

## Rapport Verdiepingsgroep 4

# Nationale Omgevingsvisie: naar een waardevolle Leefomgeving



10 november 2017

- Onder aansturing van**
- Sander Bersee, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
  - Roel Feringa, Ministerie van Economische Zaken
- Interdepartementale Verdiepingsgroep**
- Bernard Cino, secretaris verdiepingsgroep, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
  - Hans-Lars Boetes, Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed
  - Bianca van den Berg, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
  - Eric Hüner, Mirjam Post, Marijn van der Wagt, Willemieke Hornis, Rianne Dobbelsesteen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
  - Ruud Nijland, Rijkswaterstaat
  - Julian Schrijver, Ministerie van Financiën
  - Louis van Vliet, Tim Verhoef, Peter van Velzen, Lejo van der Heiden, Ministerie van Economische Zaken
  - Peter Petrus, Rijksvastgoedbedrijf
  - Stephan Hermens, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
- Resource persons / inbreng in Verdiepingsgroep**
- Rienk Kuiper, Planbureau voor de Leefomgeving
  - Berno Strootman, College van Rijksadviseurs
  - Rienke Groot, College van Rijksadviseurs
- Auteurs**
- Jannemarie de Jonge (Wing)
  - Cees Kwakernaak (zelfstandig adviseur)
  - Peter de Ruyter (Peter de Ruyter landschapsarchitectuur)
  - Joost Tersteeg (Wing)
  - Theo Thewessen (Geodan / HAS Den Bosch)
- Vormgeving**
- Simone Mink, Wing

#### Hoe dit rapport te lezen

Begin 2017 is de startnota 'De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' opgesteld. Daarmee zijn de vier strategische opgaven voor de fysieke leefomgeving geagendeerd: Naar een duurzame en concurrerende economie, Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving, Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving en Naar een waardevolle leefomgeving.

In de verdiepingsfase van de Nationale Omgevingsvisie zijn deze strategische opgaven uit de Startnota uitgewerkt in verdiepingsrapporten voor elk van de opgaven.

De verdiepingsrapporten zijn bouwstenen voor de concept-NOVI. De inhoud van de verdiepingsrapporten is het resultaat van een ambtelijke verkenning naar de scope van de strategische opgaven, de beleidsopties die daarbij horen en hoe die met elkaar samenhangen. Het is ambtelijk voorwerk, waarbij geen sprake is van politieke stellingname. Veel andere partijen hebben ook input geleverd in de aanloop naar het eerste concept van de NOVI.

In 2018 start de fase waarin vanuit deze bouwstenen wordt toegewerkt naar het eerste concept van de NOVI.



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1. Achtergrond en doel	9
1.2. Werkwijze	10
1.3. Leeswijzer	10
<b>2. Verkenning van de opgave</b>	<b>11</b>
2.1. Een waardevolle leefomgeving	11
2.2. Natuurlijke en culturele processen	13
2.3. De planningstraditie	15
<b>3. Beleidsopties</b>	<b>20</b>
3.1. Inleiding	20
3.2. Natuurlijke omgeving	23
BELEIDSOPTIE 1A - Optimaliseren van natuurfuncties door afscherming tegen externe invloeden	26
BELEIDSOPTIE 1B - Transformeren naar meervoudig gebruik van Natuurlijk Kapitaal	27
3.3. Landbouw	28
BELEIDSOPTIE 2A - Optimaliseren door verdere schaalvergroting, hightech, efficiency en circulaire productie	31
BELEIDSOPTIE 2B - Transformatie naar een hernieuwde binding van land-bouw met maatschappij en leefomgeving	32
3.4. Landschap	35
BELEIDSOPTIE 3A - Optimaliseren door randvoorwaarden te stellen aan gebruik	37
BELEIDSOPTIE 3B - Transformeren naar weerbare landschappen met vitaal erfgoed	39
3.5. Veenweidegebieden	42
BELEIDSOPTIE 4A - Optimaliseren door ruimtelijke scheiding van functies	45
BELEIDSOPTIE 4B - Transformeren naar geleidelijke overgangen van functies	47
<b>4. Synthese</b>	<b>50</b>
4.1. Samenhang tussen beleidsopties	50
4.2. Samenhang met andere strategische opgaven	52
4.3. Samenwerking en politiek-maatschappelijke haalbaarheid	54



# Samenvatting

---

## Opgave, reikwijdte en ambitie

Dit rapport is een bouwsteen voor de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en richt zich op de verdiepingsopgave 'naar een waardevolle leefomgeving'. Deze is in de Startnota NOVI toegespitst op vier deelopgaven: Natuur, Landbouw, Landschap en Veenweide. Een belangrijke notie die doorklinkt in deze rapportage is dat het streven naar een Waardevolle Leefomgeving niet kan worden opgevat als een geïsoleerd streven, of is voorbehouden aan bepaalde landschappen of omgevingen. De ambitie van een Waardevolle Leefomgeving vormt het kompas voor elke vorm van omgevingsbeleid. Het is een benaderingswijze, een manier van weloverwogen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en betrokken en professioneel begeleiden van veranderingen in onze leefomgeving, op ieder schaalniveau. Deze benaderingswijze verdient het om in de Nationale Omgevingsvisie als centraal principe gepositioneerd te worden en door middel van proces vereisten te worden geborgd.

Een goede omgevingskwaliteit is een centrale doelstelling van de Omgevingswet. Maar wat is omgevingskwaliteit? Omgevingskwaliteit betekent een balans tussen een goede ruimtelijke belevingskwaliteit, economische concurrentiekracht en leefbaarheid, waarbij in leefbaarheid de milieu-, gezondheid- en veiligheidsdoelstellingen zijn opgenomen. Een waardevolle leefomgeving zal nooit het resultaat zijn van regels alleen. Werken aan omgevingskwaliteit vraagt een zorgvuldige afweging van ongelijksoortige waarden en belangen. Dit is geen te objectiveren activiteit. Daarvoor is een proces nodig van ontwerpen en oordelen in gezamenlijkheid om tot besluitvorming te kunnen komen. We benoemen enkele hulpmiddelen die zo'n zorgvuldig proces kunnen ondersteunen.

Omgevingskwaliteit heeft een nauwe relatie met de ontstaansgeschiedenis van Nederland in de noordwestelijke delta van Europa. Kenmerkend voor het natuurlijke landschap zijn de talrijke gradiënten tussen hoog en laag, zoet en zout en droog en nat. In dit decor hebben generaties achtereenvolgend hun geschiedenis geschreven. De interactie tussen natuurlijke en menselijke (culturele) processen zijn sterk bepalend voor de unieke huidige kwaliteit van onze leefomgeving.

Mede dankzij onze planningstraditie hebben we een aantrekkelijke afwisseling kunnen behouden tussen stad en land; een verstedelijkte delta met een hoge kwaliteit van leven door de aanwezigheid van groene en blauwe structuren. Aan de basis van de continue verbouwing van Nederland staat een uniek samenwerkingsmodel van overheden, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, dat de verschillende belangen weet te verbinden tot innovatieve nieuwe oplossingen: het erfgoed van morgen. Een waardevolle leefomgeving is niet alleen de fysieke manifestatie van gebouwen, openbare ruimten, natuurgebieden of landschappen. Het is vooral de betekenis die de mensen er aan toedichten en die hen daadwerkelijk verbindt met hun dagelijkse leefomgeving.



---

## Samenhangende benadering voor de vier deelopgaves

De startnota benoemt binnen de opgave 'Naar een Waardevolle Leefomgeving' vier deelopgaves met dilemma's:

- **Natuur:** hebben we te weinig, of willen we er te veel van?
- **Landbouw:** voedselproductie met randvoorwaarden, of oplossingen voor maatschappelijke behoeften?
- **Landschap:** uitgangspunt voor, of uitkomst van ontwikkelingen?
- **Veenweidegebieden:** peilverhoging, of op peil houden van de huidige landbouwproductie?

In dit rapport is een overkoepelende redenering uitgewerkt die vervolgens wordt toegespitst op de vier deelopgaven:

In grote lijnen kenmerkt het bestaande omgevingsbeleid zich door het scheiden van / steeds verder intensiverende - ruimtelijke functies. Doordat de kenmerkende overgangszones met rijke gradiënten in het landschap van onze Delta danig zijn versmald is het natuurlijk vermogen om extreme invloeden op te vangen verloren. Dit heeft achteruitgang van biodiversiteit en bodemvruchtbaarheid, een versnipperd landschap en een complex en duur watersysteem in Laag-Nederland tot gevolg.

Kijkend naar de urgente ruimtevragen voor klimaatadaptatie, hernieuwbare energie en groei van stedelijke functies is de kernvraag of, waar en hoelang deze scheidingsbenadering met een ruimtelijke legenda van afzonderlijke categorieën als landbouw, natuur, woon- en werkgebieden houdbaar is. Waar de industriële technologie ons in de vorige eeuw tot functiescheiding noopte en ruimtelijke schaalvergroting tot gevolg had, leiden nieuwe (maatschappelijke) ontwikkelingen ook tot schaalverkleining en functiemenging. Technologie, met name ICT, biedt hier steeds meer mogelijkheden voor / denk aan de 3D printer die kleinschalige productie mogelijk maakt of het 'Internet of Food' dat korte ketens faciliteert. Dit kan, afhankelijk van gebied en functie, een nieuwe multifunctionele 'legenda' opleveren met meer flexibiliteit, adaptiviteit en meervoudige doelen op hetzelfde oppervlak. Het biedt ook het perspectief om het grondgebruik beter aan te sluiten op de kenmerken van de ondergrond, de gradiëntzones die ons Deltalandschap kenmerken te verbreden en deze rijkdom beter te benutten. Het draagt een potentie in zich van grotere weerbaarheid en vitaliteit van ons ruimtelijk systeem.

Deze redeneerlijn leidt tot een samenhangende benadering van telkens twee opties per deelopgave:

- A**     **Optimaliseren van de huidige functies, ruimtelijke scheiding, verminderen externe beïnvloeding.**
- B**     **Transformeren naar nieuwe vormen van (meervoudig) ruimtegebruik, met meer geleidelijke overgangen.**

---

## Uitwerking deelopgaven

### Natuurlijke omgeving

De natuurlijke omgeving staat onder toenemende druk van externe ontwikkelingen zoals intensivering van de landbouw en verdergaande verdichting door verstedelijking, industrie en infrastructuur. Dit leidt tot uitputting van de natuur en natuurlijke grondstoffen. Deze toenemende druk is af te lezen aan een alarmerende afname van de biodiversiteit. Herstel van de biodiversiteit en een betere benutting van het natuurlijk kapitaal zijn de primaire beleidsdoelen van het natuurbeleid.



De volgende beleidsopties zijn onderscheiden:

- A Optimaliseren van natuurfuncties door afscherming tegen externe invloeden:**  
volledige realisatie van het Nationaal NatuurNetwerk en bescherming hiervan door een maximale scheiding van andere functies, o.a. door hydrologische isolatie en extensiveringszones.
- B Transformeren naar meervoudig gebruik van Natuurlijk Kapitaal:**  
gebruik van het natuurlijk kapitaal en herstel van de biodiversiteit in combinatie met andere maatschappelijke opgaven. Door geleidelijke overgangen zal de natuurlijke omgeving robuuster worden om externe invloeden, fluctuaties en risico's te kunnen opvangen, inclusief een versterkte relatie tussen natuur en stedelijke functies, economische bedrijvigheid en (droge en natte) infrastructuur.

### Landbouw

Door de omvang en intensiteit blijft de milieudruk vanuit de Nederlandse landbouw op natuur en oppervlaktewater onverminderd hoog. Fijnstof en zoönosen beïnvloeden de gezondheid van mensen. De landbouw levert een aanzienlijke bijdrage aan het broeikaseffect, de verzuring, vermisting, verdroging, bodemdaling en verarming van het landschap. De natuur (biodiversiteit), het landschap (erfgoed) en de mens (gezondheid) ondervinden daarvan de gevolgen. Het beleidsdoel is om deze ongewenste effecten vergaand te reduceren met behoud van een economisch vitale sector.

De volgende beleidsopties zijn onderscheiden:

- A Optimaliseren door verdere schaalvergroting, hightech, efficiency en circulaire productie:**  
Deze optie zet het 'efficiency- en innovatieframe' dat de afgelopen decennia leidend is geweest door. Omgevingsbeleid richt zich op normering van de belasting van agrarische activiteiten op de leefomgeving. Om conflicterende situaties met andere functies (natuur, landschap, woonkernen) te beperken zal deze optie aansturen op een verdere scheiding van landbouw en andere vormen van grondgebruik. ICT en een doorontwikkeling van een data infrastructuur zullen hierin instrumenteel zijn, zowel voor verduurzaming en het optimaliseren van teelttechnieken als voor een verbeterde ketensamenwerking en het toepassen van 'true pricing'.
- B Transformatie naar een hernieuwde binding van land-bouw met maatschappij en leefomgeving:**

Vanwege de verschillende omgevingskarakteristieken onderscheidt het omgevingsbeleid in deze optie de grondgebonden productie (land-bouw) van de niet-grondgebonden activiteiten. Deze laatste wordt benaderd analoog aan andere – stedelijke- bedrijfsmatige functies en zal baat hebben bij clustering met efficiency- en milieuvoordelen (o.a. circulariteit). Land-bouwers gaan o.a. met inzet van technologie een hernieuwde verbinding aan met de samenleving en met het natuurlijk kapitaal zoals bodem, natuur, water. Het land is veel meer dan een 'teeltsubstraat' en natuur en landschap worden een cruciale productiefactor. In deze benadering gaat het niet alleen om voedselproductie, maar om het economisch verwaarden van ook andere maatschappelijke behoeften zoals natuurbeleving, recreatie en ontspanning, watervoorziening, klimaatadaptatie, energieproductie tot aan het bieden van een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor wonen en bedrijvigheid. Het is een bron voor unieke waardecreatie en de basis voor een gezond businessmodel.





## Landschap

Landschap levert als collectieve basis een belangrijke bijdrage aan een herkenbare, betekenisvolle leefomgeving. De ruimtelijke dynamiek als gevolg van ontwikkelingen in economie, landbouw, klimaat en demografie maken actieve sturing op, en bewuste omgang met, landschappelijke kwaliteit urgent. Dit om de diversiteit van het cultureel - en natuurlijk erfgoed en landschappelijke kernkwaliteiten te bewaken en de betrokkenheid van mensen met hun landschap te behouden.

De volgende beleidsopties zijn onderscheiden:

**A Optimaliseren door randvoorwaarden te stellen aan gebruik:**

de logische resultante van 'optimalisering' voor natuur en landbouw, aangevuld met een meer beschermende erfgoedstrategie. Zonering leidt tot een contrastrijk landschap met scherpe grenzen tussen natuur- en landbouwgebieden, tussen stedelijk en landelijk gebied en tussen 'oude en nieuwe' landschappen.

**B Transformeren naar weerbare landschappen met vitaal erfgoed:**

de logische resultante van 'transformatie' van de thema's natuurlijke omgeving en land-bouw, aangevuld met een cultuur-inclusieve ontwikkelingsstrategie (nieuw, vitaal erfgoed). Dit leidt tot een gradiëntrijk landschap met gemengde overgangszones tussen ruimtelijke kerngebieden (natuur, stad, landbouw, water, etc.), waar nieuwe vormen van meervoudig gebruik en waarde kunnen ontstaan.

## Veenweidegebieden

Bodemdaling leidt tot een steeds complexere hydrologische situatie die steeds grotere maatschappelijke kosten met zich meebrengt in zowel het landelijk als stedelijk gebied. Klimaatverandering versnelt dit proces. Met het veen verdwijnt bovendien een deel van onze cultuurhistorie. Willen we het veenweidegebied in Nederland op een duurzame manier ontwikkelen dan zijn scherpe keuzes nodig. Deze problematiek raakt aan zowel natuur, landbouw als landschap.

De volgende beleidsopties zijn onderscheiden:

**A Optimaliseren door ruimtelijke scheiding van functies:**

zo veel mogelijk verminderen van de veenbodemdaling, maar met behoud en ontwikkelkansen voor de huidige economische functies en voor de huidige natuur- en cultuurkwaliteiten. Doel is het reduceren van verdrogings schade in de natuur en bebouwd gebied met behoud van het huidige, typisch Hollandse veenweidelandschap. Dit wordt bereikt door maximale hydrologische scheiding tussen landbouw (met behoud van voldoende drooglegging) en natuur en bebouwd gebied (met een blijvend hoger waterpeil).

**B Transformeren naar geleidelijke overgangen van functies:**

geleidelijke overgangen tussen natuur en landbouw, maar ook tussen stad en land. Hierdoor kan een adaptief en klimaatbestendig veenlandschap ontstaan dat economisch en ecologisch vitaal is. Nattere, kleinschaliger gebieden met aangepaste, innovatieve teelten in de laagst gelegen delen van het veengebied zijn denkbaar. Doel is het creëren van een nieuw, typisch Hollands landschap: het vitale erfgoed van de toekomst.

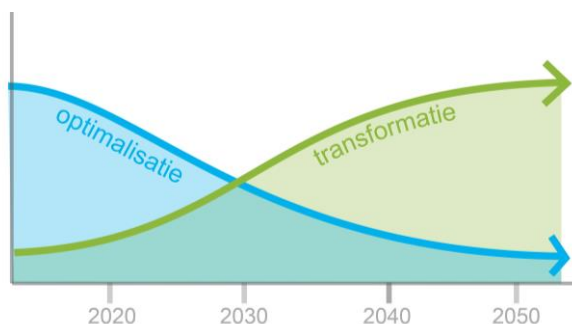
## Effecten, strategisch perspectief

Het algemene beeld uit de beschrijving van effecten bij de opties lijkt op een patstelling: enerzijds is er de erkenning dat optimalisatie niet eindeloos vol te houden is. Zeker bij de veenweideproblematiek is dat een duidelijk beeld. Dit plaveit echter niet direct en vanzelfsprekend de weg naar een transformatiestrategie. Transformatie stuit vaak op maatschappelijke weerstand. Het lijkt erop dat de



positie van het 'schuifje' tussen optimaliseren en transformeren per onderwerp en per gebied in sterke mate wordt bepaald door maatschappelijke acceptatie en dit zal doorwerken in politieke keuzes.

De opties 'optimaliseren' en 'transformeren' stellen ons niet voor een of-of keuze, maar zijn te beschouwen als de uiteinden van een spectrum. Per gebied of opgave kan de balans verschillen en zich anders ontwikkelen in de tijd. Door transformatie als proces te zien, kunnen beide opties zich in de loop van de tijd anders tot elkaar gaan verhouden. Serieuze experimenten kunnen bouwen aan het maatschappelijk vertrouwen in nieuwe oplossingsrichtingen, waarmee de behoefte om vast te houden aan het bestaande kan afnemen.



Maakbaarheid zit Nederlanders in de genen. Maar om de schijnbare patstelling tussen optimalisatie en transformatie te doorbreken zal het idee van maakbaarheid onder een vernieuwd regime moeten plaatsvinden. Dit vraagt een veranderende rol van de overheid. Voor het Rijk beschrijven we die in drie speerpunten:

- 1. Agenderen urgentie en benutten momentum:** Het Rijk moet de urgentie van hardnekkige problemen waartoe de ontsporing van de relatie tussen natuurlijk kapitaal en verantwoord economisch grondgebruik heeft geleid, agenderen. Het momentum van de afspraken van Parijs om de CO<sub>2</sub> uitstoot sterk te reduceren biedt de **window of opportunity** om die relatie te herstellen. Via de band van circulaire economie, inzet van duurzaam landgebruik om koolstof in bodem en gewassen vast te leggen en opwekking van duurzame energie, komen nieuwe concepten in beeld. En passant incorporeren we ruimtelijke adaptatie, maken steden en dorpen gezonder en geven het landschap een impuls die Nederland als vestigingslocatie nog aantrekkelijker maakt.
- 2. Aanbieden gerichte experimenteerruimte met regie op het leerproces:** In nationale proeftuinen vindt onderzoek, ontwerp, planvorming, realisatie en reflectie plaats en wordt geïnvesteerd in betrokkenheid en sociaal kapitaal (capacity building). Zo ontstaan plannen met potentie voor structurele oplossingen, draagvlak voor verandering en transitie in denken én doen.
- 3. Lessen vertalen naar (gebiedsgericht) beleid en passende maatregelen:** Regelgeving wordt gebiedsgericht in lijn gebracht met de lessen uit de proeftuinen. Door slimme combinaties ontstaan er koppelkansen en nieuwe, kleurrijke legenda-eenheden in de kaart van Nederland richting 2050.

Hiermee verandert ook het karakter van beleidsvorming. Niet aan de voorkant het pad uitzetten, maar in een lerend proces het beleid stap voor stap aanpassen, zodat het de transformatie ondersteunt. De overheden krijgen daarin een meer faciliterende, proactieve rol om de maakbaarheid van onze delta te sturen. En ondersteunen dit door in het eigen ruimtelijk handelen en als opdrachtgever 'voorbeeldig' te opereren.





