

Actieplan Landschapsinclusief Omgevingsbeleid

Vastgesteld in de Stuurgroep Leefomgeving 1-4-2021

Inleiding

NOVI & ONS Landschap

Met het verschijnen van de *NOVI* is landschap weer een nationaal belang. Ook is in *NOVI* het centrale afwegingsprincipe "Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal" geïntroduceerd. Hoewel provincies primair de verantwoordelijkheid dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van landschapsbeleid, is ook het Rijk partner in het zorgen voor ontwikkeling met zorg voor landschap. In *NOVI* wordt dan ook het beleidsuitgangspunt vastgelegd dat het Rijk streeft naar *landschapsinclusief omgevingsbeleid*. Dit betekent dat ontwikkelingen in onze ruimte dienen bij te dragen aan bestaande landschappelijke kwaliteiten, of dat nieuwe kwaliteiten worden toegevoegd. Maar hoe doe je dat? En welke rol spelen de diverse overheden, inclusief het Rijk zelf? Hoe kunnen deze samenwerken, welke kennis en welke instrumenten zijn noodzakelijk?

Het *Programma ONS Landschap* (Ontwikkelen Nationale Strategie Landschap) is erop gericht om als Rijk, in samenwerking met decentrale partners, de waarden en kwaliteiten van de Nederlandse landschappen te beschermen en te versterken. Dit door landschapsinclusief vorm te geven aan ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied (inclusief stadsranden en dorpen). We versterken de identiteit van ons landschap als dagelijkse leefomgeving, door in te zetten op synergie tussen drie maatschappelijke waarden: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Hiertoe wordt zowel gebiedsgericht als landelijk een handelingsperspectief voor het Rijk ontwikkeld. Het programma geeft invulling aan een groot aantal Kamervragen en moties rond dit thema. *ONS Landschap* is één van de uitvoeringsprogramma's onder de *NOVI* en werkt nauw samen met het Nationale Programma voor het Landelijk gebied (*NPLG*). Samen vormen beide programma's binnen *BZK* het Thema Landelijk Gebied. De komende kabinetsformatie wordt cruciaal voor de wijze waarop we de doelen van beide programma's kunnen behalen.

Het *actieplan Landschapsinclusief Omgevingsbeleid* beschrijft één van de activiteiten van het programma *ONS Landschap*. Het doel van dit actieplan is het operationaliseren van het landschapsinclusieve karakter van een aantal prioritaire beleidsthema's in de fysieke leefomgeving. De aanpak gaat uit van interdepartementale samenwerking en wordt per beleidsthema nader geconcretiseerd. Dit kan leiden tot andere accenten dan in de eerste inventarisatie naar voren zijn gekomen. Tenslotte gaat het om het creëren van de juiste randvoorwaarden en besluitvorming, zodat in gebieden de transities van de leefomgeving met zorg en aandacht voor landschappelijke kwaliteit kunnen worden vormgegeven.

Focus

Een brede gespreksronde met beleids- en uitvoeringsprogramma's (zie bijlage) vormde de eerste analyse van landschapsinclusief omgevingsbeleid in de praktijk. We zijn in onderling overleg tot onderstaande selectie van actuele en urgente programma's gekomen. Per thema wordt nog bepaald wie bij het vervolg nog aanvullend betrokken wordt. Het is onze intentie om samen te onderzoeken hoe we een landschapsinclusieve benadering kunnen verbinden aan het realiseren van de thematische beleidsdoelen van deze programma's.



Natuur en landbouw

- Nationale Parken van de Toekomst
- Stikstofreductie en natuurverbetering (aansluiten bij natuur inclusieve aanpak)
- Veenplannen

Waterveiligheid

- Deltaprogramma: Programma Integraal Riviermanagement (IRM) en Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)

Mobiliteit en economie

- Voorkeursvolgorde (logistieke) bedrijfsvestigingen en datacenters
- Verkennen kansen voor bredere opdrachtverlening infrastructuur

