

Land- schap in transitie

Het Nederlandse landschap staat op een kantelpunt

Nederlanders hechten aan hun landschap. Maar met name door de energietransitie, ontwikkelingen in de landbouw en de behoefte aan meer woningen, staat onze groene collectieve ruimte onder druk. Bovendien is de vraag wat nieuwe wetgeving concreet gaat betekenen voor ons landschap. Duidelijk is dat oplossingen gezocht moeten worden in een meer integrale aanpak van verschillende opgaven en ruimteclaims.

Tekst **Leo Pols, Frank van Dam, Hans Elzenga**

Nederland staat aan de vooravond van omvangrijke veranderingen in het landschap: duurzame energiewinning wordt zichtbaar in de leefomgeving, circulaire landbouw en aanpassing aan de klimaatverandering zul-



Landbouw in transitie
BEELDBANK PBL



LANDSCHAP EN ONBEHAGEN

len onvoorziene sporen trekken. De druk om woningen te bouwen, ook in het groen, neemt weer toe en grote sorteerdozen vormen een verbluffende nieuwkomer in het landschap. Is ons landschapsbeleid ingesteld op deze ontwikkelingen? Biedt de nieuwe omgevingswetgeving voldoende instrumenten voor een landschapsinclusief omgevingsbeleid? Wat eist, en wat biedt Europa? Hoe om te gaan met ons landschap is een actueel onderwerp: er worden Kamervragen gesteld over landschap en in de media is aandacht voor 'landschapspijn'. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verkent voorzichtig enkele beleidsopties rond landschap. Het Planbureau voor de leefomgeving publiceerde in maart van dit jaar de 'Beleidsbrief landschapsinclusief denken en doen'. Het College van Rijksadviseurs legt de focus in 'Panorama NL' nadrukkelijk op het Nederlandse landschap. Zorg om landschap is terug van weggeweest. Waarom is dat het geval?

Kwetsbaar landschap

Identiteit wordt mede ontleend aan landschap. Mensen groeien erin op, zijn daarmee verbonden, en maken zich zorgen over het karakter van het landschap als dat verandert. Nederlanders maken zich vooral zorgen om het verdwijnen van bomen, houtwallen, sloten, bloemen, insecten en vogels in het buitengebied, zoals blijkt uit de Nationale Landschap Enquête van Natuurmonumenten die in maart van dit jaar werd gepubliceerd. Meer dan 45.000 mensen vulden deze enquête in: 81 procent geeft aan zich zorgen te maken om de toekomst van ons landschap en vreest dat het landschap onvoldoende beschermd wordt bij het maken van ruimtelijke keuzes. Drenthe kreeg het hoogste gemiddelde rapportcijfer (8,1), Zuid-Holland het laagste (6,7). Mensen waarderen hun woonom-

geving hoger als ze meer dieren, bomen, houtwallen en bloemen zien. Hoe lager het cijfer dat mensen geven aan hun landschap, des te groter de zorg over dat landschap is. Je kunt deze enquête zien als een rapport van de bevolking: het landschap krijgt gemiddeld een dikke 7,5 en dat valt best mee. Het College van Rijksadviseurs en natuur- en landschapsorganisaties zijn kritischer. Zij waarschuwen: als we zo slordig blijven omgaan met ons landschap, dan wordt het kaal, kleurloos, betekenisloos. Ons artikel heeft geen betrekking op deze zorg over landschap. Wel is dit de aanleiding: wat komt er op ons kwetsbare landschap af, en wie zorgt er eigenlijk voor het Nederlandse landschap?

