



Toepassing regels landschap omgevingsverordening Provincie Gelderland

Een nadere toelichting als handreiking
naar de uitvoeringspraktijk

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Waarom zijn de regels landschap veranderd?	4
3	Wat is er veranderd?	5
3.1	Héél Gelderland	5
3.2	Nationale landschappen	5
3.3	Waardevolle open gebieden	6
4	Wat zijn de regels landschap?	7
5	Bij welke ontwikkelingen?	9
5.1	Buitengebied, dorpen, steden	9
5.2	Kleinschalige en grootschalige ontwikkelingen	9
5.3	Landschap zien als verzameling van punten, lijnen en vlakken	10
6	Hoe gaat het werken?	11
6.1	Toelichting stap 1: bepalen van streek en deelgebied	12
6.2	Toelichting stap 2: bepalen van kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen	12
6.3	Toelichting stap 3: Behouden van kernkwaliteiten	13
6.3.1	De voorheen waardevolle open gebieden	13
6.3.2	Overlap van beleidscategorieën	14
6.4	Toelichting stap 4: Landschapsversterking	15
6.4.1	Landschapsversterking of compensatie?	15
6.4.2	Aantasting van kernkwaliteiten	16
6.4.3	Verhouding aantasting – landschapsversterking	16
6.4.4	Relatie met ontwikkeldoelen	17
6.4.5	Vastleggen van de landschapsversterking	17
7	Wie doet wat?	18
7.1	Rolverdeling. Wie doet wat? Wie beslist?	18
7.2	Gaat de provincie zich nu overal mee bemoeien?	18

1 Inleiding

Met ingang van 1-1-2024 bevat de provinciale omgevingsverordening nieuwe regels over de kwaliteit van het landschap die in héél Gelderland gelden. Voorheen golden alleen regels voor een beperkt aantal gebieden in Gelderland.

Deze wijziging roept -zeker in het begin- vragen op over de toepassing en uitvoering van deze regels. Deze Handreiking voorziet in antwoorden op deze praktische vragen. Daarbij geldt de opmerking dat alleen de regels, kaarten en de per streek genoemde kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen die opgenomen zijn in de provinciale omgevingsverordening juridisch bindend zijn.

Deze notitie kent de volgende opzet:

- **Waarom zijn de regels veranderd?**
- **Wat is er veranderd in de regels?** (ten opzichte van de vroegere regels)
- **Wat zijn de regels?** (de artikelen met de toelichting eronder)
- **Bij welke ontwikkelingen?**
- **Werkwijze** - het stappenplan
 1. bepalen streek en gebied
 2. bepalen kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen incl overlap van beleidsdoelen (GNN/GO, klimaatadaptatie, erfgoed)
 3. behouden kernkwaliteiten - beoordeling/afweging
 4. Versterking (hoe doe je dat en hoe ga je om met ontwikkeldoelen) en vastleggen/borgen van de landschapsversterking
- **Wie doet wat?** - rollen en verantwoordelijkheden

Voordat we¹ op de technische details ingaan is het goed om eerst nog eens in te gaan op de redenen om de regels landschap te veranderen en wat de verandering inhoudt.

¹ Met 'we', 'wij', 'ons' en 'onze' bedoelen we in de meeste gevallen de provincie en in enkele gevallen de samenleving als geheel (m.n. §2). Dat blijkt uit de context.

2 Waarom zijn de regels landschap veranderd?

Het landschap (de omgeving waarin we leven) is altijd in beweging. Het landschap van onze grootouders was anders dan het landschap dat wij nu ervaren, maar onze kleinkinderen zullen ook weer in een ander landschap leven.

Ook nu staan we voor grote opgaven die een plek in onze leefomgeving moeten krijgen. Denk aan de woningbouwopgave, de gevolgen van en maatregelen voor aanpassing aan klimaatverandering; de overgang naar meer duurzame energie opwekking; verduurzaming van de landbouw e.d.

Het landschap verandert omdat het landschap een uitdrukking is van de maatschappelijke, ruimtelijke wensen van de samenleving op dat moment. Waar voorheen deze verandering geleidelijk ging lijkt dit steeds sneller te gaan en dat leidt tot zorgen bij de inwoners van Gelderland. Het doet iets met ons gevoel van identiteit en thuis voelen.

Een aantal jaren terug werd duidelijk dat de Omgevingswet zou worden geïntroduceerd. Dat was voor provincie Gelderland toen een goed moment om zich af te vragen of de regels landschap in de provinciale omgevingsverordening nog voldoende aansluiten op het motto van de Omgevingswet: Ruimte voor Ontwikkeling en Waarborgen van kwaliteit. Enerzijds om de grote opgaven van dit moment op een goede manier te doen landen in ons landschap en anderzijds om recht te doen aan de zorg van onze inwoners over de kwaliteit van het Gelderse landschap in al zijn diversiteit.



3 Wat is er veranderd?

In het licht van de in paragraaf 2 genoemde redenen waren de uitgangspunten voor de vernieuwing regels landschap als volgt:

- geen beperking tot aangewezen gebieden, maar overal aandacht voor landschap
- een kwalitatieve benadering die handvatten voor afweegruimte en maatwerk biedt
- een eenvoudige regel als juridisch vangnet
- kwaliteiten en ontwikkeldoelen via een gebiedsgericht proces benoemen waardoor je partners en gemeenten betreft bij de uitvoering
- van “nee, tenzij” naar “ja, mits”: van een plan dat de kwaliteiten niet aantast naar een plan dat bijdraagt aan het landschap

De nieuwe regels moeten de flexibiliteit hebben om de opgaven te accommoderen zonder de essentie van de landschapskwaliteiten aan te tasten en bij te dragen aan de versterking van het landschap.