# 1. Inleiding

## 1.1. Achtergrond en doel

Dit verdiepingsrapport maakt onderdeel uit van het traject dat in 2019 tot de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) moet leiden. Na een reeks nota's Ruimtelijke Ordening, een Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, een Natuurvisie, Nationaal Waterplan, Milieubeleidsplan en Verkeer- en Vervoerplan, ontwikkelt het Rijk nu één integrale, lange termijnvisie op de fysieke leefomgeving. Twee aspecten zijn daarbij nieuw: een brede horizontale afstemming tussen alle inhoudelijke aspecten die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bepalen, en een herijking van de verticale afstemming van rollen en verantwoordelijkheden tussen Europa, de provincies, de waterschappen, de gemeenten en het Rijk zelf.

De eerste fase van de totstandkoming van de NOVI werd afgerond met de publicatie van het document "De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie", ofwel de Startnota. Daarin zijn 4 strategische opgaven geformuleerd die nadere verdieping behoeven:

1. Naar een duurzame en concurrerende economie
2. Naar een klimaatbestendige en klimaatneutrale samenleving
3. Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving
4. Naar een waardevolle leefomgeving

De tweede, huidige fase heeft die verdieping als doel, evenals het formuleren van mogelijke beleidsopties. Deze beleidsopties moeten het mogelijk maken om in de volgende, derde, fase keuzes te maken waarmee de NOVI richting geeft aan onze leefomgeving richting 2050.

### De scope van dit rapport

Dit rapport gaat over de hierboven genoemde vierde strategische opgave: "Naar een waardevolle leefomgeving". In de Startnota is deze opgave nader geduid aan de hand van 4 dilemma's:

- Hebben we te weinig, of willen we te veel van de natuur?
- Landbouw: voedselproductie met randvoorwaarden, of oplossingen voor maatschappelijke behoeften?
- Landschap als uitgangspunt voor, of uitkomst van ontwikkelingen?
- Peilverhoging veenweidegebieden, of op peil houden van de huidige landbouwproductie?

De focus van dit rapport ligt op bovengenoemde dilemma's, waarbij het laatste dilemma gezien kan worden als een casus waarin de andere dilemma's samenkomen. Aan de hand van de vier dilemma's worden doelen geformuleerd, met daarbij de mogelijke beleidsopties, Maatregelen en effecten. Daarmee zou de centrale vraag achter deze verdiepingsopgave als volgt kunnen worden samengevat:

**"In welk Nederland willen wij leven, en hoe krijgen we dit richting 2050 gerealiseerd?"**

Doordat dit rapport de focus legt op de vier dilemma's uit de Startnota, komt een aantal onderwerpen minder uitgebreid of helemaal niet aan de orde. Zo lopen separaat een aantal verkenningen om te komen tot gebiedsagenda's voor de grote wateren. Die verkenningen kennen een eigen pad richting NOVI, waardoor de grote wateren buiten de scope van dit rapport vallen. Om vergelijkbare redenen gaat het in dit rapport niet over de diepe ondergrond, het luchtruim en slechts zijdelings over het stedelijk gebied. Omdat die onderwerpen vanzelfsprekend wel tot het domein van de waardevolle leefomgeving behoren, biedt dit rapport in Hoofdstuk 2 een ambitie die als benadering ten grondslag zou moeten liggen aan Omgevingsbeleid in algemene zin.



---

## 1.2. Werkwijze

Dit rapport is opgesteld met input van een interdepartementale verdiepingsgroep, voorgezeten door de directeur Natuur en Biodiversiteit van het Ministerie van EZ en de directeur Erfgoed van het ministerie van OCW. Vanuit de NOVI-directie van het ministerie van IenM was een secretaris ingesteld en was bureau Wing ingehuurd voor het organiseren en begeleiden van het proces, de inhoudelijke ondersteuning daarvan en het opstellen van deze rapportage. Voor extra inhoudelijke ondersteuning is gebruik gemaakt van kennis van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) en het College van Rijksadviseurs (CRa).

In het proces van totstandkoming van dit rapport vanaf mei 2017 is de verdiepingsgroep vier keer een dag bijeen geweest om de opgaven en mogelijke beleidsopties te verkennen en de effecten van de daarin voorgestelde maatregelen te bespreken. Ook vond regelmatig tussentijdse afstemming plaats met de twee voorzitters/directeuren en werd wekelijks overlegd met vertegenwoordigers van de NOVI-directie van IenM en met de secretarissen en projectleiders van de andere drie verdiepingsgroepen ('Naar een duurzame en concurrerende economie', 'Naar een klimaatbestendige en klimaat-neutrale samenleving' en 'Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving').

Gedurende dit traject interviewden we diverse externe kennishouders en maatschappelijke partners. Zoveel als mogelijk werd samengewerkt met andere lopende processen zoals de transitiepaden energie, de transitie agenda's circulaire economie en de voedselagenda. In dat kader werden ook een aantal relevante bijeenkomsten bijgewoond, waaronder de bijeenkomsten van het rijksparticipatieplatform Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM) van 15 juni en 12 oktober. De resultaten van deze interviews en bijeenkomsten zijn waar mogelijk als input gebruikt voor dit rapport.

---

## 1.3. Leeswijzer

Dit verdiepingrapport is opgedeeld in drie inhoudelijke onderdelen:

1. **Een verkenning van de opgave** (hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**)
  - We definiëren de wijze waarop we een waardevolle leefomgeving willen karakteriseren.
  - Voor een goed begrip van omgevingskwaliteit, geven we een overzicht van de natuurlijke en culturele processen die Nederland gevormd hebben.
  - Tot slot noemen we de planningstraditie als belangrijke drager onder het bewaken en realiseren van omgevingskwaliteit.
2. **Een beschrijving van beleidsopties** (hoofdstuk 3)
  - In een inleidende paragraaf beschrijven we de uitgangspunten die wij hanteerden bij het formuleren van de beleidsopties.
  - Vervolgens worden de beleidsopties in vier achtereenvolgende paragrafen gepresenteerd, met steeds een beschrijving van de urgentie, de te realiseren beleidsdoelen, de maatregelen en de te verwachten effecten.
3. **Een synthese** (hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**)
  - Hoe is de samenhang tussen de gepresenteerde beleidsopties en hoe verhouden die zich tot beleidsdoelen die volgen uit de andere drie verdiepingstrajecten?
  - Welke vormen van sturing en samenwerking dienen zich aan en hoe is het gesteld met de politiek-maatschappelijke haalbaarheid?



## 2. Verkenning van de opgave

### 2.1. Een waardevolle leefomgeving

De waardevolle leefomgeving wordt in de Startnota van de NOVI omschreven met:

“De onbebouwde, natuurlijke omgeving, zowel boven- als ondergronds, (die) waarde (heeft) voor allerlei maatschappelijke behoeften. Het gaat om directe en zichtbare bijdragen als voedsel, grondstoffen en voldoende en schoon water, recreatie, beleving en identiteit. Het gaat ook om meer voorwaardenseppende diensten als reiniging van bodem, water en lucht, bescherming tegen wateroverlast, erosie en plagen en instandhouding van natuurlijke kringlopen. De behoefte aan een schonere en veiliger leefomgeving groeit, om de andere strategische opgaven veroorzaakt door bevolkingsgroei, klimaatverandering en uitputting van grondstoffen succesvol te kunnen aanpakken.”

De Startnota vraagt niet alleen aandacht voor een betere balans tussen economische groei en de belasting van de leefomgeving, maar ook voor principes als voorzorg, de vervuiler betaalt en het voorkomen van afwenteling naar elders en toekomstige generaties. Ook wordt aandacht gevraagd voor verduurzaming, klimaatadaptatie, energietransitie en het streven dat ecosysteemdiensten in 2020 een plek hebben in het economisch verkeer en onderdeel zijn van besluitvorming door overheid en bedrijfsleven.

De Startnota refereert tevens aan internationale afspraken zoals de Sustainable Development Goals (SDG's, zie figuur 1) van de Verenigde Naties, die zowel door Nederland als door de EU zijn omarmd.



Figuur 1



De SDG's laten duidelijk zien dat leefomgeving niet ophoudt bij de grenzen van Nederland, maar dat er samenhang is met en verantwoordelijkheid voor leefomgeving elders. Een waardevolle leefomgeving is derhalve meeromvattend dan alleen duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>. De behoefte aan een mooie, gezonde en veilige leefomgeving groeit niet alleen, maar is een randvoorwaarde voor welvaart en welzijn in Nederland, nu en in de toekomst.

Het verdiepingsthema 'Naar een waardevolle leefomgeving' gaat over de ambitie om samen te werken aan een waardevolle leefomgeving. Een waardevolle leefomgeving betekent dat gebouwen, woonbuurten, parken, werkgebieden, infrastructuur, landschappen, kust en zee, steden en dorpen worden gewaardeerd. We verruimen dus nadrukkelijk de afbakening 'onbebouwde, natuurlijk omgeving' uit de Startnota.

Een waardevolle leefomgeving past in de Nederlandse traditie waarin het landschap is bepaald door menselijk ingrijpen. In paragraaf 2.2 geven we een overzicht van de natuurlijke en culturele processen die onze leefomgeving eeuwenlang hebben vormgegeven. Paragraaf 2.3 gaat in op de planningstraditie en het begrip omgevingskwaliteit.



Figuur 2  
Nederland gezien vanaf de Noordzee: aan de rand van de Noord-Europese Laagvlakte, in de delta van Rijn, Maas en Schelde

---

<sup>1</sup> In de Interdepartementale Verdiepingsgroep werd duurzaamheid gedefinieerd als volhoudbaar, in zichzelf weerbaar en niet afwentelend.





## 2.2. Natuurlijke en culturele processen

### De factor tijd in omgevingskwaliteit

Omgevingskwaliteit op een bepaalde plek of in een bepaald gebied is daar niet zomaar aanwezig. De waarden die de omgevingskwaliteit vertegenwoordigen hebben een ontstaansgeschiedenis. De factor tijd is dan ook essentieel voor het begrijpen van de omgevingskwaliteit in Nederland. In de ontstaansgeschiedenis van Nederland hebben zowel natuurlijke als menselijke (culturele) processen een rol gespeeld. Hieronder wordt de ontstaansgeschiedenis van Nederland verder toegelicht.

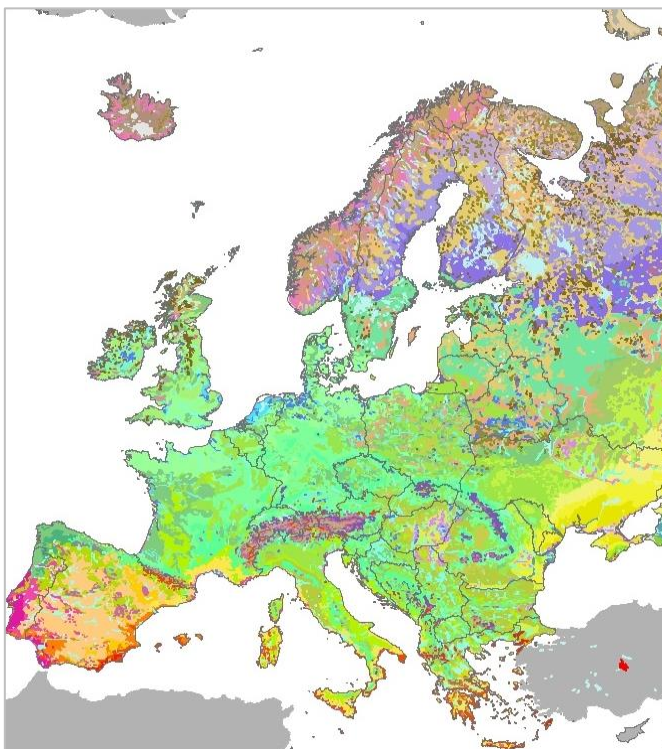
### De fysieke oorsprong van Nederland

Nederland ligt in de Atlantische klimaatzone (zie figuur 3), een langgerekt gebied aan de Noordzee dat zich uitstrekt van het zuiden van Noorwegen tot het noorden van Portugal, gekenmerkt door koele zomers en relatief warme winters. In deze klimaatzone onderscheidt Nederland zich van z'n burens door zijn unieke positie aan de rand van de Noord-Europese laagvlakte, waar in de laatste IJstijd dikke pakketten zand en Löss zijn afgezet en waar (takken van) de Rijn, Maas, Schelde en Eems vervolgens rivierwater en sediment overheen afvoerden tegen een geleidelijk stijgend zeeniveau. Wat eerst een heuvel landschap was, verdronk en werd de Doggersbank.

Rond 6.000 jaar geleden werd de huidige stand van de zeespiegel bereikt. Op de grens van zee en land hadden zich inmiddels strandwallen, duinen en waddegebieden gevormd. Achter de beschermende wal die zo ontstond, ontwikkelden zich na enige tijd grote veengebieden. In de duinen ontwikkelden zich pioniersvegetaties, natuurlijke graslanden, heiden en loofbossen. Op de zandgronden ontstonden linde-eikenwouden. De dynamische zoet- en brakwater gebieden kenmerkten zich door kweldervegetaties, wadden en riet- en biezenorzen. Langs de grote rivieren en in de beekdalen ontwikkelden zich rietlanden, zeggenvegetaties en

Elzenbroeken. Een aparte vermelding verdient Zuid-Limburg, een gebied van plateaus en daarin ingesneden dalen dat de voet vormt van oude afgesletten bergmassieven. Strikt genomen maakt het geen deel uit van Atlantisch Europa maar van Midden-Europa. Het is het enige gebied in ons land (samen met een klein stukje in de Achterhoek en Twente) waar versteende geologische afzettingen voorkomen in de vorm van kalkafzettingen met bijbehorende begroeiingen.

Kenmerkend voor dit natuurlijke landschap zijn de talrijke gradiënten tussen hoog en laag, zoet en zout en droog en nat. In dit decor, gebruik makend van diezelfde gradiënten, vestigde zich de mens, die uiteindelijk een onuitwisbaar stempel op z'n omgeving zou zetten (zie figuur 4).



Figuur 3: Map of the Natural Vegetation of Europe (Bohn et al., 2000-2004)



Figuur 4:  
landschappelijke constitutie

### Het gemaakte landschap

Aan het eind van de Middeleeuwen waren vrijwel alle oorspronkelijke natuurlandschappen omgevormd tot cultuurlandschappen. Sindsdien kent Nederland, buiten misschien enkele gebieden op zee, geen oernatuur meer. Omgevingskwaliteit wordt vanaf dan steeds deels bepaald door menselijk handelen. Drijvende kracht hierachter is de noodzaak van (water)veiligheid, voedsel- en energievoorziening die leidt tot gezamenlijke planning, ordening en landinrichting. In combinatie met creativiteit en regionale voorkeuren, heeft dit geleid tot een enorme ruimtelijke variatie. Een complexe verhouding tussen orde en variatie, die gezien wordt als de kern van waarom de Nederlandse landschappen aantrekkelijk worden gevonden.

Die lange geschiedenis van menselijk ingrijpen in de leefomgeving kan geduid worden aan de hand van vier karakteristieken die het aanzien van Nederland bepalen<sup>2</sup>:

1. de overal aanwezige getuigen van het bedwingen en benutten van het water (Waterland),
2. de grote dichtheid aan sterke, van elkaar onderscheiden, relatief kleine steden (Stedenland),
3. de zeer intensief in gebruik genomen cultuur- en nieuwe natuurlandschappen (Kavelland),
4. de sporen van vrije handel en politieke, religieuze en burgerlijke autonomie (Vrij land).

<sup>2</sup> Ministerie van OCW, 2015: 'Kiezen voor Karakter - Visie Erfgoed en Ruimte'





De opgave van de waardevolle leefomgeving is om de nieuwe uitdagingen van de 21<sup>e</sup> eeuw aan te gaan met het bewustzijn over en de inspiratie vanuit de historisch gegroeide karakteristieken. We zoeken creatieve en intelligente oplossingen op het gebied van klimaatadaptatie, energietransitie, voedselvoorziening en doorgaande verstedelijking in aantrekkelijke en gezonde vestigingsmilieus. Oplossingen die zich verhouden tot huidige waarden en die regionale verschillen benutten. We staan daar sterk in vanwege een sterke traditie van planning en ontwerp.

---

### 2.3. De planningstraditie

De intensiteit van het ruimtegebruik in Nederland is hoog. Maar mede dankzij onze planningstraditie hebben we op elk schaalniveau (wijk, stad, regio, land) een aantrekkelijke afwisseling kunnen behouden tussen stad en land; een verstedelijkte delta met een hoge kwaliteit van leven door de aanwezigheid van groene en blauwe structuren. Aan de basis van die continue verbouwing van Nederland staat een uniek samenwerkingsmodel van overheden, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties, dat de verschillende belangen weet te verbinden tot innovatieve nieuwe oplossingen: het erfgoed van morgen. Een waardevolle leefomgeving is niet alleen de fysieke manifestatie van gebouwen, openbare ruimten, steden, natuurgebieden of landschappen, het is ook en vooral de betekenis die mensen die er wonen en werken aan toedichten en die hen daadwerkelijk verbindt met hun dagelijkse leefomgeving.

#### Omgevingskwaliteit

Een 'goede omgevingskwaliteit' is één van de doelstellingen van de Omgevingswet<sup>3</sup>. Maar wat is 'omgevingskwaliteit'? En wie is daar verantwoordelijk voor?

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) is het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' gedefinieerd vanuit het denkwerk van de Romeinse architect Vitruvius, die aan het begin van onze jaartelling sprak over "integrale kwaliteit". Vitruvius omschreef "kwaliteit" als een samenhangend geheel waarbij belevingswaarde, gebruikswaarde en toekomstwaarde in balans zijn.

De omslag van 'ruimtelijke kwaliteit' naar 'omgevingskwaliteit' in de Omgevingswet is meer dan een woordenspel. De nieuwe wet, en in samenhang daarmee de Nationale Omgevingsvisie, biedt kansen om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving structureel te verankeren in het optreden van de overheid, in het bijzonder in relatie tot het handelen van het Rijk. Dat begint bij een goed begrip van wat omgevingskwaliteit behelst en hoe die kan ontstaan.<sup>4</sup>

Omgevingskwaliteit gaat over de integratie van doelstellingen. Omgevingskwaliteit betekent een balans tussen ruimtelijke belevingskwaliteit, economische concurrentiekracht en leefbaarheid, waarbij in leefbaarheid de milieu-, gezondheid- en veiligheidsdoelstellingen zijn verdisconteerd. Een waardevolle leefomgeving zal nooit het resultaat zijn van regels alleen. Regels zijn er vooral om grenzen aan te geven.

---

<sup>3</sup> Uit de Omgevingswet (Artikel 1.3 - Maatschappelijke doelen van de wet):

"Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften."

<sup>4</sup> <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/brieven/2015/06/17/waard-of-niet-essay-over-omgevingskwaliteit>



Kwaliteit daarentegen ontstaat in de harten van mensen en wordt werkelijkheid als visie, vakmanschap en daadkracht elkaar ontmoeten<sup>5</sup>. Op lokaal, regionaal, provinciaal én nationaal niveau moeten afspraken gemaakt worden hoe we door afstemming en samenwerking de omgevingskwaliteit kunnen optimaliseren.

Afspraken op lokale en regionale of provinciale schaal zullen het meest direct doorwerken in de beleefbare kwaliteit. Het Rijk doet in een Nationale Omgevingsvisie in het algemeen geen uitspraken over concrete waarden in concrete gebieden. De Rijkvisie richt zich op waarden van nationaal belang, op afwegingen die het provinciale schaalniveau overstijgen. Daarvoor is een visie nodig die inspireert vanuit het unieke karakter van onze intensief gebruikte Delta en vanuit de planningscultuur die helpt om bij alle dynamiek die plaatsvindt in de leefomgeving, kwaliteiten te behouden en nieuwe toe te voegen. Die inspiratie is nodig bij de eigen rijksopgaven zoals de weginfrastructuur en tal van waterveiligheidswerken, of het beheer van Rijksvastgoed en de grote wateren. Daarmee stelt het Rijk een voorbeeld. Vanuit de systeemverantwoordelijkheid voor Omgevingskwaliteit is het daarnaast van belang om andere overheden en maatschappelijke partners handvatten te bieden hoe bij te dragen aan die kwaliteit bij de grote urgentie transformatieopgaven van deze tijd. Dat kan door kennisontwikkeling, informatievoorziening, voorbeeldprojecten en hulpmiddelen om 'het goede gesprek' te voeren dat altijd aan de basis ligt van zorgvuldige begeleiding naar omgevingskwaliteit.

### Hulpmiddelen voor ontwikkelen met kwaliteit

In discussies over omgevingskwaliteit hebben we het niet zozeer over de kwaliteit van losstaande objecten, zoals gebouwen, infrastructuur of landschapselementen, maar vooral over de relatie tussen objecten en samenhang in gebruik. Werken aan omgevingskwaliteit betekent het afwegen van vaak concurrerende nieuwe ruimteclaims in relatie tot elkaar en tot het bestaande. Daarvoor is een proces van integraal ontwerpen en afwegen nodig die samenwerking vereist op meerdere schaalniveaus en tussen partijen en expertises (overheden, deskundigen en betrokkenen).

Dit afwegen is geen te objectiveren activiteit. Ook als we te maken met vastgestelde normen ten aanzien van bijvoorbeeld emissies of geluid<sup>6</sup>, dan nog is het merendeel van de ingrediënten in het proces kwalitatief van aard. Daarom vindt dit plaats in een dialoog waar ongelijksoortige waarden en belangen met elkaar moeten worden besproken en gewaardeerd. Voor het afwegen kan gebruik gemaakt worden van hulpmiddelen.