Nationale zorg

Genoemde vragen zijn lastig te beantwoorden. De Europese Unie heeft Richtlijnen voor water, leefgebieden en vogelsoorten. De Raad van Europa publiceerde het verdrag onder de naam de Europese Landschapsconventie. Het Rijk beschikt over meerdere wetten waarmee het probeert waardevolle maatschappelijke waarden in stand te houden en toch recht wil doen aan alle sectorale belangen. In 2021 treedt de Omgevingswet in werking waarin die wetten worden gebundeld in één wet. Dat zou moeten leiden tot integraal omgevingsbeleid, maar landschap komt in de nieuwe wet nauwelijks aan bod. Concrete nationale zorg voor landschap is beperkt tot nationaal cultuurhistorisch erfgoed. In de vorige eeuw was er wel nationale zorg voor landschap via het natuur-, openruimte-, openluchtrecreatie-, en landinrichtingsbeleid. En via de sectorale zorg voor landschapsbescherming. Enige ambivalentie zat hier overigens wel in omdat de ruilverkavelingen en de landinrichting naast landschapsontwikkeling ook zorgde voor een enorme schaalvergroting in het land-

“Wie zorgt
er eigenlijk
voor het
Nederlandse
landschap?”

LEO POLS, FRANK VAN DAM, HANS ELZENGA

schap.

Het Rijk heeft het landschapsbeleid afgebouwd en overgelaten aan provincies. Die voeren nu een sterk gedifferentieerd beleid. Tegelijkertijd klinkt het publieke ongemak over landschap steeds luider vanwege het verlies van biodiversiteit, verdozing, zonneparken en windmolens. In maart zond Nieuwsuur vier reportages over landschap uit, Natuurmonumenten publiceerde de Nationale Landschap Enquête en direct daarna stelden Smeulders (GroenLinks) en Van Eijs (D66) Kamervragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Natuur- en landschapsorganisaties verwijzen naar de Europese Landschapsconventie waarin Nederland zich volgens hen heeft verplicht tot nationale zorg voor landschap, in de vorm van een toetsingskader. Dat zit nu niet in de Omgevingswet. Maar wat niet is kan nog komen: de Omgevingswet kent aanhangsels van de wet in de vorm van een Alge-

“Zorg om landschap is terug van weggeweest”

mene Maatregel van Bestuur (AMvB). Een voorbeeld van zo'n AMvB is het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het Rijk kan hierin een landschapstoets voorschrijven: in dat geval vraagt het Rijk aan provincies om landschapskwaliteiten in hun gebied te benoemen en daar voorwaarden aan te verbinden. Bijvoorbeeld voor ruimtelijke inpassing, of juist om bepaalde ontwikkelingen uit te sluiten. Die landschappelijke voorwaarden moet de provincie dan opnemen in hun omgevingsverordening. Gemeenten moeten die

uitwerken in hun omgevingsplan, de opvolger van het bestemmingsplan. Dit zou een adequate drieslag voor landschapszorg kunnen zijn. Provincies kunnen wel op eigen houtje een landschappelijk afwegingskader opnemen in hun omgevingsverordeningen. Soms gebeurt dat al: voor het inpassen van nieuwe ontwikkelingen in het landschap werkt de provincie Overijssel met de 'Catalogus Gebiedskenmerken' en de provincie Noord-Holland met de 'Leidraad Landschap en Cultuurhistorie'. Of de andere provincies dat voorbeeld volgen zonder prikkel van het Rijk is nog maar de vraag.

Van wie is het landschap?

Landschap voelt voor de meeste mensen als een publiek goed, maar is dat qua eigendom maar voor een deel. Overheden en waterschappen bezitten zeventien procent van het landelijk gebied. Natuurorganisaties ruim twaalf procent. Iets meer dan 60 procent van de grond in het landelijk gebied is van particulieren. Meestal zijn dat boeren die zelf hun grond bewerken. Een kleine tien procent is in handen van bedrijven en beleggingsmaatschappijen. Een deel van die groep is ook verbonden met landbouw. Het gaat om bv's waarin landbouwbedrijven opereren en om maatschappijen die grond in bezit hebben die zij aan boeren en tuinders verhuren of verpachten. Steden en stadsranden zijn in deze cijfers niet meegenomen; daar is het eigendom van de grond anders verdeeld.

