Planbureau voor de Leefomgeving

LANDSCHAPSINCLUSIEF DENKEN EN DOEN

21 maart 2019

PBL

Landschapsinclusief denken en doen

De urgentie van een solide landschapsbeleid is groot, de provincies hebben daarbij een centrale rol en ook de waterschappen zijn van belang. Er komt immers veel op het landschap af: een klimaatakkoord, de noodzaak tot klimaatadaptatie en waterbeheer, regionale energiestrategieën, circulaire economie, een heroriëntatie van de landbouw, natuurontwikkeling en een voortgaande verstedelijking. Dit zijn stuk voor stuk complexe opgaven – zeker ook in hun onderlinge samenhang.

Het werk aan deze opgaven zal de komende jaren worden uitgevoerd onder een nieuw nationaal bestel van omgevingswet- en regelgeving. Op EU-niveau is sprake van een herziening van het Europese landbouwbeleid; daarbij gelden afspraken onder de Europese Landschapsconventie. Wat dit alles gaat betekenen voor het Nederlandse landschap is onzeker omdat opgaven én beleidsinstrumenten nieuw zijn. Tegelijkertijd groeit in de samenleving de zorg om het landschap.

Provincies en waterschappen hebben hierbij een belangrijke rol: zij moeten er met omgevingsvisies, beleid en verordeningen voor zorgen dat de uiteenlopende sectorale ruimteclaims goed terechtkomen in het landschap en dat daarvoor draagvlak is in de samenleving. Die taak is complex en de uitvoering daarvan niet vanzelfsprekend. Dit vraagt om borging van landschapswaarden, wat in de afzonderlijke provincies heel verschillend is geregeld.

In deze notitie geeft het PBL enkele suggesties voor een landschapsinclusief provinciaal omgevingsbeleid, waarmee de verschillende ruimtelijke opgaven in hun onderlinge samenhang kunnen worden ingevuld. Dit vanuit de aanbeveling om 1) de grote transities met elkaar te verbinden, en hierbij te streven naar synergie en zuinig ruimtegebruik; 2) als provincie als regisseur in dit proces op te treden; 3) daarbij het (bestaande dan wel beoogde) landschap als integratiekader te nemen; en 4) te zorgen voor lokaal en regionaal draagvlak. Dit alles om te voorkomen dat het landschap van de toekomst de mogelijk ongewenste optelsom is van sectorale ruimteclaims en ruimtelijke ingrepen.

Zorgen om het landschap

Het Nederlandse landschap verandert continu, meestal geleidelijk, soms radicaal. In de afgelopen decennia is op onderdelen de kwaliteit van water, bodem en biodiversiteit verminderd, al is ook nieuwe natuur aan het landschap toegevoegd. Desondanks blijven natuur en biodiversiteit (met name in agrarisch gebied) sterk onder druk staan en zijn vele kleine landschapselementen (windsingels, sloten, hagen) verdwenen. Tegelijkertijd zijn nieuwe, beeldbepalende elementen aan het landschap toegevoegd, zoals distributiecentra, megastallen, windmolens en zonneparken. Daarnaast heeft de verstedelijking doorgezet, met nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en winkelmalls.

Zowel het veranderde ruimtegebruik als de voortgaande intensivering van de landbouw heeft met zich meegebracht dat de landbouw niet meer de vertrouwde drager is van het Nederlandse

cultuurlandschap. In de Balans van de Leefomgeving 2018 concludeert het PBL dat ingrijpende veranderingen in het landbouw- en voedselsysteem nodig zijn om de langetermijndoelen van het klimaat-, milieu- en natuurbeleid te halen. Bij burgers, experts en beleidsmakers is sprake van onbehagen over de zichtbare snelle veranderingen in het landschap. Van de zorg om een afnemende insectenpopulatie en weidevogelstand en een 'verdozing', 'verglazing' en 'verrommeling' van het landschap, tot heftige protesten tegen de aanwijzing van windmolenparken en sinds kort ook zonneparken. Dat landschap, door de eeuwen heen door de mens gevormd, aangepast en soms zelfs volledig getransformeerd, is – als belevingsruimte – immers van ons allemaal. Burgers ontlenen hun nationale, regionale en lokale identiteit mede aan het landschap om hen heen. Ze zijn daarmee verbonden, en maken zich zorgen over de verandering van het karakter van het landschap zoals zij dat kennen.

De transities waar overheid, bedrijven en burgers momenteel voor staan – de energietransitie, de klimaatadaptatie, de heroriëntatie van de landbouw, natuurontwikkeling en de verstedelijkingsopgave – en de daaruit voortvloeiende (soms forse) ruimteclaims zullen grote effecten hebben op het bestaande landschap. Veel burgers maken zich hier zorgen over. De urgentie voor een **solide gedragen landschapsinclusief beleid** is met andere woorden groot. En de provincies hebben hierbij een centrale rol.