3.1 Héél Gelderland

Een belangrijke wijziging is dat de regels nu voor heel Gelderland gelden. Vóór 1 januari 2024 waren er alleen regels voor 6 nationale landschappen en 15 waardevolle open gebieden. Daarbuiten (grote delen van de Achterhoek, Gelderse Vallei en het Rivierengebied) waren er geen regels over de kwaliteit van het landschap.

Nu de regels voor heel Gelderland gelden komt wellicht de vraag op wat dit betekent voor de gebiedscategorieën die we voorheen hanteerden.

3.2 Nationale landschappen

In de verordening die per 1-1-24 geldt zijn de nationale landschappen nog wel als herkenbare gebieden op de kaart gezet, maar in principe gelden hier dezelfde regels als daarbuiten. Omdat dit gebieden zijn met een bijzondere landschappelijke kwaliteit mag verwacht worden dat bij de toepassing van de regels landschap de uitdaging groter is om ruimtelijke ontwikkelingen met respect voor de landschapskwaliteiten te doen vormgeven.

3.3 Waardevolle open gebieden

In de oude provinciale omgevingsverordening waren ±15 waardevolle open gebieden op kaart gezet en van specifieke regels voorzien. Dit leidde in de praktijk in sommige gevallen tot discussie, omdat de gemeente van mening was dat het open gebied net anders begrensd had moeten worden of dat de openheid voor een deel van het gebied niet historisch van aard is, maar een gevolg van het verdwijnen van landschapselementen die de gemeente weer zou willen herstellen.

Om die redenen zijn in de nieuwe verordening de waardevolle open gebieden niet meer met exacte grenzen op de verordeningskaart gezet, maar wel genoemd in de kernkwaliteiten landschap van betreffende streken. Het is dan aan de gemeenten om deze waardevolle open gebieden te begrenzen in haar omgevingsplannen en daarbij gepast beleid te formuleren. Daarbij kunnen de grenzen zoals die op de website van provincie Gelderland (te bereiken via deze link: [waardevolle openheid](#)²) staan als vertrekpunt genomen worden en kan gemotiveerd worden afgeweken. Zie verder hoofdstuk 6, bij stap 3.

² Via deze link komt u bij een studie naar alle (212) gebieden in Gelderland die een zekere openheid kennen. In de verordening per 1-1-24 zijn alleen de ±15 waardevolle open gebieden genoemd die in de voorgaande verordeningen waren gekarteerd.



4 Wat zijn de regels landschap?

Voordat we ingaan op de toepassing van de regels is het goed om nog even de nieuwe landschapsregels te noemen die in de provinciale omgevingsverordening staan. Per artikellid geven we een aanvulling op de toelichting die in de verordening zelf staat. Uiteraard wel in lijn met elkaar.

Deze regels zijn opgenomen in afdeling 5.3 van de verordening en luiden als volgt:

Artikel 5.33 (beschermen landschap algemeen)

Lid 1

Als een omgevingsplan een activiteit of ontwikkeling toelaat, bevat de toelichting op het omgevingsplan een beschrijving van de wijze waarop rekening is gehouden met de in het plangebied aanwezige kernkwaliteiten, in het bijzonder de nationale landschappen.

Toelichting:

- deze regel geldt in héél Gelderland. Om te weten wat de kernkwaliteiten zijn die in het plangebied van toepassing zijn, zijn de artikelen 5.34-5.44 opgenomen waarin per streek deze kernkwaliteiten benoemd zijn. Als je de omgevingsverordening via de kaart benadert kom je daar gelijk in terecht.
- “in het bijzonder de nationale landschappen.”: met deze toevoeging wordt bedoeld dat de landschappelijke kwaliteit in deze gebieden met name om aandacht vraagt, gezien de landschappelijk hoge waarde van deze gebieden. Om die redenen hebben we deze nationale landschappen op de kaart willen houden.

Lid 2

Als een activiteit of ontwikkeling leidt tot een aantasting van de kernkwaliteiten, laat het omgevingsplan die alleen toe als uit de toelichting op het omgevingsplan blijkt dat:

- a. per saldo sprake is van versterking van het landschap in lijn met de ontwikkeldoelen, bedoeld in bijlage Kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen landschap die in de betreffende Gelderse streek van toepassing zijn; en
- b. de versterking en de uitvoering hiervan worden vastgelegd.

Toelichting:

- het is denkbaar dat er zich ontwikkelingen voordoen die leiden tot een aantasting van de kernkwaliteiten van het landschap. Dat is alleen mogelijk als er ook een versterking van het landschap plaatsvindt. Voorkeur heeft om dat gelijk in het project zelf mee te nemen op of nabij de betreffende locatie, maar als dat niet mogelijk is mag die versterking ook elders in de streek plaatsvinden.
- die versterking moet geborgd worden, bestuurs- en/of privaatrechtelijk. Dit lichten we verderop in deze handreiking nog verder toe.

Vervolgens is er voor elke streek een artikel opgenomen om gelijk door te kunnen klikken naar de van toepassing zijnde tabel kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen.