Boeren, bedrijven, maar ook de andere grondeigenaren hebben zeggenschap over wat zij met hun land doen, maar moeten uiteraard rekening houden met alle verordeningen en regels voor vergunningen. Het landschap is daarmee het onderhandelingsresultaat van zowel de wensen van de



Zonneparken: nog nauwelijks regels voor landschappelijke inpassing

grondeigenaren als de regels van overheden. Betrokken bewoners hebben wel enige zeggenschap over dit landschap omdat zij plannen kunnen beïnvloeden en kunnen procederen tegen ongewenste ontwikkelingen, maar dat vereist een lange adem. Wat dat met de betrokken mensen doet werd ook duidelijk in de Nieuwsuur reportages van maart: moedeloos werden ze er van.

Scheiden of meekoppelen?

Het beleidsantwoord op dit dilemma van particulier bezit versus publiek belang is steeds vaker 'meervoudig ruimtegebruik': een menging van functies zoals weidevogelbeheer, of functionele meekoppeling zoals recreatief medegebruik. Dat is aantrekkelijk vanwege functionele synergie en zuinig ruimtegebruik. Het Nederlandse watersysteem is een mooi voorbeeld van het combineren van functies: opgaven voor zoetwatervoorziening, circulaire landbouw, natuurontwikkeling, klimaatadapta-

tie, waterveiligheid, waterbuffering, verstedelijking en recreatie hebben allemaal een aangrijpingspunt in het watersysteem.

Ook op het land heeft mengen vaak een meerwaarde. Wanneer de uiteenlopende functies van ruimte niet met elkaar verbonden zijn, is het risico groot dat dit leidt tot verschraling van het landschap. Een voorbeeld daarvan is de functionele optimalisering van de landbouw die, wanneer geen rekening wordt gehouden met natuur- en recreatiefuncties, tot weiden met monoculturen leidt. Engels raaigras domineert terwijl houtwallen worden verwaarloosd.

Bij de inpassing van duurzame energievoorziening moet eveneens rekening worden gehouden met landschap, natuur en recreatie omdat anders het maatschappelijk draagvlak voor de energietransitie kan wegebben. Het combineren van functies heeft voordelen vanwege functionele synergie, efficiënter ruimtegebruik en een aantrekkelijker landschap. Dat kan leiden



tot meer draagvlak voor landbouw en de opwekking van duurzame energie. De voornemens om functies te combineren zijn er vaak wel, maar de uitvoering is lastig omdat beleid, bestuur en wetgeving vaak sectoraal zijn opgezet. Europese richtlijnen en provinciale omgevingsverordeningen maken meervoudig ruimtegebruik vaak lastig.

Landbouw in transitie

Landbouw was lange tijd de belangrijkste onderlegger van het cultuurlandschap. De vele functies die verscheidene landschapselementen vervulden voor de landbouw zorgden voor een divers landschap. Sinds de modernisering van de landbouw in de jaren 50 vervult het landschap steeds minder functies voor agrarische bedrijven. Specialisatie, mechanisering en schaalvergroting hebben vele

traditionele functies die landschapselementen in de landbouw hadden, overbodig gemaakt. Voor de boeren die (nog) grondgebonden werken, zijn het vooral de hectares en de bodemgesteldheid die ertoe doen. Houtwallen die voorheen de percelen scheidden, hout leverden en vee schaduw boden, zijn met het verliezen van hun functie overbodig geraakt en staan de efficiënte boer vaak juist in de weg. Niet alle mogelijkheden om deze landschapselementen een nieuwe maatschappelijke functie te geven, zoals betaalde groene diensten door boeren voor landschapsbeheer, zijn nu benut. Dat blijkt uit de manier waarop Nederland omgaat met mogelijkheden voor subsidie van groene diensten. Nederland heeft de Europese Landshapsconventie (ELC) van de Raad van Europa ondertekend en daarmee zichzelf op-

LANDSCHAP EN ONBEHAGEN

sten. Maar de Nederlandse overheid maakt nu (nog) geen gebruik van deze mogelijkheid en neemt in de landbouwtelling uitsluitend landbouwproductiegrond mee.