Zo is met het oog op de beoordeling van omgevingseffecten voortkomend uit omgevingsvisies en -plannen het Rad van de Leefomgeving in ontwikkeling. Dit Rad geeft een opsomming van kwaliteiten die bij de beoordeling moeten worden meegenomen, zoals milieu, wonen, welzijn, landschap, natuur, economische vitaliteit, enzovoorts. Het zal naar alle waarschijnlijkheid worden toegepast bij de PlanMER voor de NOVI. Verdiepingsgroep 4 heeft met dit instrument 'geoefend' bij het benoemen van mogelijke effecten bij de beleidsopties (zie hoofdstuk 3).

Een hulpmiddel dat zijn nut al langer heeft bewezen is de zogenaamde matrix Ruimtelijke Kwaliteit. Dit instrument is gebaseerd op het onderzoek 'Kwaliteit in meervoud; conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik'<sup>7</sup> en in de jaren daarna tot een praktijkinstrument

---

<sup>5</sup> Pleidooi voor een waardevolle leefomgeving, Mooiwaarts, 2012. <http://www.mooiwaarts.nl/pleidooi/>

<sup>6</sup> De Omgevingswet (artikel 2.9.) beschrijft dergelijke meetbare waarden. Hiervoor wordt de (enigszins verwarrende term) 'omgevingswaarde' geïntroduceerd. "Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan: de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen."

<sup>7</sup> Hooimeijer, P.; Kroon, H.J.J.; Luttk, J, 2001



ontwikkeld door de Werkgroep Ruimtelijke Kwaliteit die werd ondersteund door kennisprogramma Habiforum<sup>8</sup>. Aangezien het begrip ruimtelijke kwaliteit hierin in de volle breedte van de leefomgeving is benaderd, is het met recht ook te benoemen als Omgevingskwaliteiten matrix.

Dit instrument kan worden gebruikt voor analyse, communicatie, weging en beoordeling in een ontwerpende dialoog, waarin zowel objectieve als subjectieve oordelen in samenhang met elkaar worden afgewogen. De drie rijen van de matrix vertegenwoordigen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, verticaal staan vier universele belangen die binnen afweging in balans moeten komen: economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit. Door in planontwikkeling met de betrokken partijen systematisch, in meerdere rondes in het planproces, invulling te geven aan de relevante aspecten, worden kwalitatieve oordelen concreet gemaakt. Dit helpt om op een integrerende manier tot ruimtelijke visies te komen en ondersteunt een zorgvuldig besluitvormingsproces.

Tabel 1 De omgevingskwaliteiten matrix, gevuld met voorbeeldtermen

	<b>Economische doelmatigheid</b>	<b>Sociale rechtvaardigheid</b>	<b>Ecologische duurzaamheid</b>	<b>Culturele identiteit</b>
<b>Gebruiks-waarde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Efficiënt gebruik van ruimte</li><li>- Functies op goede plek</li><li>- Bereikbaarheid</li><li>- Veiligheid</li><li>- Dubbel gebruik in ruimte of tijd</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Eerlijke verdeling</li><li>- Veiligheid</li><li>- Keuzemogelijkheden</li><li>- Ontspanning en inspanning</li><li>- Toegankelijk voor iedereen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Schoon</li><li>- Veilig in gebruik</li><li>- Ruimte voor plant en dier</li><li>- Water, bodem, lucht: goed en in balans</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Praktische schoonheid</li><li>- Ruimte voor cultuur, educatie</li><li>- Ontmoeting van culturen</li></ul>
<b>Belevings-waarde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Uitstraling van plekken en gebouwen</li><li>- Imago</li><li>- Aantrekkingskracht</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Veilig gevoel</li><li>- Ontmoeten</li><li>- Gelijkwaardigheid</li><li>- Verbonden voelen met gebied</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rust en ruimte</li><li>- Genieten van natuur</li><li>- Gezonde omgeving</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Genieten van mooie gebouwen, plekken en landschappen</li><li>- Reis door de tijd</li><li>- Afwisseling</li><li>- Contrastrijke omgeving</li></ul>
<b>Toekomst-waarde</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Flexibel gebruik, adaptiviteit</li><li>- Zekerheid op lange termijn</li><li>- Waardevast</li><li>- Innovatie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Iedereen aan boord, nu en straks</li><li>- Veiligheid benutting diepe ondergrond</li><li>- Gezond en vitaal</li><li>- Draagvlak voor verandering</li><li>- Samen verantwoordelijk</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Ecologische voorraden</li><li>- Borging kwaliteiten ondergrond</li><li>- Stabiele ecosystemen</li><li>- Kringlopen</li><li>- Voorkomen afwenteling naar later en elders</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Identiteit en continuïteit</li><li>- Culturele vernieuwing</li><li>- Oud en nieuw samen op</li></ul>

<sup>8</sup> Als praktijkmethode beschreven in: Dauvellier, De Jonge, Puylaert: Praktijkgericht onderzoek in de ruimtelijke planvorming, Hoofdstuk 10; Wim Simons (redactie), 2014; zie <http://www.dauvellier.nl/uploads/H10.pdf>



## De lagenbenadering

Een hulpmiddel dat bij het onderwerp Waardevolle Leefomgeving niet kan ontbreken is de Lagenbenadering.

Deze stond als principe, met de belofte om te gaan functioneren als procesvereiste voor basiskwaliteit, prominent in de Nota Ruimte (2004). Het paste echter minder goed in de pragmatiek van de SVIR (2012), maar wordt nog steeds veel toegepast door professionals als praktijkinstrument.

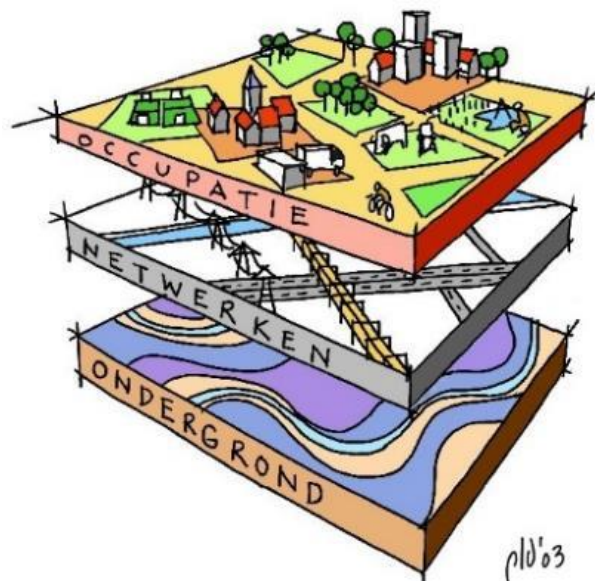
De ondergrond is het samenhangende en levende systeem van water en bodem(leven). De bodem herbergt een historisch archief en 'draagt' de landschappelijke identiteit. Processen in de ondergrond maken deel uit van kringlopen (water, energie, stoffen) op een lokale, regionale, nationale en soms zelfs mondiale schaal.

De netwerken bestaan uit fysieke infrastructuur die verkeers- en vervoersstromen kanaliseert en uit onzichtbare verbindingen zoals die voor informatie en communicatie (ICT) en de vlieg- en vaarroutes. Ze vormen met hun knooppunten de dragers van 'stedelijke netwerken'.

Met de occupatielaag worden de ruimtegebruikspatronen aangegeven die voortkomen uit het menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken.

Van de drie lagen uit de lagenbenadering (ondergrond, netwerken en occupatie) is er niet één het belangrijkste voor de kwaliteit van de leefomgeving: elke laag heeft haar specifieke bijdrage aan die ontwikkeling. Tegelijkertijd ligt ook in de lagenbenadering besloten dat vooral een onderliggende laag condities stelt aan een bovenliggende.

Omdat de ondergrond, met de kenmerkende trage processen, belangrijke condities biedt aan een waardevolle leefomgeving, is borging van de kwaliteiten en veiligheid van de (diepe en ondiepe) ondergrond van groot belang. De pijnlijke gevolgen van de Groninger gaswinning illustreert dit punt indringend. Vanwege de onomkeerbaarheid van ingrepen, langetermijneffecten, en vermijden van afwenteling heeft het Rijk een bijzondere verantwoordelijkheid in de zorg voor de ondergrond en het bevorderen dat de Lagenbenadering tot het standaardrepertoire van omgevingsplanning behoort.



Figuur 5:1  
Schematische representatie van de lagenbenadering



### Tot slot

De veelomvattende term 'Waardevolle leefomgeving' is in de Startnota NOVI beperkt tot vier opgaven Natuur, Landbouw, Landschap, Veenweide. Wij hebben in deze verdiepingsfase de vier deelopgaven uitgewerkt conform de Startnota. Daarbij zij opgemerkt dat de vier deelopgaven zeer ongelijksoortig zijn. Natuur en Landbouw kunnen worden beschouwd als grote grondgebruikers, ze beslaan ongeveer 80% van het landoppervlak. Landschap is een zichtbare uitdrukking van dit grondgebruik. In het Veenweidegebied komt het geheel, als ware het een casus, samen. Maar deze vier opgaven samen vormen geenszins de totale scope van een waardevolle leefomgeving.

Met dit hoofdstuk willen we benadrukken dat het streven naar een Waardevolle Leefomgeving niet kan worden opgevat als een geïsoleerd streven, of is voorbehouden aan bepaalde landschappen of omgevingen. De ambitie van een Waardevolle Leefomgeving vormt het kompas voor elke vorm van omgevingsbeleid, ongeacht inhoudelijke opgave of ruimtelijke afbakening. Het is een benaderingswijze, een manier van weloverwogen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en betrokken en professioneel begeleiden van veranderingen in onze leefomgeving, op ieder schaalniveau.

Een waardevolle leefomgeving is de kernopgave van het omgevingsbeleid. Deze benaderingswijze verdient het om in de Nationale Omgevingsvisie als centraal principe gepositioneerd te worden en door middel van proces vereisten te worden geborgd.



## 3. Beleidsopties

### 3.1. Inleiding

#### Ruimtelijke scheiding of ruimtelijke integratie?

In grote lijnen kenmerkt het bestaande omgevingsbeleid (de opgebouwde benaderingen in ruimtelijk, natuur, milieu, water- en erfgoedbeleid) zich door het scheiden van ruimtelijke functies. Daardoor zijn scherpe overgangen ontstaan die tegenstellingen oproepen. Dit is ook zichtbaar in de vier dilemma's uit de Startnota van de NOVI, (zie paragraaf 1.1).

Scheiding van functies schept duidelijkheid en de mogelijkheid voor partijen om in de hun 'toegekende ruimte' vanuit hun primaire belang te opereren. Scheiding van functies beperkt de hinder tussen bijvoorbeeld landbouw en natuur, wonen en industrie. De aard van het ruimtegebruik is in de afgelopen tijd echter aanzienlijk veranderd. Denk aan de afgenomen grondgebondenheid van de landbouw, afnemend aantal boeren met als gevolg toename van andere functies in het landelijk gebied, de toegenomen doorsnijding van ruimte door infrastructuur, sterke verdichting en uitbreiding van steden en verhard oppervlakte. Het ruimtegebruik, de occupatielaag, komt daarmee steeds meer op gespannen voet te staan met tal van voorwaardenscheppende functies van de ondergrond (bodem en watersysteem). Het heeft ertoe geleid dat de natuurlijke overgangen waaraan het Nederlandse landschap in aanleg zo rijk was (zie paragraaf 2.2), steeds meer onder druk is komen te staan en smaller werden. Ze hebben een deel van hun vermogen om extreme omstandigheden op te vangen verloren, wat zich onder meer uit in een achteruitgang van biodiversiteit en bodemvruchtbaarheid, versnipperd landschap en een op termijn niet meer handhaafbaar en betaalbaar watersysteem in Laag-Nederland.

Kijkend naar de ruimtevragen die op ons afkomen voor klimaatadaptatie, hernieuwbare energie en stedelijke functies is een kernvraag of, waar en hoelang deze historisch gegroeide scheidingsbenadering en de ruimtelijke legenda van hoofdcategorieën als landbouw, natuur, woon- en werkgebieden houdbaar zal blijken. Waar de industriële technologie ons in de vorige eeuw tot functiescheiding noopte en ruimtelijke schaalvergroting tot gevolg had, biedt (informatie- en communicatie)technologie steeds meer mogelijkheden voor schaalverkleining en functiemenging. Dit kan een nieuwe, meer multifunctionele 'legenda' opleveren met meer flexibiliteit, adaptiviteit en meervoudige doelen op hetzelfde oppervlak. Het biedt ook het perspectief om het grondgebruik beter aan te sluiten op de kenmerken van de ondergrond, de gradiënten die ons Delta landschap kenmerken te verbreden en deze rijkdom te benutten. Het draagt een potentie in zich van grotere weerbaarheid en vitaliteit van het ruimtelijk systeem.

#### Optimaliseren of transformeren?

In deze rapportage werken we de vier dilemma's van de Startnota uit naar een samenhangende benadering van telkens twee opties. De eerste bouwt door op het bekende principe van ruimtelijke scheiding en neemt de vertrouwde legenda van landbouw, natuur, stad en land, als uitgangspunt. De andere verkend de potentie van een toenemende ruimtelijke integratie. Een dergelijke integratieve benadering vraagt om meer ingrijpende vernieuwing van het omgevingsbeleid en afscheid van historisch gegroeide paradigma's.

- **Optimaliseren van de huidige functies, ruimtelijke scheiding**  
waarbij met name wordt ingezet op het verminderen van de externe beïnvloeding van aanliggende (kwetsbare) functies en waarbij de spanning als gevolg van contrasten (grensconflicten) zoveel mogelijk wordt beperkt door het zo goed mogelijk gescheiden houden van de functies.





- **Transformeren naar nieuwe vormen van (meervoudig) ruimtegebruik,** waarbij wordt ingespeeld op nieuwe, ruimte vragende maatschappelijke opgaven, waarmee de oorspronkelijke spanning tussen functies wordt omgezet naar mengvormen en waarbij de ondergrond meer leidend wordt en huidige smalle grenszones meer geleidelijk en breder worden.

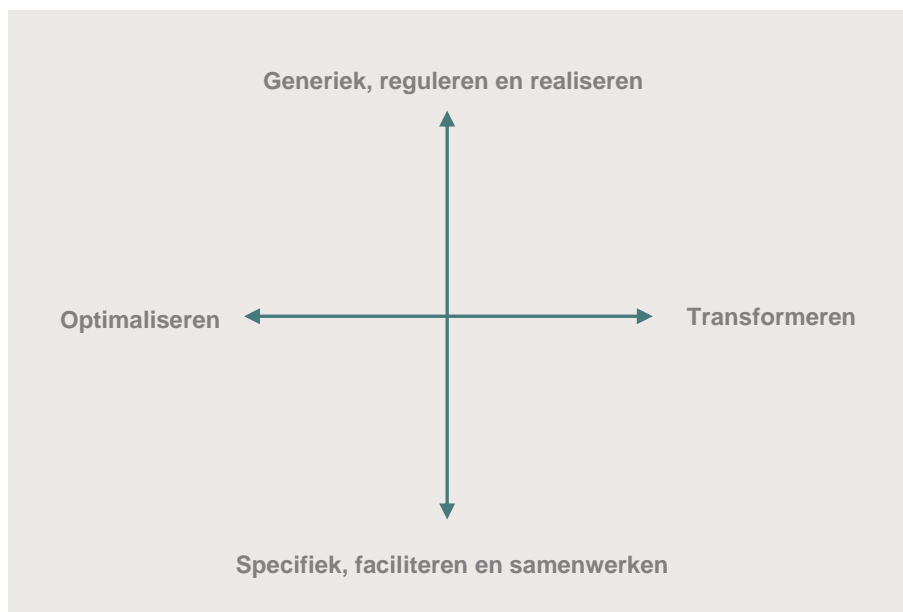


#### Maatregelen rijksoverheid

In de hiernavolgende paragrafen worden deze beleidsopties verder uitgewerkt voor de vier dilemma's uit de Startnota. Vast onderdeel van elke beleidsoptie (zowel in de optimaliserings- als in de transformatievariant) is een indicatie welk type maatregelen het Rijk kan inzetten om de beleidsdoelen te realiseren. Dit is onderverdeeld in twee typen, die aan sluiten bij de overheidsrollen die worden beschreven in het zogenaamde 'NSOB kwadrant' (zie onder andere het essay 'Leren door doen' van NSOB en PBL, 2014):

1. Generiek, reguleren en realiseren (in NSOB model: rechtmatige en presterende overheid).
2. Specifiek, faciliteren en samenwerken (in NSOB model: netwerkende en participerende overheid).

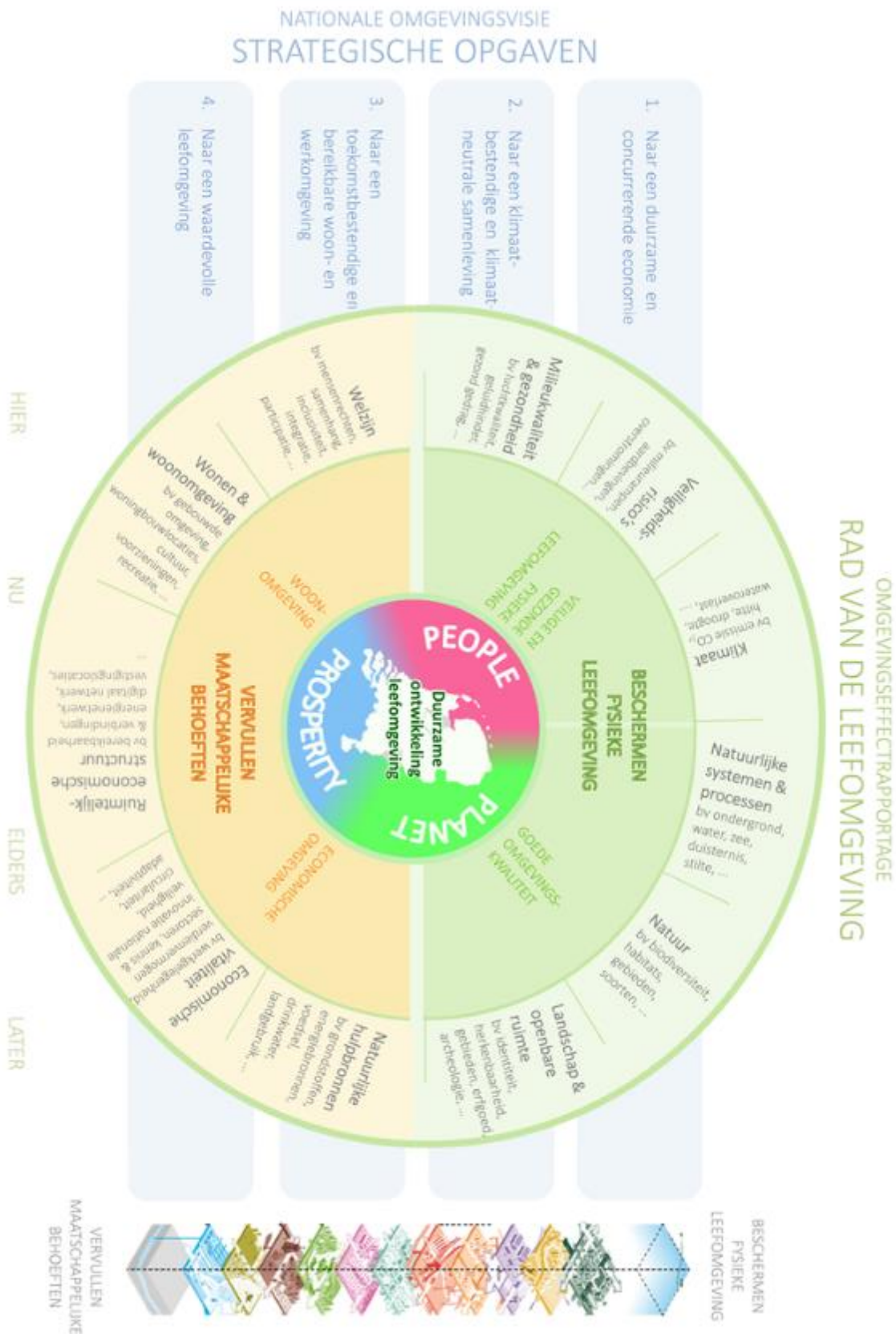
De combinatie van enerzijds de inhoudelijk georiënteerde beleidsopties en de governance georiënteerde accenten in type maatregelen bieden zicht op vier 'hoeken van het speelveld' waarmee het gesprek in het kader van de beleidsontwikkeling NOVI kan worden gevoed. Voor de leesbaarheid hebben we echter de hoofdindeling van de twee inhoudelijke beleidsopties (optimaliseren en transformeren) aangehouden.





## Effectbeoordeling

De opties, met de indicatieve set maatregelen, zijn met de Verdiepingsgroep op hun effecten beoordeeld. Hierbij is het zogenaamde Rad van de Leefomgeving (zie afbeelding) benut als kapstok voor het gesprek. Dit is vervolgens gecondenseerd tot de belangrijkste kansen en risico's per optie.