Energietransitie

- Bovenregionale samenwerking RES-sen

Verstedelijking

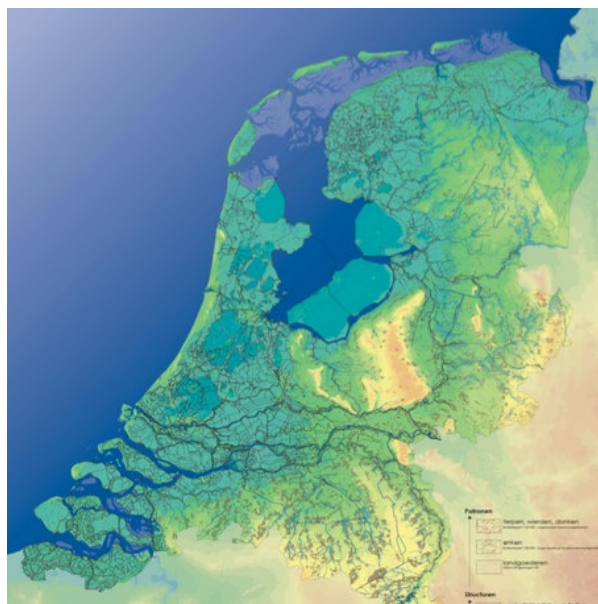
- Verstedelijkingsstrategieën

Resultaat

In deze gezamenlijke zoektocht werken we per thema aan een gedeeld resultaatbeeld van een landschapsinclusieve aanpak, de beoogde Rijksrol en de benodigde inzet vanuit het Rijk. Met deze resultaten per thema komen we op een later moment terug in de stuurgroep Leefomgeving.

Achtergrond

Het Nederlandse landschap is ontstaan na eeuwenlang gebruik door boeren en burgers en door gesleutel van ingenieurs. Het is altijd in verandering en bij uitstek een productielandschap met veel historische steden en dorpen. Het groen is vanuit de stad nooit ver weg. Vanwege de ligging in een delta en als gevolg van onder andere de ijstijden zijn de regionale verschillen groot. Zo doorsnijdt de A12 van Den Haag tot aan de Duitse grens evenveel landschapstypen als dat er zijn vanaf die grens tot aan de Oeral! Deze verschillende landschappen zijn belangrijk voor ons gevoel van identiteit. We waarderen het landschap. Met het accommoderen van de grote transitieopgaven voor de fysieke leefomgeving willen we het landschap herkenbaar houden of nieuwe kwaliteiten toevoegen. Dit is dus belangrijk voor onze identiteit, onze gezondheid, het draagvlak voor ontwikkelingen en voor het vestigingsklimaat.



Ons landschap staat echter meer dan ooit onder druk. Een aantal actuele en urgente ruimtelijke ontwikkelingen kan, indien onzorgvuldig gepland en uitgevoerd, een bedreiging vormen van de omgevingskwaliteit van stad en land. Het gaat hierbij met name om ruimtelijke ontwikkelingen die te maken hebben met de verstedelijking, de energietransitie en de schaalvergroting van de landbouw. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot het verdwijnen van landschappelijke contrasten, een verstoring van de balans tussen verstedelijking en open gebieden en tot ingrepen die leiden tot aantasting van erfgoedwaarden.

De kwaliteit van het landschap krijgt in de samenleving, de media en in de politiek gelukkig steeds meer aandacht. Alle maatschappelijke opgaven waar we voor staan hebben immers

ruimtelijke consequenties en daarmee impact op onze landschappen. Het is van belang dat ons landschap niet de toevallige resultante wordt van sectorale keuzes voor de korte termijn, maar de waardevolle dagelijkse leefomgeving blijft voor mens, plant en dier.

Programma ONS Landschap

De eerste fase van het programma ONS Landschap stond onder meer in het teken van het optuigen van het interdepartementale programma en het herformuleren van het rijksbeleid voor landschap. Dit mede naar aanleiding van afspraken in het regeerakkoord en een serie moties en Kamervragen over dit onderwerp. Deze fase duurde van begin 2019 t/m zomer 2020. Resultaat was dat in NOVI de beleidsambitie ten aanzien van landschap stevig is verankerd.

De tweede fase is reeds gestart toen het beleid nog werd ontwikkeld. De uitvoering bestaat uit het in prioritaire gebieden gebiedsgericht samenwerken aan landschapsinclusief omgevingsbeleid (bijv. Groene Hart, Kust, IJsselmeergebied) en uit het landelijk ontwikkelen van kennisproducten ter ondersteuning van de doorontwikkeling en uitvoering van het beleid (bijv. Nationale Landschapsmonitor, Landschappelijke Structuurdragers Nederland). Daarnaast werken we met andere departementen en overheden aan het concretiseren van landschapsinclusief omgevingsbeleid per thema en zijn we aanjager van de dialoog over landschapskwaliteit van beleid tot uitvoering. In dit document staat het concretiseren van landschapsinclusief omgevingsbeleid centraal.