Er zijn 11 streken in totaal. Hier ter illustratie het artikel voor de streken Achterhoek en Betuwe en Tielerwaard:

Artikel 5.34 (beschermen landschap Gelderse streken: Achterhoek)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op locaties binnen de Gelderse streek Achterhoek wordt bij een nieuwe activiteit of ontwikkeling rekening gehouden met de voor die streek vastgestelde kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen van het landschap als bedoeld in bijlage Kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen landschap Gelderse streek Achterhoek.

Artikel 5.35 (beschermen landschap Gelderse streken: Betuwe en Tielerwaard)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op locaties binnen de Gelderse streek Betuwe en Tielerwaard wordt bij een nieuwe activiteit of ontwikkeling rekening gehouden met de voor die streek vastgestelde kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen van het landschap als bedoeld in bijlage Kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen landschap Gelderse streek Betuwe en Tielerwaard.

Toelichting:

Hoe hebben wij deze streken bepaald?

- de 11 streken bestrijken samen het hele oppervlak van de provincie Gelderland. Bij het bepalen van die streken hebben we ons gebaseerd op het Panorama Landschap van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE). Wel hebben we hier en daar de grenzen wat verlegd. Zo voegt de RCE Overbetuwe, Ooijpolder en Liemers samen tot één gebied, hetgeen vanuit een deskundige blik te begrijpen is, maar we weten dat de rivieren in Gelderland van oudsher fungeren als grenzen, zodat wij de Ooijpolder bij het Rijk van Nijmegen hebben ingedeeld en de Overbetuwe en Liemers als aparte streken zien, hetgeen beter aansluit bij de belevingswereld van de bewoners van die gebieden.
- De Veluwe hebben we begrensd op het Centraal Veluws Natuurgebied; dat is het natuurkerngebied; voornamelijk Gelders Natuurnetwerk met daarbinnen enkele kernen en agrarische enclaves.

Hoe zijn de kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen bepaald?

- deze kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen (eigenlijk meer ontwikkelkansen) zijn op regionaal schaalniveau bepaald, in overleg met de RO- en landschapsdeskundigen van de Gelderse gemeenten (voorjaar 2020). Er is ruimte voor lokaal maatwerk

Welk landschapsbegrip is daarbij gehanteerd?

- bij het bepalen van deze kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen is uitgegaan van een breed landschapsbegrip. Landschap is een gebied, zoals dat door mensen wordt waargenomen, waarvan het karakter bepaald wordt door natuurlijke en/of menselijke factoren en de interactie daartussen. Wij beschouwen het landschap als alles wat bovengronds zichtbaar is, dus ook de wegen, steden, bedrijventerreinen, afvalstorten, recreatiegebieden, natuurgebieden e.d.
- De kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen zijn ruimtelijk-landschappelijke kwaliteiten. Een gebied kent echter ook sociaal-culturele kwaliteiten (bv Noaberschap in de Achterhoek of religie op de Veluwe). Die laten we buiten beschouwing. Beleving van een gebied is geen ruimtelijk kenmerk, maar nemen we wel mee (bv stilte, donkerte) evenals -tot op zekere hoogte- niet zichtbare gebiedskwaliteiten in de ondergrond (bv grondwatervoorraden, archeologie, geologische bijzonderheden).

5 Bij welke ontwikkelingen?

De regels landschap zijn van toepassing op alle ontwikkelingen waarvoor het omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplan) moet worden herzien en op de buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (“BOPA”; art. 8.ob lid 1 onder b BKL).

5.1 Buitengebied, dorpen, steden

In de toelichting van de bijlage kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen per streek (gekoppeld aan art. 5.34 e.v.) is echter aangegeven: *Het accent ligt op het buitengebied. Wij verwachten dat de gemeenten zelf de kwaliteiten van hun steden en dorpen beschrijven en daarmee rekening houden.*

We hebben er niet voor gekozen om hiervoor op kaart te begrenzen wat nu precies wel en niet tot het bebouwd gebied behoort. Mede ook omdat de ervaring leert dat dit soort kaartjes veel discussie oplevert, terwijl in de meeste gevallen het onderscheid in een concrete situatie wel duidelijk zal zijn.

Daarnaast is niet elke kern hetzelfde. Er mag van uitgegaan worden dat de kernkwaliteiten landschap niet van toepassing zijn op het versteende gebied van de grotere Gelderse steden en kernen, maar er zijn ook veel gehuchten, dorpen en kleine kernen met een lossere structuur waarin bebouwing en landschap meer in elkaar overvloeien of verweven zijn. In dat geval kunnen zich situaties voordoen waarin ontwikkelingen in een dorp toch raken aan de kernkwaliteiten landschap.

5.2 Kleinschalige en grootschalige ontwikkelingen

De regels landschap gelden voor zowel grootschalige als kleinschalige ontwikkelingen en alles daartussenin. Per geval moet afgewogen worden of er kernkwaliteiten landschap aan de orde zijn en hoe daarmee kan worden omgegaan. Vergelijkbaar met de regels die in de vorige verordening voor de nationale landschappen golden en zelden tot problemen hebben geleid. De landschapsversterking zal uiteraard in verhouding tot de ontwikkeling én de aantasting van kernkwaliteiten moeten zijn. Ook een kleine ontwikkeling kan tot een grote aantasting en dus forse versterkingsplicht leiden en omgekeerd. Wat betreft het ruimtelijk schaalniveau is het het mooist als de versterking in het project zelf kan worden meegenomen en/of in de directe omgeving, maar in ieder geval in dezelfde streek.

