Daarmee komt een einde aan een lange periode van rijksbemoeienis in de ruimtelijke ordening.

Meer dan voorheen zal de zorg voor het cultuurlandschap een regionale aangelegenheid zijn, waarin lokale en regionale overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers onderhandelen over de juiste balans tussen een duurzame bescherming van het cultuurlandschap en een slimme benutting van de lokale/regionale ruimtelijke dynamiek. Beleid voor cultuurlandschap zal in de toekomst naar verwachting vooral door provinciale beleidsinstrumenten en zo mogelijk regionale financiële arrangementen moeten worden ingevuld (Luiten 2011).

Maatschappelijk engagement

Met de aangekondigde decentralisatie kan beter ingespeeld worden op de veranderende ruimtelijke opgave en daarmee gepaard gaande schaalverkleining van project- en gebiedsontwikkeling in de groene ruimte. Fysieke veranderingen in het landschap

kennen een gevarieerder en kleinschaliger karakter dan voorheen doordat ze door lagere overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren worden geïnitieerd en gestuurd. Daarnaast is al langer sprake van een kantelpunt in de ruimtelijke opgave; deze verschuift voor een belangrijk deel van groenuitbreiding naar groenbeheer. Dat relativeert de (eenzijdige) nadruk in het ruimtelijke beleid op planologisch instrumentarium voor bescherming van het landschap. Als gevolg

De regionalisering van het ruimtelijk beleid maakt een grotere maatschappelijke belangstelling en politieke bewustwording van en verantwoordelijkheid voor het Nederlandse cultuurlandschap mogelijk

van afnemende ruimtedruk en slinkende budgetten is er behoefte aan instrumenten die actief gebruik en beheer stimuleren, en niet zozeer aan instrumenten die 'aantasting' van het landschap voorkomen. In deze actualiteit ligt de mogelijkheid voor de erfgoedzorg om landschapshistorische en landschaps-architectonische kennis in te brengen in het regionale planproces om zodoende de belevingswaarde van natuur, tuin, park en landschap te versterken.

Belangrijker nog is dat de regionalisering van het ruimtelijk beleid in potentie een grotere maatschappelijke belangstelling en politieke bewustwording van en verantwoordelijkheid voor het Nederlandse cultuurlandschap mogelijk maakt. Daardoor kan het belang van een zorgvuldige omgang met het cultuurlandschap dichter bij de belevingswereld van de burgers worden gebracht (Zande 2009). Op veel plekken in Nederland zetten burgers zich al actief en op eigen initiatief in voor het behoud van erfgoedwaarden in het landschap. Deze betrokkenheid kent meer intensieve en extensieve verschijningsvormen. Intensief zijn vormen van burgerverzet tegen bijvoorbeeld 'aantasting' van cultuurlandschap door infrastructuur of intensieve veehouderij, zoals in Noord-Brabant, waar burgers zich hebben verenigd in de strijd tegen de komst van megastallen. Om invloed op de planologische besluitvorming te krijgen, wordt dit verzet vaak productief gemaakt via een burgerinitiatief en/of -comité (Duineveld et al. 2010). Meer extensief en gematigd zijn de vele verenigingen voor landschapsbeheer, waarvoor burgers vrijwilligerswerk verrichten, zoals in Elsloo, waar een oude landweer door inzet van burgers en onder begeleiding van Fries landschapsbeheer wordt hersteld. In de groeiende burgerbetrokkenheid ligt een uitdaging voor de erfgoedsector: Die kan zich niet langer verlaten op de (rijks)overheid en zal op zoek moeten gaan naar methoden om de betrokkenheid en het ondernemerschap van burgers een plek te geven in landschapsontwikkeling (Braaksma et al. 2010).

Dialogen met burgers

De democratisering van het landschapsbeleid brengt nieuwe uitdagingen met zich mee, die raken aan het fundament van de erfgoedsector en de erfgoedzorg als professie: zijn we betrokken activisten of neutrale professionals en