Op alle beleidsdomeinen zijn in het verleden al inspirerende voorbeelden van landschapsinclusief omgevingsbeleid gecreëerd. Dit gaat voor waterveiligheidsbeleid bijvoorbeeld om Ruimte voor de Rivier, voor mobiliteitsbeleid om het ontwerp van de A1 door de Veluwe, voor energiebeleid om het windpark A6 ten noorden van Lelystad en voor het landbouwbeleid om de reconstructie van de Zandgebieden. Ook meer recent wordt er gewerkt aan relevante voorbeelden. Zo is er een afwegingskader gemaakt voor landschapsinclusieve ontwikkeling van het IJsselmeergebied, wordt er gewerkt aan Nationale Parken van de Toekomst zoals de Drentse Aa en werken de RESsen in het Groene Hart met elkaar samen om te komen tot voorstellen die recht doen aan de landschappelijke waarde van dit gebied. De vraag is nu hoe we deze goede voorbeelden tot norm kunnen verheffen in het transformeren van onze leefomgeving.

Actieplan

Het ontwikkelen van landschapsinclusief omgevingsbeleid speelt nationaal, regionaal en lokaal. ONS landschap ondersteunt dit proces via dit actieplan. Doel van het actieplan is om met betrokken departementen te onderzoeken hoe we landschapsinclusief omgevingsbeleid en landschapsinclusief ontwikkelen in praktijk kunnen brengen. We helpen onze Rijkscollega's bij het landschapsinclusief vormgeven van het omgevingsbeleid van het Rijk zelf.

Hiermee ondersteunen we ook decentrale overheden in hun ambitie om landschapsinclusief te werken. We gebruiken hiervoor onder andere hetgeen we ophalen in bestaande regionale dialogen. Dit gaat bijvoorbeeld om kaders of spelregels die lokale en regionale gebiedsprocessen kunnen helpen met het ontwikkelen van landschapsinclusief omgevingsbeleid.

NOVI en de Omgevingswet hanteren als uitgangspunt dat de opgaven voor de fysieke leefomgeving nadrukkelijk wordt verbonden aan een streven naar omgevingskwaliteit (gebruikswaarde, belevingswaarde, toekomstwaarde en milieuwaarde). Zo krijgen ruimtelijke investeringen meer maatschappelijke betekenis. Dit vraagt van alle actoren, zowel overheden, maatschappelijke organisaties als burgers, om de veranderingen in het landschap met zorg voor de kwaliteit van dat landschap vorm te geven. Steeds zoeken we de verbinding met het natuur- en cultuurhistorie-inclusief aanpakken van vraagstukken. Landschappelijke kwaliteit is situationeel en 'intersubjectief'. Het wordt gebiedsgericht via de dialoog tussen betrokken partijen nader gedefinieerd.

Ook ondersteunen we hiermee de uitvoering van Europese kaders t.a.v bijvoorbeeld het landschapsverdrag van Florence, herbobossing en het herstel van biodiversiteit en landschapselementen.

Doelstellingen actieplan

Visie Landschappelijke kwaliteit is essentieel voor ons welbevinden en daarmee voor onze samenleving. Dit zowel vanuit het perspectief van wonen, werken, gezondheid, recreatie als natuur.

Strategische doel Landschappelijke kwaliteit maximaal verbinden aan maatschappelijke opgaven voor de fysieke leefomgeving.

Tactisch doel Inzetten op landschapsinclusief omgevingsbeleid voor beleidsthema's:

1. Landbouw
2. Natuur
3. Water & Bodem
4. Economie & Mobiliteit
5. Energietransitie
6. Verstedelijking

Operationeel doel Per thema met interdepartementale partners onderzoeken wat de operationele doelen kunnen zijn.

Prioritaire thema's

De brede inventarisatie van uitdagingen en kansen voor landschapsinclusief omgevingsbeleid (zie bijlage) heeft een drietal selecties opgeleverd:

- A. *Prioriteit samen*: Programma's die extra aandacht verdienen. Vanuit ONS Landschap wordt de samenwerking met betrokken Rijkspartners versterkt.
- B. *Continueren samen*: Programma's waarmee de samenwerking wordt gecontinueerd
- C. *Continueren zelfstandig*: Programma's die zonder extra inzet vanuit ONS Landschap invulling geven aan de ambitie voor landschapsinclusief omgevingsbeleid.