5.3 Landschap zien als verzameling van punten, lijnen en vlakken

Als we het landschap zien als een verzameling van punten, lijnen en vlakken zijn veel kleinschalige ontwikkelingen te beschouwen als **puntlocaties**. We denken daarbij bijvoorbeeld aan nieuwvestiging of uitbreiding van agrarische, niet-agrarische en recreatieve bedrijven. Meestal gaat het om uitbreiding en dan ligt de locatie al vast. De uitdaging hierbij zit hem vooral in een goede landschappelijke inpassing en eventueel versterking op of nabij de locatie.

Grootschalige ontwikkelingen (denk bijvoorbeeld aan de realisatie van nieuwe woonwijken of bedrijventerreinen, maar ook bosaanleg of ontgrondingen) betreffen vaak grotere (opper)**vlakken**, waarbij niet zozeer landschappelijke inpassing aan de orde is, maar waarbij een gebied van karakter verandert (gebiedstransformatie). In die gevallen is de uitdaging veeleer om een goede afweging van alternatieve locaties gedaan te hebben (waarbij het landschap medebepalend kan zijn voor de locatiekeuze); de in het gebied aanwezige kwaliteiten op te nemen in het ontwerp; het project zó te ontwerpen en in te richten dat er een nieuwe landschappelijke kwaliteit ontstaat en om na te denken over de vormgeving van de nieuwe stads- of dorpsranden.

Dan zijn er nog de **lijnen** die het landschap vormgeven. Dit kunnen natuurlijke lijnen zijn, zoals de rivieren, maar de meeste lijnen betreffen toch de door de mens aangelegde netwerken voor waterbeheer (dijken), verkeer (wegen, kanalen, spoorlijnen) of energievoorziening (buisleidingen, hoogspanningsmasten, windturbine-opstellingen) e.d.

Hiervoor is vooral een juiste tracékeuze met afweging van alternatieven van belang. Daarna is landschappelijke inpassing en aansluiten bij de identiteit van het gebied van belang. Bij verticale lijnelementen (zoals masten en windturbines) is landschappelijke inpassing niet altijd mogelijk. Als er sprake is van aantasting van kernkwaliteiten (bv. zichtlijnen) zal vooral ingezet moeten worden op landschapsversterking op een andere wijze.



6 Hoe gaat het werken?

De werkwijze kan aan de hand van het volgende stappenplan worden uitgevoerd:

Stappenplan

Stap 1 Bepalen streek en deelgebied

In welke streek ligt het initiatief of project? Bij grensgevallen beide streken of gebieden in ogenschouw nemen

Stap 2 Bepalen kernkwaliteiten & ontwikkeldoelen

Welke kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen zijn relevant voor de ruimtelijke ontwikkeling

Stap 3 Behouden kernkwaliteiten

Kunnen de kernkwaliteiten in het project worden meegenomen?

Past de ontwikkeling binnen de aard en schaal van het gebied?

Worden kernkwaliteiten aangetast en in welke mate?

Stap 4 Landschapsversterking

Als aantasting van kwaliteiten onvermijdelijk is: Is er – in de lijn van ontwikkeldoelen – versterking binnen het project zelf te vinden?

Of nabij de projectlocatie of elders in de streek?

Is uitvoering van de versterking verzekerd (geborgd)?



6.1 Toelichting stap 1: bepalen van streek en deelgebied

Aan de hand van de kaart bij de provinciale omgevingsverordening kunt u bepalen in welke streek het initiatief ligt. Daarmee komt u ook bij de tabel met de kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen die voor die streek gelden. De toepassing van deze tabel is altijd maatwerk en er zijn geen zwart-wit afvinklijsten. Om daarin ondersteuning te bieden zijn er voor elke streek én voor Gelderland als geheel zogenaamde streekgidsen opgesteld. Deze zijn op de provinciale website te raadplegen: www.gelderland.nl/streekgidsen. Deze streekgidsen hebben geen juridische status, maar zijn ter inspiratie. Ze delen de streek op in deelgebieden; geven nadere informatie; bieden voorbeelden en soms een inspirerend ruimtelijk perspectief.

Naast de gidsen per streek hebben we voor heel Gelderland ook een gids gemaakt. Dit is de Koepelgids Gelderland. Zie ook www.gelderland.nl/streekgidsen. Hierin staat -naast de algemene Gelderse kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen- het bovengenoemde stappenplan beschreven en hoe met de streekgidsen kan worden omgegaan (hoofdstuk 3; pp. 19-23). Deze vragenset kan dus ook gebruikt worden bij de toepassing van de regels.

De begrenzing van de streken is op provinciale schaal bepaald. Daarbij zijn waar mogelijk herkenbare grenzen gehanteerd, zoals de loop van rivieren. Dit betekent dat het in de praktijk kan voorkomen dat een locatie op de grens van twee streken meer kenmerken en kwaliteiten heeft van de streek die naastgelegen is dan die van de streek waar de locatie bij is ingedeeld. In die gevallen moeten de kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen die op die locatie het meest van toepassing zijn gehanteerd worden en kan bij aantasting van de kernkwaliteiten de landschapsversterking in lijn liggen van de bijbehorende ontwikkeldoelen van de naastgelegen streek.