Dat leidt tot een perverse prikkel: als boeren die elementen kappen, omploegen en omzetten in grond voor hun agrarische bedrijf, dan krijgen ze voor die hectares wel subsidie, namelijk als landbouwproductiegrond. Het gevolg is geleidelijke aantasting van het Nederlandse landschap, terwijl dat binnen het huidige GLB niet nodig is.

Verstedelijking en landschap

Stad en land worden nogal eens als tegenpolen gezien, maar er kan wel degelijk over landschapsinclusieve verstedelijking worden nagedacht. De verstedelijkingsopgave is meervoudig: de woningbouwopgave en de binnenstedelijke transformatie zijn namelijk verbonden met de opgaven voor klimaatadaptatie en de leefomgeving. Zo vraagt het klimaatbestendig maken en aantrekkelijk houden van de stad om meer ruimte voor water en groen in en om urbane gebieden. De verstedelijkingsopgave impliceert zowel compacter bouwen als het realiseren van fysieke groenblauwe verbindingen tussen stad, stadsrand, ommeland, watersysteem en natuurnetwerk.

Provincies zouden daarvoor nieuwe richtlijnen voor 'groen' en 'blauw' kunnen 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 verdichting, maar ruimte voor stedelijke 'uitleg' is niet uit te sluiten, zij het onder stevige landschappelijke randvoorwaarden. Een dergelijke, 'groenblauwe' toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelij-



Windmolens in zee

gedragen zorg te dragen voor de kwaliteit van het landschap en de bijbehorende landschapselementen. Een mogelijk instrument voor beheer van landschapselementen levert de Europese Unie: het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). Het GLB biedt boeren de mogelijkheid een deel van hun land in aanmerking te laten komen voor EU-subsidie voor groene diensten, zoals een vergoeding voor het beheer van akkerranden, sloten, houtwallen en bomen op hun land. Maar Nederland maakt daar geen gebruik van: de grond waar deze landschapselementen op staan wordt niet meegenomen in de landbouwtelling van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Op basis van die registratie van landbouwgrond krijgen boeren subsidie uit het GLB. Dat kan voor landbouwproductiegrond én voor eventuele groenblauwe dien-



Het landschap van de Wadden BEELDBANK PBL

king stimuleert ontwerpers en ontwikkelaars tot creativiteit en daarmee tot nieuwe landschappelijke (verblijfs-)kwaliteiten in en om de stad.

Regels voor zonneparken

De Nederlandse overheid heeft als doel gesteld dat er in 2030 op land 35 miljard kWh hernieuwbare elektriciteit wordt opgewekt. Daarvoor zijn ongeveer 4.700 windmolens van drie megawatt (met een tiphoogte van 180 meter) of 37.000 hectare zonnepanelen nodig. In de praktijk zal het een combinatie van deze twee technieken worden. De invloed op het landschap zal groot zijn.

Omdat windenergie al een lange historie heeft, hebben alle provincies in hun ruimtelijke verordeningen daarvoor regels opgenomen. Daarin is onder meer afgebakend in welke gebieden grote windmolens wel zijn toegestaan en in welke niet. Tevens bevat de meeste verordeningen regels over de maximale hoogte en de minimumaantallen waarin ze moeten worden opgesteld.

Voor zonne-energie gelden nog nauwelijks regels, waarschijnlijk omdat het pas sinds enkele jaren echt in de lift zit. Er zijn wel intenties: overheden beogen dat zonnepanelen zoveel mogelijk op daken en verweesde gronden komen, maar vooralsnog is er nog nauwelijks beleid om daarop te sturen. Naar aanleiding van de motie Dik-Faber over de Zonneladder onderzoekt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat welk beleid kan worden ingezet. Medio 2019 worden de uitkomsten verwacht.