experts? Nu burgers steeds vaker zelf initiatief nemen en de regie voeren, vanuit een persoonlijke motivatie en verbondenheid met het landschap, zal de erfgoedsector (beslissings)macht moeten delen en samenwerking nastreven. Dit gaat verder dan het organiseren van burgerinspraak en het integreren van (lokale) ervaringskennis in plannen voor het behoud van cultuurlandschap. Meer dan voorheen zal de erfgoedprofessional moeten aansluiten bij de persoonlijke motivatie en betrokkenheid van mensen, ruimte moeten geven aan bestaande ideeën en activiteiten en moeten openstaan voor andere definities van en waarde-toekenning aan het landschap. Dit betekent dat het 'objectieve' expertsysteem van cultuurhistorische waardetoeekenning dat tot nu toe ten grondslag ligt aan overheidsbeleid voor landschappelijk erfgoed, ter discussie gesteld moet worden in dialogen met burgers. Dergelijke dialogen zullen allerminst vrij zijn van conflict. Erfgoedwaarden zijn immers niet neutraal, zoals onder meer blijkt uit de verdeeldheid die in 2011 is ontstaan onder de bewoners van de eerdergenoemde Noordoostpolder over de opname in de voorlopige Werelderfgoedlijst van Unesco. Waardenstrijd wordt een onlosmakelijk onderdeel van toekomstig erfgoedbeleid voor het landschap.

Om de door waarden gedreven oriëntatie van burgers in de omgang met landschappelijk erfgoed ook echt op waarde te kunnen schatten, zullen erfgoedprofessionals daarom niet alleen een zekere gevoeligheid voor pluriformiteit en meervoudigheid in betekenisverlening en toe-eigening aan de dag moeten leggen, maar ook een vorm van activisme moeten ontwikkelen. De erfgoedsector zal de bereidheid moeten tonen om daar te zijn *where the action is*, zich actief moeten engageren met particuliere initiatieven voor landschapsbehoud en -verandering. Lokale en regionale partijen die iets willen met het

landschap moeten door de erfgoedzorg worden gekoesterd. Als de komende periode ergens veranderingen moeten worden ‘gemanaged’, dan is het wel op dit terrein (Janssen 2012). Professionele rollen en verantwoordelijkheden zullen gaan schuiven. Nieuwe werkwijzen zijn nodig om de pluriformiteit aan waarden in lokale landschapspraktijken te verenigen tot een breed gedeeld waardenperspectief. In dat kader is er dringend behoefte aan erfgoedprofessionals die niet enkel (historische) kennis van het cultuurlandschap hebben, maar ook ervaring met burgerbetrokkenheid, gevoel voor lokale en regionale onderhandelings- en besluitvormingsprocessen en coproductie van beleid.

Literatuur

- Braaksma, P.J., M.H. Jacobs en A. van der Zande (2010) ‘Samenwerken aan cultuurhistorische landschapswaarden’. In: *Rooilijn*, jrg. 43, nr. 6, 412-417.
- Duineveld, M. (et al.) (2010) *Burgers en landschap; deel 4: the importance of being NIMBY*. Wageningen: Wageningen University.
- Fairclough, G. en S. Rippon (2002) *Europe’s cultural landscape: archaeologists and the management of change*. Brussels: Archaeolingua.
- Feddes, F. (eindred.) (1999) *Nota Belvedere: beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*. Den Haag: VNG Uitgeverij (etc.).
- Janssen, J. (2012) *De toekomst van het verleden: over ruimtelijke ordening en erfgoedzorg na Belvedere*. Wageningen: Wageningen University.
- Kolen, J. en T. Lemaire (1999) *Landschap in meervoud: perspectieven op het Nederlandse landschap in de 20ste/21ste eeuw*. Utrecht: Jan van Arkel.
- Latour, B. (1993) *We have never been modern*. Cambridge: Harvard University Press.
- Luiten, E. (2011) ‘Schilderij Nederland: de problematische bescherming van het cultuurlandschap’. In: *Toekomst beschermd gezicht? Stads- en dorpsgezichten, archeologie en cultuurlandschap*, 42-59.
- Renes, J. (2011) ‘Landschap als erfgoed: historische processen en gelaagde landschappen’. In: *Bulletin KNOB, tijdschrift van de Koninklijke Nederlandse Oudheidkundige Bond*, jrg. 110, nr. 6, 210-222.
- Schultz van Haegen, M.H. (2011) *Ontwerp structuurvisie infrastructuur en ruimte: Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Joks Janssen

is buitengewoon hoogleraar Ruimtelijke Planning & Cultuurhistorie aan Wageningen University en hoofd Kennis en Onderzoek bij de provincie Noord-Brabant

- Scott, J. (1998) *Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven: Yale University Press.
- Von Droste, B., H. Plachter and M. Rössler (eds.) (1995) *Cultural landscapes of universal value: components of a global strategy*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Zande, A. van der (2009) *Is erfgoed ingeburgerd?* Wageningen: Wageningen University Press.

Noot

- 1 Staatsbosbeheer bijvoorbeeld hoeft van staatssecretaris Sharon Dijksma geen natuurgronden meer te verkopen om 100 miljoen euro te bezuinigen.