6.2 Toelichting stap 2: bepalen van kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen

De kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen zijn op (sub)regionale schaal bepaald. Dat betekent dat ze niet klakkeloos moeten worden toegepast, maar met de kennis van de specifieke locatie en de kenmerken van het project. Verricht nader onderzoek naar de kernkwaliteiten en maak ze project- en locatiespecifiek. Maak daarbij gebruik van lokale kwaliteitsdocumenten zoals gemeentelijke landschapsontwikkelingsplannen, omgevingsvisies en websites met verdiepende informatie zoals bijvoorbeeld topotijdreis.nl; de hoogtekaart van Nederland: ahn.nl; de erfgoedatlas van de RCE: Erfgoedatlas | Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (webgis.nl) en de rijks-geoinformatie: www.pdok.nl. Zie hiervoor ook de verwijzingen in de streekgids.

(PS: sommige gemeentelijke “LOP’s” zijn verouderd. De streekgidsen kunnen ook gebruikt worden om deze LOP’s te actualiseren.). En een terreinbezoek is ook aan te bevelen. De resultaten van het onderzoek naar de kwaliteiten verder meenemen in de planvorming.

6.3 Toelichting stap 3: Behouden van kernkwaliteiten

Niet elke verandering van het landschap hoeft tot een aantasting van de kernkwaliteiten te leiden; ook niet bij grote ontwikkelingen. Iedere keer zal bezien moeten worden of op die specifieke plek kernkwaliteiten aanwezig zijn en of die in het project kunnen worden opgenomen en eventueel versterkt kunnen worden.

Hoe meer een ontwikkeling afwijkt van de aard en schaal van een gebied, des te groter is in beginsel de ruimtelijke impact van nieuwe ontwikkelingen. Dit geldt eveneens naarmate de kwaliteit van een gebied bijzonderder of kwetsbaarder is.

Als er kwaliteiten (geheel of deels) worden aangetast zal bezien moeten worden of dit te vermijden is door bijvoorbeeld een andere locatiekeuze. Als andere locaties niet mogelijk blijken kan bezien worden of aantasting te vermijden is door het project anders in te richten, vorm te geven of beter in te passen. Aansluitend bij de bestaande identiteit en structuur van het landschap.

Kortom; in het geval dat kernkwaliteiten landschap worden aangetast hoort het bij het huiswerk (van initiatiefnemer en/of gemeente) dat alternatieve locaties en alternatieve ontwerp- en inrichtingsmogelijkheden zijn afgewogen. Dat dient gemotiveerd te worden in de plantoelichting. Maar eigenlijk zou dat niks nieuws moeten zijn. Dit is van oudsher al een kwestie van goede ruimtelijke ordening.

6.3.1 De voorheen waardevolle open gebieden

Zoals u in hoofdstuk 3 hebt kunnen lezen, zijn de 15 waardevolle open gebieden niet meer op de verordeningskaart gezet. Dat betekent niet dat deze gebieden daarmee niet meer waardevol open zijn. Ze zijn daarom nog wel genoemd in de kernkwaliteiten per streek. Het is dan aan de gemeenten om deze waardevolle open gebieden te begrenzen in haar omgevingsplannen en daarbij gepast beleid te formuleren. Daarbij kunnen de grenzen zoals die op de website van de provincie (te bereiken via deze link: [waardevolle openheid](#)) staan als vertrekpunt genomen worden en kan gemotiveerd worden afgeweken. In de streekguides worden de open gebieden globaal op kaart aangeduid.

Een analyse van de diverse deelgebieden binnen het waardevol open gebied kan daarbij een goede basis bieden. Het maakt duidelijk waar van oudsher open gebieden zijn, die waardevol zijn om open te houden. En waar de openheid een gevolg is van kaalslag en eerder herstel naar een halfopen landschap aan de orde is. Daarbij kan wel de nuance worden aangebracht dat het cultuurhistorisch landschap (wel of niet open) weliswaar heel belangrijk is, maar er kan ook een eigentijdse waardevolle openheid zijn. Er is ook niet één historisch beeld; dat is toch vaak afhankelijk van de tijdperiode.

Uitgangspunt blijft dat bij ruimtelijke ontwikkelingen beoordeeld wordt of ze in waardevol open gebied plaatsvinden en op welke wijze de openheid gerespecteerd kan worden.

6.3.2 Overlap van beleidscategorieën

De regels landschap en de daarbij horende kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen gaan over de (vooral) zichtbare, landschappelijke kwaliteiten. Er zijn nog een aantal andere provinciale gebieds- en beleidscategorieën die ook een landschappelijke component in zich hebben en bij overlap in de beoordeling meegenomen moeten worden.

Natuurbeleid (GNN en GO)

De provincie kent gebieden met hoge natuurwaarden. Dit is het Gelders Natuurnetwerk (GNN) en de Groene Ontwikkelingszone (GO). Voor deze gebieden gelden -bovenop of naast de landschapsregels- aparte regels (art. 5.5 resp. 5.20 met de bijlage Kernkwaliteiten Gelders natuurnetwerk en Groene ontwikkelingszone) met bijbehorende kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen voor diverse deelgebieden. In deze bijlage “kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen GNN/GO” zijn meestal ook landschappelijke kwaliteiten meegenomen, maar met accent op ecologische en verwante kwaliteiten. Typisch ruimtelijke landschapsaspecten, zoals zichtlijnen, kenmerken van het agrarische cultuurlandschap en sommige erfgoed-aspecten (bv. ontginningsgeschiedenis) ontbreken hierin soms. In deze gebieden is het dus raadzaam om beide bijlagen kernkwaliteiten en ontwikkeldoelen uit de provinciale omgevingsverordening te raadplegen. Dus enerzijds voor GNN/GO en anderzijds de landschappelijke kernkwaliteiten per streek.