Zorgen voor het landschap

De zorg voor het landschap is belegd bij de provincies. Provincies dienen met omgevingsvisies, verordeningen en andere beleidsinstrumenten ervoor te zorgen dat bovengenoemde sectorale ruimteclaims goed terechtkomen in het landschap. Een dergelijk 'landschapsinclusief' denken is complex en de invulling daarvan niet vanzelfsprekend. Het vereist een expliciete benadrukking van de verantwoordelijkheid van de provincies op dat gebied, rekening houdend met doelen en kaders die door het Rijk (als systeemverantwoordelijke) en de EU zijn gesteld.

Die verantwoordelijkheid omvat niet alleen het formuleren van een kaderstellende ruimtelijke visie en het bieden van ondersteuning en een zekere mate van regie aan lokale overheden en andere partijen bij besluitvormingsprocessen rond grote ruimtelijke ingrepen. Het omvat ook de zorg voor maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid van belanghebbenden. Hieronder volgen enkele suggesties voor een verbinding van de grote transities en daarmee voor een landschapsinclusief beleid. Provincies spelen daarin een cruciale rol: niet alleen een visievormende maar ook een ondersteunende, regisserende en verbindende rol.

- **Visie en regie nodig voor landschapsinclusief denken en doen**

Een samenhangende ruimtelijke visie op alle transities met draagvlak bij de bevolking en andere lokale partijen is van groot belang. Die kan worden geformuleerd in de provinciale omgevingsvisie en uitgewerkt in een landschappelijk afwegingskader. Een brede maatschappelijke acceptatie van de ruimtelijke opgaven, de ruimtelijke ingrepen en de landschappelijke consequenties is evenwel noodzakelijk; die zal bijdragen aan het succesvol realiseren van de grote transities.

Het landschap (en het watersysteem als een belangrijke laag daarin, zie hieronder) is een belangrijk integratiekader voor sectorale ruimteclaims. Wanneer de uiteenlopende ruimtelijke opgaven apart worden uitgewerkt en niet met elkaar verbonden, is het risico aanwezig dat dit zal leiden tot een verdere aantasting van het landschap. Vaak biedt meervoudig ruimtegebruik (functiemenging, functionele meekoppeling) voordelen vanwege synergie en zuinig ruimtegebruik. Soms is scheiden een betere oplossing. Dit pleit voor toepassing van het principe '*functies combineren (mengen of meekoppelen) waar mogelijk, functies scheiden waar noodzakelijk*'.

Er zijn goede voorbeelden van een landschappelijk afwegingskader. Voor het inpassen van nieuwe ontwikkelingen in het landschap werkt bijvoorbeeld de provincie Overijssel met de 'Catalogus Gebiedskenmerken' en de provincie Noord-Holland met de 'Leidraad Landschap en Cultuurhistorie'. Een landschappelijk afwegingskader is een eerste stap. Daarna gaat het om het maken van een goede afweging om de landschappelijke kwaliteit te behouden en versterken.
Gezien het feit dat landschappen zich soms over verschillende provincies uitstrekken, is hierbij een zekere interprovinciale afstemming noodzakelijk. Daarnaast is afstemming tussen provincies, gemeenten en waterschappen van belang. Ook hierbij zijn goede voorbeelden te noemen, zoals het project *Ruimte voor de Rivieren* en het *Kustpact*, waarbij meerdere (ruimtelijke) opgaven in samenspraak met elkaar werden verbonden.
Als het doel is te voorkomen dat de kwaliteit van het landschap het sluitstuk wordt van louter sectorale ruimtelijke ingrepen, dan vraagt dit van de provincie dat zij de voorgenomen ingrepen vooraf toetst op hun gevolgen voor het landschap. Landschapsinclusief denken en doen dus.

- **Het watersysteem als ordeningskader voor verbinding**

Het fysieke Nederlandse watersysteem – beeldbepalend onderdeel van het Nederlandse landschap – kan fungeren als een adaptief ordeningskader voor het verbinden van doelen voor klimaatadaptatie, verduurzaming van de landbouw, natuurontwikkeling en verstedelijking. Vanwege klimaatverandering en klimaatadaptatie is dat watersysteem aan veranderingen onderhevig. Adaptief beheer van het watersysteem is cruciaal en impliceert aanpassing aan de stijging van de zeespiegel en veranderingen in de rivieraanvoer, tegengaan van verdere inklinking en oxidatie van veengebieden, waterbuffering (zandgebied en steden), omgaan met, dan wel tegengaan van verzilting (klei) en verdroging (zand- en veengebieden), verkoeling en verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving (in steden) en herstel van de biodiversiteit en vergroting van de landschapsbeleving (recreatie).