A. Prioriteit samen

De geselecteerde projecten en programma's om extra te investeren in landschapsinclusief omgevingsbeleid liggen steeds op het raakvlak van verschillende maatschappelijke opgaven. De genoemde uitdagingen en kansen of mogelijke acties zijn de eerste resultaten van de verkennende gesprekken. Het vervolgproces per thema zal gericht zijn verdere selectie/aanvulling, verdieping en concretisering van het handelingsperspectief.

Natuur en landbouw

1. *Nationale Parken van de Toekomst (met LNV)*
 - Uitdagingen
 - Borging landschappelijke kwaliteit in bestemmingsplannen.
 - Rijksrol tav bescherming landschappelijke kwaliteit van (inter)nationaal belang.
 - Schaalvergroting en functiewijziging landbouw.
 - Gebruik van de Standaard Nationale Parken (NP) door Provincies.
 - Kansen en mogelijke acties
 - Gebiedsgerichte inzet van GLB en EIP gelden mogelijk maken
 - Versterken borging kwaliteit landschap oa via evaluatie Standaard NP
 - Procesvereisten NOVI tav landschappelijke kwaliteit in BKL
 - Specifieke aandacht voor Nationale Parken in Nationale Landschapsmonitor
2. *Stikstofreductie en natuurverbetering (aansluiten bij natuur inclusieve aanpak LNV)*
 - Uitdagingen
 - Stapeling sectorale doelen in landelijk gebied lijkt niet vanzelf tot natuur- en landschapsinclusief omgevingsbeleid.
 - Meervoudig ruimtegebruik allerm minst vanzelfsprekend
 - Aantal zonneweides, grote bedrijfsvestigingen en megastallen groeit exponentieel.
 - Formuleren KPI's voor uitvoering LNV-visie blijkt technisch lastig
 - Kansen en mogelijke acties
 - Samenwerking aan ontwikkelen overgangsgebieden/bufferzones rond N2000
 - Samenwerking aan Strategische Verkenning Biobased Bouwen
 - Samenwerking aan Aanvalsplan Landschapselementen
 - Samenwerking aan de Agenda Natuurinclusief
 - Samenwerking aan uitwerking KPI Landschap voor uitvoering LNV Visie
 - Samenwerking aan uitvraag Provinciale gebiedsplannen Stikstofreductie

- Verkennen inzet nieuwe tranches programma Natuur voor natuur-landschapsinclusieve samenleving.
- Samenwerking aan het transformeren van belemmerende wet-, regelgeving en versterking financieringsmogelijkheden

3. Veenplannen (LNV)

- Uitdagingen
 - Veenplannen zijn vooral gericht op CO2 reductie en hebben nog weinig aandacht voor de effecten op landschap
- Kansen en mogelijke acties
 - Ná indiening concept-Veenplannen door relevante Provincies, deze uit de dagen ze landschapsinclusief door te ontwikkelen
 - In de 2^e fase van het Veenplan (2022-2030) het nevensdoel landschap robuust mee nemen in LNV-aanvraag voor uitvoering
 - Ontwerpend onderzoek naar kansen voor landschappelijke structuurversterking in veenweidegebieden
 - Met LNV, BZK en IenW opzetten van een uitvoeringsorganisatie, die landschap als nevensdoel expliciet meeneemt.

Waterveiligheid en landelijk gebied

4. *Deltaprogramma: Programma Integraal Riviermanagement (IRM) en Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) (met I&W/RWS)*

- Uitdagingen
 - Verbinden alle maatschappelijke opgaven bij waterveiligheidsprojecten.
 - Borging van ruimtelijke kwaliteit in de HWBP-projecten. Het nieuwe HWBP heeft een sectorale opdracht om dijken te versterken, zonder expliciete dubbeldoelstelling zoals RvR.
 - Verbinden nieuwe IRM met bestaande dijkenprogramma HWBP.
- Kansen en mogelijke acties
 - Uitvoeren motie de Groot en Bromet d.d. 1/12/20 tbv ruimtelijke kwaliteit bij waterveiligheidsprojecten.
 - Vanuit deelgebieden DP toewerken naar concretisering op het niveau van de Integrale scopebepaling tot aan de Ingangstoets van het HWBP.
 - Benutten karakterisering van de rivieren (BOR) als een basis voor handelen in het rivierengebied via IRM.
 - Benutten proces-monitoring 2020 PD HWBP naar oa borging van ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast benutten resultaatmonitoring 2021 UvW.
 - Benutten advies CRA (Strootman) voor door ontwikkelen HWBP en IRM. Dubbeldoelstelling in enige vorm integreren in IRM, zowel via kabinetsformatie als via scopeformulering IRM.
 - Zoeken naar financiële ruimte voor vergroten ruimtelijke kwaliteit en waarborgen procesvoortgang.