## 3.2. Natuurlijke omgeving

### Inleiding

Het begrip 'natuurlijke omgeving' zoals wij die in deze verdiepingsopgave hanteren is een modificatie van de oorspronkelijke term 'Natuur' uit de NOVI-Startnota. Natuur is in Nederland heel vaak onlosmakelijk verbonden met cultuur c.q. het cultuurlandschap, daarom wordt hier gekozen voor het begrip natuurlijke omgeving. Daarnaast levert de natuur als natuurlijk kapitaal ook diverse ecosystemendiensten, zoals voor waterberging en drinkwatervoorziening, duurzame energie en recreatie. Er is echter nog zeker geen sprake van het systematisch benutten van dit natuurlijk kapitaal.

### Urgentie

De natuurlijke omgeving staat onder toenemende druk van externe ontwikkelingen. Daarnaast zijn er nieuwe maatschappelijke opgaven (b.v. adaptatie aan klimaat effecten, duurzame energie en landbouw) waarvoor de natuurlijke omgeving steeds meer in beeld komt om deze opgaven te accommoderen. Het gaat om de volgende ontwikkelingen.

- Uitputting van natuur en natuurlijke grondstoffen. Met het huidige gebruik van de natuurlijke omgeving dreigen de voorraden uitgeput te raken. Veel economisch gebruik wordt afgewenteld op natuur en milieu. De ecologische footprint van Nederland is veel te groot en de biodiversiteit is ook internationaal gezien veel te laag. Binnen het concept van agrarisch natuurbeheer en de natuur inclusieve landbouw kunnen natuur en landbouw elkaar helpen. Het natuurlijk kapitaal kan worden benut voor de landbouw (bijvoorbeeld voor bodemherstel, natuurlijke plaagbestrijding e.d.) en de landbouw biedt betere milieu- en watercondities voor de natuur.
- Effecten van klimaatverandering. Er vindt een verschuiving plaats naar meer warmte minnende soorten. Ook neemt de verdroging van de natuurlijke omgeving toe. Een meer natuurlijk beheer kan een antwoord geven op de klimaatproblemen (bijvoorbeeld meer groen tegen hitte stress, waterberging in natuurgebieden bij wateroverlast en watertekort).
- Verderegaande verdichting door verstedelijking, industrie en infrastructuur. Dit kan leiden tot verderegaande versnippering en verarming van natuurgebieden. De natuurlijke omgeving kan hierin een grotere rol gaan spelen door vergroening van de verstedelijking en infrastructuur.

### Biodiversiteit

In het verleden zijn door menselijk gebruik half-natuurlijke landschappen ontstaan met een grote verscheidenheid aan levensgemeenschappen. Sinds de industrialisatie is die verscheidenheid verminderd en nu is slechts 15% van de oorspronkelijke Nederlandse biodiversiteit op land overgebleven (CBS, PBL, Wageningen UR, 2016). Dat dit überhaupt het geval is, is mede te danken aan de vroege opkomst van de natuur- en landschapsbescherming in ons land. Al begin 1900 werden natuurbeschermingsorganisaties opgericht die zich ervoor inspanden dat natuur en landschap als maatschappelijk belang werden gezien.

De biodiversiteit staat onder grote druk. Natuurbescherming voor behoud van biodiversiteit is nog steeds actueel en urgent. Ook Nederland bevat gebieden waar natuurlijke processen aan het werk zijn met bijzondere ecosystemen als gevolg. Een goed voorbeeld daarvan is de Waddenzee. Nederland kent bovendien een hoge verscheidenheid aan natuur en landschap, niet alleen door de sporen van vroegere landschapsactiviteiten maar ook door recente natuurontwikkelingsprogramma's.



### Nationale en internationale regelgeving

Waar in de vorige eeuw de nadruk lag op het beschermen van bepaalde planten en dieren of gebieden met bijzondere natuurwaarden, richt men zich nu steeds meer op de fysieke leefomgeving van plant en dier, als randvoorwaarde om de beoogde soortenrijkdom te kunnen handhaven. Zo ontstond vanaf de jaren zeventig aandacht voor de afname van biodiversiteit in het agrarisch gebied, met als resultaat dat het beheer van een deel van de landbouwgronden meer op het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden werd gericht. In het Natuurbeleidsplan van 1990 werd de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd als middel om natuur en landschap duurzaam te behouden en reeds verloren natuurwaarden te herstellen. Momenteel wordt onder de naam 'Natuurnetwerk Nederland' nog steeds aan dit concept gewerkt. Onder verantwoordelijkheid van de provincies worden bestaande en nieuw aan te leggen Nederlandse natuurgebieden met elkaar verbonden, met als doel hun functioneren robuuster te maken. Op Europees niveau leeft de ambitie om uit dergelijke nationale netwerken uiteindelijk een aaneengesloten Pan-Europees Ecologisch Netwerk (PEEN) te vormen (Website Planbureau voor de Leefomgeving).

Binnen de Europese Unie zijn ook bindende afspraken gemaakt. De Natura 2000 regelgeving heeft als doel om een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden te realiseren waarbinnen geselecteerde plant- en diersoorten zijn beschermd, samen met hun zogenaamde habitattypen. De afspraken zijn vastgelegd in twee afzonderlijke richtlijnen: de uit 1979 daterende Vogelrichtlijn en de uit 1992 daterende Habitatrichtlijn.

Omdat de nationale wetgeving zich moet conformeren aan de Europese richtlijnen, spelen de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen een belangrijke rol bij de invulling van de natuurbescherming in ons land. De Wet Natuurbescherming (vóór 2017 waren dit de Natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Boswet) regelt de gunstige staat van instandhouding van in het wild levende planten- en diersoorten en heeft betrekking op ruim 160 natuurgebieden in ons land. Daar waar het Natura 2000-gebieden betreft, is via een aanwijzingsbesluit vastgelegd welke doelen Nederland voor dat gebied nastreeft. In een beheerplan wordt vervolgens vastgelegd welke maatregelen nodig zijn om die doelen te halen.

Mondiaal houdt de Convention on Biological Diversity (CBD) vinger aan de pols. Eén van de doelen is dat het verlies aan biodiversiteit uiterlijk in 2020 moet stoppen (CBD, 2010).

Een kwantitatief beeld onderstreept de urgentie om aan natuurdoelen te werken: het doelbereik van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) is momenteel ongeveer 55%. Het goede nieuws is dat dit naar verwachting wordt vergroot naar 65% in 2027. Maar voor realisatie van de resterende 35% van de VHR-doelen is een verdergaande verduurzaming van de landbouw nabij natuur nodig, wat op gespannen voet staat met het huidige landbouwproductie-systeem. Het vraagt dus een forse inspanning om te voldoen aan de juridische verplichtingen en de nationale en internationale afspraken die het Rijk en de provincies hebben gemaakt in het Natuurpact<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Bron: Lerende evaluatie van het Natuurpact. WUR/PBL, 2017



## Beleidsdoelen

In het natuurbeleid kunnen twee hoofddoelen worden onderscheiden:

**a) Herstel van de biodiversiteit als intrinsieke waarde van de natuur.**

Hierover zijn internationale doelen over afgesproken in het kader van de CBD en de Europese biodiversiteitsstrategie.

**b) Benutten en beleven van het natuurlijk kapitaal, de waarde die de natuurlijke omgeving heeft voor andere maatschappelijke belangen (ecosysteemdiensten, functiecombinaties e.d.).**

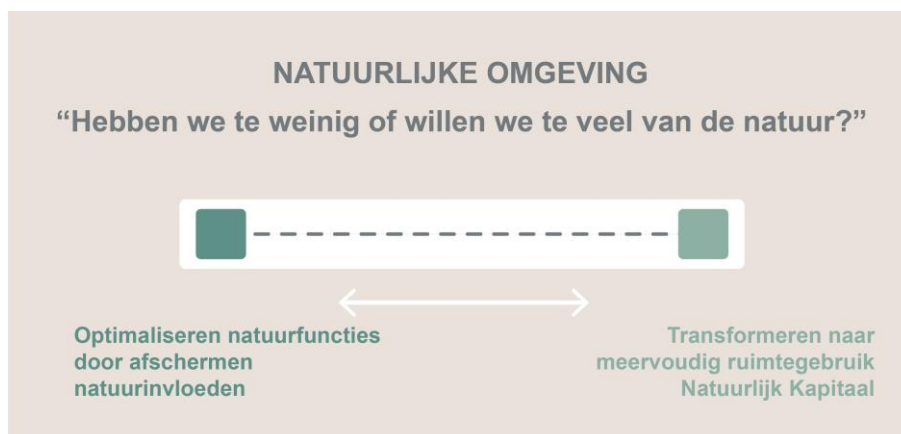
Bij benutting van de natuurlijke omgeving is het belangrijk dat “de gebruikers” voldoende rekening houden met de natuur en niet afwentelen op de natuurlijke omgeving. In CBD-verband is afgesproken dat er uiterlijk in 2020 veerkrachtige ecosystemen en ecosysteemdiensten zijn.

## Dilemma

Realisering van het Nationaal Natuurnetwerk is erop gericht om de natuur voldoende robuust te maken en te houden. Dit draagt bij aan de biodiversiteitsdoelen. Benutting en beleving van natuurlijk kapitaal heeft een veel meer omvattend bereik en kan potentieel conflicterend zijn met herstel van biodiversiteit. In een notendop is dit de achtergrond bij het dilemma dat de Startnota als volgt formuleert:

“Hebben we te weinig of willen we teveel van de natuur?”

De hieronder beschreven beleidsopties kunnen, vanuit een verschillend perspectief, bijdragen aan deze beleidsdoelen.





## BELEIDSOPTIE 1A - Optimaliseren van natuurfuncties door afscherming tegen externe invloeden

Uitgaande van het bestaande scala aan beleidsinstrumenten, wordt het Natuurnetwerk Nederland gerealiseerd, inclusief de vanuit internationale richtlijnen verplichte soorten, habitats en waterkwaliteit. Het robuuster maken en houden van het Natuurnetwerk vraagt aandacht in het licht van klimaatverandering. Dit alles vraagt vooral een inzet op het voldoende beschermen tegen negatieve invloeden van stedelijke functies, industrie, mobiliteit en landbouw, ook door inzet van ruimtelijke middelen. Het t.o.v. natuur gescheiden houden van deze functies, is daarin instrumenteel. Zo'n zonering geeft ook aanleiding om overgangsgebieden te definiëren in de periferie van natuurkernen, waar onder voorwaarden mengvormen van natuur- en andere functies kunnen plaatsvinden die niet strijdig zijn met de natuurkwaliteitsdoelstellingen, en die kunnen bijdragen aan een bufferende werking. Omgekeerd levert natuur in deze overgangszone diensten aan de maatschappij, zoals gezondheid, recreatie, klimaatadaptatie, etc.

### Maatregelen

Hoe zou een optimalisatie van het huidige beleid gericht op herstel van de biodiversiteit er uit kunnen zien? Te denken valt aan de volgende maatregelen waarop verder ingezet kan worden:

#### **Generiek, reguleren, en realiseren**

- Verminderen van externe invloeden op de natuur door hydrologische isolatie van de randen, extensivering van landbouw rond natuurgebieden, en maatregelen om belasting door nitraat en gewasbeschermingsmiddelen nabij natuurgebieden maximaal te beperken. Bijvoorbeeld een verbod op bestrijdingsmiddelen in extensiveringsgebieden rond natuurkernen.
- Vergroten van het natuurareaal en het verbinden van natuurgebieden. Naar verwachting komt er op termijn landbouwgrond vrij door een afname van de grondgebonden landbouw. Dit biedt kans voor natuur. Het Rijk kan daar ook met inzet van rijksgronden aan bijdragen.
- In EU verband bepleiten dat het GLB instrumentarium nadrukkelijker bijdraagt aan verminderen van externe invloeden op de natuur, onder andere door meer impact van de Ecological Focus Area (verhogen van het percentage, nu 5% op bouwland, aanscherping van de invulling gericht op bufferende werking).

#### **Specifiek, faciliteren en samenwerken**

- Provincies ondersteunen om het natuurnetwerk te vergroten, robuust te verbinden en te verfijnen in kleinere vertakkingen in landbouwgebieden, langs infrastructuur, in stedelijke gebieden en in industriegebieden; hierbij meekoppelen met klimaatopgave.
- Andere overheden verzoeken om in hun omgevingsbeleid toe te werken naar extensiveringsgebieden met medegebruik rond natuurgebieden.
- Ondersteunen van beheerorganisaties om te werken aan omvormend beheer in natuurgebieden om de biodiversiteit te verhogen, en aan herstelbeheer (vershraling, verdroging).

### Effecten

#### **Positief, kansen**

- Minder verdroging van de natuur.
- Toename van de biodiversiteit.
- Geen aanpassingen nodig in de nationale en Europese wet- en regelgeving voor natuur.





### **Risico's, negatief**

- Contrasten worden scherper, met meer conflicten langs de randen.
- De relatie tussen natuur en de stad blijft buiten beeld, beperkte bijdrage natuur aan ruimtelijke adaptatie in stedelijke gebieden (o.a. hittestress, wateroverlast).
- Ecologische verwoestijning van landbouwgebieden kan toenemen.
- Beperkte bijdrage van natuur aan andere transitie's.

### **BELEIDSOPTIE 1B - Transformeren naar meervoudig gebruik van Natuurlijk Kapitaal**

Natuurlijk kapitaal richt zich op de benutting (en beleving) van de natuur en herstel van biodiversiteit door het combineren van functies. Voor het omgevingsbeleid is het dan de uitdaging om na te gaan waar de natuur en biodiversiteit zo goed mogelijk benut kan worden in combinatie met andere functies. Zo is bekend dat groenontwikkeling een positief effect heeft op hittestress en het afvangen van fijn stof in steden. Andere functies en waarden waarvoor de natuurlijke omgeving als natuurlijk kapitaal kan worden benut zijn duurzame visserij, landbouw en houtteelt, zuivering van water en lucht, tegengaan van bodemerrosie en zuivering van de bodem, opwekking en opslag van duurzame energie, geluidwering, (water)veiligheid, gezondheid en natuurgerichte recreatie.

Veel van deze functionaliteiten zijn verbonden met de actuele transitie's die we in de leefomgeving moeten accommoderen. Net als de omslag die in de jaren '80 van de vorige eeuw werd gemaakt van natuurbehoud naar (aanvullend) natuurontwikkeling in de samenhangende robuuste structuur, is ook deze optie bij uitstek te kenschetsen als een lange termijn perspectief. Hieraan kan in eerste instantie via experimenten invulling worden gegeven om in de loop van decennia tot staande praktijk uit te groeien.

#### Maatregelen

##### **Generiek, reguleren, en realiseren**

- Om te bevorderen dat bedrijven, financiële instellingen en overheden bij planvoorbereiding en besluiten adequaat inspelen op de kansen voor benutting van natuurlijk kapitaal is het van groot belang dat standaard deze kansen vooraf verkend worden. Dit kan voor grote ruimtelijke projecten in de MIRT-procedure worden opgenomen.
- Beleidsaanpassingen nodig onder andere gericht op het uitbreiden van natuur- en biodiversiteitsdoelen naar stad en overgangsgebieden, andere toepassing van de PAS, uitbreiding soortenbeschermingsprogramma's.
- Aanpassing en uitbreiding van het stelsel voor agrarisch natuurbeheer naar andere sectoren (GLB++)
- Invoering Natuurlijk Kapitaal Rekening voor Nederland.
- In EU verband bepleiten dat internationale kaders (Natura 2000, VHR) kunnen inspelen op benutting van natuurlijk kapitaal en meebewegen met de klimaatopgave.

##### **Specifiek, faciliteren en samenwerken**

- Faciliteren van transformatieopgaven door te participeren in een (experimenteer)programma's voor meervoudige gebruik van natuurlijk kapitaal in overgangsgebieden naar het natuurnetwerk, in stedelijke regio's en bij meekoppelkansen met klimaatadaptatie en hernieuwbare energieproductie.
- Ondersteunen van kennisontwikkeling gericht op duurzame benutting van natuurlijk kapitaal en de verwaarding daarvan.
- Faciliteren van de implementatie van het Natural Capital Protocol: voor bedrijven is in internationaal verband het Natural Capital Protocol ontwikkeld dat zich richt op benutting van natuurlijk kapitaal. Voor de overheid werkt het CBS hiervoor een Natuurlijke Kapitaal Rekening Nederland uit.



Met VNO-NCW, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), MVO Nederland en IUCN Nederland bereidt EZ een gezamenlijk programma voor om toepassing van deze methoden op te schalen.

### Effecten

#### **Kansen, positief**

- Natuur biedt ruimte om nieuwe maatschappelijke opgaven te accommoderen.
- Grotere maatschappelijke acceptatie en waardering voor natuur vanwege geleverde ecosysteemdiensten.
- Toename bodemvitaliteit en ecologische weerbaarheid landbouwgebieden.
- Nederland als voorbeeld voor Europa met een ontwikkelingsgerichte natuurnetwerkbenadering.
- Versterking van de natuur in de stad en bij infrastructuur, met positief effect op vestigingsklimaat.

#### **Risico's, negatief**

- Noodzaak om nationale en Europese wet- en regelgeving voor natuurbeleid aan te passen.
- Minder zekerheid over behoud en herstel van biodiversiteit en specifieke soorten.
- Opbouw van vertrouwen tussen partijen om natuur zorgvuldig (volhoudbaar) te benutten heeft tijd nodig; risico van conflicten tussen het huidige regime en nieuwe spelers.

---

## **3.3. Landbouw**

### **Inleiding**

Nederland heeft zich op het gebied van de voedselproductie ontwikkeld tot een gidsland in de wereld. Onder andere gedreven door de unieke ligging van Nederland in een vruchtbare delta, de bijzondere mix van stad/platteland, de uitstekende kennisinfrastructuur, inzet van grootschalige, innovatieve cultuurtechnische werken (droogleggingen, ontginningen, ruilverkavelingen) tot aan de meer recente ontwikkeling van precisielandbouw.

De landbouw gebruikt bijna tweederde deel van het grondoppervlak van Nederland. Nederland is het meest vee dichte land van Europa en ver daarbuiten met 12,5 miljoen varkens, 105 miljoen kippen en 4,2 miljoen stuks rundvee (CBS 2016), en daarnaast een zeer intensief agrarisch grondgebruik, met hoge productie per hectare en per vee-eenheid. De landbouw heeft door dit ruimtebeslag, het intensieve grondgebruik en de hoge omvang van productie een grote impact op ecosystemen en op andere functies van de leefomgeving zoals wonen, recreatie, watervoorziening, of beleving van het landschap.

In de ontwikkeling van de agrarische sector is de oorspronkelijk bodem- of grondgebondenheid afgenomen. Door technologische innovaties zijn we steeds beter in staat om 'anywhere' optimale teeltcondities te scheppen, in gebouwen en kassen, op substraat en met input van kunstmest en veevoer vanuit andere werelddelen. Dit laatste zorgt ervoor dat de impact op de leefomgeving verder reikt dan Nederland.



## Urgentie

### Milieudruk en omgevingseffecten

De in 2016 verschenen Balans voor de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat de landbouw weliswaar efficiënt produceert, met een lage voetafdruk per eenheid product, maar door de omvang tegen zijn grenzen aanloopt en een onverminderd hoge milieudruk per hectare veroorzaakt. De Tussenbalans van de Leefomgeving 2017 (PBL 2017) bevestigt dit nogmaals.

Zo draagt de land- en tuinbouw bij aan het versterkt broeikaseffect waarbij vooral de emissie van methaan uit koeien een belangrijke rol speelt. Dierlijke mest en kunstmest leveren een belangrijke bijdrage aan de verzuring en veresting van bodem en water. Dierlijke mest is bovendien een bron van geurhinder. Daarnaast draagt de landbouw bij aan de verdrogings- en bodemdalingsproblematiek. Door ruilverkaveling en schaalvergroting zijn de afgelopen decennia veel landschapselementen verloren gegaan, terwijl de intensieve teeltmethoden leiden tot afname van de biodiversiteit en afname van de bodemvitaliteit. Tot slot zijn er vanuit de veehouderij effecten op de gezondheid van de mens als gevolg van fijnstof en zoönose, en zijn er issues m.b.t. dierwelzijn.

### Economische kwetsbaarheid

Deze ontwikkelingen zijn ook een bedreiging in economische zin. Steeds meer boeren realiseren zich dat hun topprestaties mede tot stand komen door de bodem uit te putten. Die afwenteling in de tijd plaatst onze landbouwprestatie in een ander perspectief. Boeren maken zich hierbij niet alleen zorgen over het milieu, bodemleven, biodiversiteit, maar ook over hun verdienmodel of dat van hun opvolgers. topprestaties alleen zijn. Grond is het belangrijkste en duurste productiemiddel voor de grondgebonden teelten en is alleen vol te houden op het fundament van een vruchtbare bodem met een gezonde structuur. De hoge grondprijzen bevorderen een verdergaande intensivering van de bouwplannen en maximalisering van de landbouwproductie waardoor de bodemkwaliteit onder druk staat. Grote uitdaging is om binnen de totale keten een verdienmodel voor gezond en duurzaam voedsel te creëren op basis van duurzaam bodembeheer met een evenwichtige verdeling van marges en risico's.