Verder geldt voor ontwikkelingen in de Groene Ontwikkelingszone een kwantitatieve rekenmodule (opgenomen in de verordening als bijlage bij art. 5.20) die toegepast moet worden om te bepalen hoe groot de investering in ecologische kwaliteit moet zijn om de ontwikkeling mogelijk te maken. We gaan ervanuit dat in de meeste gevallen daarmee ook tegemoet gekomen wordt aan de versterking van het landschap mocht dat vanuit de regels landschap nodig zijn. In incidentele gevallen kunnen biodiversiteitsmaatregelen echter botsen met landschappelijk-ruimtelijke kwaliteiten; bijvoorbeeld het aanleggen van opgaande, houtige landschapselementen in open gebieden. In die gevallen is het gewenst om de biodiversiteit met andersoortige maatregelen te realiseren (bijv. -waar gepast- kruidenrijke graslanden, aanleg van poelen, herinrichting watergangen e.d.).

Erfgoed

Op deze plaats vragen we ook aandacht voor de regels omtrent rijksmonumentale gebieden: beschermde historische buitenplaatsen, beschermde dorpsgezichten en archeologische monumenten. Dit bevat naast ‘rood’ ook groen erfgoed. De locaties -met als doorklikinformatie de omschrijving van de kwaliteiten- zijn te vinden in de erfgoedatlas van de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed (RCE), onder het tabblad ‘rijksmonumenten’. Voor veranderingen die deze rijksmonumenten kunnen aantasten, bestaat een vergunningstelsel, volgens welke de gemeenten al dan niet vergunning verlenen na advies van rijk en provincie.

In algemenere zin is het goed om bij projecten onderzoek te doen naar de historische landschapskwaliteiten; de diverse tijdslagen in het landschap, te bepalen hoe die gewaardeerd moeten worden en op welk beeld wordt aangesloten. Er is namelijk niet één historisch beeld; dat is afhankelijk van de tijdperiode.

Vanuit een oogpunt van erfgoedbehoud bevat (wettelijk verplicht) de provinciale omgevingsverordening twee gebiedscategorieën met eigen kaartaanduidingen en regels. Dit zijn de Unesco-werelderfgoederen “Hollandse Waterlinies” (voorheen Nieuwe Hollandse Waterlinie (NHW)) en de Neder-Germaanse Limes. (art. 5.45-5.52). Omdat de begrenzing van het Unesco werelderfgoed NHW net wat afwijkt van de (voormalige) begrenzing van het nationaal landschap hebben we besloten om dan geen aparte aanduiding nationaal landschap NHW daarnaast te handhaven. Dit om verwarring te voorkomen.

Klimaatadaptatie

De provinciale omgevingsverordening bevat ook een met de landschapsregels vergelijkbare algemene regel die op heel Gelderland van toepassing is m.b.t. klimaatadaptatie. Dit staat in artikel 5.85:

Voor zover een omgevingsplan een nieuwe activiteit of ontwikkeling toelaat, bevat de toelichting op het omgevingsplan een beschrijving van de maatregelen of voorzieningen die worden getroffen om de risico's van klimaatverandering te voorkomen of te beperken en de afweging die daarbij is gemaakt.

Omdat klimaatadaptatiemaatregelen mogelijk impact op het landschap hebben verzoeken wij initiatiefnemers en gemeente/omgevingsdienst om dit mee te nemen in het landschappelijke inpassingplan en de borging ervan.

6.4 Toelichting stap 4: Landschapsversterking

Als er een ontwikkeling noodzakelijk is die leidt tot aantasting van kernkwaliteiten schrijft de verordening voor dat dit alleen mogelijk is als:

- a er per saldo sprake is van versterking van het landschap in lijn met de ontwikkeldoelen, en dat
- b de versterking en de uitvoering hiervan worden vastgelegd.

Dit roept een aantal vragen op, zoals:

- is landschapsversterking iets anders dan compensatie?
- mogen landschapskwaliteiten zomaar worden aangetast? Geldt dat dan voor alle kwaliteiten?
- hoe bepaal je de verhouding tussen aantasting en landschapsversterking?
- (en daaraan gerelateerd de vraag: wanneer is het genoeg en wie bepaalt dat dan?)
- hoe leg je de relatie met de ontwikkeldoelen?
- hoe leg je de landschapsversterking vast?

6.4.1 Landschapsversterking of compensatie?

In de verordening wordt bewust gesproken over 'landschapsversterking' in plaats van 'compensatie'.

We vinden de term compensatie beter passen bij beleid dat puur op behoud gericht is; bijvoorbeeld natuurbeleid. Het verdwijnen van zoveel hectare bos of heide moet dan met een zelfde hoeveelheid hectare bos of heide (en soms ook nog met een toeslag van extra hectares) gecompenseerd worden.

We vinden deze benadering niet passen bij landschapsbeleid, omdat we weten dat vanwege alle opgaven het Gelderse landschap gaat veranderen. In sommige verstedelijkingsregio's meer dan in de meer landelijke regio's in de luwte.