Deze uiteenlopende doelen vergen vaak vergelijkbare of combineerbare ingrepen, waardoor dit watersysteem een goed integratiekader biedt bij gebiedsontwikkeling. Het Nederlandse watersysteem overstijgt provinciegrenzen en bovendien monden alle waterstromen uiteindelijk uit in de rivieren en de grote wateren van de delta. Uitgaan van het watersysteem als ordenend principe draagt niet alleen bij aan een op lange termijn houdbare ruimtelijke inrichting van Nederland, het watersysteem kan tevens de basis vormen voor het behoud en de ontwikkeling van hoogkwalitatieve en voor Nederland kenmerkende landschappen. Dit vraagt een gezamenlijke en integrale benadering van de verantwoordelijke overheden – Rijk, provincies en waterschappen – en het actief betrekken van private partijen en maatschappelijke organisaties.

- **Verstedelijking: verbinden van rood, groen én blauw**

De verstedelijkingsopgave is meervoudig. Het realiseren van de (in sommige regio's forse) woningbouwopgave en het streven naar stedelijke verdichting, zal moeten worden verbonden met de opgaven voor klimaatadaptatie en de bevordering van een gezonde en aangename leefomgeving en mogelijk zelfs van de biodiversiteit in en om de stad. Zo vraagt het klimaatbestendig maken en leefbaar en aantrekkelijk houden van de stad meer ruimte voor water en groen, in en om de stad. Dat impliceert zowel compacter bouwen als het realiseren van nieuwe fysieke en functionele groen-blauwe verbindingen tussen stad, stadsrand, ommeland, natuurnetwerk en watersysteem.

Provincies kunnen daartoe nieuwe richtlijnen voor 'groen' en 'blauw' formuleren, waarmee zowel bij ontwerp en ontwikkeling van nieuwe woon- en werkgebieden, als bij verdichting, herstructurering en herontwerp van bestaande woon- en werkgebieden rekening moet worden gehouden. Daarbij kan worden uitgegaan van het principe zoveel mogelijk binnenstedelijk op te lossen, maar ruimte voor stedelijke 'uitleg' niet uit te sluiten, zij het onder stevige landschappelijke randvoorwaarden. Een dergelijke, 'groen-blauwe', toepassing van de *Ladder voor duurzame verstedelijking* stimuleert ontwerpers en ontwikkelaars tot creativiteit en kan resulteren in nieuwe ruimtelijke (landschappelijke) kwaliteiten in en om de stad.

- **Inpassing wind- en zonneparken: heldere regels en dialoog met belanghebbenden nodig**

Alle provincies hebben in hun ruimtelijke verordeningen voor grote windmolens afgebakend in welke gebieden grote windmolens wel zijn toegestaan en in welke niet. Tevens bevatten de meeste verordeningen regels over de maximale hoogte en de minimumaantallen waarin ze moeten worden opgesteld. De ruimtelijke verordeningen zijn daarmee een goed instrument om richtinggevende landschappelijke kaders te stellen voor de regionale energiestrategieën die momenteel worden ontwikkeld.

Voor grondgebonden zonneparken – een fenomeen dat sinds enkele jaren een snelle opkomst doormaakt – geldt echter dat vijf van de twaalf provincies in hun ruimtelijke verordening geen regels hebben gesteld voor locatiekeuze, omvang en landschappelijke inpassing van zonneparken in het landelijk gebied. De zeven provincies die wel een artikel wijden aan zonneparken hebben vooral bepalingen over waar ze wel en niet mogen komen (locatiekeuze) en over de maximale periode die een park mag bestaan.

Er zijn weinig provincies die eisen stellen aan de landschappelijke inpassing, meervoudig ruimtegebruik en de vormgeving van zonneparken. Dat komt wellicht doordat zonneparken tot voor kort beperkt in aantal en omvang waren. Maar vanwege de tendens naar steeds meer en steeds grotere zonneparken gaan ze een steeds zwaardere stempel op het landschap drukken, vergelijkbaar met die van windparken. Ook vanwege de groeiende weerstand van lokale bewoners tegen de komst van grote zonneparken is het raadzaam dat provincies dergelijke eisen op korte termijn wel gaan stellen, bijvoorbeeld gericht op de bescherming van het bodemleven, het voorkomen van hinder door reflectie, en het benutten van mogelijkheden voor menging met landbouw, waterbeheer, en/of natuurbeheer. Als voorbeeld van een zonnepark waarbij rekening is gehouden met inpassing in het landschap, kan *De Kwekerij* in Hengelo worden genoemd.