De effecten van primaire landbouw op de leefomgeving kunnen we niet los zien van het voedselsysteem: het hele systeem van primaire productie tot en met consumptie. De laatste decennia zijn we toegegroeid naar een situatie waarbij we meer produceren voor de wereldmarkt dan voor eigen consumptie. Het economische speelveld is hiermee verplaatst van lokaal-regionaal naar internationaal; we concurreren in een competitieve internationale markt. Voor de boer zijn de marges gering en is de afhankelijkheid van afnemers groot. De consument verwacht dat het systeem voldoende, veilig voedsel van hoge kwaliteit levert tegen een lage prijs, en is zich weinig bewust van de positie van de boer en van de impact van dagelijkse voedselkeuzen op de leefomgeving, dierwelzijn en gezondheid. Deze impact noodzaakt wel tot investeringen in bijvoorbeeld milieumaatregelen, die ook terugverdiend moeten worden. Dit leidt tot een drive om meer te produceren, vaak gericht op export, en tot schaalvergroting per bedrijf. De inkomens van veel boeren staan daardoor onder druk en vaak moeten zij zich in de schulden steken om 'in de race' te kunnen blijven, al zijn er wel grote verschillen tussen en binnen de bedrijfstypen. Dit alles beperkt de ruimte om te innoveren of om over te schakelen naar andere businessmodellen en maakt de primaire sector kwetsbaar.



## Beleidsdoelen

Beleidsdoelen voor landbouw zijn geformuleerd vanuit het omgevingsdomein (milieu, water, natuur, ruimtegebruik etc), vanuit het economisch domein en vanuit gezondheid in relatie tot voedsel(productie).

### a) De landbouw is emissiearm

Er is geen negatieve impact op de mens, de fysieke leefomgeving (bodem, water, lucht) en het klimaat. De landbouw realiseert de Europese en nationale milieudoelen.

### b) De landbouw is ecologisch duurzaam

Op termijn brengen bedrijven geen blijvende schade toe aan het natuurlijk kapitaal dat het nodig heeft om te produceren, zoals de beschikbaarheid van water, een vitale en vruchtbare bodem en de beschikbaarheid van grondstoffen, zowel in Nederland als wereldwijd. Daardoor wordt de landbouw ook zelf minder kwetsbaar.

### c) De landbouw draagt bij aan het realiseren van maatschappelijke opgaven

Boeren leveren een positieve bijdrage aan de energietransitie, klimaatadaptatie opgaven, de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied en worden hiervoor beloond.

### d) De landbouw is een economisch gezonde, innovatieve sector

Het verdienmodel van de agrariër is een cruciaal aandachtspunt bij de verduurzaming van de landbouw. De economisch volhoudbaarheid van de bedrijfsvoering is op lange termijn gegarandeerd, mede door het toepassen van 'true pricing'.

### e) Nederland wordt internationale koploper in gezonde en duurzaam geproduceerde voeding.

Nederland loopt voorop met innovatieve, gezonde producten. Met de kennis en technologie die daarvoor nodig is, kan Nederland zijn exportpositie verder versterken.

### f) Landbouw is en blijft voor Nederland een essentiële schakel in een duurzaam en transparant voedselsysteem dat zorgt voor voldoende gezond en veilig voedsel.

De consument betaalt in ruil hiervoor een eerlijke prijs, mede gebaseerd op 'externaliteiten': verborgen kosten die niet zichtbaar zijn in de prijs, maar wel betaald worden als gevolg van een duurzame productie.

## Dilemma

De combinatie van bovenstaande doelen levert voor de primaire agrarische sector een complex krachtenveld op. De boer is zowel cruciaal onderdeel van het economisch gedreven, internationale agrocomplex, als grondgebruiker en beheerder van een groot deel van het Nederlandse landschap.

De Startnota omschrijft dit dilemma als volgt:

**“Beschouwen we de landbouw in de context van het omgevingsbeleid als voedselproductie met randvoorwaarden, of levert de landbouw oplossingen voor maatschappelijke behoeften?”**

De hieronder geschetste beleidsopties (“optimaliseren” en “transformeren”) kunnen, vanuit een verschillend perspectief, bijdragen aan deze beleidsdoelen.



## BELEIDSOPSTIE 2A - Optimaliseren door verdere schaalvergroting, hightech, efficiency en circulaire productie

Deze optie beschouwt de agrarisch ondernemer vooral als cruciaal onderdeel van het economisch gedreven, internationale agrocomplex en minder als beheerder van een groot deel van ons Nederlandse landschap. Het omgevingsbeleid zet het dominante frame van de afgelopen decennia door. Dat is te kenschetsen als het 'innovatieframe' en het 'efficiency frame' (bron: Scriptie over 25 jaar adviesrapporten over de landbouw; Juul Smeets i.o.v. PBL, 2017). De landbouw ontwikkelt zich hierbij verder langs de lijn van schaalvergroting, efficiency middels mechanisering, automatisering/ICT, big data, en 'hightech' zoals sensing en robotica. Verwacht wordt dat hightech productie (smart farming, precision livestock farming, precision farming) zal resulteren in een hogere productie, met substantieel minder input en milieueffecten. Optimalisatie van de productie, kwantitatief, maar ook kwalitatief, staat hierbij voorop.

De afhankelijkheid van de abiotische omstandigheden wordt steeds geringer ('footloose') en dat biedt perspectief voor de verdere ontwikkeling van niet-grondgebonden vormen in gesloten systemen (vertical farming bijvoorbeeld), en intensieve veehouderij. De beheersing van omgevingseffecten is zo maximaal. Deze beleidsoptie biedt ook volop ruimte voor niet grondgebonden hightech voedsel innovaties zoals het kweken van insecten. De grondgebonden activiteiten vinden primair plaats op geschikte gronden die een hoge productie mogelijk maken.

Voor een maatschappelijke 'licence to produce' zullen bedrijven hun aandeel leveren aan de klimaatopgaven, onder meer door te acteren in circulaire ketens. Precisielandbouw, data, ICT, en sensor netwerken ondersteunen de transparantie en efficiëntie in de keten.

In dit model zal de Nederlandse landbouw de concurrentie verder aangaan in een internationale markt. De ondernemingen moeten in staat zijn om een unieke waarde propositie te creëren door schaalvergroting, verdere mechanisering/robotisering en automatisering, in combinatie met onderscheidende rassen/teelten. Hierbij gaat het om een combinatie van kwantiteit (lage kostprijs) én kwaliteit ('Dutch Quality').

Om de beleidsdoelen te realiseren zal het omgevingsbeleid zich richten op normering van de belasting van het bedrijf op de leefomgeving. Om conflicterende functies (natuur, woonkernen) te beperken zal deze optie aansturen op een verdere scheiding van landbouw en andere vormen van grondgebruik. Naast het tegengaan van negatieve effecten van landbouwbedrijven, kan vanuit ruimtelijk economische potenties positief gestuurd worden op het scheppen van gunstige voorwaarden voor de verschillende vormen van landbouw. Dit kan worden uitgewerkt in een nationale agrarische 'kansenkaart': Voor de grondgebonden productietakken zijn dat gebieden met optimale bodem- en watercondities, en voor niet grondgebonden productiegebieden met ruimtelijke synergie met andere bedrijvigheid. Innovatieve productievormen als 'vertical farming' (bladgroenten bijvoorbeeld) passen bij uitstek in, of in de directe omgeving van steden.

### Maatregelen

#### **Generiek, reguleren en realiseren**

- Sturen op omgevingseffecten van landbouw door normstelling en handhaving emissies, door vaststelling van omgevingswaarden waar op bedrijfsniveau aan wordt voldaan.
- Voor zover dit binnen de scope van rijksoverheid valt: op basis van agrarische kansenkaart gunstige voorwaarden scheppen voor agrarische ontwikkeling, in relatie tot andere functies (o.a. waterhuishouding, transport, energievoorziening).



Dit betekent ook beschermen van agrarische productiestructuur tegen concurrerend grondgebruik in gebieden met goede condities voor grondgebonden landbouw.

- GLB: van inkomenssteun naar innovatiesteun.

#### **Specifiek, faciliteren en samenwerken**

- Samenwerken met andere overheden om potenties van de agrarische kansenkaart te realiseren en regionaal uit te werken.
- Faciliteren experimenten met omgevingswaarden en milieugebruiksruimte op gebiedsniveau ('koepelconcept').
- Faciliteren kennisontwikkeling en innovatie in precisielandbouw, Smart Farming, rassen/ gewassen met lagere footprint.
- Faciliteren van ICT/data infrastructuur die inzicht/sturing geeft in de circulariteit van agrofood productie en ketensamenwerking, transparantie en true pricing principes bevordert.

#### Effecten

##### **Kansen, positief**

- Behoud van landschappelijk-agrarisch karakter van gebieden met goede condities voor grondgebonden landbouw.
- Kennisintensieve landbouw levert een lage milieu-impact per eenheid product.
- Innovatie versterkt de economische vitaliteit van rurale regio's.

##### **Risico's, negatief**

- Maatschappelijke acceptatie van verdere intensivering (geen 'koe in de wei', grootschalige bedrijfsbebouwing) en verscherping van conflicten met omwonenden.
- Concentreren veehouderij brengt groter gezondheidsrisico (voor mens en dier).
- Milieueffecten: afwenteling naar elders door internationale handel.
- Nog veel onzekerheid hoe landbouw op deze schaal echt volhoudbaar, circulair, niet afwentelbaar kan worden. Er is nog veel kennisontwikkeling/onderzoek nodig.
- Leefbaarheid platteland onder druk door schaalvergroting van bedrijven.

#### **BELEIDSOPTIE 2B - Transformatie naar een hernieuwde binding van land-bouw met maatschappij en leefomgeving**

Deze optie beschouwt landbouw als een bijzondere economische activiteit die belangrijke maatschappelijke doelen vervult zoals het zorgvuldig beheer van een groot deel van het Nederlandse landschap. Om deze benadering te onderscheiden van optie 2a schrijven we hier land-bouw. De verbinding met de grond is immers een essentieel kenmerk. Dit is een nieuw 'frame' dat uitgaat van het economisch verwaarden van niet alleen voedselproductie, maar ook andere maatschappelijke behoeften zoals natuurbeleving, recreatie en ontspanning, watervoorziening, klimaatadaptatie, energieproductie tot aan het bieden van een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor wonen en bedrijvigheid. Land-bouwers gaan een hernieuwde verbinding aan met de leefomgeving en met het natuurlijk kapitaal zoals bodem, natuur, water. Het land is veel meer dan een 'teeltsubstraat' en natuur en landschap veranderen van een belemmering in een cruciale productiefactor. Het is een bron voor unieke waardecreatie en de basis voor een gezond businessmodel.





De boer verwerft een krachtige positie in de voedselketen op basis van een hernieuwde, directere connectie met de consument. Deze kan goed gedijen in ketenconcepten met korte, flexibele, open verbindingen die leiden tot innovatieve businessmodellen. Centraal staat een verschuiving van kwantiteit naar kwaliteit en een rijk, gevarieerd aanbod van unieke producten. Kringlopen kunnen in dit model regionaal, nationaal, of ten minste op Noordwest-Europees niveau sluitend gemaakt worden.

De hedendaagse online verbonden wereld (Internet, Internet of Things, Social Media, e-commerce) zal een sterke aanjager zijn: er wordt gebruikt gemaakt van innovatieve ICT om de verbinding met de consument tot stand te brengen. Tevens wordt ICT gebruikt om kennis te vergaren en te delen over nieuwe natuur inclusieve teelttechnieken en om de logistiek te regelen. We spreken ook wel van Internet of Food, Internet of Farm & Food in relatie tot deze nieuwe online verbonden stakeholders in de voedselketen.

Stad en land raken sterker verweven. Zo ontstaan ook kansen om de verbinding van de groene ruimte en de stad verder vorm te geven. Zowel doordat voedselproductie in combinatie met andere (belevings)waarden in de stad plaatsvindt als andersom, het benutten van mogelijkheden voor wonen op het platteland, wat bij kan dragen aan de ontwikkeling van een vitaal platteland.

De land-bouwer kan zich ook verbinden aan andere ruimte vragende producten en diensten zoals natuur- en waterbeheer of energieproductie. De economische doelmatigheid en de omgevingskwaliteit is erbij gebaat dat dergelijke functiecombinaties vanuit minstens een regionaal perspectief in omgevingsvisies worden afgestemd. Het duurzame beheer van de 'onderlaag' (bodem, water) is daarbij uitgangspunt. Dit sluit ook aan bij de kernkwaliteiten van 'de Delta' zoals beschreven in Hoofdstuk 2. De samenhang tussen landschappelijk-ecologische en stedelijke netwerken leidt dan tot differentiatie en diversiteit: in randvoorwaarden maar ook in alternatieve verdienmodellen.

Het omgevingsbeleid maakt - vanwege de verschillende karakteristieken - onderscheid tussen grondgebonden land-bouw en de nauwelijks tot niet-grondgebonden ('footloose') onderdelen van de agrarische sector. Die laatsten worden behandeld analoog aan andere -stedelijke- vormen van bedrijvigheid en zullen baat hebben bij ruimtelijke clustering met efficiency- en milieuvoordelen. Dergelijke intensieve agrofood clusters zullen in deze transformatie optie aanhaken bij de ruimtelijk-economische structuur van sectoren die met elkaar circulaire ketens ontwikkelen en samenwerken rond toelevering, bewerking, afval, energie en logistiek. De netwerkstructuur van (lucht)havens, weg- en waterwegen vormt een belangrijk aanknopingspunt voor locatiekeuzes.

In deze beleidsoptie wordt Nederland gidsgland, niet alleen op basis van efficiënte en kennisintensieve voedselproductie, maar op basis van een nieuw 'future food system' voor hoog stedelijke gebieden, dat als living lab kan dienen voor internationale ontwikkelingen en exposure, en in combinatie met de Nederlandse planningscultuur ook een belangrijk kennis-exportproduct kan worden.

### Maatregelen

#### **Generiek, reguleren en realiseren**

- Bijdrage leveren aan beleidsvorming met andere overheden om tot vernieuwing van het omgevingsbeleid te komen gericht op nieuwe functiecombinaties en verbinding tussen stad en land, natuur en landbouw. Dit gemotiveerd vanuit bijdragen van land-bouw aan andere maatschappelijke behoeften (voedsel, klimaat, energie, verstedelijking) en waarin natuurlijk kapitaal benut wordt als enabler van waardecreatie.
- Experimenteeruimte bieden om realisatie van bovenstaande in living labs mogelijk te maken.
- GLB: van subsidieverstrekking en inkomenssteun naar ondersteuning van nieuw ondernemerschap. Bijvoorbeeld: van Agrarisch Natuurbeheer (subsidie) naar Ondernemerschap met natuur.



### **Specifiek, faciliteren en samenwerken**

- Milieukwaliteit: stimuleer een ontwikkeling van normstelling en handhaving op bedrijfsniveau naar gebiedsarrangementen en synergie.
- Stimuleer innovatief ondernemerschap, nieuwe samenwerkingen en verbindingen in de voedselketen gericht op waarde creatie en differentiatie voor de consument; ondersteun dit met kennis en onderwijs.
- Stimuleer ICT/data gedreven, disruptieve verbindingen in de voedselketen - 'Internet of Food'.
- 'True pricing': stimuleer (in internationaal verband) dat maatschappelijke effecten (positief en negatief) in kostprijzen zijn verdisconteerd.

### Effecten

#### **Kansen, positief**

- Natuur inclusieve bedrijfsvoering leidt tot minder milieudruk, lagere CO<sub>2</sub> uitstoot, hogere biodiversiteit, optimale benutting van ecosysteemdiensten, minder afwenteling van effecten naar de toekomst en naar elders.
- Vergroening van de gebouwde omgeving, bevordering van gezondheid, voedselbewustzijn.
- De leefbaarheid van het platteland (sociaaleconomische vitaliteit, werkgelegenheid) neemt toe.
- Landelijk gebied bedient d.m.v. meervoudig ruimtegebruik ook ruimtevraag waterberging, hernieuwbare energie, natuur- en landschapsbeleving, zorg en recreatie. Inzet van omgevingsbeleid hierbij om 'de juiste functie op de juiste plek' te sturen om de economische doelmatigheid en leefomgevingskwaliteit te borgen.
- 'Internet of Food' ondersteunt circulaire economie. Nederland als koploper in data en ICT gedreven 'future food system' biedt economische impuls aan stad én platteland.

#### **Risico's, negatief**

- Algemeen: de positieve effecten hebben tijd nodig om zich te manifesteren omdat systeemverandering langzaam gaat; gebrek aan vertrouwen in nieuwe richtingen is een risico.
- Verdienmodellen op basis van natuurlijk kapitaal staan pas aan het begin van de innovatiecurve. Ondersteuning vanuit economische prikkels zoals beprijzen van milieueffecten of CO<sub>2</sub> kan dit versnellen, maar is een onzekere ontwikkeling.
- True pricing principe vergt internationale afstemming en heeft nog lange weg te gaan.
- Inspelen op nieuwe markten en diensten-gerichte bedrijfsvoering vergt affiniteit met deze bedrijfsstijl. Die verandering kost tijd en is niet voor iedereen passend. Verplaatsen van bedrijven die niet in een dergelijke gebiedsgerichte ontwikkeling passen is lastig. Bedrijven zijn immers ook sociaal gebonden.
- Bij minder voedselproductie in Nederland kan capaciteit zich verplaatsen en daar minder efficiënt of meer vervuilend plaatsvinden.

### 3.4. Landschap

#### Inleiding

Landschappen vertegenwoordigen naast immateriële waarden als identiteit en inspiratie ook economische waarde voor het vestigingsklimaat en toerisme en hebben een positief effect op de gezondheid van mensen. Landschap levert als collectief goed een belangrijke bijdrage aan een herkenbare, betekenisvolle leefomgeving. Kennis, bewustzijn en begrip over hoe het Nederlandse cultuurlandschap is ontstaan is de voedingsbodem waarop we de leefomgeving ook bij grote veranderingen waardevol kunnen door ontwikkelen. Dat geldt zowel voor grote ingrepen als voor het cumulatieve effect van de talrijke lokale initiatieven. Weerstand tegen verandering in de leefomgeving kan een doelmatig proces van realisatie van noodzakelijke ingrepen (bijvoorbeeld voor energie) in de weg staan. Een zorgvuldige omgang met het landschap kan deze weerstand verminderen<sup>10</sup>.

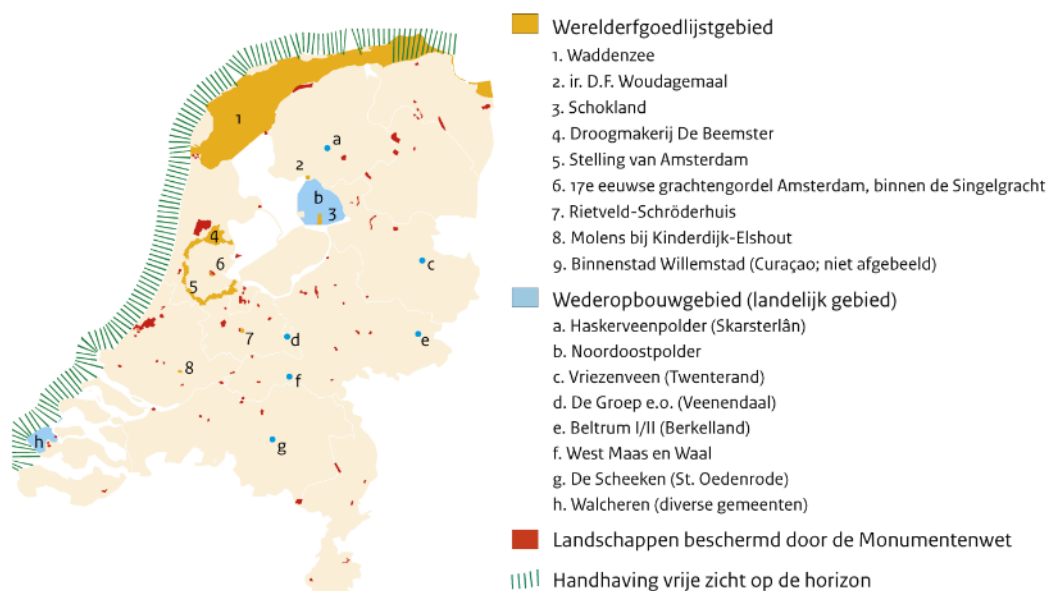
#### Urgentie

De urgentie laat zich in het licht van bovenstaande vertalen in het volgende.

**“De ruimtelijke dynamiek als gevolg van transitie in economie, landbouw, klimaat en demografie maken actieve sturing op, en bewuste omgang met, landschappelijke kwaliteit urgent.”**

#### Beleidsdoelen

‘Landschap’ is in beleidsstukken veelal een verzamelbegrip voor natuurgebieden, (agrarische) cultuurlandschappen, (wereld)erfgoedgebieden, karakteristieke stads- en dorpsgezichten en Nationale Parken waar natuur- en cultuurwaarden hand in hand gaan. In het huidige beleid ligt bij de nationale



Bron: SVIR, 2012 (Ministerie I&M).