Vooralsnog zetten commerciële ontwikkelaars stevig in op het ontwikkelen van grote, grondgebonden zonneparken: op dit moment zijn er al 100 zonneparken van meer dan één megawatt piekvermogen gerealiseerd, en bijna 500 in voorbereiding. Het gemiddelde vermogen stijgt iets, maar niet veel en ligt nu rond de vijf megawatt piekvermogen. Met forse uitschieters naar boven, tot meer dan 100 hectare in Groningen. De ontwikkelaars zijn vooral actief in gebieden met lage grondprijzen zoals agra-

risch land in de noordelijke provincies en de kleinschalige gebieden in het oosten van het land. Er is nu vanuit de overheden nog nauwelijks sturing op locatiekeuze, omvang en vormgeving.

Groene normen

Wie zorgt er voor het landschap? De Raad van Europa legt in de Europese Landschapsconventie de systeemverantwoordelijkheid voor landschap bij de nationale overheid. Die kan met een landschapstoets landschapskwaliteit verankeren in het omgevingsrecht. En de Europese Unie biedt met haar GLB de instrumenten om daar voor het landbouwareaal invulling aan te geven. Nederland heeft zelf ook instrumenten. Belangrijk is de energietransitie die onvermijdelijk een stempel drukt op het landschap. Daardoor is het risico groot dat bij onzorgvuldige inpassing in het landschap een deel van de samenleving zich verzet tegen deze vormen van de opwekking van duurzame energie op land. Het College van Rijksadviseurs pleit er nu nadrukkelijk voor dat we moeten stimuleren dat zonnepanelen eerst op daken, langs wegen en op andere verharde oppervlakken worden geplaatst vóór je op grote schaal landbouwgrond gaat bedekken met zonnepanelen. En als dat laatste toch nodig is, kunnen daar inpassingseisen aan gesteld worden. Dan helpt zo'n landschapstoets in de Omgevingswetgeving: die dwingt de sectorale departementen stimuleringsmaatregelen voor duurzame energie te koppelen aan omgevingskwaliteit.

De omgevingsrechtelijke zorg voor landschap ligt vooral bij provincies. Zij kunnen de te behouden landschapswaarden uitwerken in concrete omgevingsverordeningen die gemeenten overnemen in hun omgevingsplannen. Provinciale omgevingsver-

ordeningen zijn cruciaal voor adequate zorg voor landschap. Sommige provincies doen dat reeds, ook al is dat voor grensoverschrijdend landschap geen oplossing.

Gemeenten zorgen vervolgens voor het landschap met concrete vergunningsverplichtingen en via stedelijk ontwikkelingsbeleid voor wonen en werken. Wij denken dat voor duurzame stedelijke ontwikkeling gemeenten voor hun gehele grondgebied een groenstructuurplan moeten maken: voor het stedelijk gebied én het ommeland. Kwaliteit van groen in de directe woonomgeving vraagt om de nodige aandacht. In ruim opgezette woonwijken is dat uiteraard veel gemakkelijker dan in buurten met hoge dichtheden. En juist daar wonen vaak kwetsbare groepen waarvan bekend is dat zij minder buiten hun eigen buurt komen. Het gaat er daarbij om groen een concreet gezicht te geven. Mensen willen graag in hun eigen buurt een groen ommetje kunnen maken. Dat kan met slim gekoppelde groene routes binnen en buiten de bebouwde omgeving. Groen zichtbaar maken is één kwaliteit en verbindingen leggen een tweede. Verblijfskwaliteit is een derde: het groen moet 'body' hebben. We houden er in dit land niet van vierkante meters voor te schrijven, maar dat is wel een beproefde manier om iets te bereiken. Wellicht kunnen we de oude normen voor groen afstoffen: 75 vierkante meter groen per woning zoals het Rijk decennialang als norm stelde of anders toch in ieder geval 48 vierkante meter groen per stadsbewoner zoals de Verenigde Naties als minimum stelt. ■