De hierboven genoemde ruimtelijke verordeningen (de bestaande ten aanzien van wind en de te ontwikkelen ten aanzien van zon) neemt de lokale onrust en weerstand echter niet altijd weg. Dat vereist een zorgvuldige dialoog met lokale belanghebbenden en betrokkenen.

- **Actieve betrokkenheid provincies bij vormgeving van het agrarisch landschap**

De productiefunctie van de landbouw domineert steeds meer in het agrarische landschapsbeeld: gebouwen en kavels worden groter, houtwallen zijn verdwenen en de biodiversiteit in agrarische gebieden staat onder druk. Dat proces is al sinds de jaren ’50 van de vorige eeuw aan de gang. De richting die individuele boeren en de landbouwsector als geheel zullen inslaan kan vergaande consequenties voor het landschap hebben. Het Rijk werkt aan een koerswijziging met plannen voor meer circulariteit in de landbouw (kringlooplandbouw). Oplossingsrichtingen zijn in beeld en aan nieuwe doelen wordt momenteel gewerkt, maar het instrumenteren van een omslag in de landbouw zal complex zijn. Het Rijk zal, vanuit zijn wet- en regelgevende rol, moeten werken aan passende condities voor boeren, bijvoorbeeld door de mogelijkheden van het GLB beter te benutten.

Het aangeven van de ruimtelijke en landschappelijke voorwaarden waarbinnen de landbouw zich kan ontwikkelen is bij uitstek een taak van de provincies. Zij kunnen, in overleg met agrariërs, natuur- en landschapsorganisaties en waterschappen, zorgen voor ondersteuning bij het natuurinclusief beheren van weides, akkerranden en wateroevers en bij het behoud van karakteristieke boerderijen.

- **Natuurinclusief ruimtegebruik: nadenken over natuurontwikkeling na 2027**

Natuurontwikkeling is een kwestie van lange adem. De realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) is gericht op het jaar 2027. Met het oog op internationale afspraken ten aanzien van het realiseren van biodiversiteitsdoelen, zal evenwel rekening moeten worden gehouden met een forse

extra ruimteclaim voor natuur na 2027. Rijk en provincies zouden nu al gezamenlijk kunnen nadenken over de invulling daarvan. Daarbij kunnen twee sporen naast elkaar worden gevolgd: 1) het aanwijzen van nieuwe natuurgebieden en verbindingszones (uitbreiding van het NNN), en 2) het verbinden van de opgaven voor biodiversiteit en natuurontwikkeling met andere grote opgaven, zoals de heroriëntatie van de landbouw, de klimaatadaptatie, de energietransitie en de verstedelijking. In dit tweede spoor wordt gestreefd naar meer 'natuurinclusief' ruimtegebruik. Dat komt zowel specifiek de biodiversiteit ten goede, als ook de kwaliteit en beleving van het landschap in het algemeen.

Natuurontwikkeling kan ook een oplossing vormen, bijvoorbeeld als ruimte voor opslag van CO_2. Momenteel is de netto uitstoot van CO_2 van het Nederlandse landschap door de bodemdaling in het veengebied veel groter dan de opslag van CO_2 in de natuurgebieden. Die negatieve balans kan worden gekeerd, bijvoorbeeld door het verminderen van bodemdaling door een aangepast peilbeheer, waarmee zowel de biodiversiteit als hernieuwde veengroei kan worden gestimuleerd. Tevens kan worden gedacht aan de aanleg van nieuwe bossen – hetzij als toevoeging aan het huidige bosareaal, hetzij als compensatie voor het kappen van bos in hoogveen- en heidegebieden – en aan het vergroenen van woongebieden en bedrijfsterreinen. Ook dat komt niet alleen de CO_2-opslag maar ook de biodiversiteit en de beleefde kwaliteit van het landschap ten goede.

Onderbouwing en vooruitwijzing

Enige recent verschenen PBL-rapporten waarvan in het bovenstaande gebruik gemaakt is, zijn:

Dam, F. van, A. Tisma & J. Diederiks (2019), *Transities, ruimteclaims en landschap*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
PBL (2018), *Nederland duurzaam vernieuwen. Balans van de leefomgeving 2018*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
Pols, L., L. Bijlsma, M. Breedijk & M. van Schie (2018), *Stadsranden, schakelzones tussen stad en land*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Rond de zomer publiceert het PBL een studie over veranderingen in het landschap en het landschapsbeleid. Daarin zullen bovenstaande suggesties nader worden onderbouwd en toegelicht. In dat rapport zal niet alleen aandacht zijn voor de rol van provincies en waterschappen, maar ook voor die van het Rijk en andere regionale betrokkenen.