PBL/okt12  
www.clo.nl/nh133904

Figuur 2 Cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang

<sup>10</sup> RLI, 2016: ‘Verbindend landschap’



overheid weliswaar een systeemverantwoordelijkheid, maar de verantwoordelijkheid voor landschappelijke kwaliteit is verregaand gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten, net als bij natuur. Op grond van de Europese Landschapsconventie heeft Nederland zich verplicht om landschappen te erkennen als uitdrukking van de diversiteit van het cultureel en natuurlijk erfgoed, bijzondere waarden vast te stellen en kwaliteitsdoelstellingen te omschrijven en beleid te hebben gericht op de bescherming en het beheer van het landschap. Daarnaast heeft Nederland op basis van het Wereld Erfgoedverdrag een instandhoudingsverplichting voor landschappen zoals de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Beemster. Het verdrag van Malta bindt ons aan een zorgvuldige omgang met archeologische waarden in de ondergrond. Naast deze 'sectorale' benadering van het landschap, zien we in Nederland ook een benadering waarbij het landschap (inclusief het stedelijk landschap) als resultante van het ruimtegebruik, en daarmee als ruimtelijk integratiekader wordt beschouwd. Vanuit die interpretatie liggen 'landschappelijke kwaliteit' en 'omgevingskwaliteit' heel dicht bij elkaar. Voor de kenmerken van die kwaliteiten vanuit een nationaal perspectief verwijzen we naar paragraaf 1.2. Voor de opgaven die de NOVI adresseert, is deze brede benadering, naast de sectorale, relevant.

Er zijn grote transformatie opgaven die impact hebben op het huidige landschap en de steden. Het beleid is de afgelopen decennia gericht op een benadering die gevat wordt in het motto 'behoud door ontwikkeling'. Daarbij is de ambitie om landschappelijke en culturele waarden (zie Figuur 9) volwaardig en nuttig te positioneren binnen ruimtelijke ontwikkelingsopgaven. Tot slot heeft de overheid de bredere ambitie om mensen meer te betrekken bij de eigen leefomgeving.

#### **Samengevat zijn de beleidsdoelen voor landschap:**

- **Bevorderen van de omgang met het landschap als uitdrukking van de diversiteit van het cultureel en natuurlijk erfgoed.**
- **Instandhouding van de kernkwaliteiten van landschappen die zijn aangewezen als Werelderfgoed, zorgvuldige omgang met archeologische waarden (verdrag van Malta) en met cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van nationaal belang.**
- **Landschappelijke en culturele waarden volwaardig en nuttig positioneren binnen ruimtelijke ontwikkelopgaven.**
- **Bevorderen van betrokkenheid van mensen bij hun landschappelijke omgeving.**

#### **Dilemma**

Het centrale dilemma voor 'landschap' formuleert de Startnota als volgt:

**“Is het landschap uitgangspunt voor, of uitkomst van ontwikkelingen?”**

Met andere woorden: geven we ons rekenschap van de ontstaansgeschiedenis van het gebied waar nieuwe ontwikkelingen een plaats krijgen, met benutting van die geschiedenis en de bestaande kwaliteiten, of handel je los van de context en ontwikkel je een nieuwe omgeving, met nieuwe kenmerken en kwaliteiten?



## BELEIDSOPTIE 3A - Optimaliseren door randvoorwaarden te stellen aan gebruik

De beleidsoptie 'optimaliseren' is voor het thema landschap de logische resultante van de eerder beschreven optimaliseringsbenaderingen voor natuur en landbouw, aangevuld met een meer beschermende erfgoedstrategie. Landschapskwaliteit richt zich meer op historische waarden en gewortelde identiteit en minder op de realisatie van nieuwe kwaliteiten. Dit vraagt in zijn algemeenheid veel inzet om erfgoedwaarden als collectief goed bij bewoners te verankeren en gedeelde verantwoordelijkheid te organiseren voor behoud van bestaande karakteristieken. Door de fysieke manifestatie van erfgoed als ankerpunt in het vestigingsklimaat te benadrukken, kan deze benadering het draagvlak voor ruimtelijke transformaties vergroten. Erfgoed kan als het ware worden ingezet als marketing en als 'wisselgeld' in de onderhandeling. Als voorbeeld noemen we situaties bij dijkversterking waar vaak weerstand is tegen - noodzakelijke - maatregelen. Door selectief bebouwing en beplanting met monumentale waarden te sparen (eventueel door opvijzelen of verplaatsen) en deze een bijzondere plek in de gebiedsontwikkeling te geven, kan acceptatie voor de ingreep groeien. De typisch Nederlandse 'poldermentaliteit' om er met elkaar uit te komen is bij deze optie belangrijk.

Om gericht beleid te kunnen voeren, is een beschrijving, verbeelding en waardering nodig van de dragers van landschappelijke identiteit die op nationaal niveau van belang zijn. Daarbij is een driedeling denkbaar:

1. Landschappelijke kernzones (natuur en cultuurkernen)  
Hieronder valt het geheel van beschermenswaardige karakteristieken van het Nationaal Natuurnetwerk, Grote Wateren, Nationale Parken, Werelderfgoed gebieden, stads- en dorpsgezichten en wederopbouwgebieden (conform huidig rijksbeleid). De strategie is gericht op zorgvuldige inpassing (indien nodig uitsluiting) van nieuwe ruimteclaims voor o.a. verstedelijking, infrastructuur, energievoorziening en ruimtelijke (klimaat)adaptatie.
2. Daarbuiten:
  - a) Functioneel geoptimaliseerde en (her)ingerichte landbouwgebieden  
Hier ondergaat het landschap een aanpassing aan nieuwe functionele eisen (bijvoorbeeld als gevolg van schaalvergroting, de rationalisatie van bedrijfsvoering en grondgebruik en de behoefte aan grotere bedrijfsgebouwen en andere gebouwde voorzieningen), maar tegelijkertijd wordt voortgebouwd op bestaande karakteristieken. Hoewel deze functionele eisen sterk beeldbepalend zijn, blijft toch de regionale diversiteit van onze cultuurlandschappen behouden.
  - b) Gebieden met een lagere cultuurlandschappelijke betekenis  
Hierin kan middels gerichte transformatie ruimte wordt geschapen voor nieuwe grootschalige ruimteclaims vanuit verstedelijking, infrastructuur, energievoorziening en klimaatadaptatie. Door deze te concentreren blijven de gebieden zoals benoemd bij 1 en 2a zo groot mogelijk.

De beleidsoptie 'optimaliseren' leidt tot een aanpak waarbij uiteindelijk op projectniveau de maatschappelijke afweging zal worden gemaakt wat het zwaarst moet wegen. Die afweging vraagt op elk schaalniveau om het aanduiden van gebieden waar samenhangende kwaliteiten zullen leiden tot een keuze voor inpassen, aanpassen of transformeren, met de daarbij behorende ontwikkelingsvoorwaarden. De driedeling hierboven kan als voorbeeld dienen voor het nationale schaalniveau.

Het afremmen van ruimtelijke dynamiek in landschappen van grote betekenis vergroot de ruimtedruk elders. Ruimtelijke intensivering kan hiervan het gevolg zijn. Zo zal de ruimte voor verstedelijking vooral in de stad gezocht worden, om het landschap te sparen. In zijn algemeenheid zal deze optie leiden tot een contrastrijk landschap met scherpe grenzen tussen natuur- en landbouwgebieden, tussen stedelijk en landelijk gebied en tussen 'oude en nieuwe' landschappen.





## Maatregelen

De maatregelen en instrumenten die passen bij beleids optie 3a - Optimaliseren door randvoorwaarden te stellen aan gebruik, zijn:

### **Generiek, reguleren en realiseren**

- Beschermen van de landschappelijke kernzones (natuur- en cultuurkernen):
  - Doorontwikkelen tot iconische landschappen.
  - Versterken van de inzet van rijksinstrumentarium en -middelen.
- Kwaliteiten van nationaal belang benoemen ten behoeve van inpassen, aanpassen en transformeren:
  - Zelfbindend voor rijksontwikkelingen en voor de inzet van de rijkscoördinatieregeling.
  - Richtinggevend voor nadere uitwerking in provinciale omgevingsvisies.
- Benutten van erfgoed en gebiedskenmerken, als ankerpunten voor ontwikkeling
  - Voorbeeldige rol van het rijk als beheerder, ontwerper en uitvoerder van grote werken.
  - Sectorale ontwerpuitwerkingen voor rijksopgaven ontwerpelijk begeleiden (zie o.a. uitwerking 'rivieren' van de natuurvisie grote wateren).

### **Specifiek, faciliteren en samenwerken**

- Informatievoorziening:
  - Data en monitoring van landschappelijke kenmerken als nationale voorziening, gericht op de strategieën inpassen, aanpassen, transformeren.
- Initiëren van afstemming bij (provincie-)grensoverschrijdende kwaliteiten:
  - Tussen decentrale overheden (voorbeeld: Kustpact).
- Faciliteren van omgevingsdialogen en ontwerpelijk onderzoek
  - In (provincie-)grensoverschrijdende gebieden, waar kwetsbaarheden in het geding zijn en transformatieopgaven liggen (voorbeeld: project Energielinie, ontwerpelijk verkenning naar kansen voor duurzame energie bij Stelling van Amsterdam en Nieuwe Hollandse Waterlinie).

## Effecten

De te verwachten effecten die volgen uit beleids optie 3a - Optimaliseren door randvoorwaarden te stellen aan gebruik, zijn:

### **Kansen, positief**

- Nederland kan zich internationaal onderscheiden en profileren op het zorgvuldig inpassen van nieuwe ontwikkelingen in een rijk cultuurlandschap.
- Behoud van bestaande landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten. Hierbij betrekking dat sommige transitie ook tot tijdelijke, reversibele effecten kunnen leiden (bijvoorbeeld zonnepanelen, windmolens).
- Nieuwe technologie biedt veel kansen voor innovatief ruimtegebruik, dat goed inpasbaar is in bestaande ruimtelijk-landschappelijke structuren of monumentale omgevingen (bijvoorbeeld inzet van drones en robots in de landbouw).
- Een herkenbare, historisch verankerde leefomgeving met stapsgewijze in- en aanpassingen aan nieuwe eisen, kan de sociale stabiliteit in de samenleving ten goede komen.

### **Risico's, negatief**

- Naarmate bestaande landschappelijke waarden en kwaliteiten meer leidend zijn, kan de mismatch tussen 'vorm en functie' groter worden. Het inpassen van nieuwe ruimteclaims in gebieden met bijzondere kwaliteiten kan in toenemende mate als een last worden ervaren.



Dit risico zal niet overal even zwaar zijn. Grofweg is de ruimtevrage voor verandering het grootst in gebieden met 'ruimtelijke overdruk' (ruimte voor verstedelijking en gerelateerde opgaven, grofweg onder de lijn Alkmaar- Arnhem) en in 'Laag Nederland' (opvangen effecten klimaatverandering). In de Randstad komen deze kenmerken heftig samen. Met name vanuit deze gebieden kan ruimtelijke afwenteling naar elders optreden: minder gewenste functies verschuiven naar de onderdrukgebieden (bijvoorbeeld veehouderij, glastuinbouw), naar de periferie of naar zee (windmolens), of naar het buitenland (veehouderij, duurzame energie).

- Als de landschappelijke verschijningsvorm onvoldoende wordt gedragen door functioneel gebruik, zal de financiële last (publiek en privaat) groter worden. Dit kan het maatschappelijk draagvlak onder deze optie uithollen.
- Daar waar optimalisering leidt tot intensivering van ruimtegebruik (bijvoorbeeld in de steden) kan de leefbaarheid en kwaliteit van het vestigingsmilieu in het geding raken.
- De optimaliseringsstrategie zal op langere termijn de grenzen van economische doelmatigheid en ecologische duurzaamheid bereiken (zie de paragrafen voor natuur, landbouw, Veenweide). Dit kan leiden tot landschappelijke verarming en versnippering.

### **BELEIDSOPTIE 3B - Transformeren naar weerbare landschappen met vitaal erfgoed**

De beleids optie 'transformeren' is voor het thema landschap de logische resultante van de hiervoor beschreven transformatie benaderingen voor natuurlijk kapitaal en land-bouw, aangevuld met een cultuur-inclusieve ontwikkelingsstrategie. Erfgoed is daarbij vooral inspiratiebron en kan in combinatie met modern design tot vernieuwende, hoogwaardige kwaliteit leiden. Dit vraagt in zijn algemeenheid veel inzet om de brede maatschappelijke meerwaarde van ruimtelijke transformaties in gebiedsgerichte participatieprocessen te benoemen en plannen te motiveren vanuit die gedeelde meerwaarde.

De typisch Nederlandse 'makersmentaliteit' die iconen heeft opgeleverd zoals de polders, de Deltawerken, het Nationaal Natuur Netwerk en recent de Ruimte voor de Rivierprojecten, is bij deze optie van groot belang.

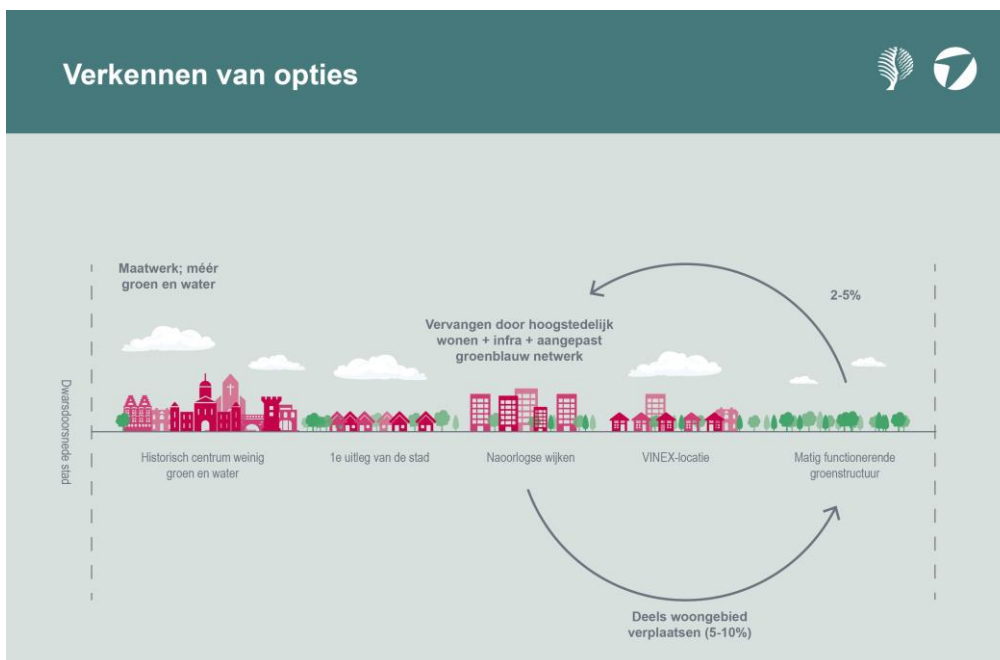
Bij deze optie is, behoudens internationale verplichtingen zoals de Wereld Erfgoedgebieden, het behouden van alle historische kwaliteiten in de huidige vorm niet 'heilig'. Wat bij deze benadering hoort, is dat men zich rekenschap geeft van de ontstaansgeschiedenis en het historisch gegroeide ruimtelijk systeem, en dat als inspiratie inzet voor ontwikkeling. De lagenbenadering, waarbij bodem en ondergrond letterlijk de basis vormen onder ruimtelijke ontwikkeling, ondersteunt dit 'van nature'. Doelmatig transformeren tot weerbare landschappen vraagt -op elk schaalniveau- om het bepalen van de omgevingskwaliteiten die bij uitstek geschikt zijn en de omgevingswaarden die van belang zijn om de urgente maatschappelijke behoeften van 2050 te kunnen vervullen. Dat zijn naast het zorgvuldig benutten van natuurlijk kapitaal (zie optie 1b) en duurzaam economisch grondgebruik (optie 2b), ook een klimaatbestendige en gezonde inrichting van stad en land met ruimte voor recreatie, een goed vestigingsklimaat en een duurzame energievoorziening.

Een aantal voorbeelden ter verduidelijking:

- Herontwerp stedelijke randzones: de situatie van verouderde naoorlogse woonwijken en bedrijventerreinen in het stedelijk gebied en slecht functionerende groengebieden buiten de stad is geen uitzondering. Dit gecombineerd met nieuwe opgaven voor woningbouw, gezondheid, recreatie



en ruimtelijke klimaatadaptatie<sup>11</sup>, kan leiden tot een herontwerp waarbij sloop plaats biedt aan groen en blauw in het stedelijk gebied, in combinatie met woningbouw in de buitenstedelijke groengebieden. Doel is een betere schakeling van groengebieden, steviger groenblauwnetwerk en betere en klimaatrobuste leefomgeving voor bewoners (bron: Staatsbosbeheer; doorsnede bewerkt door WIng).



- Windbossen: de spanning tussen intensieve veehouderij in dichtbevolkt gebied en nabij het Nationaal Natuurnetwerk, gecombineerd met de noodzaak tot CO<sub>2</sub> vastlegging en duurzame energieproductie, kan leiden tot planmatige transformatie naar windbossen. Windbossen kunnen zowel een financiële als maatschappelijk interessante drager zijn onder sanering van intensieve veehouderij en windturbines. Dit vraagt een planmatige aanpak, waarbij gebiedsgericht ook andere opgaven worden betrokken zoals bergend vermogen van het watersysteem, recreatie en verstedelijking.



<sup>11</sup> Voor onderbouwing van de noodzaak voor een regionale her-oriëntatie op ruimte voor water, zie onder meer 'Minder blauw op straat? Advies over waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw', Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag



- Een bestaand voorbeeld is de Noordwaard; transformatie naar overstroombaar gebied met opnieuw wonen en ondernemen, maar nu op terpen.

De strategie 'transformeren' leidt tot een aanpak waarbij op nationaal schaalniveau richtinggevende keuzes voor de lange termijn worden gemaakt, gemotiveerd vanuit nationale urgenties en internationale verplichtingen<sup>12</sup>. Provincies en regio's kunnen, gefaciliteerd vanuit het Rijk, worden uitgedaagd tot voorstellen voor integrale gebiedsontwikkeling van formaat die de nationale én regionale urgenties adresseren.

Veel kansen voor en behoeften aan transformatie liggen op overgangen/ overlappen tussen systemen. Bijvoorbeeld in de overgang tussen natuurkernen en agrarische kernen, in de overgang tussen stedelijk gebied en ommeland en de overgang tussen land en water. Deze gradiënten bieden veel potentie om nieuwe kwaliteiten te ontwikkelen. In zijn algemeenheid zal deze optie leiden tot een gradiëntrijk landschap met omvangrijke, gemengde overgangszones tussen ruimtelijke kerngebieden (natuur, stad, landbouw, water, etc.), waar nieuwe vormen van meervoudige waarde en gebruik kunnen ontstaan.

### Maatregelen

De maatregelen en instrumenten die passen bij beleids optie 3b - Transformeren naar weerbare landschappen met vitaal erfgoed, zijn:

#### **Generiek, reguleren en realiseren:**

- Transformatieprogramma ruimtelijk prioriteren:
  - Vanuit nationale urgenties (energie, klimaat, verstedelijking, voedsel, circulaire economie) en internationale verplichtingen onderbouwen, en regio's uitdagen tot kansrijke uitwerkingen in provinciale omgevingsvisies.
  - Zelfbindend voor rijksontwikkelingen en voor de inzet van de rijkscoördinatieregeling.
- Ontwerpkracht / kwaliteitsteam inzetten:
  - Bij alle rijks-en nationale programma's.
  - Een 'dubbele doelstelling' hanteren om te transformeren met kenmerkende Nederlandse kwaliteit (vergelijk zwakke schakels kust en ruimte voor de rivier: naast waterveiligheid óók ruimtelijke kwaliteit als doelstelling).
- Procesregels instellen voor het toepassen van informatie en kennis t.a.v. de ontstaansgeschiedenis van het cultuurlandschap.
- Bij Unesco een meer ontwikkelingsgerichte erfgoedbenadering propageren.

#### **Specifiek, faciliteren en samenwerken**

- Informatievoorziening: data en monitoring van landschappelijke kenmerken als nationale voorziening, ook en vooral gericht op de transformatie opgaven en als inspiratiebron bij ruimtelijke ontwikkeling.
- Een 'servicepunt voor ruimtelijke regie' als ondersteuning voor lagere overheden.
- Uitnodigen en faciliteren van intensieve transformatietrajecten en integrale transformatie-experimenten:
  - Met andere overheden en maatschappelijke partijen (omgevingsdialogen, gebiedsagenda's, ontwerpend onderzoek).

---

<sup>12</sup> De 'Verkenning omgevingsopgaven voor de Nationale Omgevingsvisie' (PBL, 2016) beschrijft een methodische aanpak om op nationale schaal tot dergelijke richtinggevende keuzes te komen. PBL werkt hierbij ook een voorbeeld uit voor de noodzakelijke verbetering van milieucondities vanuit doelen en verplichtingen voor natuur en recreatie.



- Hiertoe programma's, budgetten en fondsen bundelen om integraliteit vanuit rijksbudgetten te bevorderen.
- Bezinning op vernieuwing van instrumenten om integrale regionale transformatie te realiseren (regio-deals, coöperatieve gebiedsontwikkeling, financiële participatie, voorkeursrecht grondverwerving etc).

### Effecten

De belangrijkste te verwachten effecten die volgen uit beleidsoptie 3b - Transformeren naar weerbare landschappen met vitaal erfgoed, zijn:

#### **Kansen, positief**

- Nederland kan zich internationaal onderscheiden en profileren op het vernieuwend vormgeven van de grote transitieopgaven ('Dutch Design') waarmee ook de 21<sup>e</sup> eeuw een waardevolle cultuurlaag toevoegt aan het (stads)landschap.
- Integrale gebiedsontwikkeling gericht op meervoudige transitieopgaven kan meervoudig ruimtegebruik stimuleren en daarmee per saldo ruimte sparen.
- Ontwikkeling van bredere overgangszones en gradiënten met gemengd gebruik biedt grotere ruimtelijke flexibiliteit en adaptiviteit. Dit is van belang om met onzekerheden op lange termijn om te kunnen gaan.
- Een transformatiestrategie kan op termijn een meer doelmatig ruimtegebruik opleveren, wat de economische structuur en vitaliteit ten goede kan komen.

#### **Risico's, negatief**

- Verlies van huidige natuurlijke en cultuurhistorische waarden en transitiegebieden.
- De huidige tijd kenmerkt zich door verandering en onzekerheid. Veel mensen hechten aan hoe hun omgeving er nu uitziet. Snelle ruimtelijke transformaties versterken de ervaren onzekerheid en dit kan het vertrouwen in de overheid en samenwerking in de samenleving aantasten. Daarmee neemt de weerstand tegen noodzakelijke ruimtelijke ingrepen toe.
- Nieuwe vormen van ruimtegebruik en functiecombinaties kunnen nog niet bogen op bewezen succes en zullen niet altijd passen binnen bestaande normeringssystematiek (bijvoorbeeld voor veiligheid). Dit vraagt verantwoorde experimenteerruimte.

---

## **3.5. Veenweidegebieden**

### **Inleiding**

Het Nederlandse veenweidelandschap is een iconisch landschap; sappige groene weiden met koeien, smalle kavels, een enkele molen en sloten tot de einder. De veenweiden in ons land beslaan een oppervlak van 120.000 ha, verdeeld over de westelijke veenweiden (67.000 ha) en de noordelijke veenweiden (53.000 ha). Het is een samenhangend landschap van veenweiden, dieper gelegen en deels afgegraven droogmakerijen en natuurkernen die zijn opgebouwd uit plassen en moerassen. De verschillende onderdelen van het veenweidelandschap hangen hydrologisch nauw met elkaar en met het omringende landschap samen (kwel- en grondwaterstromen).





Internationaal zijn onze laagveengebieden uniek en van zeer grote betekenis<sup>13</sup> en daarmee ook toeristisch attractief, maar dit iconische landschap is stap voor stap aan het verdwijnen. Door het huidige, intensieve landbouwkundige gebruik en de bijbehorende drooglegging oxideert het veen en daalt de veenbodem met 1 tot 2 centimeter per jaar. In Friesland betekent dit dat aan het eind van deze eeuw vrijwel al het veen is verdwenen<sup>14</sup>. Daarmee is het veen als één van de bouwstenen van ons landschap (naast klei en zand) langzaam maar zeker aan het verdwijnen.

### Urgentie

We staan op een kantelmoment in het denken over de toekomst van de veenweiden in Nederland. De bodemdaling leidt tot een steeds complexere hydrologische situatie die steeds grotere maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Met het veen verdwijnt bovendien een deel van onze cultuurhistorie. Willen we het veenweidegebied in Nederland volhoudbaar, weerbaar en niet afwentelend maken, dan zullen we scherpe keuzes moeten maken.

### De oxidatie van het veen draagt bij aan klimaatverandering

De veenspons verschrompelt en daarbij komen grote hoeveelheden broeikasgassen vrij, zoals koolstofdioxide, lachgas en methaan. Op dit moment is de emissie uit landbouwgronden ongeveer 4 miljoen ton CO<sub>2</sub>-eq per jaar. Dit is ongeveer 2 procent van de nationale broeikasgasemissie 14 en vergelijkbaar met de uitstoot van één gemiddelde kolencentrale<sup>15</sup>. De relatie tussen veengebieden en klimaatverandering is daarmee wederkerig. Enerzijds neemt door klimaatverandering (steeds warmere en drogere zomers) de oxidatie van veenbodems toe, anderzijds draagt de versnelde veenoxidatie bij aan diezelfde klimaatverandering. Maatregelen die dit proces vertragen - in de vorm van bijvoorbeeld vernatting - dragen dus zowel bij aan vermindering van de klimaatverandering (mitigatie) als aan aanpassing aan klimaatverandering (adaptatie).

### Een toekomstbestendig watersysteem wordt steeds duurder en complexer

Door verschillen in drooglegging en in bodemgesteldheid is in het verleden een grote differentiatie opgetreden in de mate waarin het maaiveld in de veenweidegebieden is gedaald. Het heeft geleid tot een sterk versnipperd watersysteem met abrupte overgangen en toenemende hoogteverschillen. Bijvoorbeeld tussen natte natuurkernen met een eigen waterpeil en dieper gelegen veenpolders, maar ook met de aangrenzende droogmakerijen (West-Nederland) of de hogere zandgronden (Noord-Nederland). Het gevolg is dat waardevolle natuurgebieden als de Nieuwkoopse Plassen en De Deelen 'leeglopen' naar hun omgeving. Door de toenemende hoogteverschillen wordt ook het onderhoud van veenkades en -dijken steeds kostbaarder.

Daar komt nog bij dat door de klimaatverandering de extremen in het weer verder toenemen en de zeespiegel stijgt. Nu al kampen de droogmakerijen en lagergelegen veenpolders in West-Nederland met verzilting als gevolg van een toenemende kweldruk vanuit zee. Ook wordt het 's zomers steeds moeilijker om kwetsbare tuinbouwgebieden (zoals in de omgeving van Boskoop) en natuurgebieden te voorzien van zoet water van voldoende kwaliteit. De noodzaak om in de lage delen van Nederland toe te groeien naar een robuuster en toekomstbestendiger watersysteem neemt toe, niet alleen omwille van de

---

<sup>13</sup> N. Pieterse et al., 2015: Het Groene Hart in beeld. Een uniek veengebied midden in de Randstad.

<sup>14</sup> PBL, 2016: 'Dalende bodems. Stijgende kosten'; PBL-publicatienummer: 1064. Den Haag, 2016

<sup>15</sup> Kwakernaak, C. en P.C. Jansen, 2017: Veenoxidatie en klimaatdoelen; veengronden als bron van broeikasgassen. Tijdschrift Bodem nummer 2, april 2017: 16-18



beheersbaarheid en betaalbaarheid, maar ook om een veel grotere zoetwaterbuffercapaciteit te realiseren en verdere bodemdaling tegen te gaan.

#### Heel Holland zakt - ook de steden en dorpen

Niet alleen het landelijk gebied heeft te maken met de gevolgen van de bodemdaling, ook in de steden en dorpen is de problematiek groot en nu al merkbaar. In de bebouwde kom daalt de bodem niet door oxidatie, maar door zetting bij belasting door bebouwing en infrastructuur. Funderingsproblemen en het verzakken van stoepen en straten zijn nu al schering en inslag in steden als Gouda en Woerden. PBL 14 becijfert dat tot 2050 de extra kosten aan infrastructuur door bodemzetting zullen oplopen tot € 5,2 miljard en de funderingsherstelkosten aan woningen tot minimaal € 16 miljard. Ook in het stadslandschap zorgt de klimaatverandering voor extra complicaties in relatie tot de bodemdaling. Met name de piekbuien in de zomer zorgen nu al voor grote problemen.

#### Met het veen verdwijnt ook de bijbehorende biodiversiteit

Met het veen verdwijnt niet alleen een karakteristieke bouwsteen van ons landschap en een deel van onze cultuurhistorie, maar ook de rijke biodiversiteit die is gerelateerd aan bloemrijke veenweiden (weidevogels) en de natte (moeras)natuur. Natuurgebieden verdrogen doordat grondwater wegzijgt naar lagergelegen landbouwgebieden en droogmakerijen. Hierdoor is de natuur steeds meer afhankelijk van gebiedsvreemd water, dat echter door klimaatverandering 's zomers steeds minder beschikbaar is. Het geohydrologische beïnvloedingsgebied (de aanpassing van grondwaterstromen) bij dalende veenbodems kan groot zijn. In West-Nederland kan dit tot verzilting leiden. In Noord-Nederland krijgt het dalende veenweidegebied van Midden-Friesland een steeds grotere aanzuigende werking op de beekdalen van het Drents Plateau, waardoor beken met rijke natuurwaarden, zoals de Linde en de Tjonger, met verdrogingsverschijnselen te kampen kunnen krijgen<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Bij ongewijzigd beleid zal het gebied in Noord-Nederland waar het effect van veenbodemdaling op de grondwaterstand merkbaar is, in 2050 een areaal beslaan van 133.500 ha. Dit is 2,5 groter dan het noordelijke veenweidegebied zelf (Osinga et al, 2014: 'Effecten van klimaatverandering op maaiveld daling en grondwaterstanden in Friesland, H<sub>2</sub>O-Online).



## Beleidsdoelen

Het gezamenlijke doel van het beleid voor het veenweidegebied is een volhoudbaar, typisch Hollands landschap dat zich kenmerkt door:

- **Economische vitaliteit**, doordat er ruimte is voor economische dragers zoals de landbouw (al dan niet in aangepaste vorm met ecosystemendiensten en vormen van energieproductie), recreatie en toerisme.
- **Klimaatbestendigheid**, doordat kansen voor klimaatmitigatie (vasthouden CO<sub>2</sub>) en klimaatadaptatie (grotere zoetwaterbuffercapaciteit als gevolg van sponswerking en het toelaten van grotere peilfluctuaties) worden benut, juist ook in de randen van de steden en dorpen.
- **Een robuust zoetwatersysteem**, doordat de waterhuishouding minder versnipperd is, en daardoor beter beheerbaar en minder kostbaar.
- **Een afleesbaar landschap**, doordat er blijvende aandacht is voor behoud en ontwikkeling van cultuurhistorische waarden.
- **Een rijke biodiversiteit**, met behoud van de huidige natuurkernen en weidevogelgebieden en met natuurwaarden die minimaal corresponderen met de huidige nationaal en internationaal afgesproken natuurdoelen.

## Dilemma

Het centrale dilemma voor 'Veenweidegebieden' formuleert de Startnota als volgt:

**“Peilverhoging in veenweidegebieden, of er de huidige landbouwproductie op peil houden?”**

Hiermee wordt de problematiek verengd tot de volhoudbaarheid van het huidige watersysteem en landgebruik. In bredere zin vertalen we dit in het tot stand brengen van een robuust landschapssysteem dat adaptief en economisch en ecologisch vitaal is. Maar wat betekent dat voor de huidige economische functies en hoe gaan we om met cultureel erfgoed?

## BELEIDSOPTIE 4A - Optimaliseren door ruimtelijke scheiding van functies

De beleids optie 'optimaliseren' vertalen wij in het zo veel mogelijk verminderen van de veenbodemdaling, met behoud en ontwikkelkansen voor de huidige economische functies, zowel als de huidige natuur- en cultuurkwaliteiten. Doel is het reduceren van verdrogings schade in de natuur en bebouwd gebied met behoud van het huidige, typisch Hollandse veenweidelandschap.

Om dit te bereiken worden de natte natuurgebieden hydrologisch zo goed mogelijk gescheiden van de aangrenzende lager gelegen veenweidepolders. Gekozen kan worden voor een technische oplossing (b.v. door hydrologische isolatie met damwanden rond het natuurgebied) of voor een ruimtelijke oplossing (inrichting van een tussenzone met een hoog en flexibel peil). Het effect zal zijn dat de kenmerkende ruimtelijke contrasten in het veenweidegebied tussen open en gesloten bewaard blijven.



Op de lange termijn zal het beheer van deze optie steeds duurder worden. Voor de periode tot 2050 zullen de beheerskosten naar schatting minimaal € 22 miljard bedragen<sup>17</sup>. Denk aan grotere gemalen, funderingsproblemen, versterking van de veenkades, opbarsten van de veenbodem door wellen bij een steeds dunner veendek en dergelijke. Aan de andere kant kopen wij als maatschappij met deze optie tijd, zodat zich innovatiekracht kan ontwikkelen om tot werkelijk duurzame oplossingen te komen.

### Maatregelen

De maatregelen die passen bij beleids optie 4a - Optimaliseren door ruimtelijke scheiding van functies, zijn:

#### **Generiek, reguleren en realiseren:**

- Binnen de veenweidegebieden milieuzonering toepassen om (voor grondwaterdaling) kwetsbare functies (natuur, bebouwd gebied) te scheiden van functies die grondwaterdaling veroorzaken (met name op aangrenzende landbouwgronden).
- In GLB-kader pleiten voor een nieuwe vergroeningsregeling die van toepassing is op veehouderijen in veen(weide)gebieden, in de lijn van de huidige vergroeningsregeling voor akkerbouwbedrijven.

#### **Specifiek, faciliteren en samenwerken:**

- Initiëren van afstemming tussen decentrale overheden bij (provincie-)grensoverschrijdende kwaliteiten.
- Faciliteren van omgevingsdialogen en ontwerp onderzoek in (provincie-) grensoverschrijdende gebieden, waar kwetsbaarheden in het geding zijn en transformatieopgaven liggen.

### Effecten

De te verwachten effecten die volgen uit beleids optie 4a - Optimaliseren door ruimtelijke scheiding van functies, zijn:

#### **Kansen, positief**

- Minder verdroging van veenmoerasnatuur.
- Minder schade aan funderingen, kaden en infrastructuur in aangrenzend bebouwd gebied.
- Vertraging van afbraak van het karakteristieke veenweidelandschap, met mogelijk verlies van internationaal toerisme.

#### **Risico's, negatief**

- Versterkte uitstoot van broeikasgassen als CO<sub>2</sub> en lachgas.
- Oppervlaktewater wordt voedselrijker door vrijkomende fosfaten en mineralen.
- Biodiversiteit gehele veenweidegebied loopt sterk terug (weidevogels, natuurkernen).
- Kosten en complexiteit waterbeheer en beheer openbare ruimte nemen toe (hoogteverschillen door ongelijke bodemdaling enerzijds en zeespiegelstijging anderzijds nemen toe, veenkades verdrogen, riolen en funderingen verzakken, versnippering peilvakken neemt verder toe).
- Bodemdaling veenweidegebieden zorgt voor geohydrologische veranderingen in een veel groter gebied met invloed op grondwaterstromen en daarmee indirect op natuurwaarden.

---

<sup>17</sup> N. Pieterse et al., 2015: Het Groene Hart in beeld. Een uniek veengebied midden in de Randstad.



## BELEIDSOPTIE 4B - Transformeren naar geleidelijke overgangen van functies

Door geleidelijke overgangen te creëren tussen natuur en landbouw, maar ook tussen stad en land kan een adaptief en klimaatbestendig veenlandschap ontstaan dat economisch en ecologisch vitaal is. Doel is het creëren van **een nieuw, typisch Hollands landschap**: het vitale erfgoed van de toekomst.

Natte tussengebieden zijn in dat nieuwe landschap zinvol om verschillen in grondwaterpeil te verminderen, waardoor schade aan natuurgebieden maar ook aan boven- en ondergrondse infrastructuur en funderingen wordt tegengegaan. Ook grotere natte gebieden in de laagstgelegen delen van het veengebied zijn denkbaar. Bij transitie van weiland naar moeras of water wordt de bodemdaling gestopt en ontstaan mogelijkheden voor nieuwe producten. Interessante voorbeelden zijn de teelt van eendenkroos als vervanger van soja als eiwitbron, en de teelt van moerasplanten als lisdodde of veenmos. De economische waarde van deze producten moet zich nog wel bewijzen. Op dit moment vormen de regels voor Europese landbouwsubsidie echter een probleem. Een boer verliest zijn recht op subsidie als hij omschakelt naar een natte teelt, zoals veenmos, omdat dit niet officieel te boek staat als landbouwgewas.

Daarnaast ontstaan bij vernatting van landbouwgrond mogelijkheden voor nieuwe ecosysteemdiensten als 'groen/blauwe' diensten in de vorm van waterberging en gele diensten in de vorm van 'zonneweides' met panelen in of op het water. Bij waterberging kan een boer bijvoorbeeld gecompenseerd worden voor het verlies aan grasgroei en -oogst.

Het ruimtelijk effect zal zijn dat er een veel kleinschaliger mozaïek-landschap ontstaat van natuurkernen, natuurverbindingen en natuur inclusieve landbouw; landbouw die gebaat is bij flexibele waterpeilen en het 'meebewegen' met de seizoenen, met bijvoorbeeld nattere omstandigheden in het voorjaar voor weidevogels. De cultuurhistorische waarden zullen deels bewaard blijven (boezemstructuur), deels verdwijnen (zichtlijnen) en deels van een nieuwe laag worden voorzien (hoogwaterzones).

Interessant is om binnen deze transformatie na te denken over collectief landgebruik, bijvoorbeeld in gebiedscoöperaties, gefaciliteerd door provincie en waterschappen. Gemeenschappelijke gronden voor bijvoorbeeld lisdoddeteeft als ruwvoer voor het vee bouwen voort op het verleden (meenten / mienskar) en vormen toekomstig, vitaal erfgoed in een nieuw landschap.

### Maatregelen

De maatregelen en instrumenten die passen bij beleids optie 4b - Transformeren naar geleidelijke overgangen van functies, zijn:

#### **Generiek, reguleren en realiseren**

- Transformatiezones en -gebieden prioriteren:
  - Vanuit nationale urgenties en internationale verplichtingen (zoals N2000).
  - Zelfbindend voor rijksontwikkelingen en voor de inzet van de rijkscoördinatieregeling.
  - Richtinggevend voor nadere uitwerking in provinciale omgevingsvisies en -plannen.
- Ontwerpkracht / kwaliteitsteam inzetten.
- Faciliteren van ontwikkelen van benodigde informatie en kennis t.a.v. bedrijfsinnovaties die uitgaan van hoger waterpeil.
- Bij Unesco en EU / N2000 pleiten voor ruimte voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering voor landschap en natuur.
- Bij EU bepleiten dat landbouwsubsidie ook mogelijk wordt voor natte teelten als veenmos.
- Bepleiten van en meewerken aan experimenten met carbon credits voor verminderde broeikasgasemissie.



### Specifiek, faciliteren en samenwerken

- Informatievoorziening:
  - Data en monitoring van landschappelijke, hydrologische en ecologische kenmerken als nationale voorziening.
  - Inspiratiebron bij ruimtelijke ontwikkeling.
  - Een 'servicepunt voor ruimtelijke regie' als ondersteuning.
- Faciliteren van intensieve transformatietrajecten en integrale transformatie-experimenten:
  - Met andere overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen (innovatie-experimenten, omgevingsdialogen, gebiedsagenda's, ontwerpend onderzoek)
  - Hiertoe programma's, budgetten en fondsen bundelen.

### Voorbeeld

#### **“Ruimte voor het Veen”**

Ruimte voor het Veen is een nationaal gebiedsprogramma waarin de verschillende veenweidegebieden in Nederland van elkaar kunnen leren en kennis kunnen uitwisselen met regionale uitwerkingen. De Rijksoverheid faciliteert, provincies, gemeenten en waterschappen werken uit (Living Labs, Ruilverkaveling 2.0). Het programma zou de opvolger kunnen zijn van het zo succesvolle Ruimte voor de Rivier. De kracht van Ruimte voor de Rivier lag in de combinatie van waterveiligheid én de ontwikkeling van ruimtelijke kwaliteit. Die combinatie van gevolgen van de klimaatverandering koppelen aan nieuwe landschappen biedt ook kansen voor het veen, als we de zoetwateropgave op een slimme manier kunnen koppelen aan veerkrachtige veenweiden.

### Effecten

De te verwachten effecten die volgen uit beleids optie 4b - Transformeren naar geleidelijke overgangen van functies, zijn:

#### **Kansen, positief**

- Beperking uitstoot van broeikasgassen als CO<sub>2</sub> en lachgas.
- Kwaliteit van het oppervlaktewater door het vasthouden van gebiedseigen zoetwater zal toenemen en daarmee ook de grondwaterstand.
- Terugloop aan biodiversiteit in natuurkernen en op het boerenland zal naar verwachting worden gekeerd.
- Het watersysteem wordt robuuster en beter beheersbaar door het ruimte geven aan peilfluctuaties en minder kostbaar in onderhoud.
- Een robuuster zoetwatersysteem met hogere grondwaterstanden zal niet alleen een positieve uitwerking hebben op de natuurwaarden in het veenweidegebied zelf, maar ook in aanpalende gebieden, zoals de westflank van het Drents plateau in Noord Nederland.
- De recreatieve waarden van het nieuwe, typisch Hollandse veenweidelandschap kunnen toenemen door de aanleg van wandel-, fietspaden en kano- en vaarroutes gekoppeld aan het nieuwe, robuuste zoetwatersysteem in een ruimtelijk aantrekkelijk, kleinschaliger landschap.





### **Risico's, negatief**

- De ruimtelijke ontwikkeling van een grootschalig, weids veenweidelandschap naar een kleinschaliger en intiemer veenweidelandschap met natte teelten en zompiger omstandigheden zal in eerste instantie op weerstand kunnen stuiten bij bewoners en gebruikers. De verwachting is dat een, deels kleinschaliger landschap op langere termijn minstens zo aantrekkelijk kan zijn, zeker als bepaalde cultuurhistorische waarden in het nieuwe landschap nog afleesbaar zijn.
- Het internationaal karakteristieke veenweidelandschap zal ingrijpend veranderen.
- Wanneer deze beleids optie op korte termijn grootschalig gerealiseerd zou worden zal dit leiden tot forse investerings- en inkomensverliezen in de landbouw, die thans nog grotendeels bestaat uit internationaal concurrerend landgebruik.