Vandaar dat we hier willen kijken hoe je, gegeven de ingrepen in het landschap, nieuwe landschapskwaliteiten kunt realiseren. Binnen het project zelf of op andere plekken. Het begrip landschapsversterking sluit wat ons betreft meer aan bij een ontwikkelingsgerichte benadering.

Daarnaast zijn niet alle landschappelijke kwaliteiten eenvoudig één-op-één te compenseren; bijvoorbeeld openheid.

6.4.2 Aantasting van kernkwaliteiten

Wij gaan ervanuit dat als een plan een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt die kernkwaliteiten van het landschap aantast er in de toelichting van het plan te lezen is welke opties er verkend zijn om dit te voorkomen, zoals alternatieve locaties en alternatieve ontwerp- en inrichtingsmodellen. Pas als aangetoond is dat die opties er niet zijn; de ruimtelijke ontwikkeling noodzakelijk is én op andere wijze voorzien wordt in landschapsversterking, is aantasting van de kernkwaliteiten mogelijk.

Er is geen hiërarchie in kernkwaliteiten gemaakt. Er zijn wel verschillen in aard. Ze kunnen betrekking hebben op fysieke, visuele en belevingsaspecten. Het kan gaan om ecologische, geomorfologische, cultuurhistorische en recreatieve landschapskenmerken. Het is logisch om bij aantasting van bijvoorbeeld ecologische kwaliteiten de versterking zoveel als mogelijk ook in ecologische ontwikkeling te zoeken. Het bijdragen aan de beleving van het landschap via routes, paden, informatieborden, rustplaatsen en dergelijke, kan een extra plus op de versterking zetten.

Sommige kwaliteiten zijn zo uniek en locatiespecifiek dat ze bij aantasting voorgoed verdwenen zijn en niet te vervangen. Het betreft dan bepaalde geomorfologische en cultuurhistorische verschijnselen, maar soms ook belevingsaspecten zoals openheid, donkerte en stilte. Er moeten wel heel zwaarwegende redenen zijn om die kwaliteiten aan te tasten. De regels zijn ook bedoeld om in die gevallen als vangnet te functioneren.

6.4.3 Verhouding aantasting – landschapsversterking

We hebben er bewust voor gekozen om geen kwantitatief oordeelskader te maken. Bijvoorbeeld: zoveel vierkante meter extra bebouwing kan alleen als er zoveel strekkende meter nieuwe heg of bomenrij wordt gerealiseerd. Dit leidt alleen maar tot nieuwe afvinklijstjes en wellicht landschapsvreemde maatregelen om maar aan de minimumeisen te voldoen.

Dat betekent dat het een kwalitatief afwegingsproces is, waar in eerste instantie de gemeente en initiatiefnemer voor aan de lat staan. Daarbij is de eerste opdracht om te kijken hoe een initiatief is in te passen of te combineren met de landschapskwaliteiten die ter plaatse aanwezig zijn. Als dat lukt is versterking niet nodig en kan landschapsversterking hooguit als een extra plus op het project gezet worden. Als versterking wel noodzakelijk is moet bezien worden wat redelijk en in verhouding is tot de schaal van het initiatief en de aard van de aantasting kernkwaliteiten. Ook een alternatievenonderzoek om de aantasting te voorkomen is dan een te verwachten vraag. Het is raadzaam om in deze fase ook de provincie deelgenoot te maken van de over- en afwegingen.

Hierbij past ook de gestelde vraag wanneer het genoeg is en wie dat bepaalt. Gezien het voorgaande zal duidelijk zijn dat dit een kwalitatief oordeel zal zijn; in eerste instantie door de gemeente. De provincie kan tijdens de participatiefase hierin meedenken en zal op de achterhand bij de beoordeling van het plan oordelen of de landschapsversterking in redelijke mate in verhouding staat tot de aangetaste kernkwaliteit. Zie ook paragraaf 7.

6.4.4 Relatie met ontwikkeldoelen

In de bijlage bij de verordening zijn de ontwikkeldoelen per streek gekoppeld aan verwante kernkwaliteiten. Het advies is om bij aantasting van een kernkwaliteit na te gaan of je het landschap kunt versterken in lijn met dat verbonden ontwikkeldoel. Als dat niet mogelijk is kan ook naar de andere ontwikkeldoelen van de streek gekeken worden. Daar kan flexibel mee worden omgegaan. Inspiratie kan ook gevonden worden in de streekgidsen, waarin voor diverse deelgebieden binnen een streek een slotparagraaf is opgenomen onder de titel “Ontwikeldoelen en -perspectieven”. Soms zijn daarbij verkleinde beelden uit referentieprojecten opgenomen als indicatie. Tevens worden voorbeeldproducten binnen en buiten Gelderland genoemd die ook nog inspiratie kunnen bieden. Op het moment dat er meer ervaring is opgedaan met de nieuwe regels in de verordening kunnen we geslaagde projecten opnemen in een soort voorbeeldenboek.

6.4.5 Vastleggen van de landschapsversterking

De landschapsversterking moet meer dan een belofte zijn. Het moet worden vastgelegd. Dat kan op verschillende manieren. Als de landschapsversterking in hetzelfde plan gerealiseerd kan worden kan dat door het opnemen van bijvoorbeeld een voorwaardelijke verplichting in het omgevingsplan. Ook kan een beeldkwaliteitsplan worden toegevoegd en kan in de regels een relatie met dat beeldkwaliteitsplan gelegd worden.

Vindt de landschapsversterking op een andere plek plaats dan kan dat via een gelijktijdig vast te stellen omgevingsplan.