Mobiliteit en economie

5. *Voorkeursvolgorde (logistieke) bedrijfsvestigingen en datacenters (met I&W/EZK/BZK)*

- Uitdagingen
 - Groei van aantal en afmeting van logistieke bedrijfsvestigingen en datacenters.
 - NOVI-aanpak om grote bedrijfsvestigingen te clusteren opnemen in provinciaal beleid
 - Tussen Provincies afstemmen van vestiging omvangrijk bedrijven.
 - Samenwerking tussen BZK, IenW en EZK versterken
- Kansen en mogelijke acties
 - Factfinding van bestaand provinciaal beleid
 - Evaluatie effectiviteit Ladder voor duurzame verstedelijking voor het onderdeel 'niet-wonen' (effecten, knelpunten, oplossingen).
 - Verkennen opties voor samenwerking Rijk-provincies en provincies onderling aan een voorkeursvolgorde grote bedrijfsvestigingen en hierover bestuurlijke afspraken maken (2022).
 - Aanvullen Toekomstagenda Goederenvervoercorridors Zuid-Nederland met NOVI-aanpak (clustering en selectiviteit).
 - Verkennen opties om met EZK, IenW en BZK de BOL-agenda 's te vormen vanuit de synergie tussen economie, infrastructuur en landschap.

6. Ruimtelijke kwaliteit/landschap en infrastructuur

- Uitdagingen
 - Er is maatschappelijke urgentie om te streven naar het meekoppelen van opgaven zoals energieopwekking, klimaatadaptatie en biodiversiteit met MIRT-projecten.
 - Generieke ambitie en gebiedsspecifieke landschappelijke kwaliteitsambities zijn nog niet altijd vanzelfsprekend.
 - Ruimtelijke kwaliteit in opdrachtverstrekking behoeft aandacht.
 - Koppeling tussen mobiliteitsopgaven en klimaatadaptatie is nog niet altijd vanzelfsprekend.
 - Een verbrede project-scope kan leiden tot meerkosten waar dekking voor moet worden gevonden.
- Kansen en mogelijke acties
 - Meervoudigheid van de infraopgave (oa natuur/ landschap/ cultuurhistorie) inbedden in alle fases van de werkprocessen I&W en RWS. Oa via het benutten van de lagenbenadering.
 - Voortbouwen op de goede voorbeelden die al zijn/worden uitgevoerd, zoals A2 Maastricht, A4 Burgerveen-Leiden en 3^e kolk Beatrixsluis.
 - Verkennen of co-creatie met belanghebbenden in duurzame gebieds- en infraontwikkeling een geschikt hulpmiddel is op te komen tot brede maatschappelijke waardecreatie/ behoud. Oefencasus is voorverkenning A20 Rotterdam-Noord samen met A16 Kralingse Zoom
 - Intensiveren samenwerking tussen Rijksuitvoeringsorganisaties (bijv. RWS, Prorail, RCE) bij gebiedsgerichte opgaven.

Energietransitie

7. Bovenregionale samenwerking RES-sen (met NP RES/EZK)

- Uitdagingen
 - De maatschappelijke weerstand tegen de RESsen heeft vooral betrekking op de landschappelijke impact ervan.
 - Het Rijk wordt hier wel op aangesproken, maar heeft hiervoor weinig handelingsperspectief.
- Kansen en mogelijke acties
 - Afwegingsinstrument voor landschappelijke impact voor RES 2.0
 - Verbeteren ladders en afwegingskaders tbv ontwikkeling zonnevelden
 - Inzetten Structuurdragers Nederland en landschappelijke waardenkaarten inzetten in uitwerken RES-sen
 - Lange termijn ontwerpend onderzoek bij veranderend landgebruik (2050) uitzetten als uitwerking van het PARK-advies (testbeelden)

Verstedelijking

8. Verstedelijkingsstrategieën (met BZK/I&W)

- Uitdagingen
 - Komen van ambitie naar uitvoering, van droom naar daad.
 - Heldere rolverdeling maken, inclusief heldere Rijksrol
 - Investeringsvermogen organiseren voor landschapsverbetering
- Kansen en mogelijke acties
 - Analyse bestaande landschappelijke kwaliteiten
 - Formuleren kwalitatieve ambitie en strategie tav landschap, oa mbv Verstedelijkingsdashboard. De ambitie gaat in elk geval in op de componenten: landschapsinclusieve wijken, landschappelijke structuren van buiten naar binnen de stad, 'parels' en grote landschappelijke structuren buiten de stad kwalitatief hoogwaardig en bereikbaar maken.
 - Analyse per component van de noodzakelijke en beschikbare instrumenten (financieel, juridisch, procesmatig)
 - Beleid/aanpak per verstedelijkingsstrategie, inclusief Rijksrol, instrumentenkoffer en bestuurlijke afsprakenkader.

B: Continuëren samen

1. Agenda en visie IJsselmeergebied (I&W)
2. Kustpact (BZK, I&W)
3. Implementatie Bossenstrategie (LNV)
4. Programma Energiehoofdstructuur (EZK)
5. Omgevingsagenda 's (BZK ea)
6. NOVI-gebieden (BZK ea)
7. Strategische Verkenning Biobased Bouwen (BZK, LNV)

C: Continueren zelfstandig

Onderstaande programma 's hebben landschapsinclusief werken reeds geïncorporeerd in de aanpak en haken ONS Landschap aan waar dit zinvol is.

1. GLB/Nationaal Strategisch Plan (LNV)
2. DP Zoetwater (I&W)
3. DPRA/NAS (I&W)

Bijlage: Inventarisatie beleidsdossiers

Met onderstaande beleidsdossiers en –programma´s zijn gesprekken gevoerd om te onderzoeken wat de specifieke aangrijpingspunten voor landschapsinclusief omgevingsbeleid kunnen zijn. Op basis van deze brede verkenning is de selectie gemaakt zoals aangegeven in deze notitie.

Beleidsthema	Beleidsprogramma
1. Landbouw	
	a. Kringlooplandbouw/ LNV Visie
	b. GLB
	c. Ruimtelijke verkenning Stikstof
	d. Nationale Parken van de Toekomst
2. Natuur	
	a. Programma Natuur
	b. Aanvalsplan landschapselementen
	c. Bossenstrategie
	d. Programma versterken biodiversiteit
	e. Agenda Natuurinclusief
3. Water & Bodem	
	a. Nationaal Waterplan
	b. Deltaprogramma breed
	c. Agenda IJsselmeergebied/ DP IJsselmeer
	d. Programma Integraal Riviermanagement
	e. Hoogwaterbeschermingsprogramma
	f. DP Ruimtelijke Adaptatie/ NAS
	g. DP Zoetwater
	h. Veenplannen
	i. Nationaal beleidskader Bodem en Ondergrond
4. Mob. & Econ.	
	a. Voorkeursvolgorde grote bedrijfsvestigingen
	b. Verleiding langs snelwegen
	c. Infrastructuur ontwikkeling/Routeontwerp snelwegomgeving
5. Energietransitie	
	a. Nationaal programma RES
	b. Programma Energie Hoofdstructuur
6. Verstedelijking	
	a. Strategische Verkenning Biobased Bouwen
	b. Verstedelijkingsstrategieën
	c. Programma Natuur inclusief Bouwen

Vragen die aan de basis lagen van de brede inventarisatie:

(alle verslagen zijn bij ONS Landschap beschikbaar)

1. Huidige situatie:

- Wat is ambitie irt toewerken naar landschapsinclusief omgevingsbeleid?
- Wat staat al NOVI of andere relevante beleidsdocumenten
- Welk huidige beleid draagt hieraan bij?
- Welk beleid is belemmerend?

2. Uitdaging:

- Wat is de 'gap' of discrepantie tussen uitdagingen en huidige beleidsinspanningen?
- Wat is eigenlijk de opgave om meer landschapsinclusief te worden?

3. Kansen:

- Waar liggen kansen voor aanvullende acties tbv landschapsinclusief beleid?
- Waar liggen kansen voor de uitvoering?

4. Actieplan:

- Wat is nu nodig om te doen?
- Wat kan straks?
- Hoe gaan we resultaten monitoren?