## 4. Synthese

### 4.1. Samenhang tussen beleidsopties

In 3.1. beschreven we het basis idee achter de beleidsopties. Per onderwerp presenteerden we een koppel van twee opties, kortweg 'optimaliseren en transformeren'.

De samenhang tussen de onderwerpen natuur, landbouw, landschap en veenweide maakt dat de gedachte kan ontstaan dat de beleidskeuze zich beperkt tot de optelsom van alle opties 'optimaliseren' dan wel alle opties 'transformeren'. Dit is geenszins het geval.

De opties zijn te beschouwen als de uiteinden van een spectrum. Per gebied kan de balans (het 'schuifje') tussen optimaliseren en transformeren anders uitpakken, en ook kan in de loop van de tijd die balans verschuiven.



Om het veenweidegebied als voorbeeld te nemen: denkbaar is dat in eerste instantie rondom natuurgebieden en steden pilots worden gestimuleerd met bredere gemengde gradiënt zones ('transformeren') terwijl tegelijkertijd in agrarische kernzones innovatieve technologie wordt toegepast om de agrarische productie op peil te houden en bodemdaling enigermate af te remmen ('optimaliseren').

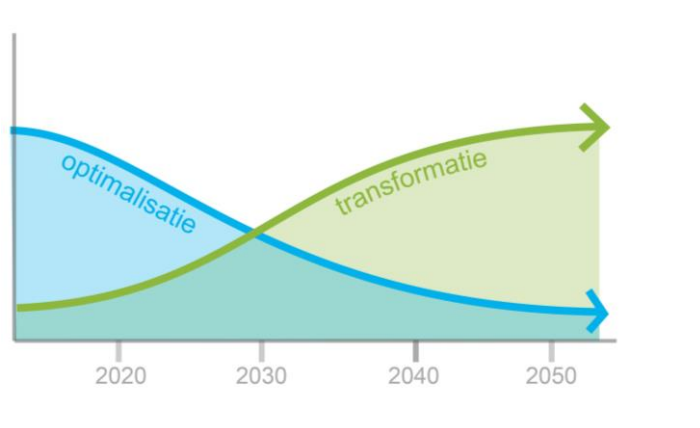
Zoals ook het voorbeeld 'agrarische structuurversterking Flevoland' beschrijft (zie tekstbox volgende pagina), speelt de keuze tussen optimaliseren en transformeren nu al vaak concreet in de praktijk. Een generieke keuze is niet aan de orde. Het gaat er om aan te sluiten bij gebiedsgerichte urgenties zoals waterberging, productie van duurzame energie, CO<sub>2</sub>-reductie of andere aanleidingen die als trigger kunnen functioneren bij de keuze van de meest passende beleidsoptie.

#### Patstelling?

Het algemene beeld uit de beschrijving van effecten bij de opties lijkt op een patstelling: enerzijds is er de erkenning dat optimalisatie niet eindeloos vol te houden is. Zeker bij veenweide is dat een duidelijk beeld. Ook spelen maatschappelijke weerstanden een rol, zoals toenemende weerstand tegen intensieve veehouderij en voorkeuren voor de koe in de wei. Dit plaveit echter niet direct en vanzelfsprekend de weg naar een transformatiestrategie. Transformatie stuit vaak op maatschappelijke weerstand. Het lijkt erop dat de positie van het schuifje tussen optimaliseren en transformeren per onderwerp en per gebied in sterke mate wordt bepaald door maatschappelijke acceptatie en dit zal doorwerken in politieke keuzes. Dat leidt in ieder geval tot de conclusie dat 'maakbaarheid' van de toekomst, waar transformatie toe uitnodigt, onder een vernieuwd regime zal moeten plaatsvinden.



Door transformatie te benaderen als een proces, kunnen beide opties zich in de loop van de tijd anders tot elkaar gaan verhouden. Naarmate meer vertrouwen ontstaat in nieuwe oplossingsrichtingen, zal de behoefte om vast te houden aan het bestaande afnemen. Het strategisch perspectief dat hieruit is af te leiden lichten we in 4.3. verder toe.



#### Agrarische structuurversterking in Flevoland - optimaliseren of transformeren?

Onderstaand voorbeeld illustreert hoe de keuze tussen optimaliseren en transformeren zich in de praktijk met regelmaat aandient:

Provinciale Staten van Flevoland hebben de wens uitgesproken om een impuls te geven aan de versterking van de agrarische structuur in Flevoland. Deze structuur is niet optimaal, onder meer vanwege de verspreide ligging van de kavels per bedrijf. Daarnaast doet zich in een aanzienlijk deel van de provincie bodemdaling voor door zetting van veenlagen in de ondergrond met afnemende drooglegging als gevolg. De vraag is nu of de agrarische structuur geoptimaliseerd kan worden door een combinatie van kavelruil en kleinschalige maatregelen om de drooglegging van percelen te garanderen, bijvoorbeeld door lokaal onderbemaling toe te passen. Hiermee wordt de bodemdaling echter niet gestopt.

Het alternatief is een transformatieproces waarbij het grondwaterniveau langzaam verhoogd wordt, en daarmee de bodemdaling kan worden afgeremd. Deze transformatie betekent, dat op een deel van de gronden het intensieve agrarisch gebruik plaats moet maken voor ander gebruik, zoals de teelt van vochtminnende gewassen of natuurbeheer. Deze transformatie is op langere termijn de meest duurzame en goedkoopste oplossing, maar vergt op korte termijn de nodige investeringen in het watersysteem. Ook zal de betreffende ondernemers een nieuw perspectief geboden moeten worden. Pas als duidelijk is welke gronden duurzaam voor agrarisch gebruik beschikbaar zullen blijven, is ten slotte kavelruil zinvol, al dan niet in combinatie met landinrichtingswerken.

De provincie Flevoland heeft een stuurgroep in het leven geroepen, die de mogelijkheden gaat onderzoeken. Daarin hebben naast de provincie ook de LTO-Noord, het waterschap Zuiderzeeland en het Rijksvastgoedbedrijf, in diens rol als grootgrondbezitter en verpachter, zitting.

Bron: P.W.F. Petrus, Rijksvastgoedbedrijf, lid werkgroep Agrarische structuurversterking Flevoland



## 4.2. Samenhang met andere strategische opgaven

Deze paragraaf beschrijft de relatie met de andere strategische opgaven vanuit het perspectief van een Waardevolle Leefomgeving. Uitwerking van deze raakvlakken vindt plaats in de volgende procesfase.

### Verdiepingsgroep1: Naar een duurzame en concurrerende economie

Op hoofdlijnen zijn er drie belangrijke relaties: vestigingsklimaat, economische sectoren en circulariteit.

- In het betreffende verdiepingsrapport wordt aangegeven dat een aantrekkelijk landschap en een gevarieerde natuur belangrijk zijn voor een goed leef- en vestigingsklimaat in Nederland. Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor ontwikkeling van natuur, versterken van stad-landrelaties en de inrichting van groene gebieden. Kwalitatief waardevolle Hollandse landschappen, zoals die in dit rapport aan de orde zijn geweest, verdienen daarom voortdurend aandacht. Beleid is belangrijk om hierin goede afwegingen te maken. Leefklimaat in de dagelijkse woon- en werkomgeving is uiteraard ook van groot belang en daar refereert de beleids optie 'over gezonde en duurzame stedelijke verdichting' aan. Bij de relatie met 'toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving' komen we daar nog op terug.
- Landbouw als economische sector vormt een belangrijk raakvlak. Landbouw valt echter niet zomaar samen met de agrifood sector als geheel. Veel van de toegevoegde waarde in de agrifoodsector vindt plaats in de verwerking en op basis van import. Daarmee zijn er ook leefomgevingseffecten buiten Nederland waar deze sector rekening mee moet houden. Recreatie en toerisme vormen ook een belangrijke economische sector. Erfgoed en landschappen vormen hier een belangrijke basis voor, zowel voor de buitenlandse toerist als voor de Nederlandse recreant. De manier waarop Nederland omgaat met water (Deltawerken, dijken) vormt een belangrijke "grondstof" voor deze sector.
- Circulariteit rond biomassa en voedsel is een ander belangrijk raakvlak met duurzame en concurrerende economie. De betreffende transitieagenda onder het CE programma zal verder ingaan op bijvoorbeeld kringlopen van nutriënten en op afwenteling naar elders. Ruimtelijke consequenties hiervan moeten nog in beeld worden gebracht. Beprijzing van effecten van economische activiteiten op de leefomgeving (true pricing), zowel hier als elders, zou in toenemende mate tot verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving kunnen leiden.

### Verdiepingsgroep 2: Naar een klimaatbestendige en klimaat neutrale samenleving

Het betreffende verdiepingsrapport introduceert de relatie als volgt:

**“Nederland verandert al eeuwen onder invloed van energie. Dat zal tot 2050 niet anders zijn. De energietransitie brengt een enorme verandering mee voor de leefomgeving, het landschap en de natuur. Met uitgangspunten voor de inzet van grootschalige opwek, transport en opslag (windenergie, warmtenetten, CCS en geothermie) geven we hieraan richting. Dat kan gaan om het aanwijzen of uitsluiten van gebieden waar dit mogelijk is. Energie is een zeer belangrijke, maar niet de enige opgave. We stimuleren het in onderlinge samenhang aanpakken van opgaven en het maken van een goede afweging hiertussen, zodat de energietransitie samen kan gaan met behoud van kwaliteit van de leefomgeving (toetsing/inspiratiekader).”**



Op het gebied van veenweide wordt de relatie in beide rapporten gelegd, vooral als het om reductie van emissies gaat. De optie (zie hieronder) die op dit terrein is geformuleerd sluit het beste aan op de transformatie optie in dit rapport.

De landschappelijke consequenties komen ook in beide rapporten aan de orde. Er moeten goede afwegingen worden gemaakt opdat Nederlandse landschappen waardevol blijven. Hiervoor beschouwt men het afwegingskader leefomgevingskwaliteit als goed instrument. De beleidsopties die het betreffende rapport hierop formuleert (zie hieronder) komen ook dicht in de buurt van transformatie. Het rijk speelt een actieve rol richting nieuwe landschappen.

De optie om meer bomen te planten heeft mogelijk consequenties voor zowel landbouw, natuur als landschap. Tegelijk biedt deze optie ook kansen als op een goede manier gekoppeld wordt. Bij aanleg van nieuwe natuur (bossen) is de combinatie met windmolens makkelijker te maken dan binnen bestaande natuur.

Een belangrijke relatie is ook dat door de vraag naar duurzame energie de prijs van grond beïnvloed wordt. Voor veel landbouwers is het verpachten voor zonnepanelen of het neerzetten van windmolens al lucratiever dan de gangbare landbouw. Zonder actief beleid vormt dit een risico voor onze landschappen. De beleids optie over klimaatadaptatie als ordenend principe legt terecht de relatie tussen veenweide, laaggelegen polders en verstedelijking.

Beleids opties uit het betreffende verdiepingsrapport:

- Het Rijk zet in op maximale reductie van emissies uit veenweidebodems.
- Het Rijk zet in op het realiseren van meer bomen voor het vastleggen van CO<sub>2</sub>.
- Het rijk maakt van klimaatadaptatie een ordenend principe in de ruimtelijke inrichting, bijvoorbeeld door laaggelegen polders en veenweidegebieden aan te wijzen waar niet mag worden gebouwd.
- Het rijk stimuleert een integrale gebiedsgerichte benadering van de leefomgeving waarin meekoppelkansen tussen klimaatadaptatie en andere ruimtelijke opgaven - zoals de energietransitie - optimaal worden benut.
- Nota Bene: veeteelt als bron van broeikasgas wordt wel beschreven in het rapport, maar niet vertaald in een beleids optie.

### **Verdiepingsgroep 3: Naar een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving**

Op sommige plekken is al gerefereerd aan het belang van de leef kwaliteit van de dagelijkse woon- en werkomgeving. Allerlei aspecten spelen daarbij een rol, zowel (meetbare) milieufactoren als fijn stof, geluidshinder en hitte, als meer beleving gerelateerde factoren als cultureel erfgoed, groen in de stad en een veilige speelomgeving. Bij toekomstige ontwikkelingen zou het goed zijn om het afwegingskader leefomgevingskwaliteit te gebruiken. Ook duurzame mobiliteit moet bijdragen aan die leefkwaliteit of op zijn minst geen afbreuk eraan doen.

Aandacht voor toenemende biodiversiteit in de stad en de belangrijke rol van ecosysteemdiensten, zoals wateropname, groen voor gezondheid, verminderen van hittestress zou een belangrijke plek bij toekomstige ontwikkelingen moeten krijgen.

### **Concluderend**

Met de andere opgaven bestaan belangrijke raakvlakken die samenhangen met de grote transitie en de noodzaak tot bescherming en zorgvuldige benutting van natuurlijk kapitaal. De verdiepingsrapporten onderschrijven de opvatting uit Hoofdstuk 2 dat omgevingskwaliteit een centrale plaats in het omgevingsbeleid vraagt en dat daartoe procesvereisten nodig zijn (zoals gebruik van de matrix leefomgevingskwaliteit bij planontwikkeling of afwegingskader leefomgevingskwaliteit bij effectbeschrijving).



### 4.3. Samenwerking en politiek-maatschappelijke haalbaarheid

#### Maakbaarheid in een veranderde context

In 4.1. hebben we geconstateerd dat enerzijds de erkenning groeit dat in veel gebieden een optimaliseringsstrategie een doodlopende weg is, terwijl anderzijds de maatschappelijke weerstand tegen verandering een transformatiestrategie in de weg staat. Dit terwijl de ligging van Nederland in de Delta van Noordwest Europa ervoor heeft gezorgd dat verandering het enige onveranderlijke is in onze dagelijkse leefomgeving. Ons landschap heeft als kernwaarde dynamiek. De mens heeft zich in die constant wisselende wereld een plek veroverd door samenwerking. Samen maakten we het land veilig en bruikbaar. De waterschappen als eerste vorm van democratie in onze samenleving zijn daar een lichtend voorbeeld van. Bijna duizend jaar na de oprichting van de eerste waterschappen zit de maakbaarheid, de transformatie van ons land nog steeds in onze genen. Dat onze aanpak van de klimaatverandering met programma's als Ruimte voor de Rivier en het Deltaprogramma wereldwijd respect afdwingt is hiervan een illustratie.

Als het gaat om de maatschappelijke bedding waarin maakbaarheid kan gedijen zien we dat de context waarin we werken echter wezenlijk verandert. De maatschappelijke acceptatie van transformerende ingrepen, zeker als die zich in hoog tempo voltrekken, is aan het verschuiven. Dat heeft een aantal redenen. De complexiteit van veranderingen is toegenomen; de druk op de ruimte van een veelheid aan functies en de daarmee samenhangende belangentegenstellingen is groter geworden. Daarnaast is de burger mondiger geworden, gemiddeld hoger opgeleid, met meer kennis van zaken. Complexiteit en betrokkenheid vragen aangepaste vormen om invulling aan maakbaarheid te kunnen geven en een veranderende rol van de overheid.

#### Rollen voor het Rijk

Het Rijk zet met de Nationale Omgevingsvisie een voorbeeld neer voor de werking van de nieuwe Omgevingswet. Hoe kan dat voorbeeld anderen inspireren en uitdagen om ook hun rol en verantwoordelijkheid te nemen in de noodzakelijke ruimtelijke veranderingen richting 2050?

Allereerst is van belang dat het Rijk in het eigen ruimtelijk handelen en als opdrachtgever 'voorbeeldig' opereert. In samenwerking met anderen kan de Rijksoverheid het (maatschappelijke) proces faciliteren met de volgende stappen:

1. **Agenderen urgentie en benutten momentum**
2. **Aanbieden gerichte experimenteerruimte met regie op het leerproces**
3. **Lessen vertalen naar (gebiedsgericht) beleid en passende maatregelen**

**Ad 1.** De Rijksoverheid is bij uitstek de overheidslaag die (complexe) problemen moet agenderen. Een goed voorbeeld is de Veenweideproblematiek. Men voelt wel dat het huidige, intensief agrarische gebruik van het veenweidegebied een doodlopende weg is, maar wie staat er op om dit op de agenda te zetten? De problematiek van de veenweiden kent verschillende schaalniveaus. De CO<sub>2</sub>-uitstoot die samenhangt met de verdroging en oxidatie van het veen is onderdeel van de mondiale klimaatopgave waar de Nederlandse overheid voor staat. De geohydrologische veranderingen (verdroging i.r.t. grondwaterstromen) die samenhangen met de verschrompelende veenspons zijn grens overstijgend en houden zich bijvoorbeeld niet aan provinciegrenzen. Hier ligt een duidelijke rijksopgave. De hardnekkige problemen die in deze Verkenning als urgenties zijn beschreven, komen niet wezenlijk tot oplossing als we de oorzaken niet aanpakken. Zoals Fred Feddes schreef in een verslag over de





veenweide problematiek<sup>18</sup>: tot nu toe 'plakken we pleisters op een wond die niet geneest'. Dat geldt evenzeer voor de zuidelijke zandgebieden, de Groningse gasproblematiek, zelfs voor de jongste zeekeleipolders. De relatie tussen beheer en benutting van natuurlijk kapitaal en verantwoord economisch grondgebruik is ontspoord. Het momentum voor een andere aanpak komt vaak vanuit andere aanleidingen. In dit geval kunnen de afspraken van Parijs om de CO<sub>2</sub>-uitstoot sterk te reduceren de **window of opportunity** bieden. Via de band van circulaire economie, inzet van duurzaam landgebruik om koolstof in bodem en gewassen vast te leggen en opwekking van duurzame energie, komen concepten in beeld die de relatie kunnen herstellen. En passant incorporeren we ruimtelijke adaptatie, maken steden en dorpen gezonder en geven het landschap een impuls die Nederland als vestigingslocatie nog aantrekkelijker maakt.

**Ad 2.** Transformaties hebben een geneesheer nodig die risico's durft te nemen om een ander behandelplan uit te proberen. Dat doe je niet meteen op grote schaal, maar selectief en met een duidelijk test-protocol. Het Rijk kan serieuze experimenteeruimte aanbieden aan andere overheden, ondernemers en burgers om nieuwe wegen in te slaan. Dit houdt in dat het Rijk een actieve, faciliterende rol op zich neemt en ook geld en kennis aanbiedt, bijvoorbeeld in de vorm van een living lab of proeftuin. Daarin vindt onderzoek, ontwerp, planvorming, realisatie, reflectie plaats en wordt geïnvesteerd in en betrokkenheid en sociaal kapitaal (capacity building). Zo ontstaan plannen met potentie voor structurele oplossingen en draagvlak voor verandering zodat ook de stap kan worden gemaakt naar een werkelijke transitie in denken en doen. De ervaringen in de nationale proeftuinen worden continu gedeeld met andere gebieden die daar hun voordeel mee kunnen doen.

**Ad 3.** Een logische vervolgstap is om de regelgeving in lijn te brengen met de lessen uit de proeftuinen. Ook die regelgeving kan gebiedsgericht worden ingezet met aandacht voor overeenkomsten en verschillen binnen de regio's in Nederland en de rol van de verschillende overheidslagen. De regelgeving biedt ruimte om functies met elkaar te koppelen. In het veenweidegebied betekent dit bijvoorbeeld dat groen/blauwe diensten om de bodemdaling af te remmen en de uitstoot van CO<sub>2</sub> te beperken fiscaal kunnen worden gestimuleerd of worden verdisconteerd in de waterschapslasten. Door het 'zwaluwstaarten' van functies ontstaan er koppelkansen en nieuwe, kleurrijke legenda-eenheden in de kaart van Nederland richting 2050.

### Integraal of integrerend?

De Omgevingswet bepleit een integrale benadering van gebiedsopgaven. Zoals hierboven geschetst komt oplossingsruimte vaak in beeld door nieuwe combinaties te maken, zoals de CO<sub>2</sub> opgave een trigger kan zijn in de toenadering tussen natuurlijk kapitaal en agrarisch grondgebruik. We moeten echter waken voor een benadering die alles-met-alles verbindt. Integraliteit als heilige graal kan het zicht op intelligente combinaties vertroebelen. Een strategie van experimenteren en leren zonder focus mist efficiency.

Leidende vraag bij de confrontatie van de uiteenlopende beleidsopties van de verschillende verdiepingsgroepen moet zijn waar nieuwe oplossingsruimte ontstaat die meer urgenties tegelijk aanpakt. Dat geeft focus in gebieden en opgaven. Een eerste blik op de raakvlakken in 4.2. biedt voor Waardevolle leefomgeving interessante oplossingsruimte bij de (combinatie van de) energieopgave, gezonde en hoogwaardige verstedelijking, ruimtelijke adaptatie en circulaire economie. In gebiedsgerichte proeftuinen leidt een ontwerpende, integrerende aanpak vervolgens tot verbreding naar andere doelen en kansen.

---

<sup>18</sup> <https://landschapstriennale.com/kroniek-14-heel-holland-zakt-en-half-friesland-en-flevoland/>



Met bovenstaande stappen verschuift de rol van de Rijksoverheid en verandert ook het karakter van beleidsvorming. Niet aan de voorkant het pad uitzetten, maar in een lerend proces het beleid stap voor stap aanpassen zodat het de transformatie ondersteunt. De overheid krijgt daarin een meer faciliterende, proactieve rol om de maakbaarheid van onze delta te sturen en zo samen tot een Waardevolle Leefomgeving in 2050 te komen.