Het is raadzaam om deze bestuursrechtelijke weg aan te vullen met een privaatrechtelijke route om ook het eventuele onderhoud en beheer van nieuwe landschapselementen te verzekeren. Via een kettingbeding kan dan ook geregeld worden dat deze zorgplicht in stand blijft bij eigendomsoverdracht. Aandachtspunt hierbij is wel dat wat publiekrechtelijk kan worden geregeld. In sommige gevallen is namelijk wettelijk vastgelegd dat alleen publiekrechtelijke bevoegdheden gebruikt kunnen worden, anders geldt de doorkruisingsleer uit het Windmill-arrest van 26 januari 1990 (ECLI:NL:HR:1990:AC0965).

Een andere methode is om te werken met een landschapsfonds, waarbij de initiatiefnemer een financiële inbreng levert, waarmee elders bijvoorbeeld landschapselementen kunnen worden aangelegd. De juridische basis moet dan wel verankerd zijn en in de toelichting op het Omgevingsplan moet duidelijk zijn hoe voldaan wordt aan de landschapsregel.

Dit is wat ons betreft een minder aantrekkelijke optie. Er is dan namelijk niet gegarandeerd dat de landschapsversterking daadwerkelijk gaat plaatsvinden. Vaak lukt het nog wel om dergelijke fondsen te vullen, maar het is lastiger om grondeigenaren te vinden die bereid zijn om de landschapsversterking op hun grond te laten plaatsvinden, ook al wordt het vanuit het fonds gefinancierd.

7 Wie doet wat?

7.1 Rolverdeling. Wie doet wat? Wie beslist?

Het is in eerste instantie aan de gemeenten om bij het opstellen van omgevingsplannen en Bopa's rekening te houden met de kernkwaliteiten landschap, zoals per streek beschreven in de provinciale omgevingsverordening. Als daarbij kernkwaliteiten aangetast worden is het zaak dat de gemeente, in overleg met initiatiefnemers en eventueel omwonenden, kijkt hoe het landschap op die plek of eventueel ergens anders in de streek versterkt kan worden in lijn met de beschreven ontwikkeldoelen. Over het algemeen zal het vastleggen van de landschapsversterking een taak van de gemeente zijn (in overleg met de initiatiefnemer) en de uitvoering een taak van de initiatiefnemer (waarbij toezicht door de gemeente nodig is).

De provincie zit daarbij op de achterhand en beoordeelt of gemeenten hier zorgvuldig mee omgaan. Uiteraard kan in de fase voorafgaand aan de formele planprocedure al contact gezocht worden met de provincie om mee te denken.

Als naar de mening van de provincie er onvoldoende rekening is gehouden met de kernkwaliteiten; bij aantasting nut en noodzaak onvoldoende zijn aangetoond of de versterking niet in verhouding staat tot aantasting van de kernkwaliteit kan dit in de diverse fasen van het planproces kenbaar gemaakt worden via vooroverleg, een zienswijze, bezwaar of beroep of in het uiterste geval een reactieve aanwijzing.

7.2 Gaat de provincie zich nu overal mee bemoeien?

Dat is niet de bedoeling. Wij verwachten dat ook bij initiatiefnemers en gemeenten liefde en aandacht voor het landschap bestaat. De regels landschap zijn bedoeld om hen uit te dagen en te helpen om daarbij zoveel als mogelijk de kernkwaliteiten van het landschap van die streek te respecteren; in het ontwerp mee te nemen en als het echt niet anders kan het landschap op een andere wijze te versterken.

Als daar op geen enkele -of op een onjuiste- wijze rekening mee wordt gehouden, bieden de regels in het uiterste geval een juridisch vangnet om op terug te kunnen vallen om de ontwikkeling tegen te houden (door provincie en/of belanghebbenden).

Het risico dat de provincie zich overal mee gaat bemoeien willen we vermijden. Dit gaat dan vooral over de vraag welke plannen (in termen Omgevingswet zijn hier bedoeld: ontwikkelingen waarvoor een BOPA of wijziging omgevingsplan nodig is) in de participatiefase aan de provincie moeten worden voorgelegd; (artikel 2.22/2.23 Omgevingswet en 8.ob lid 1 BKL).

Afgezien van andere provinciale belangen en alleen m.b.t. landschap stellen wij het volgende voor:

- plannen voor ontwikkelingen die naar het oordeel van de gemeente passen binnen de kernkwaliteiten van het landschap hoeven niet aan de provincie voor participatie te worden voorgelegd. Mochten daar twijfels over zijn neem dan contact op met de provinciale regisseur ruimte&leefomgeving (voorheen planbegeleider genoemd);
- plannen waarbij de provincie wel graag betrokken wil worden in de participatiefase en de ontwerpen van de ontwikkelingen of activiteiten

wil zien zijn:

- plannen waarbij sprake is van aantasting van kernkwaliteiten landschap
- plannen in de voormalige waardevolle open gebieden. Deze zijn genoemd in de kernkwaliteiten van betreffende streken: Circul van Ooij; Looveld; Hollanderbroek, Beuningse Veld; het gebied tussen Gameraen, Kerkwijk en Delwijnen; Binnenveld, Polder Arkemheen, het veengebied tussen Harderwijk en Elburg, polder Oosterwolde, polder Oldebroek, deel van de IJsselvallei t.o. van Heerde, het open gebied t.z. van Giesbeek en Angerlo)



Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl