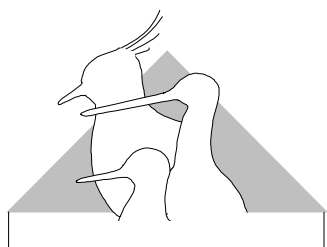
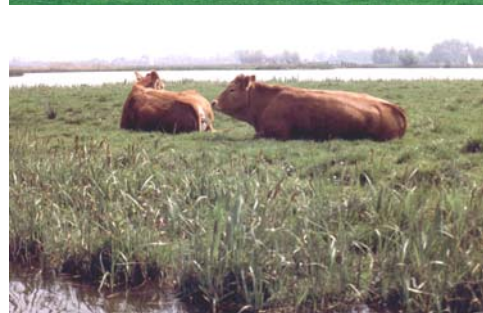


Landschappen van Waterland

Analyse van veranderingen en
aanbevelingen voor het
Nationaal Landschap



P. Terwan
A. Guldemond
Samenwerkingsverband Waterland



Landschappen van Waterland

Analyse van veranderingen en aanbevelingen voor het
Nationaal Landschap

Paul Terwan
Adriaan Guldemond

Samenwerkingsverband Waterland
Purmerend, maart 2004

Dankwoord

Allereerst danken wij de financiers van dit project: de provincie Noord-Holland en De Groene Long (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid).

Velen hebben bijgedragen aan de inventarisatie van landschappelijke veranderingen, het formuleren van landschappelijke streefbeelden en het beoordelen van mogelijke beleidsmaatregelen. Daartoe gaat onze dank uit naar de deelnemers aan de drie discussiebijeenkomsten, waaraan zij op persoonlijke titel hebben deelgenomen. In alfabetische volgorde:

- mw. G. van de Beek (provincie Noord-Holland);
- A. Blees (adviesraad Natuurvereniging Waterland) te Broek in Waterland;
- W. de Boer (oud-dijkgraaf) te Landsmeer;
- N. Dekker te Landsmeer (Landschap Noord-Holland);
- D. van der Eerden (provincie Noord-Holland);
- N. Jonker (provincie Noord-Holland);
- mw. M. Keijzer (oud-gemeenteraadslid) te IJpendam;
- mw. W. van Montfrans (o.m. Raad voor het Landelijk Gebied) te Broek in Waterland;
- mw. E. de Nooijer (ministerie van LNV, directie Noord-West);
- K. de Poel (onderzoeksinstituut Alterra);
- A. Rohof (Landschap Waterland);
- W. van Rooijen te Kwadijk (Stichting Behoud Waterland);
- B. de Ruijter, makelaar te Kwadijk;
- J. Spaans, veehouder te Broek in Waterland.

Onze dank gaat daarnaast uit naar W. van der Weijden en D. Tanger van het Samenwerkingsverband, die de bijeenkomsten op kundige wijze hebben voorgezeten.

Daarnaast zijn enkele streekkenners apart geïnterviewd over de veranderingen in het landschap:

- J. Spaans te Broek in Waterland;
- J. van der Geld te Oostknollendam (Vereniging Natuurmonumenten);
- L. van Pelt (Stichting Behoud Waterland);
- P. Jonges te Wijde Wormer.

Waardevolle mondelinge en schriftelijke suggesties over landschapsbeleid kwamen van mw. H. van Veen en mw. J. Pijl (beiden bestuurslid CLM) en van E. Stigter (ministerie van VROM). J. Buijs (Jan Buijs Agro-Advies) te Monnickendam heeft ons CBS-cijfers over de Waterlandse landbouw toegeleverd. N. Jonker en A. Plomp (provincie Noord-Holland) zijn behulpzaam geweest bij het toeleveren van foto- en kaartmateriaal.

De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke tekst berust uiteraard geheel bij het Samenwerkingsverband Waterland.

Utrecht / Culemborg,

Paul Terwan
Adriaan Guldemon

Inhoud

Dankwoord	iii
Inhoud	v
1. Inleiding	1
2. Het landschap van Waterland	3
2.1 Ontstaansgeschiedenis	3
2.2 Het Waterlandse landschap in feiten en cijfers	4
2.2.1 Het subjectieve landschap: beleving en waardering	4
2.2.2 Van subjectieve naar objectieve landschapswaardering	5
2.3 Wensbeelden van het Waterlandse landschap	7
2.4 Beleid voor het Waterlandse landschap	10
2.4.1 Internationaal beleid	10
2.4.2 Rijksbeleid	10
2.4.3 Provinciaal beleid	11
2.4.4 Gemeentelijk beleid	13
3. Veranderingen in het Waterlandse landschap	14
3.1 Veranderingen in de afgelopen decennia	14
3.1.1 Niet-agrarische bebouwing / verstedelijking	14
3.1.2 Agrarische bebouwing	15
3.1.3 Infrastructuur, waterlopen, waterpeilen etc.	17
3.1.4 Landbouw	18
3.1.5 Openheid	20
3.1.6 Grasland, maïsland en rietland	22
3.1.7 Vee en weidegang	23
3.1.8 Natuur	24
3.2 Verwachte toekomstige veranderingen	25
3.3 Ernst van de veranderingen	26
3.4 Drijvende krachten en de stuurbaarheid daarvan	28
4. Beheer van het Waterlandse landschap	33
4.1 Huidige beheerders van het landschap	33
4.2 Toekomstige beheerders van het landschap	34
4.3 Opstellen regionale gebiedsplannen: gebiedsproces	39
5. Financiering van het Waterlandse landschap	41
5.1 Huidige financiering van het landschap	41
5.2 Hoeveel geld is er nodig?	41
5.3 Mogelijke andere financieringsbronnen en –vormen	42
5.3.1 Extra budget	43
5.3.2 Inzet gelden via nieuwe pakketten	44
5.4 Organisatie financiering: regionaal landschapsfonds	46

6. Mogelijkheden voor aanvullend landschapsbeleid	48
6.1 Heldere landschapsdoelen	48
6.2 Geleiden verstedelijking / voorkomen verdere verstedelijking	51
6.3 Groen en open houden resterende groene ruimte	53
7. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	56
Bronnen	61
Bijlage: CBS-landbouwgegevens 1992-2002 per gemeente	63

1 Inleiding

Waterland¹ is een landschappelijk oogstrelend gebied, dat niet alleen door de bewoners zelf wordt gewaardeerd, maar ook door steeds meer recreanten en andere gebruikers. Het huidige landschap is een zeer karakteristieke weerspiegeling van de ontstaansgeschiedenis van het veenweidegebied (de cultivering van veenmoeras tot veenpolders) en van verschillende vormen van agrarisch grondgebruik. Gevarieerde graslanden, deels in de vorm van kleine eilandjes (vaarland), kenmerkende (stolp)boerderijen met erfbeplanting, rietlandjes, soms fleurige oevers en talrijke water- en weidevogels onder weidse Hollandse wolkenluchten vormen hier het decor.

Landschap in verandering

Het Waterlandse landschap is de laatste decennia onderhevig aan ingrijpende veranderingen. Ten eerste is er de sterk toegenomen vraag naar ruimte, zowel voor ‘stedelijke’ functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen en infrastructuur, maar ook voor functies zoals water en natuur. Deze ruimtevraag legt een zware claim op het agrarisch cultuurlandschap.

Ten tweede is er de sluipende ‘verstedelijking’ van agrarische gebouwen en percelen. Bedrijven die worden beëindigd, worden niet zelden – vaak met een deel van de grond – gekocht door stedelingen, die grond en gebouwen allengs een niet- of hooguit semi-agrarisch uiterlijk geven, bijvoorbeeld dat van woonboerderij met paardenhekken. Ook nemen op beëindigde bedrijven de ‘stadsrandactiviteiten’ toe, hetgeen soms leidt tot ‘verrommeling’ van het agrarisch cultuurlandschap.

Ten derde zijn er binnen de landbouw zelf substantiële veranderingen gaande die het landschap beïnvloeden. In een veehouderijgebied als Waterland gaat een deel van de ondernemers door met veehouderij *pur sang*. Een ander deel legt zich toe op nichemarkten met een hogere toegevoegde waarde. Weer anderen verbreden de productie met neventakken zoals natuurbeheer of recreatie. En een laatste, niet onaanzienlijk deel stopt geheel of gedeeltelijk met het bedrijf en behaalt inkomen buiten de landbouw. Al deze keuzen hebben gevolgen voor het landschap.

Kansen en bedreigingen voor het landschap beter in beeld

Ook beleidsmatig heeft het landschap de afgelopen jaren sterk aan betekenis gewonnen. Getuigen hiervan zijn bijvoorbeeld de LNV-nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, die onder meer een kwaliteitsimpuls voor het landschap in petto heeft, en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO), waarin Noord-Holland Midden is aangewezen als Nationaal Landschap. Vanwege al deze aandacht is het van groot belang om de veranderingen in en de kansen en bedreigingen voor het Waterlandse landschap nauwgezet in kaart te brengen. Het Samenwerkingsverband Waterland (SVW) heeft daarbij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke veranderingen hebben zich de afgelopen 25 jaar voorgedaan in het Waterlandse landschap en welke veranderingen zijn de eerstkomende jaren te verwachten? Wat zijn hierbij de drijvende krachten?

¹ Onder Waterland verstaan we hier grofweg het voormalige WCL-gebied: Waterland-Oost, Waterland-West (Ilperveld, Oostzanerveld), het Wormer- en Jisperveld en de polder Zeevang.

2. Hoe worden deze veranderingen maatschappelijk gewaardeerd? Hoe passen ze bijvoorbeeld in de landschappelijke streefbeelden die verschillende partijen voor Waterland voor ogen hebben?
3. Hoe kan het beheer van het landschap in de toekomst het best worden geregeld? Welke partijen komen als beheerder in aanmerking?
4. Hoe kan de financiering van het landschapsbeheer het best worden geregeld? Welke extra voorzieningen zijn nodig en welke aanvullende financieringsbronnen en – constructies zijn denkbaar, mede met het oog op het komende Nationaal Landschap?
5. Welke betekenis kunnen deze financieringsregelingen voor landschapsbeheer hebben voor (verbreding van de economische basis van) de Waterlandse landbouw?
6. Kunnen de bestaande beleidsinstrumenten voor het landschap worden verbeterd? Welke nieuwe, aanvullende beleidsinstrumenten zijn zinvol?

Werkwijze

Bij het beantwoorden van de vragen is de volgende werkwijze gehanteerd.

De analyse van veranderingen in het landschap heeft plaatsgevonden aan de hand van bronnenonderzoek, eigen kennis van en discussie tussen deelnemers in het Samenwerkingsverband Waterland, en enkele interviews met sleutelfiguren.

Voorts zijn drie bescheiden discussiebijeenkomsten georganiseerd:

- voor de eerste twee bijeenkomsten is een breed scala aan gebruikers en beheerders van het landschap uitgenodigd. De eerste bijeenkomst stond de formulering van landschappelijke wensbeelden en de beoordeling van landschappelijke veranderingen centraal. De tweede keer stonden de financiering van het landschap en de planologische sturingsmogelijkheden centraal;
- voor de derde bijeenkomst is een klein aantal ‘beleidsdeskundigen’ uitgenodigd. Hierin ging het vooral over de mogelijkheden en beperkingen van beleidsmaatregelen voor het landschap.

Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met een beschrijving (waar mogelijk ook kwantitatief) van het Waterlandse landschap en van het beleid voor het Waterlandse landschap. De veranderingen in dat landschap beschrijven we uitgebreid in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we in op de taakverdeling in het landschapsbeheer, nu en in de toekomst. De financiering van het landschap is onderwerp van hoofdstuk 5, andersoortige beleidsmaatregelen voor het landschap bespreken we in hoofdstuk 6. We besluiten in hoofdstuk 7 met conclusies en aanbevelingen.

2. Het landschap van Waterland

2.1 Ontstaansgeschiedenis

Er is veel geschreven over de ontstaansgeschiedenis van het Waterlandse landschap. De informatie hierover is samengevat in een van de eerste publicaties van het Samenwerkingsverband (Van den Aarsen e.a. 1984). We volstaan hier met een kort schets.

De geologische geschiedenis van Waterland begint ongeveer 8.000 jaar voor Christus, in de laatste ijstijd. Toen werden dekzanden afgezet waarop door smeltend ijs een binnenzee tot ontwikkeling kwam die later zorgde voor afzetting van zeeklei. Deze vinden we nog steeds op uiteenopende diepten door heel Waterland. Op de zeeklei kwam veen tot ontwikkeling. De veenvorming werd verschillende malen onderbroken door opdringend zeewater, waardoor in het veen allerlei zand- en kleilaagjes werden afgezet. Ook de grillige Zuiderzee, die zich vormde in de 9^e tot 14^e eeuw, heeft het veen in omvang en samenstelling sterk beïnvloed.

Mogelijk al in de 8^e eeuw, maar zeker vanaf de 10^e eeuw is een begin gemaakt met de ontginning van het veen. De bebouwing verplaatste zich met de ontginning: resten van oude bebouwing duiden erop dat er in de loop der eeuwen vele tientallen nederzettingen moeten zijn geweest. In de Middeleeuwen vond in Waterland overwegend akkerbouw plaats; veehouderij was hooguit een neventak. Door de ontginning en ontwatering klonk het veenpakket echter dusdanig in, dat het aan het eind van de Middeleeuwen op veel plekken te nat werd voor de akkerbouw en plaatselijk ook voor de veehouderij. Omdat tegelijk de zeespiegel steeg, werd rond 1300 een uitgebreid stelsel van dijken en dammen aangelegd. Maar omdat het veen bleef klinken en de zeespiegel bleef rijzen, vonden desondanks talrijke overstromingen plaats, de laatste in 1916.

De ‘vernatting’ noodzaakte tot het graven van steeds meer ontwateringssloten. Pas in de 17^e eeuw, toen de eerste droogmakingen al achter de rug waren, werd in Waterland bemaling door windmolens toegepast. Vanaf die tijd werd een aantal meren in Waterland drooggelegd: in de 17^e eeuw bijvoorbeeld de Broekermeer, Buikslotermeer, Belmermeer, Schaalsmeer en Engewormer, in de 19^e eeuw kleinere meren zoals de Monnikenmeer, Noordmeer, Burkmeer, Blijkmeer en Durgerdammer Die. Door de toegenomen mogelijkheden voor waterbeheersing nam de agrarische productie toe en ontwikkelde de veehouderij zich in de loop van de 18^e eeuw tot hoofdtak.

Met het afsluiten van de Zuiderzee in 1932 verdween het gevaar van overstromingen en startte de geleidelijke ‘verzoeting’ van het water. Hierdoor verdween een aantal typerende brakwatervegetaties

Naast de overstromingen waren de verveningen van grote invloed op het landschap. Vooral in het westen van Waterland hebben op grote schaal wilde en georganiseerde verveningen plaatsgevonden ten behoeve van de turfwinning. Hierdoor ontstond een sterk verbrokken landschap met veel open water, trekgaten in allerlei stadia van verlanding en niet of deels afgegraven veengedeelten. Voorbeelden hiervan treffen we aan in het Oostzaner- en IJperveld en in wat minder mate in het Wormer- en Jisperveld,

het Watergangerveld (Varkensland), veenderij Zunderdorp (pas afgesloten in 1952) en de Poppendammer Weeren.

Als gevolg van deze ontwikkelingen kunnen we binnen Waterland drie landschapstypen onderscheiden:

1. een veenweidelandschap met rietvelden en rietkragen langs de grotere wateren (vooral Waterland-Oost);
2. een waterrijk verveningslandschap met veel langgerekte en smalle rietkragen (vooral Waterland-West en Wormer- en Jisperveld)
3. droogmakerijen, verspreid door het hele gebied.



Waterrijk verveningslandschap.....

2.2 Het Waterlandse landschap in feiten en cijfers

2.2.1 Het subjectieve landschap: beleving en waardering

Waterland wordt alom geroemd om zijn kwaliteiten zoals openheid, rust en rijkdom aan water en natuur. Hoewel een aanmerkelijk deel van het kenmerkende veenweidelandschap door verstedelijking is verdwenen, is het resterende deel landschappelijk redelijk gaaf gebleven. De vele karakteristieke sloten- en verkavelingspatronen zijn nog identiek aan die van duizend jaar geleden. Ook internationaal is het laagveenlandschap van betekenis: 20% van de Europese laagveenontginningen ligt in Nederland.

Hoe mensen landschappen waarderen, kan op verschillende manieren worden onderzocht. Onderzoeken waarin de veenweidegebieden apart werden onderscheiden, zijn bijvoorbeeld:

- een onderzoek naar vakantiebestemmingen van NRLO en RMNO (*De recreatieve betekenis van het landschap* 1996). Hieruit blijken de veenpolderlandschappen (Friese meren, Midden-Holland) aanzienlijk minder populair dan gebieden als het kustlandschap, het dekzandlandschap en het stuwwallenlandschap, maar meer in trek dan het rivierengebied, het lösslandschap (Zuid-Limburg) en de grote steden;
- onderzoek naar de waardering van landschappen in het kader van de 'Operatie Boomhut' van ministerie van LNV. In dit onderzoek scoort "grootschalig weideland" uitgesproken slecht: 1,7 op een schaal van 10 (bossen scoren 9,6, zee, strand en duinen 7,5, het heuvellandschap 5,5, kleinschalig akker- en weideland 3,1). De benaming 'grootschalig weideland' is overigens weinig wervend. Wellicht hebben de respondenten bij deze landschapscategorie de *desert of cows* van oud-minister Nijpels van VROM voor ogen gehad, die begin jaren '90 het Groene Hart aldus betitelde en het daarmee de suggestie meegaf van een dodelijke saaiheid.

Er is dus – mede gezien de verschillende benaderingen en benamingen in het onderzoek naar waardering van landschappen – geringe onderzoeksmatige consensus over de aantrekkelijkheid van laagveengebieden als Waterland. Feit is dat het gebied jaarlijks een half miljoen recreanten trekt – het moet dus toch iets speciaals hebben. De ligging temidden van een sterk verstedelijkte omgeving, in het oosten begrensd door de IJsselmeerkust, geeft het zonder twijfel een bijzondere betekenis.

Vooroorlogs wandelen in Waterland-Oost

'Werkelijk een landschap van intieme rust. Het is er zoo stil en de dorpjes zijn zoo afgelegen en vol van de rust uit oudere eeuwen, dat men er zich op een eiland wanen kan. [...] Kleine torenspitsen komen boven de boomen en huizen der dorpjes uit – twee rijen huizen langs de weg, of een enkele rij, zooals in Holysloot. Heel weinig weet men hier van toeristen, die gaan immers allemaal naar Monnickendam en Marken, hier leeft men nog o zoo rustig, onberoerd door de onrust der steden, stil en in zichzelf teruggetrokken. [...] Terloops mag trouwens wel worden opgemerkt, dat de wisseling in de landschappelijke sfeer van het kustgedeelte een der meest boeiende verschijnselen van Amsterdam is. Elken dag is de sfeer anders, het licht brengt steeds nieuwe verrassingen, de tegenstellingen verschijnen steeds weer in nieuwe schoonheid. Het landschap wekt hier vele gevoelens, nu eens voelt men zich er blij en opgewekt, wanneer de kleuren in het zonlicht tintelen, dan weer is de grijsheid van lucht en water zoodanig, dat men zich er eenzaam en weemoedig voelt. Heldere wolkenluchten maken dit landschap grootsch, doch niet minder indrukwekkend is het beeld op zomersche dagen, wanneer de lucht zwaar is van onweerswolken. Nooit is dit landschap vervelend.. [...] Wie er geregeld komt en vatbaar is voor landschapsschoonheid, zal zich nimmer teleurgesteld kunnen voelen.'

Uit: Koster (1939). *Natuurleven in en om Amsterdam – Een gids voor den wandelaar*.

2.2.2 Van subjectieve naar objectieve landschapswaardering

Graadmeters en meetnetten

Er is veel onderzoek gedaan naar de vraag hoe mensen landschappen waarderen en welke landschapskenmerken die waardering bepalen. Zo onderscheidt een recent Alterra-onderzoek (De Vries & Gerritsen 2003) acht fysieke kenmerken, waarvan zeven visueel van aard. Als we deze voor Waterland proberen te 'scoren', ontstaat het volgende beeld:

- afwisseling: lage score;
- ruigheid (natuurlijkheid): lage score;
- reliëf: lage score;
- opgaande begroeiing: lage score;
- water: hoge score;
- identiteit (streekidentiteit en plekidentiteit): hoge score;
- horizonvervuiling: deze is in Waterland sterk afhankelijk van de richting waarin men kijkt, maar door de flats van Amsterdam-Noord en Zaandam en de industrie in de Zaanstreek zijn vaak van verre zichtbaar. Dit levert dus zeker geen hoge waarderingscore op;
- geluidsbelasting (niet visueel): gemiddelde score.

Alle zeven visuele kenmerken zijn gerelateerd aan een indicator die met GIS kan worden gekwantificeerd. Uit de resultaten van het Alterra-onderzoek (beoordeling van fotolandschappen) komen ruigheid en horizonvervuiling als belangrijkste kenmerken voor het schoonheidsoordeel naar voren, opgaande begroeiing en streekidentiteit als minst bepalende.

Op basis van bovenstaand rijtje Alterra-criteria zou Waterland alleen hoog scoren op water en identiteit. Wat betreft de gebiedsidentiteit bevat het uitgebreide Meetnet Landschap dat het Expertisecentrum van het ministerie van LNV (EC-LNV) samen met Alterra heeft opgezet, graadmeters die op dit punt meer reliëf bieden. Onder de negen graadmeters, bedoeld om veranderingen in het landschap te kunnen meten, zijn er vijf die te maken hebben met kenmerkende patronen en elementen in het landschap: cultuurhistorisch, landschappelijk (incl. de schaal van het landschap), aardkundig en ecologisch. Op veel van deze aspecten scoort Waterland juist wél weer hoog. Het meetnet (te vinden op de website www.minlnv.nl/lnv/algemeen/eclnv/landschap) bevat kaarten waarop Nederland is geëvalueerd op basis van de negen graadmeters.

Openheid

Als voorbeeld van een lastig te objectiveren begrip nemen we landschappelijke openheid, steevast genoemd als belangrijk kenmerk van het Waterlandse landschap. Een paar grepen uit de verschillende classificaties die in omloop zijn:

- op een recente Alterra-kaart met schaalkenmerken van het landschap wordt Waterland aangeduid als deels ‘open’ en deels ‘matig open’ gebied;
- een oudere Stiboka-kaart “Maat van de ruimte” (SC-DLO, Stiboka 1986) geeft aan dat in Waterland de maat van de ruimte deels wordt bepaald door eenheden van 100-225 ha en deels door eenheden van 225-1.000 ha. Daarmee hoort Waterland landelijk gezien tot de ‘grootschaliger’ landschappen;
- ook op de kaart met opgaande begroeiing (kenmerk: lengte lijnelementen in km, resp. oppervlakte vlakelementen in ha) zit Waterland grotendeels in de categorie open landschap: de opgaande begroeiing bevindt zich in de categorieën 0-0,25 km lijnelementen (per ?) resp. 8-40 ha vlakelementen (per ?);
- op de kaart met de relatieve openheid van Nederlandse landschappen (Natuurverkenning 1997) wordt Waterland echter geëvalueerd als ‘half open’ (deels) en deels ‘gesloten’. Op deze kaart worden alleen de Flevopolders als ‘open’ en de noordelijke delen van Friesland en Groningen als ‘zeer open’ geëvalueerd.

Ook in de discussiebijeenkomsten die we in het kader van het project organiseerden, gaven sommigen aan het Waterlandse landschap door toegenomen begroeiing (zie ook hoofdstuk 3) inmiddels als ‘halfopen’ te beschouwen.

Waterland-West

Opmerkelijk (westelijk deel): de openheid van de oude veenpolders (de velden): nauwelijks bebouwing, bijna alles is in de dorpen geconcentreerd. Ook is er weinig beplanting, slechts af en toe een berk, wilg of els. En botanisch gezien is er een minder uitbundige plantengroei dan ten zuiden van Amsterdam, soorten als dotterbloem en gele lis zijn, mede door het brakke karakter, afwezig.

Uit: Koster (1939). *Natuurleven in en om Amsterdam – Een gids voor den wandelaar*.



De veelgeroemde openheid (links in de jaren '20 in de Schaalsmeer), bestaat plaatselijk nog steeds (rechts)

2.3 Wensbeelden van het Waterlandse landschap

Om landschappelijke veranderingen te kunnen beoordelen, is het nodig om eerst kort stil te staan bij de landschappelijke wensen. In algemene termen is bijna iedereen het eens over het gewenste landschapsbeeld: Waterland moet open en groen blijven, zo hoor je van rijksoverheid tot individuele agrariër. Maar bij nadere bestudering blijken er veel nuanceverschillen in het groen aanwezig, zowel wat betreft de kwaliteit als de kwantiteit. Hoe open moet Waterland precies blijven? Mag er geen nieuwe bebouwing en infrastructuur bij? Of mogen de inliggende gemeenten wel kleinschalig uitbreiden en mag ook de landbouw naar hartelust nieuwbouw optrekken? Van het Groene Hart vinden ook veel mensen dat het open moet blijven, maar dat er aan de randen nog best een stukje af mag.

En over welke schakeringen groen hebben we het? Is dat vooral ‘landbouwgroen’ of hebben we het over ‘natuurgroen’ of ‘recreatiegroen’? Hoeveel blauw (nieuwe waterfuncties) mag er tussen het groen, wil dit nog steeds als groen worden ervaren? Anders gevraagd: moet het landschap vooral groen blijven door een duurzame productiefunctie (m.n. de landbouw) of is een verschuiving naar een groen ‘consumptielandschap’ (voor recreatiedoelen etc.) gewenst? In een *special* van het tijdschrift “Water & Land” over Waterland in 2050 blijken de invullingen hiervan behoorlijk uiteen te lopen.

Hierna beschrijven we de wensen van een aantal maatschappelijke organisaties ten aanzien van het Waterlandse landschap. De overheidswensen komen in de volgende paragraaf aan bod.

Stichting Behoud Waterland

Uit het tijdschrift *Water & Land* van de stichting Behoud Waterland is het volgende beeld te destilleren over het wenselijke Waterlandse landschap: een open veenweidegebied met natuur, waar de verstedelijking (woonwijken en bedrijventerreinen) goed aan banden is gelegd en de aanwezige en toekomstige bebouwing is aangepast aan de maat van Waterland. De Stichting houdt zich overigens bewust meer bezig met (het geleiden van) verstedelijking dan met de kwaliteit van het (resterende) landelijk gebied. Dat laat de stichting graag aan andere streekorganisaties (agrarische natuurvereniging, Samenwerkingsverband, Landschap Waterland etc.) over.

Landschap Waterland

Streefbeelden zijn uitgewerkt in een *Landschapsvisie Waterland* (2001) voor verschillende landschappelijke ‘dragers’:

- a. water: alle veengebieden zijn aangeduid als gebieden met behoud van gebiedseigen water; alleen de Schardammerkoog is aangeduid als zoekgebied voor waterberging;
- b. strategieën voor landschapsbeheer: inzet is duurzame verbrede landbouw, landschappelijk vangnet is een geleide ontwikkeling naar schraalland en ontwikkeling van veennatuur;
- c. verbreding ecologisch spectrum: verschuivingen, c.q. meer variatie, vooral door lintvormige moeras-/rietstructuren door het gebied heen.

Dominerend landschapsbeeld zou moeten zijn (A. Rohof, schr. med.):

- open grasland met vloeiende overgangen van land naar water, vergezichten met veel lucht.
- vee in de weiden: overwegend runderen en schapen
- karakteristieke bouwwerken die het landschap mede vorm geven: Stolpen, kaakbergen, houten huizen in locatienkenmerkende kleuren, watermolens, damhekken, bruggen met witte leuningen.

De Landschapsvisie begrenst kerngebieden voor *behoud en ontwikkeling*. In de veenweidegebieden zijn dat Wormer- en Jisperveld (2.000 ha), Zeevang (2.800 ha), Oostzanerveld (600 ha), Ilperveld (2.000 ha) en Waterland-Oost (2.000 ha). Van de droogmakerijen zijn de Beemster (4.000 ha) en de Wijde Wormer (1.500 ha) kerngebieden.

Samenwerkingsverband Waterland

Het Samenwerkingsverband Waterland heeft intern discussies gevoerd over wensbeelden van het landschap. Daar kwamen de volgende elementen naar voren:

1. Behoud/versterking van het open en groene (grasland-) karakter. Onder meer door:
 - verwijderen beplanting langs wegen (ook beter voor weidevogels);
 - erfbeplanting niet te ‘dicht’ (de boerderijen zijn nogal ‘ingepakt’ geraakt) en te hoog (geen populieren, hoge coniferen etc.). Eigenlijk is een fruitboomgaardje de meest ‘streekeigen’ erfbeplanting;
 - tegengaan / aan banden leggen van de paardencultuur (aanleg zandbakken, paardenhekken en –linten, aparte stallen);

- tegengaan van verruiging, pitrus etc. Toegenomen graslandvariatie (meer kleur etc.) is prima, maar verruiging is niet mooi;
 - tegengaan van verdere verstedelijking / woningbouw.
2. Tegengaan van ‘verkneuterig’ infrastructuur. Dat lijkt voor de recreanten wel leuk (laag tussen het water gelegen pittoreske weggetjes), maar op zulke wegen conflicteren landbouw en recreatie steeds meer. Wil de landbouw tegen zo laag mogelijke kosten kunnen werken, dan moeten de bedrijven goed bereikbaar zijn voor het steeds zwaardere materieel van transporteurs en loonwerkers.
 3. Zorgvuldig omgaan met het aanwijzen van gebieden voor waterberging. Tijdelijke waterberging en incidenteel permanente berging of conservering zijn bespreekbaar en tasten het landschappelijke karakter weinig aan. Dat ligt anders voor grootschalige permanente waterberging of –conservering. Bovendien trekken zulke nieuwe ‘plassen’ nieuwe dure woningen aan (‘wonen aan het water’), evenals toenemende waterrecreatie.

Task-force Noord-Holland Midden

De *task-force* bestaat uit vertegenwoordigers van de WLTO, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, de drie terreinbeheerders, het ministerie van LNV en de provincie Noord-Holland. We beschouwen hun eindrapportage *Toekomst Veen(weide)gebied Noord-Holland Midden* (2003) als een door deze organisaties gezamenlijk gedragen toekomstbeeld voor het gebied. De eindrapportage bevat ten aanzien van landschap en cultuurhistorie de volgende punten:

- behoud en versterken van het karakteristieke open landschap, en met name de waterrijke delen;
- specifieke landschapselementen spelen daarbij een belangrijke rol: rietlanden, dijken, kaden, boerderijen en lintdorpen;
- behoud van het veenpakket is essentieel;
- de landbouw is cruciaal voor de instandhouding van het landschap.

In zijn eindrapportage doet de *task-force* voorstellen voor beleidsmatige keuzen per deelgebied. Die vallen grofweg in tweeën uiteen:

- in sommige gebieden inzetten op ‘primaire’ landbouwproductie met een nevenfunctie natuur: bijvoorbeeld in de Zeevang en Waterland-Oost;
- in andere gebieden inzetten op verbrede landbouw of ‘natuurlandbouw’ (bedrijven met hoofdfunctie natuur): bijvoorbeeld in het Wormer- en Jisperveld, Oostzanerveld en Ilperveld.

Workshop streekkenners

Wensbeelden zijn ook in dit project besproken tijdens een workshop van het SVW met streekkenners. Daaruit kwam een eenduidig beeld naar voren van hoe het Waterlandse landschap eruit zou moeten zien. Zeer kort samengevat:

Een open, groen cultuurlandschap met vee en een verscheidenheid aan (agrarische) bedrijvigheid (verschil in beheer), in combinatie met natuur (weidevogels, riet, veenmosrietland etc.), water en mooie dorpen.

2.4 Beleid voor het Waterlandse landschap

2.4.1 Internationaal beleid

Er zijn enkele internationale verdragen die voor het landschap relevant zijn. De belangrijkste:

- World Heritage List (Unesco). Deze omvat cultuurhistorisch belangrijke gebieden en objecten en heeft vooral een ‘papieren’ status. Hoewel ooit is voorgesteld om de veenweidegebieden op de lijst te zetten, is van de Nederlandse cultuurlandschappen vooralsnog alleen droogmakerij de Beemster aangewezen;
- Verdrag van Valetta (Malta) over behoud van het archeologisch erfgoed. Naar aanleiding van dit verdrag ligt er momenteel een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer over aanpassing van de Monumentenwet. Deze aanpassing geeft provincies de mogelijkheid om archeologische ‘attenderingsbieden’ aan te wijzen en verplicht gemeenten om de bescherming van vindplaatsen planologisch beter te waarborgen. De provincie Noord-Holland besteedt in het nieuwe streekplan veel aandacht aan cultuurhistorie en archeologie (zie ook § 2.4.3);
- Pan-Europese Biologische en Landschapsdiversiteits Strategie (PEBLS), thema 4: Conservation of cultural landscapes. Hierin heeft een groot aantal landen beloofd zich in te zetten voor behoud van waardevolle cultuurlandschappen;
- *European Landscape Convention* (Raad van Europa). Dit is op het gebied van landschapsbehoud de meest doelgerichte internationale conventie. Nederland heeft deze echter niet geratificeerd.

Daarnaast zijn ook internationale afspraken over natuurbehoud van betekenis voor het landschap. Zo bepaalt de EU-Vogelrichtlijn dat de aangewezen gebieden (waaronder de meeste van de Waterlandse reservaten) aantrekkelijk moeten blijven voor vogels (waaronder grutto's en smienten). Deze richtlijn stelt dus grenzen aan het realiseren van andere natuurdoelen (bijv. moerasvorming) of andere gebruiksfuncties (bijv. waterberging).

2.4.2 Rijksbeleid

Beleid ruimtelijke ordening

Voor de planologische geschiedenis van Waterland gaan we terug naar de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* (1967), die Waterland aanduidt als stedelijke zone temidden van stadsgewesten, en als park- en watersportgebied van regionale betekenis. Een beperkt deel van Waterland is eveneens aangeduid als weidevogelgebied. De eerste aanduiding is opmerkelijk: kennelijk werd Waterland toen vooral gezien als toekomstig ‘stadspark’ voor de omliggende steden. Tien jaar later, in de *Derde nota over de ruimtelijke ordening / Nota Landelijke Gebieden* (1977) is een kentering zichtbaar: Waterland wordt hier aangewezen als Waardevol Agrarisch Cultuurlandschap (WAC). Mede op basis van die nieuwe waardering voor het cultuurlandschap wordt Waterland één van de vijf eerste Nationale Landschappen (aanvankelijk Landschapsparken geheten). Er komt een apart budget voor investeringen die het streekarakter ten goede komen.

Min of meer gelijktijdig met de Vierde nota ruimtelijke ordening verschijnt het *Structuurschema Groene Ruimte* (1995). Dit onderscheidt vijf landschappelijke aanwijzingscategorieën, identiek aan die in de Nota Landschap uit 1992 (zie natuur- en landschapsbeleid):

- a. Algemene landschapskwaliteit (planvorming baseren op landschappelijke kenmerken). Dit beleid geldt voor heel Nederland.
- b. Behoud en versterking van het nationale Landschapspatroom. Waterland is grotendeels aangewezen op de kaart met Bestaand Nationaal landschapspatroom (landelijk ruim 1 mln. ha), maar niet op de kaart van gebieden “te ontwikkelen Nationaal Landschapspatroom”.
- c. Strategie Behoud en herstel van bestaande landschapskwaliteit (totaal landelijk 947.000 ha). Op deze kaart is ook Waterland ingekleurd.
- d. Behoud Karakteristieke Openheid. Opmerkelijk genoeg valt Waterland *niet* in deze categorie (i.t.t. onder meer grote delen van het Groene Hart, de IJsselmeerpolders en Zuid-West Friesland; in totaal is 142.000 ha aangewezen);
- e. Landschappelijke kwaliteit in de Stedenring Centraal Nederland.

De *Vijfde nota ruimtelijke ordening*, die uiteindelijk niet operationeel is geworden, introduceert onder meer het beleid voor de Nationale Landschappen, waarvan Noord-Holland Midden er één is. In de komende *Nota Ruimte*, die in de loop van 2004 verschijnt, blijft dit beleid gehandhaafd en wordt het nader uitgewerkt. De rijksoverheid geeft per gebied slechts globaal aan wat de kernkwaliteiten zijn en toetst de provinciale (streek)plannen daaraan.

Natuur- en landschapsbeleid

In 1992 verschijnt de *Nota Landschap*, de eerste beleidsnota waar het landschapsbeleid los van het natuurbeleid wordt uiteengezet. De nota onderscheidt zes beleidscategorieën, uitgewerkt in een ‘beleidskaart landschap’. De meeste van deze categorieën zijn overgenomen in het eerste Structuurschema Groene Ruimte; deze hebben we daar reeds behandeld.

De nota “*Natuur voor mensen, mensen voor natuur*” (2000) integreert het landschapsbeleid weer volledig met het natuur- en bosbeleid. De nota onderscheidt vijf strategieën; het landschapsbeleid wordt vooral uitgewerkt in de categorieën “Landelijk Natuurlijk” en “Stedelijk Natuurlijk”. Belangrijk nieuws in deze nota is de Kwaliteitsimpuls Landschap, die voorziet in (middelen voor) een kwaliteitsverbetering (o.a. een ‘groenblauwe dooradering’ van het cultuurlandschap) op 400.000 ha. Inmiddels is de Kwaliteitsimpuls bij gebrek aan financiën goeddeels in de ijskast gezet.

2.4.3 Provinciaal beleid

Natuur- en landschapsbeleid

Ook de provincie combineerde het landschapsbeleid aanvankelijk met het natuurbeleid. Inzet was altijd behoud en versterking van het gebied, met de daarin aanwezige natuur- en landschapswaarden. Daarnaast was het landschap onderdeel van meer integrale beleidsnota’s over het veenweidegebied, zoals de al in 1990 verschenen *Nota Veenweidegebied: opgeven of hoop geven?* In 2001 besloot de provincie het landschapsbeleid meer aandacht te geven en verscheen het *Landschapskatern Noord-*

Holland. Dit kiest voor de veengebieden de strategie ‘behoud en versterking’. Deze algemene doelstelling wordt vervolgens vertaald in drie subdoelen:

- versterken van het waterrijke en open karakter van de veengebieden;
- herkenbaar houden van het contrast tussen de veengebieden en de inliggende droogmakerijen en tussen de veengebieden onderling (meer en minder waterrijk);
- aandacht voor landschapselementen zoals riet, dijken, kaden, plassen, maar ook boerderijen, molens, bruggen en karakteristieke dorpsvormen (lintdorpen) die bepalend zijn voor de herkenbaarheid van het landschap.

Ter ondersteuning van het landschapsbeleid introduceerde de provincie in 2002 een subsidieregeling voor landschapselementen, waarin Noord-Holland Midden de eerste jaren één van de speciale aandachtsgebieden is.

Streekplan Noord-Holland Zuid

Streekplan Noord-Holland Zuid (2003), waaronder Waterland valt, heeft als motto: “Met Waterland moet zorgvuldig worden omgegaan, maar Waterland is en wordt geen museum”.

Het streekplan maakt de volgende *strategische keuzes* voor het veenweidegebied:

- versterken van het waterrijke en open karakter en vergroten van de mogelijkheden voor extensieve recreatie;
- herkenbaar houden van contrast tussen veenweidegebied en inliggende droogmakerijen en tussen veenweidegebieden onderling (meer en minder waterrijk);
- aandacht voor landschapselementen als rietlanden, dijken, kaden, plassen, boerderijen, molens, bruggen en karakteristieke dorpsvormen die bepalend zijn voor de herkenbaarheid van het landschap;
- behoud en herstel van brakwatermilieus.

Voor het landschap relevante elementen in het streekplan zijn:

- a. het *verstedelijkingsbeleid*. Voor Nationale Landschappen geldt dat hier slechts een zeer beperkte uitbreiding van het stedelijk ruimtebeslag en het bebouwde oppervlak mogelijk is. De provincie kiest daartoe voor ‘rode contouren’: uitbreidingsgrenzen op kaart die aangeven waar nog mag worden gebouwd en die zo de verstedelijking geleiden.
- b. het streekplan werkt ook het *Nationaal Landschap* wat verder uit (zie het hieropvolgende aparte kopje ‘Nationaal Landschap’);
- c. het streekplan heeft veel aandacht voor *cultuurhistorische en archeologie*. Waterland scoort hoog op archeologie (veel vindplaatsen) en zeker op cultuurhistorie (bijna het gehele veenweidegebied krijgt de aanduiding ‘zeer hoge waarde’). Deze aanduiding stelt vooral randvoorwaarden aan het gemeentelijk beleid;
- d. het streekplan wijst in Waterland maar weinig zoekgebieden aan voor *waterberging*. Alleen twee (een klein en een middelgroot) zoekgebieden buiten het eigenlijke Waterland: de Schardammerkoog en het Noorderveen (ten westen van Zaandam);
- e. wat betreft *recreatie en toerisme* zijn de Waterlandse speerpunten: de recreatie in het Twiske, de watersport op het Markermeer, plattelandstoerisme, fietsen, wandelen en cultuurhistorie. Kleinschalige maatregelen voor de verdere ontwikkeling van het toerisme zijn mogelijk. Ook campings, recreatiewoningen en jachthavens wordt de mogelijkheid tot enige capaciteitsuitbreiding geboden.

Ondanks het terughoudende beleid voor Waterland laat het streekplan nog steeds ruimte voor ontwikkelingen die het landschap aantasten (zie ook § 3.2).

“Beschouwt men het geheele gebied op stedenbouwkundige wijze, dan is er iets zeer bijzonder van te maken, ook zonder dat de sociale structuur wordt aangetast. [...] In Noord-Holland is men wat traag met het streekplanwerk; eigenaardig is, dat ook de overigens zo voortvarende Amsterdamsche stedenbouwers op hun uitbreidingsplan aan dit gebied geen nadere bestemming op hun kaarten hebben toegedacht. [...] Evenals de Haarlemmermeerpolder vormt het Veen een groote witte plek op de kaart.”

Uit: Koster (1939). *Natuurleven in en om Amsterdam – Een gids voor den wandelaar*.

Nationaal Landschap

Het streekplan werkt ook het beleid voor het *Nationaal Landschap Noord-Holland Midden* wat verder uit. Naast beperking van de mogelijkheden tot verstedelijking regelt het streekplan ook de begrenzing (conform bestuursovereenkomst De Groene Long), wordt de ombouw van een gebiedsprogramma naar een ontwikkelingsprogramma aangekondigd, evenals de inzet van extra financiële middelen voor landschap en recreatie.

Anticiperend op de definitieve aanwijzing als Nationaal Landschap is de *task-force* Noord-Hollands Midden doende om een Stichting Nationaal Landschap Noord-Hollands Midden op te richten, waarin (waarschijnlijk vanaf 2005) publieke en private partijen samenwerken (provincie Noord-Holland, gemeenten, natuurbescherming, landbouw, waterschap, rijk en bedrijfsleven).

2.4.4 Gemeentelijk beleid

Waar het gaat om gemeentelijk landschapsbeleid, zijn twee instrumenten van belang:

- a. uiteraard: het bestemmingsplan buitengebied. Dit plan reguleert zowel de verstedelijking (en moet dus de komende jaren het ‘rode-contourenbeleid’ van de provincie gaan volgen) als de kwaliteit van de groene ruimte. Wat betreft het laatste is van belang dat veel gemeenten het scheuren van grasland vergunningplichtig hebben gesteld. Sommige gemeenten blijken echter soepel met het afgeven van vergunningen;
- b. het landschapsbeleidsplan of de modernere versie, het landschapsontwikkelingsplan (LOP), waarin de gemeente kwalitatief kan vastleggen wat zij landschappelijk in het buitengebied wil. De Waterlandse gemeenten hebben zulke plannen echter (nog) niet opgesteld.

3. Veranderingen in het Waterlandse landschap

Hoe is het Waterlandse landschap de afgelopen decennia veranderd en welke veranderingen staan ons nog te wachten? Welke veranderingen worden gezien als meest schadelijk? En welke krachten sturen de veranderingen eigenlijk? Op deze vragen gaan we in dit hoofdstuk nader in.

3.1 Veranderingen in de afgelopen decennia

In deze paragraaf beschrijven we de landschappelijke veranderingen vanuit verschillende invalshoeken.

3.1.1 Niet-agrarische bebouwing / verstedelijking

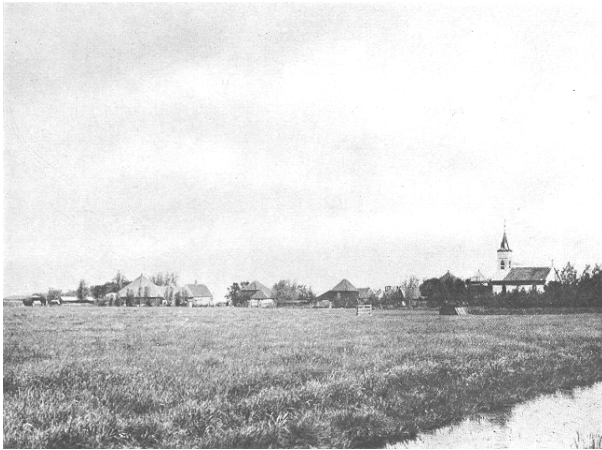
Hier zijn de volgende veranderingen opgetreden:

- er is veel (burger-)nieuwbouw bijgekomen, doorgaans slecht ingepast in het landschap. In Monnickendam, Volendam, Purmerend, Ilpendam is de bebouwde kom fors uitgebreid. Verdere dreiging van stadsuitbreiding en dichtslibben open gebied door bebouwing Lange Weeren en Zuidpolder bij Purmerend. Verder is er sprake van slechte inpassing van nieuwbouw aan de randen van de dorpen ('witte schimmel'). Afhankelijk van de gemeente is er verdichting van het aantal woningen opgetreden. In Wormerland heeft de gemeente er voor gezorgd dat de doorkijkjes *tussen* de woningen niet verloren zijn gegaan; in Den IJp en Landsmeer zijn die wel verdwenen. De stadskern van Purmerend is sterk aangetast door geforceerde verstedelijking; het stadscentrum is 's avonds dood. Al begin 1900 zijn in Purmerend de grachten gedempt om het verkeersaanbod aan te kunnen;
- redelijk intact zijn gebleven zijn de dorpen Zuiderwoude, Holysloot, Durgerdam, Ransdorp en Zunderdorp (Waterland-Oost); de karakteristieke kleur van de huizen is bewaard gebleven;
- er zijn bedrijventerreinen bijgekomen, zoals bij Watergang, Landsmeer, Edam, Oosthuizen en Purmerend. Het gaat deels om nieuwe bedrijvigheid en deels om bestaande bedrijven die zijn verplaatst naar de randen van de bebouwde kom;
- de eerdere 'verrommeling' aan de stadsrand van Amsterdam is nu weer redelijk opgeruimd door een actief beleid van de gemeente. Elders (bijv. Vurige Staart) neemt de verrommeling echter toe. Deze wordt overigens wel tegengegaan door de stijging van de waarde van onroerend goed, waardoor allerlei schuurtjes steeds meer waard worden. Verder verrommeling door woonboten bij Broek in Waterland, autosloperijen, (deels) illegale campingbebouwing Kinselmeer;
- Voorzieningen in de kleine kernen zijn achteruitgegaan, ten nadele de leefbaarheid. Dit is een gevolg geweest van de gemeentelijke herindeling in Waterland;
- verandering in sociale cohesie: veel woningen in de kleine pittoreske dorpen zijn gekocht door mensen uit de stad die in toenemende mate hun woning als 'stille oase' zien en gebruiken. Huizen en tuinen worden mooi versierd ten behoeve van persoonlijk welzijn. Acceptatie van het delen van de woonomgeving met anderen vermindert;

- particulier grondbezit (voor hobbydoeleinden) is een relatief nieuw fenomeen. Van de agrarische bedrijfsgebouwen is naar schatting 50 à 60% in handen van niet-agrariërs. Van alle land geldt dat slechts voor ca. 5% van het totaal aan cultuurgrond, maar die 5% is wel sterk beeldbepalend door paarden, opvallende paardenhekken etc.

"Het karakteristieke van deze streek, het markant-Zaansche, eens in zijn leutigen eenvoud en frisch-groene kleuren een treffend beeld van een cultuureenheid vormend, verdwijnt meer en meer. Er is weinig aan te doen, men kan het proces niet tegenhouden, al hopen wij, dat het landschap in zijn geheel mettertijd niet vol zal staan met de goedkope huisjes-zonderstijl, die tegenwoordig zoo menige streek in ons land grondig bederven. Wij zijn voor vrijheid, wij zien graag, dat ieder zijn eigen huisje heeft, maar laten de overheidsorganen, die het bouwen in de hand hebben, toch wat aesthetische leiding geven, opdat het landschapskarakter niet onherstelbaar wordt geschaad."

Uit: Koster (1939). *Natuurleven in en om Amsterdam - Een gids voor den wandelaar.*

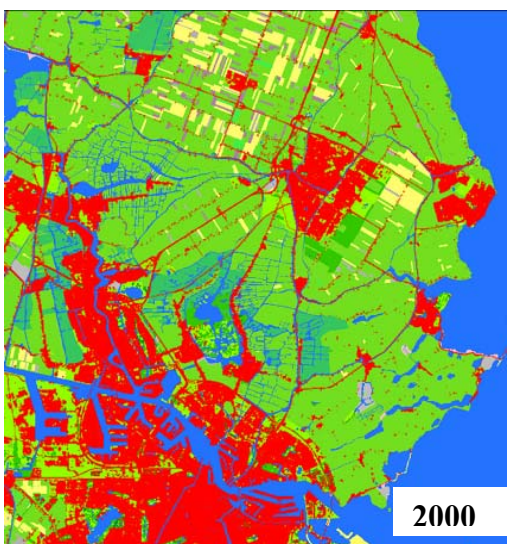
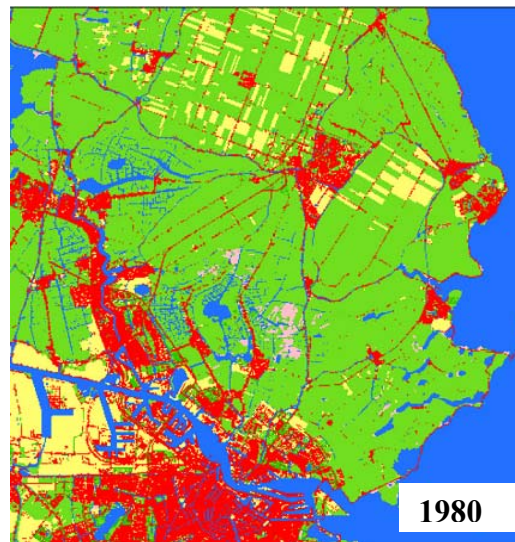
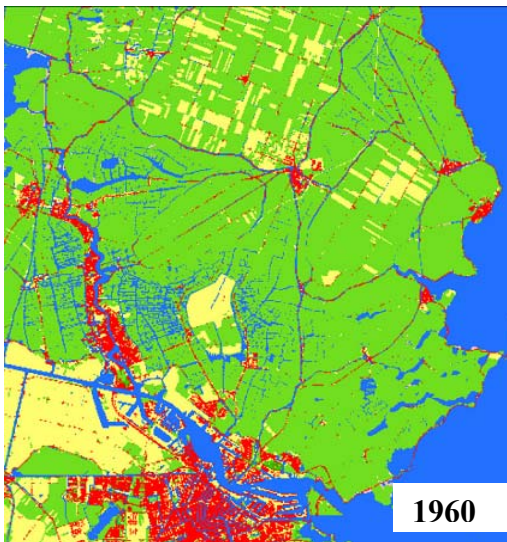
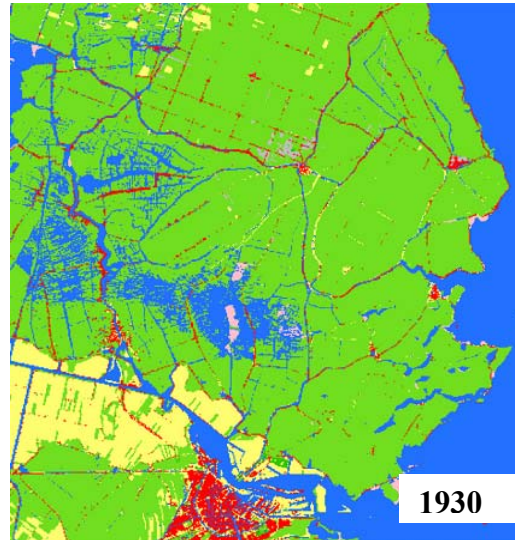
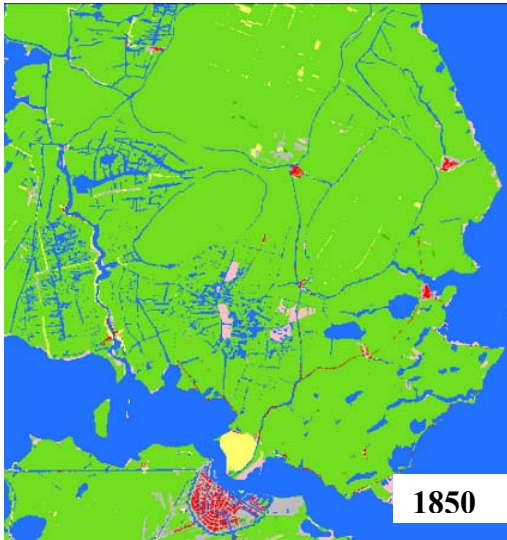


Redelijk ongerept gebleven: Holysloot en Ransdorp, hier op foto's uit de jaren '30

3.1.2 Agrarische bebouwing

Hier zijn de volgende veranderingen geconstateerd:

- er zijn veel bedrijfsgebouwen bijgekomen in het landelijk gebied, ondanks het feit dat iedereen zegt dat er niet mag worden gebouwd. Het gaat om gehele bedrijven (van verplaatsters in het kader van de landinrichting, zoals uit het verkavelingsgebied Zuiderwoude-Uitdam of uit de Zeevang), maar ook om extra of grotere gebouwen (stallen, schuren) op bestaande bouwkvavels;
- veel agrarische bedrijven zijn uit de dorpen verdwenen, waarna de gebouwen door niet-agrariërs werden betrokken. Ook buiten de dorpen zijn soms stolpen verdwenen om plaats te maken voor landhuizen;
- in de jaren '70 kwamen de ligboxstallen; dit waren de eerste grote gebouwen op de erven;
- op de erven komt steeds meer beton, vooral bij de 'blijvers';
- vroeger graasden er schapen in de voortuin en had elke boerderij een moestuin voor de eigen groente. Nu zijn beide nagenoeg verdwenen en domineren siertuinen het aanzicht;



De oprukkende verstedelijking is duidelijk te zien op deze grondgebruikskarten uit resp. 1850, 1930, 1960, 1980 en 2000. De sterkste toename vindt plaats tussen 1960 en 1980. Tussen 1980 en 2000 zijn echter Purmerend en Zaandam nog sterk gegroeid, evenals kleinere steden zoals Edam en Volendam. Opmerkelijk is ook is sterke afname van de oppervlakte open water, vooral in Waterland-West en – iets minder – in het Wormer- en Jisperveld.

- rond de boerderijen staan aanmerkelijk méér bomen dan voorheen (zie ook § 3.1.4). Rondom de gebouwen echter zijn minder bomen en meer struiken gekomen. Ook hoogstamboomgaardjes van pakweg 6 tot 15 bomen verdwenen op 1 à 2 bomen na, omdat er meer ruimte op het erf nodig was voor gebouwen;
- hooibergen en hooiklampen zijn bijna allemaal verdwenen. Daarvoor in de plaats kwam een groot aantal betonnen kuilplaten. Aanvankelijk nam ook het aantal torensilo's toe, maar die groei zette niet door; er staan er nu slechts enkele.

Volgens een oud gezegde:

"Wie om zijn huis geen bomen plant
wordt vroeg of laat een klant
van een dokter of een dakpannenfabrikant"

3.1.3 Infrastructuur, waterlopen, waterpeilen etc.

Wegen

- de (auto)wegen zijn niet erg veranderd, behalve dat semi-verharde wegen inmiddels allemaal verhard zijn. Wel zijn er allerlei plannen voor verbreding van wegen;
- de drukte op de weg is wel enorm toegenomen: woon-werkverkeer, transport en ook toeristisch (fiets)verkeer. In de dorpen wordt het verkeer bemoeilijkt door de vele geparkeerde auto's;
- het rijdend materieel is veel zwaarder geworden, met veel meer banden en sturende tandems, dus met veel meer transportvolume. Vergeleken hiermee is de infrastructuur een beetje 'verkneuterd' (smalle wegen, snelheidsbeperkende maatregelen). Agrarisch verkeer wordt in toenemende mate als ongewenst beschouwd en wordt op de smalle buitenwegen steeds meer gehinderd door toeristisch verkeer (fietsers, skaters, skeelers etc.);
- er komen steeds meer (betonnen) kavelpaden, vooral bij de blijvers;
- de dammen naar de bedrijven zijn breder geworden terwille van de toegankelijkheid voor toe- en afleveranciers;
- er zijn veel fiets- en wandelpaden bijgekomen. De paden zelf hebben het karakter van het landschap niet wezenlijk veranderd, maar in het zomerseizoen zijn de lange linten fietsers door de weilanden wel sterk beeldbepalend.

Water

- het slotenpatroon is niet of nauwelijks veranderd;
- het waterpeil is minder dynamisch geworden: er zijn minder peilschommelingen in het seizoen en de peilverschillen tussen percelen zijn veel kleiner. Vroeger waren er wel 100 peilen, nu zijn er door landinrichting (instellen identieke polderpeilen) nog maar een paar; ook het aantal particuliere onderbemalingen is bij de landinrichting gereduceerd;
- in het kader van de landinrichting zijn veel ontsluitingsdammen aangelegd, ook in de reservaten. Op de dammen zijn doorgaans hekken geplaatst. Hierdoor zijn de openheid en doorkijk verminderd en is de oppervlakte vaarland sterk afgenomen. Bovendien zijn veel dammen waterkerend, waardoor reservaatgebieden zijn afgesloten van het landbouwgebied en ecologische verbindingen zijn verbroken (vissen kunnen bijvoorbeeld lastiger migreren). Ter illustratie: op het

- melkveebedrijf van Niels Spaans in Broek in Waterland (ca 120 ha) zijn 32 waterkerende dammen tussen het reservaat en het boerenland gekomen;
- veel dwarssloten op de percelen zijn verdwenen door het gebruik van drainagepotten. Ook zijn plaatselijk dwarssloten gedempt;
 - grote wateren, zoals de ringvaart, zijn een stuk breder geworden. Alles wat niet is beschoeid, kalft af;
 - het aantal watermolens is sterk afgenomen. Plaatselijk staan nog de traditionele houten Zaanse weidemolens;
 - de oude pompgemalen zijn verdwenen en hebben plaatsgemaakt voor opvallend blauwe metalen pompgebouwen;
 - de waterrecreatie is sterk toegenomen. Eerst kwamen de platbodems, kruisers en zeilboten, later de surfplanken en nog weer later de snelle motorbootjes;
 - het water oogt schoner, er is minder blauwalg zichtbaar;
 - in de sloten is er een afname van het aantal aan brak water gebonden planten en bij woonhuizen een toename van uitheemse waterlelies, watergentianen etc.
 - de beroepsvisserij is bijna helemaal verdwenen, en daarmee de fuiken en de bedrijvigheid op de grotere wateren.

De houten windmolens moesten altijd handmatig op de wind worden gezet. Daarom liep er altijd een zwart gelopen paadje naar deze molens. Voor de oorlog kreeg je de Kramermolen en daarna de Bosmanmolen, die zelfkruierend waren. Met de komst van de elektrische gemalen zijn de windmolens sterk in aantal afgenomen, al zijn er nog wel Bosmanmolens en plaatselijk ook houten Zaanse weidemolens.



Oude en nieuwe molens: beide karakteristiek in het weidse landschap

3.1.4 Landbouw

We schetsen hier een aantal veranderingen die te maken hebben met ontwikkelingen in de landbouw en die deels ook in de komende sub-paragrafen terugkomen. Hiertoe is een analyse gemaakt van CBS-cijfers over de landbouw in zes Waterlandse gemeenten in 1992 en 2002 (zie ook tabel 1 en bijlage 1):

- het aantal landbouwbedrijven is in elf jaar tijd gedaald met een kwart, het aantal melkveebedrijven zelfs met 42%. De daling van het aantal melkveebedrijven gaat het snelst in de gemeente Landsmeer (55%), maar ook in Amsterdam en Wormerland gaat de daling snel. In de landelijke top-tien van gemeenten met het snelst dalende aantal bedrijven, staan er maar liefst vier uit Noord-Holland Midden

en staat Landsmeer op de eerste plaats (Vereijken & Agricola 2004). Deze agrarische leegloop leidt tot een afname van de bedrijvigheid in het landschap en tot een geringere animo voor het beheer van reservaatgrond (zie verderop). Plaatselijk ligt zelfs land ‘braak’. Op onder-gemeentelijk (dorps)niveau is de leegloop soms bijzonder ingrijpend. Zo telt Zuiderwoude (gemeente Waterland) nog slechts 6 melkveebedrijven (zie kader);

- het areaal snijmaïs is toegenomen van 5 tot 32 ha. Dat is nog steeds slechts 0,2% van alle cultuurgrond. Bovendien lijkt de tendens recent alweer op zijn retour;
- de melkveestapel slinkt. Dat komt deels door de stijgende melkproductie per koe (zie tabel 2), maar vooral ook door het slinkende aantal bedrijven. Ook het aantal schapen is met een kwart afgenomen. Daarentegen groeit de vleesveestapel: het aantal zoogkoeien is in elf jaar bijna verdubbeld. Per saldo is er (veel) minder vee in het land en wordt het landschap ‘leger’: de rundveebezetting (excl. jongvee) daalde met bijna een vijfde tot 1,77 stuks rundvee per ha, het aantal bedrijven met minder dan 2 grootvee-eenheden per ha steeg met ruim een kwart tot 81% in 2002;
- er zijn grote verschillen in rundveebezetting per gemeente: deze is het laagst in Oostzaan (1,05 stuks rundvee per ha) en het hoogst (2,04) in de Zeevang. Oostzaan telt ook nog de minste bedrijven (21, waarvan slechts 10 melkveebedrijven). Dit deelgebied is agrarisch gezien dus het ‘leegste’ van Waterland.

Tabel 1. Veranderingen in de Waterlandse landbouw in de periode 1992 tot en met 2002 en vergelijking met West-Nederlandse en landelijke cijfers

	1992	2002	verandering (%)	idem Westelijk Holland	idem Nederland
Bedrijven					
- totaal aantal bedrijven	710	532	-25	-30	-25
- aantal melkveebedrijven	367	214	-42	-41	-39
Cultuurgrond (ha)					
- oppervlakte cultuurgrond	13.621	13.417	-1	-6	-2
- oppervlakte snijmaïs	4,9	32,3	+559	+113	-1
Veestapel					
- aantal melk- en kalfkoeien	13.268	10.896	-18	-23	-16
- aantal zoogkoeien	670	1.299	+94	+9	+12
- aantal schapen	24.196	18.558	-23	-30	-33
Veebezetting					
- aantal melk- en kalfkoeien per ha grasland	0,97	0,81	-16	1,18 (-14)	1,49 (-11)
- percentage melkveebedrijven < 2 gve/ha**	53	81	+28	50 (+21)	40 (+25)

* er is gerekend met de gemeenten Amsterdam (waarvan het landelijk gebied grotendeels in Waterland ligt), Landsmeer, Oostzaan, Waterland, Wormerland en Zeevang. Voor een overzicht per gemeente zie bijlage 1.

** hier is bij Westelijk Holland en Nederland ook de absolute hoogte van de kengetallen voor 2002 opgenomen (met tussen haakjes de procentuele verandering)

Bron: CBS-landbouwcijfers.

Vergelijken we de Waterlandse ontwikkelingen met de landelijke en West-Nederlandse cijfers (tabel 1), dan blijkt Waterland als geheel niet eens erg uit de pas te lopen.

Belangrijk verschil is echter dat de ontwikkelingen in Waterland komen bovenop een situatie die vóór 1992 al verre van rooskleurig was. Zo is de veebezetting in Waterland inmiddels bijzonder laag: heeft landelijk 40% van de bedrijven een veebezetting van minder dan 2 gve/ha, in Waterland is dat 81%.

Agrarische verandering in Zuiderwoude 1933-2003

In Zuiderwoude is in 1933 een inventarisatie gemaakt van bedrijven en koeien ten behoeve van een collectieve verzekering. In 2003 is die inventarisatie voor de aardigheid weer gemaakt. De resultaten:

	<u>1933</u>	<u>2003</u>
<i>aantal melkveebedrijven</i>	52	6
<i>totaal aantal koeien</i>	638	258
<i>gemiddeld aantal koeien per bedrijf</i>	12	43
<i>percentage bedrijven met < 10 koeien</i>	35	0

In 1933 waren er in Zuiderwoude nog redelijk wat vaarbedrijven met vaarland in de richting van Uitdam – de Rijperweg is pas in 1962 aangelegd. Op veel bedrijven was het geen vetpot; veel gezinsleden hadden er een baantje bij.

3.1.5 Openheid

Naast de invloed die de bebouwing heeft gehad op de openheid van het landschap (zie § 3.1.1. en 3.1.2), zijn hier zijn de volgende ontwikkelingen van belang:

- in de dorpen, langs wegen en bij boerderijen zijn meer bomen gekomen. Op oude foto's is het landschap veel 'kaler'. De toename kan, verder terugkijkend, ook te maken hebben met de 'kaalslag' van de overstroming van 1916 en het feit dat Waterland waterhuishoudkundig (verzoeting) allengs een aantrekkelijker milieu biedt voor boomgroei;
- er zijn ook voorbeelden van het omgekeerde: door iepziekte zijn plaatselijk veel bomen gesneuveld. Zo stonden in de Noordmeer eerst honderden iepen en nu geen één meer;
- er zijn bossen aangelegd, die de openheid sterk hebben beïnvloed: de aanleg van het Twiske (zie kader), van het Purmerbos (populierenbos!), bosaanleg op of verbossing van oude vuilstorten (bijv. Volgermeer). Dit laatste wordt overigens weer gekapt;
- doordat er 's avonds meer verlichting in het landschap is (bij huizen, langs wegen, lichtreclames etc.), worden landschap en openheid anders beleefd.

Veranderingen in openheid op landelijke schaal

Ook op een grotere schaal blijkt de landschappelijke openheid in de afgelopen decennia sterk te zijn afgenomen:

- volgens de Natuurverkenning 1997 is het aandeel open landschappen in laag-Nederland tussen 1900 en 1990 gedaald van ca 50 naar ca 25% en het aandeel gesloten landschappen gestegen van ca 8% naar ruim 20%. Het aandeel half open landschappen is iets gestegen;
- volgens het Staringcentrum (thans Alterra) is het aandeel zeer open ruimten (ruimte maat > 1.000 ha) tussen 1850 en 1990 gedaald van ruim 35% naar ruim 15%.



Opmerkelijke veranderingen in het Waterlandse landschap. Boven: traditionele houten bedrijfsgebouwen maken plaats voor moderne. Midden: met name de vaargebieden, zoals links het Oostzanerveld begin jaren '80, kampen nu met verzuring en verzuiging. Een indicator daarvan is pitrus. Niettemin zijn er ook initiatieven om de bloemrijke graslanden weer terug te krijgen (onder links). Onder rechts: het landschap 'verdicht' plaatselijk en er komen steeds meer kleuren koeien. Hier Limousins in het Wormer- en Jisperveld.

De ontwikkeling van het Twiske

Het Twiske was een water dat vroeger de verbinding vormde tussen de Wormer en het IJ. Het zou oorspronkelijk worden drooggelegd en in cultuur worden gebracht. In de jaren '30 is er in werkverschaffing via de Dienst Uitvoerende Werken (DUW) veel turf afgegraven.

Uit: Koster (1939). *Natuurleven in en om Amsterdam*: "In plaats van een uitbreiding van de Twiske-wildernis als natuurreservaat dreigt een zeer groot deel van dit ruige veenland met zijn duizenden vogels verloren te gaan! [...] Wij weten niet of men wel zoo verstandig doet deze veenlanden te doen verdwijnen, aangezien het bestaan van zooveel boeren uit Landsmeer-Den IJp, Oostzaan en Westzaan, zoo nauw met de structuur van het gebied verbonden is. De bedrijven zijn geheel ingesteld op veeteelt en op vervoer te water; elke veeboer heeft in dit veenland zijn weide- en hooiperceelen. Allemaal kleinbedrijfjes. Als hier een model-droogmakerij komt met wegen etc. komen er voor al die bedrijfjes groote moeilijkheden, want men kan al die veeneilanden, grillig in het gebied verdeeld, moeilijk handhaven. Ruilverkaveling zal noodig zijn, met voor tal van betrokkenen een groote soesah en veel kosten. Het betreft hier geen kale plas."

De door vervening ontstane plassen bleken grote recreatieve waarde te hebben. Rond 1970 was het Twiske half weiland, half woest land. Uit: J. Witvoet (1970). *Waterland*: "Bij Landsmeer, in de buurt van het natuurgebied het IJperveld, zal het moerasgebied als beschermd natuurgebied in de oude toestand worden bewaard. Dit laatste doet in Waterland, waar bijna alles aan moerassen is ontworsteld, vreemd aan. Het is echter een indicatie van het gewicht dat men langzamerhand durft te hechten aan ongedwongen natuur."

Tien jaar daarna is het Twiske geheel ingericht als recreatiegebied.

3.1.6 Grasland, maïsland en rietland

Hier zijn de volgende veranderingen geconstateerd:

- karakter graslanden: er zijn veel grotere stukken laat gemaaid, dus hoog gras bijgekomen. In april worden alle niet-beweide percelen gele boterbloem-percelen. Dat is sterk toegenomen door lagere bemestingsniveaus. En er is veel meer witbol gekomen door de overgang naar voedselarmere situaties, wat een roze gloed geeft;
- in gebieden met een hoog peil die weinig of niet worden bemest (dit speelt vooral in de reservaten), vindt bodemverzuring plaats en is een sterke toename van pitrus te zien, die de graslanden een donkergroen en 'bossig' karakter geeft;
- er is een toename van braakliggend land, dat helemaal niet meer wordt gemaaid (bijv. de Munt);
- in het 'landbouwgebied' wordt veel sneller en in grotere blokken gemaaid, waardoor het land in de tweede helft van mei veel 'kaler' is, minder variatie in groeitrappen;
- de verhouding tussen gras en riet is verschoven in het voordeel van riet. Met name in extensief beheerde gebieden (zoals de reservaten) is de rietgroei sterk toegenomen. De Waterlandse rietlanden zijn door de hoge beheerskosten sterk verruigd; vroeger waren de gebruiksmogelijkheden (in de stal, in konijnenhokken) groter;
- de oppervlakte maïs is toegenomen (zie ook § 3.1.5), maar het percentage is nog steeds zeer laag en de toename zet niet door. Daar waar maïs staat, is het landschappelijk wel sterk beeldbepalend;
- per saldo is de maaiveldsdaling toegenomen en is het land lager komen te liggen, maar de *verschillen* tussen gebieden in maaiveldsdaling en daarmee in hoogteligging zijn toegenomen;

- de laatste vijf jaar is er een sterke toename van ‘ronde balen’ (in plastic verpakte balen gemaaid gras) die meestal op het erf, maar soms ook op het land zijn opgeslagen;
- door een betere ontsluiting zijn er minder verspreid liggen de kuilhopen. De kuilhopen zijn wel veel hoger geworden, soms wel tot 3,5 meter;
- alle graswinningsapparatuur (met name de maai- en opraapapparatuur) is veel groter geworden en daarmee beeldbepalender, althans in het voorjaar. De apparatuur heeft veel (hand)arbeid overbodig gemaakt. Vroeger waren er bij de graswinning veel meer mensen (familie en burens hielpen mee) en minder (grote) machines in het land;
- ook het varend materieel van de vaarbedrijven is (veel) groter geworden;
- vroeger werden de bermen veel intensiever gemaaid; er werd zelfs voor betaald.



Veranderingen in openheid: vroeger (zoals links in de jaren '30) stonden veel boerderijen 'kaal' in het landschap, nu staan ze veel meer in het groen

3.1.7 Vee en weidegang

Veranderingen:

- begin 20^e eeuw waren er veel meer koeien in Waterland, er werd veel meer geweid, er was veel meer grondhonger. Deels heeft de afname ook te maken met de stijgende melkproductie per koe (tabel 2), die in een situatie van melkquotering automatisch leidt tot een dalend aantal koeien. Per saldo is het landschap qua veebezetting echter ‘leger’ geworden;
- het vee is sterker geconcentreerd in bepaalde gebieden: sommige gebieden (bijv. rond de Rijperweg tussen Zuiderwoude en Uitdam) zijn bijna helemaal ‘leeg’;
- met de komst van de melktank en de ligboxenstal gaan de melkkoeien minder lang gedurende de dag naar buiten; jongvee komt in het voorjaar pas na de eerste snee in het land. Er zijn nog maar weinig bedrijven met volledige zomerstalvoeding, maar beperkt weiden (gecombineerd met bijvoeren) wint aan populariteit;
- naast een afname van het aantal koeien is er een toename van het aantal *soorten* koeien (m.n. meer soorten vleesvee: Belgische blauwe, Piemontese, Limousin, Blonde d’Aquitaine, maar ook meer roodbont en Blaarkop, en natuurlijk allerlei kruisingen). Dit zorgt voor een toename van het aantal kleuren in het landschap;

- de koeien zijn gemiddeld groter geworden (25-30 cm hoger);
- er zijn minder schapen, en zeker minder bedrijven met schapen (zie ook § 3.1.5), maar meer paarden;
- de hoeveelheid vaste mest is verminderd. Wel is er meer paardenmest en ‘humest’ (een mengsel van vaste mest en compost) gekomen;
- er zijn bijna geen rijdende melkinstallaties meer (om in het land te kunnen melken);
- de hekken zijn allemaal van ijzer geworden.

Tabel 2. Melkproductie en vetgehalte van het Noord-Hollandse gecontroleerde melkvee (van leden van de fokvereniging) door de jaren heen

jaartal / periode	melkproductie per koe (kg/koe/jaar)	vetgehalte van de melk (%)
1905-1910	4.086	3,18
1923-1929	4.315	3,35
1930-1939	4.277	3,44
1950	4.631	3,74
1960	4.839	3,87
1970	4.859	4,05
1980	5.834	4,07
1997/98	8.691	4,35
(1997/98 district Purmerend)	(8.427)	(4,35)

Bron: Van der Wiel & Zijlstra (z.j.)

3.1.8 Natuur

Door een veranderend beheer en een veranderend landschap verandert ook de Waterlandse natuur, die daardoor op zijn beurt weer landschappelijke effecten teweegbrengt:

- meest opvallende fenomeen is de sterke toename van de aantallen ganzen. Het gaat daarbij om zowel wintergasten als overzomerende en broedende ganzen (m.n. grauwe gans);
- de weidevogelstand is per saldo achteruit gegaan. Dit komt door veranderingen in het beheer (m.n. verruiging en verzuring, maar deels juist ook door intensivering) en door de toename van het aantal predatoren (roofvogels, vos). Het aantal roofvogels is duidelijk toegenomen, ook in de winter. De vos, die tot pakweg 10 jaar terug niet voorkwam, is met een sterke opmars begonnen;
- vroeger zag je in de herfst hele wolken watersnippen, tegenwoordig zitten er in het winterhalfjaar soms wel duizenden wulpen in het grasland;
- ook op andere fronten verandert de vogelstand. Er zijn meer riet- en ruigtevogels (kleine karekiet, blauwborst) gekomen, evenals plaatselijk meer bosvogels (fitis, tjiftjaf, zwartkop, merel, spechten, havik, buizerd). Deze veranderingen hebben direct te maken met de toename van riet en ruigte en van opgaande begroeiing (zie terug);
- de vernatting en extensivering van een aantal reservaten leidt plaatselijk ook tot veranderingen die de natuur ten goede komen. Zo zijn plaatselijk de kritische weidevogels weer terug (bijv. de kemphaan in het Wormer- en Jisperveld) en gaan soorten als Noordse woelmuis en roerdomp weer wat vooruit.

Niet-gerealiseerde of omgebogen plannen voor Waterland

Wat is er door de jaren heen allemaal niet doorgegaan?

- Het verbreden en rechte trekken van de Ransdorper-, Zunderdorper- en Holyslotergouw stuitte op protesten van belangenorganisaties. De bochten moesten blijven en de verbreding moest worden beperkt.
- Ook de aanpak van de Overlekerougou (nieuwe weg parallel aan oude, die fietspad zou worden) stuitte op protesten van bewoners.
- Het doortrekken van Rijksweg 7 door Waterland.
- De buitendijkse weg om Volendam heen (onderlangs dijk van het Noordeinde). Provinciale Staten hebben goedkeuring onthouden, mede omdat hele Zuiderzeedijk op de nominatie staat om provinciaal monument te worden.
- De burgerbebouwing aan de Monnickendammerrijweg bij IJpendam.
- De uitbreiding van Purmerend in de Purmer is door actie 'slechts' voor de helft gerealiseerd.
- Uitstel van streekplanherziening die aanleg van een slibdepot in het IJmeer mogelijk zou maken.
- De aanvraag van de NAM voor een proefboring voor gaswinning in het Wormer- en Jisperveld is voornamelijk afgewezen, mede op basis van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

3.2 Verwachte toekomstige veranderingen in het landschap

Welke veranderingen kunnen we de komende 10 à 20 jaar verwachten in het Waterlandse landschap? Natuurlijk kunnen we de toekomst niet voorspellen, maar we kunnen wel een aantal trends extrapoleren. Deze zijn:

- toenemende verstedelijking, al zal het tempo lager zijn dan voorheen. Het nieuwe streekplan biedt hiervoor nog steeds ruimte (zie kader streekplan);
- een verdere leegloop in de landbouw, vooral in en rond de reservaten, en een toename van de burgerbebouwing in het buitengebied en van het 'particuliere' grondgebruik;
- toenemende recreatie (aantallen bezoekers) en toename van (gebouwde) recreatieve voorzieningen (zie kader recreatieplan);
- toenemende verschillen tussen reservaatgebieden en landbouwgebieden, zowel qua grondgebruik (extensief versus intensief) als qua hoogteligging (door verschillen in maaiveldsdaling kan een landschappelijke 'inversie' ontstaan; zie kader *Wanneer is het Waterlandse veen op?*);
- plaatselijk zal een verschuiving optreden van natuurdoelen: van weidevogelgrasland naar moerasnatuur. Dit is nu al zichtbaar in bijvoorbeeld Westzaan;
- op kleine schaal zal er meer (of: beter zichtbaar) open water ontstaan door waterberging en plaatselijke hogere slootpeilen.

De gevolgen van dit alles voor het landschap kunnen zijn:

- een toenemend verlies aan *openheid* van het landschap door bebouwing (woningbouw en bedrijventerreinen);
- een toenemende verandering van het *karakter* van het landschap: door een afname van de hoeveelheid bedrijven en vooral de hoeveelheid vee in de wei krijgt het landschap een minder agrarisch karakter; daarentegen krijgt het een sterker natuurlijk-, c.q. ruigtekarakter (minder openheid) en een sterker 'burgers en

buitenlui'-karakter (paarden en ander hobbyvee, siertuinen, verbouwde boerderijen etc.).

Zetten we deze voorziene ontwikkelingen af tegen de eerder beschreven wensbeelden, dan staan ze daarmee op gespannen voet. Realisering van de wensbeelden noodzaakt dus tot heldere beleidskeuzen en aanvullende beleidsmaatregelen.

Wat heeft het streekplan (2003) nog allemaal in petto voor het landschap?

- Woningbouw: de regio Waterland moet tot 2020 ruimte bieden aan 13.000 nieuwe woningen. Extra zoekopgave voor 6.000 woningen, waarvan 3.000 op momenteel 'groene grond'. Woningbouw mag gespreid over Waterland plaatshebben.
- Bij de voordracht van 28 jan. 2003 komen GS met een ambitieuze visie 'Purmermeer', een locatie met 36.000 nieuwe woningen op nieuwe grond in de Purmer.
- Bedrijventerreinen: er is in Waterland nog bestaande streekplancapaciteit voor 15 ha (diverse locale terreinen). Nieuwe locaties: Baanstee Noord 1e fase (60 ha) resp. 2e fase (50 ha) (Purmerend), 10 ha op diverse kleine locaties in Waterland en 100 ha bovenregionale opvang in Waterland/Zaanstreek: in totaal 235 ha.
- Infrastructuur: er zijn plannen voor verlenging van de Noord-Zuid-metrolijn naar Purmerend, voor capaciteitsvergroting van de rijksweg ten oosten van Zaanstad en voor verbreding van de N244 tussen Edam-Volendam en Purmerend.

Recreatieplan Waterland

Het concept-recreatieplan voor Waterland (2002) bevat de volgende recreatieve voorstellen:

- Ontwikkelen van tal van nieuwe wandelroutes, met name ook in de sfeer van 'boerenlandpaden'. Hiertoe moeten veelal nog afspraken worden gemaakt met boeren.
- Bescheiden uitbreiding van de bestaande fiets- en skateroutes; aanleg van enkele nieuwe fietspaden (Ilperveld/Purmerland en langs de Poppendammerrgouw).
- Ontwikkelen van doorgaande ruiterroutes: vanwege de slappe veenbodem slechts weinig door veengebieden (behalve bij Kwadijk), maar vooral door droogmakerijen en over bestaande kaden.
- Ontwikkelen 'busbootroute' in het Wormer- en Jisperveld, ontwikkelen elektrobootvaren in de 'velden' en bij Zuiderwoude. Ook ontwikkelen van enkele 'staande-mast routes', waartoe enkele bruggen moeten worden verhoogd of beweegbaar moeten worden gemaakt.
- Verblijfsmogelijkheden: doorgroei van Hotel de Boerenkamer, ontwikkelen van kamperen bij de boer, ontwikkelen van logeren bij de boer, en in de 'velden' ontwikkelen van 'veenshelters' (kampeervlotten).

3.3 Ernst van de veranderingen

Niet alle veranderingen zijn negatief. En niet alle negatieve veranderingen zijn even ernstig. In samenspraak met de deelnemers aan de discussiebijeenkomsten zijn de veranderingen beoordeeld. We beginnen met de positieve veranderingen en geven daarna een top-tien van grootste bedreigingen.

Positieve ontwikkelingen

- hoewel er veel is veranderd, heeft het landschap nog steeds een uniek karakter. De 'kernkwaliteiten' zijn tot dusverre redelijk veranderingsbestendig gebleken;
- het gebied is 'toegankelijker' geworden (recreatieve netwerken) en het recreatieve (mede)gebruik van het gebied is toegenomen. Dat creëert meer bekendheid van en draagvlak voor het Waterlandse landschap bij de stedeling;

- door de ruilverkaveling ligt land er agrarisch gezien beter bij (netter, productiever). Ook zijn er flink wat sloten, hekken en dammen opgeknapt;
- de aandacht voor het cultuurhistorisch erfgoed, waarin Waterland heel wat te bieden heeft, groeit sterk;
- Waterland is een bekend gebied geworden met een positieve en energieke uitstraling. Dat is belangrijk voor het draagvlak en voor vernieuwende activiteiten;
- het karakteristieke landschap begint allengs ook planologisch beter te worden beschermd.

Wanneer is het Waterlandse veen op?

Kijken we naar de profielopbouw van de Waterlandse bodem, dan zien we dat de veenondergrond in Waterland-Oost veel minder dik is dan die in Waterland-West. In Waterland-Oost vinden we vaak op 3 tot 4 m diepte al kleiïge en/of zandige afzettingen (de zogeheten Wieringermeerafzettingen). Plaatselijk vinden we op 2 à 3 m al klei (de zogeheten West-Friese afzettingen). De droogmakerijen, met een ligging van 4 à 5 m beneden NAP, liggen dus al niet meer op veen. In Waterland-West vinden we op veel plekken veen tot op veel grotere diepte, soms zelfs tot op de pleistocene afzettingen, die in Waterland op 12 tot 14 m beneden NAP liggen. Hier gaat het dan dus (bij een maaiveldsligging van 1 à 2 m beneden NAP) om een 11 à 12 m dik veenpakket.

Laten we aan de hand van de volgende aannamen eens wat berekeningen maken:

- in Waterland-Oost is 3 m veen aanwezig, in Waterland-West 10 m;
- in gebieden met een hoog peil (goeddeels reservaat- en beheersgebieden) bedraagt de maaiveldsdaling 7 mm per jaar, in de overige gebieden 12 mm per jaar. Hierin is de invloed van een (licht) kleidek verdisconteerd.

Situatie na 50 jaar

Na 50 jaar zijn de hoogwatergebieden 35 cm gedaald en de rest van Waterland 60 cm. Dit verschil van 25 cm komt bovenop het bestaande verschil in hoogteligging. Daarmee wordt langzaam, ook met het blote oog, een sterker reliëf duidelijk binnen Waterland. Het hoogteverschil noopt in ieder geval al tot extra waterhuishoudkundige maatregelen, omdat het verschil tussen hoog- en laagwatergebieden fors is toegenomen.

Situatie na 200 jaar

Na 200 jaar zijn de hoogwatergebieden 140 cm gedaald en de rest van Waterland 240 cm. Het hoogteverschil, nu opgelopen tot een meter, is duidelijk in het landschap zichtbaar. Nog veel groter, en duidelijk afstekend in het landschap, is het hoogteverschil met bebouwing en wegen, die door hoogwatersloten op min of meer de oude hoogteligging worden gehouden. De reservaat- en beheersgebieden zijn een soort 'hoogwatereilanden' binnen Waterland geworden, die met speciale hydrologische maatregelen hun hoge peil blijven houden. Het verschil in hoogteligging tussen de droogmakerijen en de 'laagwatergebieden' neemt echter af. De laagwatergebieden liggen nu bijna op droogmakerij-niveau.

Situatie na 500 jaar

Na 500 jaar ziet het landschap er weer heel anders uit. De hoogwatergebieden zijn 350 cm gedaald, de laagwatergebieden (afhankelijk van de dikte van het veenpakket) 400 tot 600 cm. In Waterland-Oost, met een veenpakket van 3 à 4 m, is het verschil tussen hoog- en laagwatergebieden goeddeels teniet gedaan: alle gebieden liggen nu zo'n beetje op droogmakerij-niveau. Het veen is grotendeels op en er ontstaan een landbouw, natuur en landschap behorend bij een kleigebied.

In Waterland-West is het veenpakket veel dikker. Hier nemen de hoogteverschillen tussen hoog- en laagwatergebieden verder toe. De hoogwatergebieden liggen enkele meters hoger dan het omringende gebied, en de bebouwing torent op zijn beurt weer enkele meters boven de hoogwatergebieden uit. Hydrologisch zijn de hoogteverschillen nog slechts met veel kunst- en vliegwerk en tegen hoge kosten te overbruggen. Er heeft in feite 'inversie' van het landschap plaatsgevonden: de lage gebieden, die van oorsprong het natst waren, liggen nu het hoogste, en andersom. Hydrologisch gezien kunnen de functies landbouw en natuur eigenlijk beter worden omgekeerd.

Bron: Terwan e.a. (2000)

Grootste bedreigingen

- verstedelijking, vooral in de vorm van bedrijventerreinen en woningbouw, en bijbehorende en afname van de openheid;
- hierdoor, en door de toename van de opgaande begroeiing, ontwikkelt het open landschap zich langzaam maar zeker tot een halfopen landschap;
- een sterk toenemend beheerprobleem, zowel in de reservaten (verruiging door tekortschietende beheervergoedingen) als plaatselijk in het landbouwgebied (agrarische leegloop, braakliggend land);
- de resterende cultuurgrond wordt steeds 'leger' (afname vee, kortere beweidingstijd) en de variatie in graslandbeheer (op micro-niveau) neemt af;
- plaatselijk 'verkneutert' het landschap. Dat wil zeggen: de 'maat' van de infrastructuur staat niet meer in redelijke verhouding tot de ontwikkeling van de landbouw (steeds grotere apparatuur, ook van toeleveranciers en afnemers). Dit is vooral indirect (via het voortbestaan van de landbouw) een bedreiging voor het landschap;
- de invloed van niet-agrariërs op het landschap neemt toe, met 'gebiedsvreemde' elementen zoals paardenbakken;
- plaatselijk 'verrommelt' het landschap;
- op landschap vindt nog te weinig beleidsmatige sturing plaats. Dat is ook lastig, want de landschapsdoelen zijn niet helder geformuleerd;
- steeds meer geldstromen zijn incidenteel / projectmatig in plaats van structureel, terwijl voor een duurzaam landschapsbeheer juist extra structurele geldstromen nodig zijn.

3.4 Drijvende krachten en de stuurbaarheid daarvan

Drijvende krachten

Als we de lijst met veranderingen beoordelen op de *krachten* die de veranderingen veroorzaken, om welke krachten gaat het dan? We noemen hier kort de voornaamste, en delen die met Smeets & Blom (2003) in drie categorieën in:

1. Autonome krachten (extern, mondiaal):
 - (technische) ontwikkeling van de landbouw;
 - economisch zwakke positie van zowel landbouw als natuurbeheer: terugtrekkende landbouw, sub-optimaal beheer van natuurgebieden, verrommeling, onvoldoende tegenwicht tegen verstedelijking;
 - geringe bijdrage van verbredingsactiviteiten / groene diensten aan inkomensvorming, c.q. onaantrekkelijke verhouding tussen inkomensvorming uit arbeidsintensieve melkveehouderij en uit nevenfuncties.
2. Mens en samenleving:
 - toegenomen welvaart, waardoor steeds meer mensen het zich kunnen permitteren om op het platteland te gaan wonen. Ook de geringe binding tussen wonen en werken (o.a. door ICT) speelt hier een rol;
 - toegenomen hoeveelheid vrije tijd (grotere behoefte aan recreatie en recreatieve voorzieningen);
 - toegenomen waardering van natuur en landschap, rust en ruimte;

- individualisering. Hierdoor is het – ondanks de toegenomen waardering – lastig om collectieve goederen privaat te ‘verzilveren’. Individualisering leidt ook tot veranderende woonwensen, waardoor de druk om te bouwen onveranderd hoog blijft.
3. Veranderende verhouding stad en land:
- toegenomen waardering voor natuur en landschap, maar onvoldoende bewustzijn van de rol van agrariërs in het landschapsbeheer;
 - sterk toegenomen wens tot toegang en (recreatieve) ontsluiting van het platteland;
 - het beleid is er nog niet in geslaagd om de verhouding stad-land in goede banen te leiden en daarbij ook effectieve instrumenten in te zetten. Dit heeft enerzijds te maken met de weerbarstigheid van de materie, anderzijds met het politieke klimaat en de gevoeligheid van een aantal relevante beleidsvelden (bijv. grondbeleid, stringente planologie, hypotheekrente-aftrek).

Stuurbaarheid van de veranderingen

Om landschappelijke wensbeelden naderbij te kunnen brengen, is het nodig om te weten in hoeverre landschappelijke veranderingen, c.q. de drijvende krachten daarachter, stuurbaar zijn. Daarin zijn grote verschillen: factoren als het EU-landbouwbeleid en economische ontwikkelingen zijn vanuit Waterland nauwelijks te beïnvloeden. Andere factoren zijn wel stuurbaar: Nederland heeft een uitgebreid instrumentarium voor ruimtelijke ordening. De implementatie en naleving daarvan laten echter soms te wensen over. Ook kunnen we wellicht leren van de plannen voor verandering van het Waterlandse landschap die door maatschappelijke weerstand zijn gesneuveld of afgezwakt (zie kader elders in dit hoofdstuk).

Studies over de succes- en faalfactoren in het landschapsbeleid geven een weinig rooskleurig beeld van de sturingsmogelijkheden van overheden. Daarnaast hebben echter ook maatschappelijke organisaties mogelijkheden tot sturing.

Hierna gaan we per beleidsonderdeel na wat de sturingsmogelijkheden zijn.

Landbouw(beleid)

Hier zijn de volgende factoren van belang:

- a. De inkomensperspectieven in de landbouw. Die worden vooral bepaald door:
 - het markt- en prijsbeleid. De melkprijzen dalen al geruime tijd, maar de afspraken hierover worden gemaakt op Europees en mondiaal (WTO-) niveau en zijn dus zeer beperkt stuurbaar;
 - de productiekosten. Behalve de grondkosten zijn deze in Waterland relatief hoog. Hierin is wel sturing mogelijk, bijvoorbeeld door landinrichting (zie verderop);
 - de mogelijkheden om met verbredingsactiviteiten extra inkomen te genereren. Waar het gaat om een collectief goed zoals landschap, wordt de bijdrage aan de inkomenscapaciteit sterk beperkt door EU- en WTO-richtlijnen, die bepalen dat de betaling louter het productieverlies mag compenseren. Er is geen zelfstandige prijsvorming voor dergelijke ‘groene diensten’. Dat ligt heel anders voor inkomsten uit bijvoorbeeld recreatie en toerisme;
 - de mogelijkheden tot bedrijfsovername. De kosten hiervan zijn, mede door de hoge prijs van melkquotum, hoog. Hierdoor is bedrijfsovername in Waterland

- eerder uitzondering dan regel. De quotumkosten zijn wel stuurbaar: het rijk kan maatregelen treffen om de quotumprijzen aan banden te leggen;
- de noodzaak tot grote investeringen. Zo hebben de introductie van de melktank en later de verplichte mestopslag geleid tot een versnelling in de bedrijfsbeëindiging. Hier is wel sturing mogelijk, bijvoorbeeld door het verstrekken van investeringssubsidies. Die hebben doorgaans echter een beperkt effect.
- b. De inkomensperspectieven buiten de landbouw. Zijn die gunstig (zoals in de jaren na de Tweede Wereldoorlog en in de jaren '70), dan vindt een versnelde uittocht uit de landbouw plaats.
 - c. Landinrichtingsprojecten. Zowel Waterland als de Zeevang zijn straks tweemaal verkaveld. Deze projecten hebben een grote invloed op het landschap gehad: er zijn boerderijen in open gebieden gebouwd (bijv. Rijperweg), er is vaargebied tot rijgebied gemaakt, er hebben (althans in het landbouwgebied) peilverlagingen plaatsgevonden, er zijn talrijke fietspaden aangelegd. Deze effecten op het landschap zijn – via het landinrichtingsplan – goed stuurbaar.

Ruimtelijk beleid (provinciaal en gemeentelijk)

Hier zijn de volgende factoren van belang:

- a. De planologische bescherming van het landschap, c.q. het buitengebied. Die is in Waterland niet zo zwak geweest: zonder planologie was de verstedelijkingsexplosie veel groter geweest. De provincie heeft kleine kernen nooit willen uitbreiden en heeft in het tweede steekplan (1991) het restrictieve bouwbeleid versterkt. De gemeenten daarentegen wilden wel graag uitbreiden. Onder invloed van het provinciale beleid is een deel van de uitbreiding binnen de kernen gerealiseerd door 'verdichting' (bouwvlekkenbeleid). Toch heeft er wel sluipende aantasting plaatsgevonden door gebrekkige handhaving van het restrictieve beleid. Zo wordt een aantal illegale campings al jarenlang gedoogd. De 'maakbaarheid' van het buitengebied door middel van planologie is al jaren sterk in discussie. Een stringente, restrictieve planologie (die ook strikt wordt gehandhaafd) biedt ontegenzeggelijk grote sturingsmogelijkheden, maar het politieke en maatschappelijke klimaat is inmiddels anders gericht: de ontwikkelingsplanologie gooit hoge ogen. Hierbij worden ontwikkelingen niet 'op slot gezet', maar geleid door kwaliteitscriteria: veel kan, mits het bijdraagt aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit. De sturingsmogelijkheden hangen in dat geval sterk af van de effectiviteit van het toetsingsinstrumentarium voor de ruimtelijke kwaliteit en van de handhaving.
- b. Amsterdam had lange tijd een veel lakser ruimtelijk beleid dan de provincie en de kleine kernen, resulterend in een verrommelde stadsrand. Nu is de gemeente veel restrictiever en is het voor agrarische bedrijfsgebouwen zelfs lastig om een bouwvergunning te krijgen. De deelraad Noord heeft meer waardering gekregen voor het belang van Waterland en van zijn recreatieve mogelijkheden. Hierdoor is er meer belangstelling en betrokkenheid bij Waterland, zeker voor het Amsterdamse deel.
- c. De gemeenten bieden door strikte regels slechts mondjesmaat mogelijkheden voor verbredingsactiviteiten (logies, zorg, kinderopvang). Een woonbestemming voor agrarische gebouwen wordt wel toegestaan, maar bedrijven die extra rijbewegingen veroorzaken niet.

Natuurbeleid

Hier zijn de volgende aspecten van belang:

- a. De grondverwerving voor natuurdoelen is sinds de ‘inkleuring’ van de EHS (en de gebieden daarin met hoofdfunctie natuur) veel duidelijker gelokaliseerd.
- b. Anders dan de landbouw blijkt reservaatvorming de verstedelijking enigszins te kunnen sturen. Zo is de uitbreiding van Monnickendam tegengehouden door dat het tegen een reservaat aanlag en is de aanleg van rijksweg A7 langs het Noord-Hollands Kanaal (en dwars door het Varkensland) niet doorgegaan.
- c. De Subsidieregeling natuurbeheer (SN) biedt ontoereikende vergoedingen voor een goed beheer van een relatief duur gebied als Waterland. Dit heeft verruiging en de afnemende animo van boeren voor het reservaatbeheer versneld.

Het natuurbeleid is stuurbaar. Dat wil zeggen: de situering van gebieden is natuurlijk goeddeels een natuurlijk gegeven, maar de keuze tussen wel of niet verwerven, de keuze voor het type beheer en de financiering van het beheer zijn beïnvloedbaar.

Recreatiebeleid

Dát er recreanten naar Waterland komen is niet stuurbaar, maar in welke aantallen ze komen, waar ze naartoe gaan en wat ze doen, is grotendeels wèl stuurbaar. Bewuste keuzen die op dit punt zijn gemaakt en die gevolgen hebben gehad voor het landschap, zijn bijvoorbeeld de inrichting van het Twiske als recreatiepolder, de aanleg van een groot aantal fiets- en wandelpaden en het bieden van faciliteiten voor waterrecreatie (o.a. jachthavens).

Daarnaast gaat het bij recreatiebeleid om (stuurbare) financiële impulsen voor de gebiedskwaliteit, zoals een subsidie voor het schilderen van gebouwen in Waterlandse kleuren.

Milieubeleid

Hier zijn twee thema’s relevant:

- a. Het milieubeleid voor de landbouw. Dit heeft voor Waterland relatief weinig gevolgen gehad. Toch knellen hier twee zaken:
 - reeds genoemd: de verplichting tot afdoende en solide mestopslag;
 - de plicht tot emissie-arme mestaanwending. Voor het landschap kan deze overigens een positief effect hebben, omdat de uitgereden mest minder goed zichtbaar is.
- b. Waterland telt vele oude vuilstorten. De bekendste is de Volgermeer, vuilstort van Amsterdam van ca 1953 tot 1970. Hierop liepen vroeger ca 500 (scharrel)varkens. Later is hij begroeid geraakt met bomen en struweel en vormde daarmee een landschappelijk *fremdkörper*. Andere oude storten zijn vaak zichtbaar als ‘heuvels’ in het landschap. Steeds meer vuilstorten (bijv. de Volgermeer, maar ook de talrijke storten in het Ilperveld) worden nu of binnenkort gesaneerd. In de Volgermeer wordt daarbij ook de boomopslag verwijderd.

WCL-beleid

Het Nationale-Landschappen-beleid uit de jaren ‘70 en ‘80, maar vooral het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen uit de jaren ‘90 heeft elan in de streek gebracht doordat er doelgerichte projecten werden gefinancierd en de betrokkenheid van de streekbewoners bij hun omgeving is vergroot. De projecten die met WCL-geld zijn

gefinancierd, hebben ook merkbaar aan het landschap bijgedragen: als steun in de rug voor landbouw, ter versterking van dorpsgezichten en andere karakteristieke streekelementen, etc. De combinatie van financiële middelen met streekbetrokkenheid en een regionaal projectbureau bleek succesvol.

Cultuurhistorisch beleid

Zoals eerder opgemerkt is de Beemster (buiten het studiegebied) toegevoegd aan de UNESCO-werelderfgoedlijst. Het Belvédère-beleid voor cultuurhistorie (Waterland is één van de zogeheten Belvédère-gebieden) heeft nog weinig merkbare effecten op het landschap gehad. Over de 'sturingskracht' daarvan is dus nog weinig te zeggen. Wel is er in Belvédère-gebieden jaarlijks een budget beschikbaar voor projecten. In Waterland is daarvan nog maar weinig gebruik gemaakt.



Waterland is met zijn kenmerkende bebouwing ook cultuurhistorisch van grote betekenis

4. Beheer van het Waterlandse landschap

Wie zijn momenteel de beheerders van het Waterlandse landschap en welke verschuivingen zijn daarin te verwachten?

4.1 Huidige beheerders van het landschap

Het landschap in Waterland wordt door een groot scala aan beheerders ‘onderhouden’. De ene beheerder, de agrariër, doet dat als resultante van de bedrijfsvoering, een andere werkt als vrijwilliger aan het beheer van landschapselementen, zoals knotbomen, een derde onderhoudt beplantingen, zoals gemeente, provincie of Rijkswaterstaat, en de natuurbescherming werkt vanuit natuurdoelstellingen aan het beheer. Ook burgers hebben grote invloed op het landschap als beheerder van bijvoorbeeld tuinen rond (voormalige) boerderijen of door het bouwen rondom woningen. In tabel 3 geven we aan welke beheerders een bijdrage leveren aan de verschillende onderdelen van het landschap. Daarmee maken we inzichtelijk hoe groot de rol is die de verschillende beheerders hebben bij het onderhoud van het landschap.

Tabel 3. Elementen van het Waterlandse landschap, hun huidige beheerders en de omvang van hun beheersrol

	boeren	burgers	natuurbe- scherming	gemeente	waterschap	provincie	Rijkswater- staat	vrijwilligers	recreatieschap	recreatie- ondernemers
Landbouwgronden	xxx	x	x					x(x) ¹	x	x
Natuurgebieden	xxx	x?	xx					x	x	
Landschapselementen	xx	x	xx	x	x			xxx	x	x
Water	xxx	x	x	x	xxx	x	x		x	
Wegbermen/wegbeplanting	x			xx	xx	x	x			
Dijken	xxx		x		xx		x			
Boerderijen	xxx	xx							x	(x)
Bedrijvenparken				x						x
Overige bebouwing										x

Legenda: x = kleine rol; xx = middelgrote rol; xxx = grote rol

¹ via weidevogelbeheer voeren vrijwilligers ook een vorm van landschapsbeheer uit, want wat zijn weiden zonder weidevogels?

Specificatie van de beheersrollen

Agrariërs spelen op dit moment, zo blijkt duidelijk uit tabel 3, een hoofdrol in het beheer van het cultuurlandschap:

- door maaien en begrazing met rundvee en schapen zorgen zij ervoor dat de cultuurgrond grasland blijft. Het uitoefenen van hun bedrijfsvoering leidt tot het

huidige landschap. Dat maakt Waterland tot het open, ruimtelijke gebied dat het nu is;

- een groot deel van de natuurgebieden die in eigendom zijn van terreinbeheerders, wordt beheerd door agrariërs. Dat geldt zeker voor de gebieden met een weidevogelstelling. Daarnaast gaan boeren met eigen grond in natuurgebied in toenemende mate zelf het eindbeheer uitvoeren (particulier beheer);
- zij onderhouden landschapselementen die op het bedrijf aanwezig zijn, zoals rietlandjes;
- zij beheren duizenden kilometers sloten waarvoor zij middels de keur van het Waterschap onderhoudsplichtig zijn;
- incidenteel beheren zij wegbermen via contracten met gemeenten;
- zij verzorgen op veel dijken het maai- of graasbeheer;
- zij beheren de erfbeplanting.

Burgers zijn beheerders die nu op kleine schaal beheer uitvoeren van met name de beplantingen rond (voormalige) boerderijen. Daarbij zit vaak ook een stuk land, waardoor ook beheer van cultuurgrond, natuurgebied, landschapselementen en water aan de orde is.

De *terreinbeheerders* voeren vanzelfsprekend veel beheer uit in natuurterreinen, hoewel zij veel beheer aan agrariërs uitbesteden, met name weidevogelbeheer (maaien en beweiden van grasland). Landschapselementen in de natuurgebieden worden ook door hen beheerd, zoals rietlanden. Daarnaast hebben zij een beperkte rol in het waterbeheer (verplicht slootonderhoud op eigen terreinen) en het dijkbeheer.

Gemeenten hebben een landschapstaak in het onderhoud van wegbermen en wegbeplantingen.

Het *waterschap* voert vooral beheer uit in de hoofdwaterlopen. Deze worden tegenwoordig vaak natuurvriendelijk ingericht, waardoor waterlopen een meer begroeid karakter krijgen.

Een speciale rol vervullen de *vrijwilligers*, die veel landschapsonderhoud uitvoeren, zoals het knotten van bomen, beheer van bosjes en maaien van rietvelden en -stroken. Ook door het weidevogelbeheer dragen zij belangrijk bij aan het landschapsbeheer, want weidevogels horen – in geluid en beeld – bij het Waterlandse landschap.

Recreatieschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van recreatiegebieden zoals het Twiske en Spaarnwoude. Het eerste gebied wordt niet ‘agrarisch’ beheerd, maar louter als recreatie- en natuurgebied. In Spaarnwoude wordt het beheer deels uitgevoerd door een melkvee- en een zoogkoeienbedrijf, waarvan zij de benodigde extra exploitatiekosten betalen.

Campingbeheerders en bedrijven op bedrijventerreinen hebben een bescheiden rol, maar door de meestal opgaande begroeiing rond deze gebouwen, is het wel een beeldbepalend onderdeel van het landschap.

4.2 Toekomstige beheerders van het landschap

In hoofdstuk 3 hebben we aangegeven welke autonome veranderingen er in het landschap kunnen gaan optreden in de nabije toekomst. Deze ontwikkelingen trekken we in deze paragraaf door naar de verwachte rolverschuivingen tussen de in § 4.1 onderscheiden beheerders. De verwachtingen zijn samengevat in tabel 4 en worden daarna per beheerder toegelicht. Cruciale vragen daarbij zijn:

- kunnen deze beheerders het gewenste landschap ‘leveren’, zoals beschreven in hoofdstuk 2?
- kunnen zij het landschap ‘rendabel’ exploiteren, d.w.z. zijn zij economisch duurzame dragers van het landschap?

De (tentatieve) antwoorden op deze vragen zijn nog eens samengevat in tabel 5.

Tabel 4. Verwachte toekomstige rolverdeling in het landschapsbeheer, met (ten opzichte van nu) een toename (▲) of afname (▼) van de beheersinspanningen

	boeren	burgers	natuur- bescherming	gemeente	waterschap	provincie	Rijkswaterstaat	vrijwilligers	recreatieschap	recreatie- ondernemers
Landbouwgronden	xxx▼	x▲	x▼					xx	x▲	x▲
Natuurgebieden	xx▼	x▲	xxx					x	x▲	
Landschapselementen	xx	x▲	xx	x	x▲			xxx	x	x
Water	xxx▼	x	x	x	xxx▲	x	x		x	
Wegbermen/wegbeplanting	x			xx	xx	x	x			
Dijken	xxx▼		x		xx		x			
Boerderijen	xxx	xx▲								(x)
Bedrijvenparken				x						x▲
Overige bebouwing										x

Legenda: x = kleine rol; xx = middelgrote rol; xxx = grote rol

Agrariërs

Minder boeren betekent dat het beheer van de landbouwgrond in het gedrang kan komen. In gebieden waar geen opvolging meer is en waar de bestaande bedrijven niet meer willen of kunnen uitbreiden, zullen vroeg of laat percelen niet meer gebruikt gaan worden. Zoals gezegd staan er vier gemeenten in Noord-Holland Midden (Landsmeer, Wormerland, Waterland en Zaanstad) in de top-10 van gemeenten met de snelst verdwijnende landbouw. Het gaat hier om een combinatie van een lage levensvatbaarheid van bedrijven (NGE/bedrijf), een lage weerstand op de lokale grondmarkt (NGE/ha) en grote druk op lokale grondmarkt door vraag uit de niet-agrarische sector (Vereijken & Agricola 2004).

Daarnaast zijn er twee ontwikkelingen te zien bij de boeren die overblijven:

- een intensivering van de bedrijfsvoering, waardoor er weinig of geen behoefte is aan kwalitatief slechter natuur- of dijkgras en er weinig arbeid is voor beheerstaken, die bovendien weinig geld opleveren;
- er zijn boeren die naast hun bedrijf juist meer inkomen proberen te halen uit natuur- en landschapsbeheer. Gezien het karakter van de vergoedingen (vooral compenserend) levert deze neventak echter een geringe bijdrage aan de economische duurzaamheid van de bedrijven. Bovendien gaat een belangrijk deel van deze vergoedingen naar bedrijven die op termijn gaan stoppen en dus geen duurzame toekomst hebben.

Voor de agrarische natuurverenigingen ligt bij het beheer door boeren een belangrijke taak weggelegd: zij kunnen een offerte uitbrengen om het beheer in een gebied te verzorgen (zoals de natuurvereniging Waterland heeft gedaan (*Groen licht voor proefgebied Waterland 1997*)), coördineren de werkzaamheden en zoeken boeren die het beheer kunnen uitvoeren.

Zonder boeren moeten we vrezen dat het beheer van met name de landschapsbepalende cultuurgrond ernstig in het gedrang komt. Bovendien zal een groot deel van de weidevogelreservaten (verder) verslechteren, zowel voor natuurwaarden (weidevogels; zie bijv. Guldemond e.a. 2000) als voor landschappelijke waarden (verdere bosvorming en verruiging).

Welke andere vormen van agrarisch of semi-agrarisch beheer zijn denkbaar waarbij het landschap wel open blijft, maar de kosten gering zijn? We kunnen dan denken aan:

- een zoogkoeienbedrijf. Dit is een relatief extensieve manier om een gebied te beheren. Dit gaat wel gepaard met een 'zoogkoeienlandschap', nl. een extensiever gebruikt grasland met een grotere variatie aan meer intensief en extensief gebruikte delen. Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam, neemt het aantal zoogkoeien toe. Dat geldt echter niet voor het aantal volledige zoogkoeienbedrijven. Nu de vleesprijzen al jarenlang laag zijn, is het zoogkoeienhouderij economisch geen serieus alternatief voor melkveehouderij;
- de goedkoopste vorm van beheer van een open graslandgebied is het eens per jaar of zelfs twee jaar maaien of klepelen van het gras (bijvoorbeeld door de loonwerker). Dit leidt echter tot een sterke achteruitgang van zowel natuurwaarden als landschapwaarden.

Burgers

De toename van het aantal burgers op het platteland zal er toe leiden dat zij in toenemende mate ook beheer zullen plegen aan landschapselementen, erven en grasland. Er zijn steeds meer burgers die met een boerderij ook een flink stuk grond kopen. Omdat er geen sturing is op het beheer en niemand hen kan verplichten hun eigendommen te beheren op een manier die bijdraagt aan het gewenste landschap, is hier een reëel risico van wildgroei. Op dit moment al zien we op steeds grotere schaal paardenbakken, floravervalsende sierplanten en kleinschalige natuurontwikkeling (bijv. moerasvorming). Dat laatste hoeft niet schadelijk te zijn, mits het in goede banen wordt geleid.

De duurzaamheid is verbonden met de bereidheid van de eigenaar om een bijdrage te leveren aan het gewenste landschapsbeeld en met zijn financiële situatie. Die laatste is doorgaans niet het knelpunt, zodat de bijdrage hier vooral hangt op *geleiding* van het niet-agrarische grondgebruik.

Natuurbescherming

De terreinbeheerders kunnen zeker een bijdrage leveren aan het gewenste landschap en zouden misschien wel meer cultuurgrond willen beheren, maar hebben in Noord-Holland Midden nu al een financieringsprobleem. Voor het weidevogelbeheer schakelen zij mede om die reden graag boeren in: het is immers goedkoper om het beheer te laten uitvoeren door zittende bedrijven dan om zelf een complete bedrijfsuitrusting (incl. vee) aan te schaffen. Het is niet voor niets dat Staatsbosbeheer in Noord-Holland Midden al twee eigen beheerbedrijven heeft afgestoten (eind jaren '90 die in het Varkensland,

recent die in de Eilandspolder). Maar ook met inschakeling van boeren is het beheer niet rendabel. Achterliggend probleem is dat de rijksfinanciering (via de Subsidieregeling natuurbeheer) hier verre van toereikend is (Terwan 2002). Bij de huidige financieringsmogelijkheden zal het landschap bij beheer door de terreinbeheerders dan ook veranderen: zij zullen op grotere schaal het dure weidevogelbeheer inruilen voor moerasbeheer (dat overigens ook niet goedkoop is). Deze verschuiving zien we bijvoorbeeld in delen van Westzaan al optreden.

Gemeente en provincie

Het is niet waarschijnlijk dat gemeenten en/of provincie in de toekomst een grotere rol in het beheer zullen (willen) spelen. Theoretisch zou de gemeente de werkzaamheden van de ‘plantsoendienst’ kunnen uitbreiden naar het landelijke gebied. Maar veel grond heeft zij niet in eigendom in het buitengebied. En een rol als ‘groene loonwerker’ op andermans grond ligt – gezien de hoge kosten en de beperkte financieringsmogelijkheden – niet erg voor de hand.

De gemeentelijke rol zou kunnen veranderen wanneer gemeenten in hun beleid het idee van Vereijken & Agricola (2004) verwezenlijken: bij toestaan van bebouwing moet het prijsverschil tussen een hectare ‘rode’ en een hectare ‘groene’ grond *in natura* (in de vorm van cultuurgrond) aan de gemeente worden uitgekeerd. Dit betekent bij een dertigvoudige waardeestijging dat de gemeente voor iedere hectare bouwgrond 30 ha agrarische grond verwerft. Daarmee krijgt de gemeente wél een verantwoordelijkheid voor het beheer van grote oppervlakten grasland. Het is echter de vraag of een dergelijke ‘nationalisatie’ van grond kan rekenen op politiek draagvlak en of de grondmobiliteit dergelijke grote aankopen mogelijk maakt..

Waterschap

Het waterschap is een potentiële kandidaat voor een grotere rol in het landschapsbeheer. Dit betreft vooralsnog alleen haar eigen waterlopen, waarbij er een ontwikkeling is naar een meer natuurvriendelijk beheer, al valt er nog een wereld te winnen. Het waterschap zou zich in beginsel kunnen ontwikkelen naar een ‘beheerschap’, waarbij zijn organisatiestructuur, beheerdienst, inkomsten via heffingen en democratische legitimering een voordeel zijn (Kloen e.a., 2001). We verwachten echter niet dat waterschappen, in ieder geval momenteel, deze richting op willen. En ook hier zijn de hoge kosten en beperkte financieringsmogelijkheden een belangrijke drempel. Hierdoor zijn zij geen waarschijnlijke kandidaat voor grootschalig, perceelsdekkend beheer van het cultuurlandschap.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat beperkt zijn beheerstaak tot specifieke onderdelen van het cultuurlandschap (rijkswegen, belangrijke dijken) en heeft – voor zover ons bekend is – geen plannen om deze taak uit te breiden tot andere delen van het cultuurlandschap.

Vrijwilligers

Vrijwilligers leveren al een grote bijdrage aan het beheer. Het beheer van grote oppervlakten (maaien) is door de grootschaligheid en benodigde mechanisatie een voor vrijwilligers weinig logische rol. En hoewel dit in het landschapsbeheer nog meevalt, kampt het vrijwilligerswerk in algemene zin met teruglopende animo. Dat maakt een grote rol van vrijwilligers uit een oogpunt van duurzaamheid ook enigszins riskant.

Recreatieschap

Recreatieschappen zouden hun beheerstaak kunnen uitbreiden, maar zijn daarvoor – overigens net als andere overheden – afhankelijk van externe financiering. Het voorbeeld van de beheersbedrijven in Spaarnwoude laat zien dat op deze manier een bijdrage kan worden geleverd aan het gewenste landschap, maar zoals gezegd zijn de kosten hiervan hoog (ruim € 1.000.- per ha).

Bedrijven / recreatieondernemers

Er zijn ook commerciële activiteiten waarmee een grote oppervlakte kan worden beheerd, die een open landschap opleveren en die financieel rendabel zijn: denk aan de golfbaan. Een golfbaan kan bij het stellen van voorwaarden ingepast worden in een open landschap. Landschappelijk zal er wel het nodige veranderen: het landschap zal glooiender worden. Een zekere mate van openheid kan wel worden gerealiseerd. Ook de natuurwaarden zullen verschuiven: weidevogels zullen het niet redden, maar botanische waarden zijn wel mogelijk. Afgezien van de vraag of dit nu het gewenste landschap oplevert, is een beperking dat het altijd gaat om een plaatselijke activiteit. Grootschalige aanleg van golfbanen is politiek ondenkbaar en leidt bovendien tot afnemend rendement. Er lijken weinig kansen voor andere bedrijfsmatige activiteiten die op grote schaal (perceelsdekkend) een bijdrage aan het landschapsbeheer kunnen leveren.

Conclusie nieuwe beheerders

Als we ervan uitgaan dat het gewenste landschap een agrarisch of op zijn minst semi-agrarisch karakter heeft, zijn er voor het beheer van grotere oppervlakten (m.n. de graslanden) slechts weinig kansrijke alternatieven voor boerenbeheer. Hoewel ook boerenbeheer kampt met een economisch duurzaamheidsprobleem, is dit probleem identiek of zelfs nog zwaarwegender voor andere beheerders: zij moeten dan immers zelfs alle bedrijfsuitrusting aanschaffen of agrariërs inschakelen op loonwerkbasis of als werknemer ('zetboer'). Er is één vorm van grondgebruik die een economische basis biedt en op steeds grotere schaal plaatsvindt: beheer door burgers die cultuurgrond in eigendom hebben. Wil deze vorm van beheer een bijdrage leveren aan het gewenste landschap, dan moet hij in goede banen worden geleid. Hiervoor bestaan momenteel nog slechts weinig instrumenten.

Tabel 5. Inschatting van de bijdrage van de beheerders aan het gewenste landschap en aan een economisch duurzaam beheer daarvan

	bijdrage aan gewenste landschap	economische duurzaamheid bij huidige financieringsmogelijkheden
boeren	+	-
burgers	-/+	+
natuurbescherming	+	-
gemeente	+/-	-
waterschap	+/-	-
provincie	+/-	-
rijkswaterstaat	+/-	-
vrijwilligers	+	o/+
recreatieschap	+/-	-
recreatiebedrijven	-	+

(+) gunstig; (o) indifferent; (-) ongunstig

4.3 Opstellen regionale gebiedsplannen: gebiedsproces

Naast de rollen van de beheerders moet er ook een gedragen plan worden opgesteld in de verschillende deelgebieden van het Nationale Landschap, zoals de Stichting Nationaal Landschap voor ogen heeft. We geven hier onze ideeën over de manier waarop regionale plannen kunnen worden opgesteld.

Het lijkt ons het beste wanneer de landschapbeherende organisaties samen met andere direct betrokkenen dit opstellen. Daarbij denken we aan de agrarische natuurvereniging als mogelijke trekker, waarbij terreinbeheerders, gemeente(n) en waterschap als traditionele grondbezitters meedoen. Andere partijen kunnen ook trekker zijn, afhankelijk van welke partij het meeste ‘daadkracht’, ambitie en draagvlak in de streek heeft. Daarnaast spelen andere partijen een rol bij het opstellen van het plan, namelijk vrijwillige landschapsbeheerders, niet-agrarische bewoners, lokale WLTO-afdeling, recreatieschap en (recreatie)ondernemers.

Gezamenlijk stellen zij een plan op. Daarbij zijn het eventuele landschapsonwikkelingsplan en de provinciale kaders uitgangspunt. Daarbinnen geeft de regio haar eigen accenten aan. Dit kan in de vorm van een gebiedsmotto duidelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld voor Waterland-Oost: ‘weidevogels en melkveehouderij’. Noodzakelijk is dat de Stichting een faciliterende rol vervult bij het opstellen van de regionale gebiedsplannen, waarbij de inbreng van een onafhankelijke procesbegeleider onmisbaar is.

Hoe kan ervoor worden gezorgd dat het opstellen van een plan niet een eindeloos touwtrekken wordt? Daarvoor zijn de volgende punten van belang:

- *aantrekkelijk*: het is (financieel) aantrekkelijk om als regio een plan op te stellen, bijvoorbeeld omdat de vergoedingen goed zijn en er nieuwe plattelandsonwikkelingen mogelijk worden;
- *snelheid*: geef alle gebieden de gelegenheid een offerte uit te brengen, maar geef in verband met de beschikbaarheid van financiën die gebieden voorrang die snel een plan maken (vergelijkbaar met het ‘offertemodel’ van de Raad voor het Landelijk Gebied (*Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen 2002*));

In het regionale gebiedsplan worden opgenomen:

- concrete (landschaps)doelen; deze stelt het gebied zelf op en concretiseert deze in meetbare doelen. Dat betekent dat de uitwerking van wat ‘openheid’ of ‘waterrijk’ of ‘groen’ (zie ook hoofdstuk 6) precies inhoudt, door de regio zelf wordt gedefinieerd.
- eventueel regionale beheerpakketten, naast de pakketten die voor het gehele Nationale Landschap van toepassing zijn (zie hoofdstuk 5);
- uitvoerings- en samenwerkingsplan met verantwoordelijkheid partijen;
- planning.

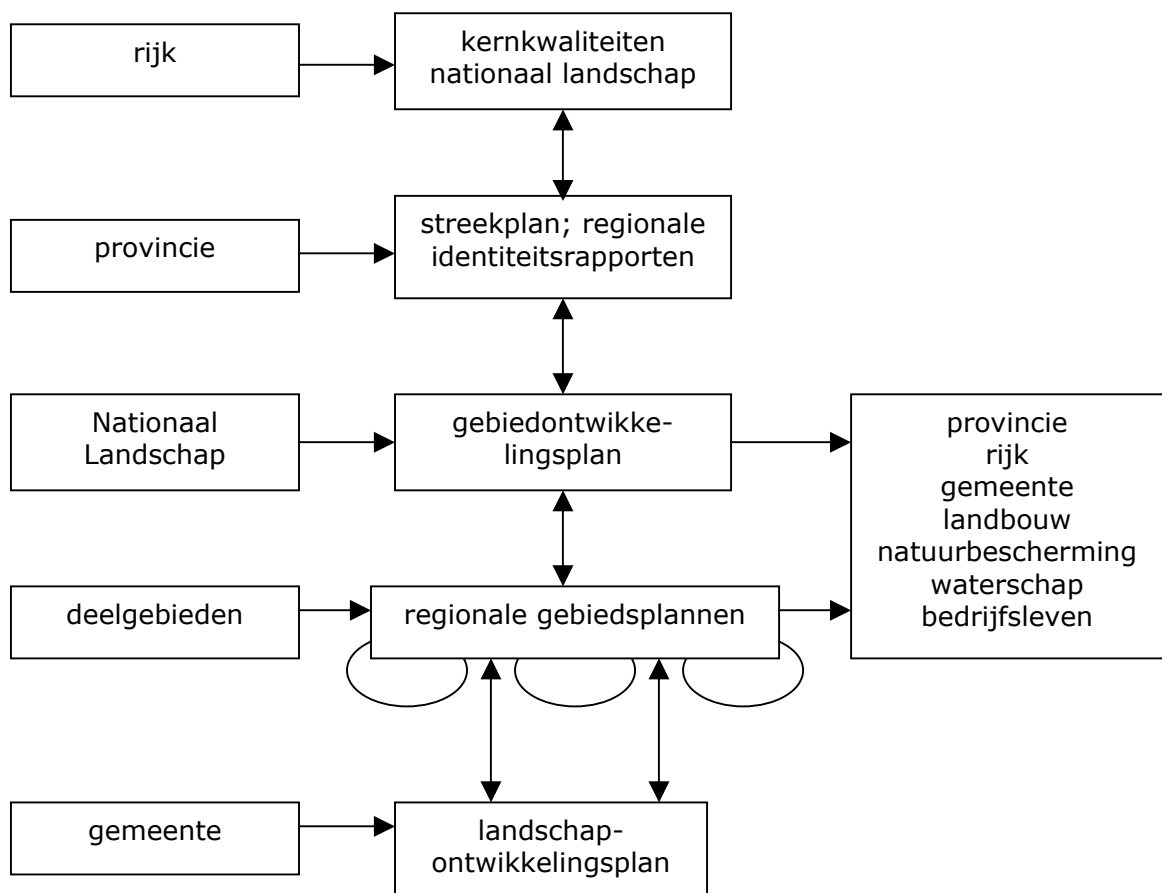
Bij het opstellen van het plan zou je zowel vanuit de dorpen naar het landschap moeten kijken, maar ook het landschap vanuit de stad bekijken. Dat zijn twee heel verschillende perspectieven en dat verrijkt het plan. Deze aanpak zou er toe moeten leiden dat het een plan wordt waar iedereen trots op is en dat daardoor wordt gedragen door het gebied. Daarmee wordt ‘iedereen’ ook aansprakelijk voor het plan en voor de uitvoering.

Instanties en personen kunnen daardoor ook makkelijker op ongewenste ontwikkelingen worden aangesproken waar zij voor verantwoordelijk zijn. Ook wordt het zo makkelijker om draagvlak voor lokale financiering voor het plan te vinden. In figuur 1 wordt aangegeven hoe de beleidsstructuur voor het Nationale Landschap eruit ziet.

Naar Landschapsbeheereenheden?

In het voorgaande is al duidelijk gemaakt dat het niet ‘vanzelf’ goed komt met het gezamenlijk opstellen van een regionaal landschapsplan. Daarom zou de samenwerking tot planvorming ook wat meer kunnen worden geformaliseerd. Voorbeeld daarbij zijn de Faunabeheereenheden (FBE's) (voorheen wildbeheereenheden of WBE's geheten), waarin de betrokken partijen gezamenlijk tot een Faunabeheerplan moeten komen. De samenstelling en werkwijze van deze groepen is bij wet geregeld (in de Flora- en Faunawet). Analoog daaraan zouden Landschapsbeheereenheden (LBE's) kunnen worden geïntroduceerd, waarvan de status zou kunnen worden geregeld in (bijvoorbeeld) de Landinrichtingswet (mond. med. H. van Veen, Dierenbescherming, en J. Pijl, Geldersch Landschap). Zulke LBE's kunnen een belangrijk voertuig zijn naar een grotere samenwerking en coördinatie in het landschapsbeheer.

Figuur 1. Beleidsorganisatie voor Nationaal Landschap en het opstellen van regionale gebiedsplannen door gebiedsactoren.



5. Financiering van het Waterlandse landschap

Welke financieringsbronnen zijn er nu al voor landschap en natuur en hoe kan er meer geld voor worden gegenereerd?

5.1 Huidige financiering van het landschap

Zonder volledig te willen zijn, zijn grofweg de volgende financieringsbronnen beschikbaar voor het landschap (zie ook Kloen e.a. 2001; Wink & De Boer 2003):

- a. Structurele of semi-structurele bronnen:
 - de regelingen van het Programma Beheer: SN en SAN (onder de laatste valt ook de zogeheten Bergboerenregeling: handhaven natuurlijke handicaps);
 - IBO-gelden voor terreinbeherende organisaties;
 - de provinciale subsidieregeling voor landschapselementen (aanleg, herstel en ‘aanloopbeheer’);
- b. Incidentele bronnen:
 - Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG);
 - Belvédère-gelden;
 - POP-gelden (provinciaal programma in het POP);
 - UNA-gelden ten behoeve van projecten als “Ilperveld Integraal”;
 - landinrichtingsgelden;
 - LIFE - Nature 2.

Op een betere benutting van deze bronnen en op mogelijk nieuwe bronnen komen we uitgebreid terug in § 5.3.

5.2 Hoeveel geld is er nodig?

Hoeveel geld is er nodig voor het landschapsbeheer? Deze vraag is erg lastig te beantwoorden, omdat er verschillende benaderingen mogelijk zijn:

- a. Gaan we uit van de zogeheten normkostenbenadering, dan moeten we alle handelingen benoemen die nodig zijn om het landschap op de gewenste manier te onderhouden, en deze handelingen vervolgens kapitaliseren. Dit is de systematiek die bijvoorbeeld bij de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) en de meeste regelingen voor kleine landschapselementen wordt toegepast. Voor de natuur- en beheersgebieden in Noord-Holland Midden zijn de kosten van een duurzaam beheer van natuur en landschap op deze wijze berekend door bureau Het Grote Oost in opdracht van de *task-force* (Wink & De Boer 2003). Een integrale kostenbenadering (natuurbeheer, waterhuishouding, ontsluiting, recreatie en overig beheer) laat een bedrag zien van € 1.743,- per ha. Voor de ca 8.500 ha natuur- en beheersgebied in NH-M is een jaarlijks tekort berekend van ca € 8,4 mln., ofwel ongeveer € 1.000,- per ha. Hieruit kunnen de kosten van het landschapsbeheer ‘sec’ niet goed worden gedestilleerd. Daarvoor zouden de kosten van bepaalde gewenste aspecten van het landschap(sbeheer), zoals het graslandkarakter van het gebied of het aspect ‘koeien in de wei’ (bij stijgende aantallen economisch steeds minder rendabel), afzonderlijk

moeten worden berekend. Vervolgens moeten daarop de opbrengsten (huidige financieringsstromen, zoals de SN) in mindering worden gebracht.

- b. Gaan we er van uit dat de landbouw de belangrijkste drager is van het landschap en dat de landbouw rendabel moet kunnen zijn om die functie te blijven vervullen, dan kunnen we een inkomensbenadering toepassen. Daarbij zijn twee benaderingen denkbaar:
- hanteren van een jaarlijkse arbeidsopbrengst die een economisch duurzame bedrijfsvoering garandeert. Daarvoor wordt wel een opbrengst van ca € 40.000,- per bedrijf gehanteerd. Deze kan worden vergeleken met de huidige arbeidsopbrengst in Waterland. Die is niet precies bekend, maar de gemiddelde arbeidsopbrengst van de veenweidebedrijven in West-Nederland in de tweede helft van de jaren '90 bedroeg een kleine € 10.000,- (Van Everdingen & Jager 2001). Dit gat is dus behoorlijk groot: het gaat om pakweg € 1.000,- per ha;
 - omdat slechts een minderheid van de Nederlandse rundveebedrijven een economisch duurzame arbeidsopbrengst behaalt, kan ook een gebiedsreferentie worden gekozen: bijvoorbeeld het verschil tussen de arbeidsopbrengst in Waterland vergeleken met die in het westelijk weidegebied of zelfs die in Nederland. Het LEI heeft berekend dat de veenweidebedrijven in West-Nederland een arbeidsopbrengst per ha hebben die ruim € 70,- lager ligt dan de melkveebedrijven elders in Nederland (Van Everdingen & Jager 2001). Binnen West-Nederland steekt Waterland op zijn beurt ongunstig af met een economische intensiteit, c.q. toegevoegde waarde (in termen van NGE/ha) die ruim 15% onder het West-Nederlands gemiddelde ligt (Van der Ploeg e.a. 2001).

Het Samenwerkingsverband heeft een voorkeur voor de eerste benadering: berekenen van een vergoeding voor objectiveerbare landschapsprestaties. De tweede (inkomens-) benadering zit te zeer in de sfeer van ongerichte inkomenssteun (instandhouden van de landbouw is immers geen doel op zich) en heeft bovendien als nadeel dat bij dalende melkprijzen de vergoeding voor landschapsbeheer moet stijgen om het landschap in stand te houden. Niettemin laat deze benadering wel duidelijk de sterke verknooptheid van landbouw en landschap zien.

Er zal dus helder moeten worden gedefinieerd welke aspecten van het landschap in stand moeten blijven of moeten worden versterkt. Op basis daarvan kan een prijs worden berekend. Ter vergelijking: in Midden-Delfland is een voorstel ontwikkeld voor een 'basis-landschapspremie' met een vergoeding van € 100 à 150,- per ha per jaar.

5.3 Mogelijke andere financieringsbronnen en -vormen

Bij het verkennen van extra geld voor landschap gaat het om drie aspecten:

1. Hoe kan er extra geld voor landschap worden gegeneerd?
2. Hoe kan dit extra geld het beste worden ingezet (landschapspremie, beheerpakketten)?
3. Via welke organisatievorm kan het worden ingezet (landschapsfonds)?

5.3.1 Extra budget

A. Beter benutten van bestaande financieringsmogelijkheden

Structureel:

- a. bergboerenregeling (in 2004 € 94,- per ha per jaar). Er liggen voorstellen om de werkingssfeer van deze regeling sterk uit te breiden. In Noord-Hollands Midden is de bergboerenregeling slechts af te sluiten op ca. 10% van de oppervlakte, en wel hoofdzakelijk in de reservaatgebieden. Verruiming van de bergboerenregeling naar landschappelijk belangrijke gebieden biedt daarom zeker meerwaarde;
 - b. Programma Beheer;
 - c. budget provinciale regeling landschapselementen.
- Bestaande natuurbeheerpakketten kunnen beter gebruikt worden, maar daarvoor moet dan wel rijks- en provinciaal budget beschikbaar zijn.

Incidenteel:

- a. budget Nationale Landschappen en Investeringsbudget Landelijk Gebied (rijksfinanciering op basis van concrete plannen van provincie);
 - b. VROM-budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit (BIRK-gelden, als procesgelden voor de oprichting voor Nationale Landschap);
 - c. gelden vanuit de bestuursovereenkomst Noord-Hollands Midden.
- Deze incidentele gelden kunnen niet voor beheer worden gebruikt, maar wel voor het opstellen van plannen en aanleg van natuur.

B. Nieuwe landschapsbudgetten/regelingen

- a. met het nieuwe Europese landbouwbeleid worden de dierpremies omgezet in een bedrijfstoeslag in 2006. De bedrijfstoeslag zou via modulatie verhoogd kunnen worden in 'probleemgebieden', zoals waardevolle veenweidegebieden; belangrijk is dat deze gelden niet 'overall', maar meer gericht ingezet worden om verdunning van het geld te voorkomen;
- b. introduceren van gemeentelijke budgetten voor landschap (bijv. gekoppeld aan op te stellen landschapsontwikkelingsplannen – zie elders); dit zou onder meer gefinancierd kunnen worden uit gemeentelijke heffingen als toeristenbelasting en OZB, want beide hebben een duidelijke relatie met de kwaliteit van het landschap;
- c. 'rood-voor-groen' gelden:
 - compensatiegelden voor infrastructuur, zoals op bescheiden schaal is geregeld bij de aanleg van de tweede Coentunnel;
 - afkomen van de provinciale 'ruimte voor ruimte regeling' (vrijkomende agrarische bebouwing) voor agrarische bedrijfsgebouwen die worden gesaneerd;
 - idem bij functieverandering van agrarische bebouwing;
 - compensatiegelden bij nieuwbouw(locaties) (afdracht van een percentage van de bouwsom), wanneer die *binnen* de rode contouren plaatsvinden;
 - bij bouwen *buiten* de rode contouren een veel hogere heffing, gebaseerd op de waardeverhoging van de grond van agrarische bestemming naar wonen (30-voudige prijs). Daarbij kan in plaats van een financiële vergoeding ook land 'in natura' aan de gemeente kan worden overgedragen (Vereijken & Agricola 2004);

Vooraf de ‘rood-voor-groen’ gelden zijn voor het landschap veelbelovend. Enerzijds vanuit een restrictieve gedachte vanwege de onvermijdelijkheid van nieuwe bouwactiviteiten, anderzijds vanuit een ontwikkelingsgedachte: nieuwe bouwactiviteiten kunnen bijdragen aan verbetering van de landschapskwaliteit.

C. Maatregelen voor kostenverlaging landbouw/landschapsbeheer

- a. de waterschapslasten van het onderdeel ‘waterbeheersingslasten onbebouwd’ zouden verminderd kunnen worden als ‘bebouwd’ een groter deel van de totale waterschapslasten gaat betalen (een gemiddeld landbouwbedrijf in Waterland betaalt € 100 à 125,- per ha per jaar aan waterschapslasten). Daarmee dragen de burgers in een gebied (meer) bij aan het landschap;
- b. de ruilverkavelingslasten (of een deel daarvan) zouden kunnen worden overgenomen door het rijk. De gemiddelde lasten (te betalen over een periode van 26 jaar) bedragen in Waterland ca € 65,- per ha per jaar, maar de uitersten lopen sterk uiteen (van € 35,- tot 500,- per ha); deze optie is weinig haalbaar vanwege mogelijke staatssteun;
- c. net als de inkomsten uit de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) zouden alle inkomsten uit landschapsbeheer (via SAN en andere regelingen) kunnen worden vrijgesteld van inkomstenbelasting. Dan moet wel goed worden nagegaan welk deel van de bedrijven substantieel inkomstenbelasting betaalt. Dat zou wel eens een minderheid kunnen zijn;
- d. groenfinanciering van bedrijven die voldoen aan een aantal voorwaarden op het gebied van landschapsbeheer. Groenfinanciering verlaagt de investeringslasten, waardoor toekomstgerichte bedrijven meer kansen hebben. Deze bedrijven zullen over het algemeen weinig of geen inkomstenbelasting betalen, waardoor verlaging van de inkomstenbelasting (de vorige optie) voor deze bedrijven weinig soelaas biedt;
- e. verlaging van de grondlasten door bijv. aankoop gronden door andere partijen (gemeente, groenfonds, AMEV/Fortis) en uitgifte/ beheer / gebruik door agrariërs; Deze kostenverlaging bij individuele bedrijven moet worden gekoppeld aan een aantal voorwaarden op het gebied van landschapsbeheer; hierop komen we terug in § 5.3.2.

5.3.2 Inzet gelden via nieuwe pakketten

Hier zijn de volgende mogelijkheden denkbaar:

- a. nieuw weidevogelpakket voor reservaten met een hogere vergoeding. Recent heeft de minister van LNV een opening geboden voor de ontwikkeling van een gebiedsspecifiek pakket (zie Terwan e.a. 2004);
- b. hoogwaterpakket (weidevogels, archeologie, CO₂). Ook hiertoe zijn al initiatieven genomen (o.a. natuurvereniging Waterland);
- c. Bergboerenregeling+: een verhoging van de bergboerenpremie door het stellen van extra voorwaarden, vergelijkbaar met die van een landschapspremie. Het is nodig dat hiervoor in Brussel draagvlak wordt verkregen.
- d. landschapspremie veenweiden. Hiervoor kan worden aangesloten bij de pleidooien van o.a. Natuur & Milieu voor een soort ‘basis-landschapspremie’ (gekoppeld aan relatief lichte voorwaarden) voor instandhouding van waardevolle cultuurlandschappen (bijv. via Nationaal Landschap). Waar Natuur en Milieu pleit

voor een maximum veebezetting, zou voor Waterland eerder een minimum veebezetting kunnen worden vereist (de mestwetgeving stelt dan wel grenzen aan het maximum). Ook hier is het gericht en geconcentreerd inzetten van deze premie wenselijk in de landschappelijk waardevolle veenweidegebieden. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht geven in hun recente veenweide-manifest aan, zich hiervoor te willen inzetten;

- e. aantrekkelijke pakketten voor de opvang van ganzen en andere ‘grazende vogels’. Hoewel de toenemende aanwezigheid van ganzen niet door iedereen wordt gewaardeerd, is het een feit dat ze in steeds grotere delen van het jaar een beeldbepalend onderdeel van het landschap zijn geworden;
- f. lokale pakketten voor specifiek regionaal beheer, die in regionale gebiedsplannen ontwikkeld worden.

Pakketten a, b en c kunnen via de bestaande structuren van het Programma Beheer geregeld worden, ook vanwege de Europese cofinanciering. De landschapspremie en lokale pakketten (d en f) kunnen beter via een regionale regeling lopen, omdat daarmee regionaal maatwerk geleverd kan worden. Dat zou een taak van de Stichting Nationaal Landschap kunnen zijn.

Mogelijke voorwaarden bij een landschapspremie

Bedrijven die in aanmerking willen komen voor een verlaging van kosten (waterschapkosten, groenfinanciering, grondlasten), landschapspremie of Bergboeren+-regeling moeten aan een aantal basisvoorwaarden voldoen, zodat de premie vergoed voor ‘afrekenbare’ diensten. De Stichting Natuur en Milieu (SNM) heeft als eerste een mogelijke invulling van een landschapspremie gemaakt, bestaande uit een setje bovenwettelijke maatregelen. Ook elders (Frankrijk, Midden-Delfland) zijn invullingen bedacht (zie kaders). Een wat andere aanpak, die niettemin ook basisvoorwaarden schept voor landschapsbeheer, is het vooralsnog experimentele Britse *Entry Level Scheme*. Dit is een laagdrempelig systeem bedoeld voor brede toepassing, dat ook keuzemaatregelen op het gebied van landschap en cultuurhistorie omvat.

Idee is om een landschapspremie selectief toe te kennen, c.q. open te stellen in ‘erkende’ waardevolle cultuurlandschappen zoals Nationale Landschappen.

De basis-landschapspremie volgens de Stichting Natuur en Milieu

In het rapport *Op groene gronden* pleit de Stichting Natuur en Milieu voor een landschapspremie voor grondgebonden bedrijfstakken. SNM denkt aan een premie van € 100,- à € 200,- per ha, die alleen in bijzondere gebieden (bijv. zeer open landschappen, zeer besloten landschappen, nationale landschappen, Belvédère-gebieden) moet worden toegekend. SNM doet de volgende voorzet voor criteria voor de veehouderij (die voor de akkerbouw laten we hier achterwege):

- tenminste 3% van de grond met natuurbeheer;
- tenminste 5 kg/ha onder de fosfaat- en stikstofverliesnormen;
- indien nodig meewerken aan waterconservering/.vernatting;
- veebezetting lager dan 1,8 gve/ha, c.q. 1,8 melkkoeien per ha;
- per bedrijf minder dan 40 kg ammoniak per ha (incl. weidegang);
- voor stalemissie 4,4 kg ammoniak per dierplaats (50% reductie);
- overdag weidegang voor koeien.

Voorstel invulling basis-landschapspremie Midden-Delfland

1. Instandhouden kavelpatroon
2. Instandhouden sloot- en greppelpatronen
3. Instandhouden bestaande landschapselementen
4. Instandhouden van historische gebouwen
5. Instandhouden grasland
6. Alleen pleksgewijze chemische onkruidbestrijding in grasland
7. Weidegang (rund)vee

Bron: Terwan & Rodenburg (2003)

De graslandpremie in Frankrijk

Frankrijk heeft recent een graslandpremie ingesteld. Er gelden in elk geval de volgende eisen:

permanent handhaven van het grasland;

- onderhoud van heggen en sloten;
- bepaalde maximale veebezetting.

De premie bedraagt ongeveer € 50,- per ha per jaar, maar kan oplopen tot het viervoudige bij deelname aan bepaalde natuurbeheersprogramma's.

5.4 Organisatie financiering: regionaal landschapsfonds

Gelden zouden het beste via een regionaal landschapsfonds kunnen worden verkregen, gebundeld en herverdeeld. Daarmee kunnen verschillende geldstromen bijeen worden gebracht, die zowel op jaarbasis (bijv. beheersubsidies) als via eenmalige bijdragen in een rentedragend fonds worden verzameld.

Landschaps- of gebiedsfonds *task-force*

De *task-force* Noord-Hollands Midden wil een regionaal fonds starten en gaat hiervoor nieuwe geldbronnen aanboren. De *task-force* heeft voor de opzet van het fonds de volgende (juridische) voorwaarden geformuleerd (*Toekomst Veen(weide)gebied Noord-Hollands Midden* 2003):

- het fonds moet geschikt zijn om acties uit te betalen;
- het fonds moet geschikt zijn om als medefinancieringsorgaan te fungeren voor EU-subsidies;
- het fonds moet geschikt zijn om beheersvergoedingen te betalen;
- het fonds moet zowel publieke als private gelden, éénmalig of regulier, kunnen bevatten;
- het fonds moet EU- en staatssteun-*proof* zijn.

Verder zou het fonds zo ingericht moeten zijn dat de rente van het fonds van de éénmalige bijdragen een substantiële bijdrage levert aan de lopende kosten. Het storten van éénmalige bijdragen door overheden is niet mogelijk voor het rijk, maar wel voor provincie en gemeenten (Kloen e.a. 2004).

Daarbij moet het fonds zich volgens het SVW alleen richten op aanvullende financieringsstromen en nog niet bestaande pakketten. Het is niet zinvol om bijvoorbeeld de bestaande structuren voor het aanvragen van SAN-pakketten via agrarische natuurverenigingen te willen overnemen. Het fonds zou zich moeten richten op:

- fondswerving, met name 'rood-voor-groen' constructies, sponsoring, gemeentelijke bijdragen/heffingen;

- paraplu-functie voor geldstromen: fonds zou verschillende kleine geldstromen moeten bundelen, waardoor verbrokkeling in verschillende geldstromen wordt tegengegaan; ook de provinciale landschapsregelingen zouden via het fonds kunnen lopen;
- ontwikkelen van aanvullende pakketten: pakketten die niet onder het Programma Beheer vallen, zoals lokale pakketten, specifieke veenweidepakketten, landschapspremie; daarbij hoort het formuleren van doelen en voorwaarden voor landschapsproductie;
- scheiden van publieke en private geldstromen. Daar waar private middelen worden besteed, gelden de strenge EU-normen voor betalingen aan boeren niet en hoeft geen staatssteunprocedure te worden doorlopen.

Het fonds moet er voor waken een bureaucratische organisatie te worden; daarmee wordt immers de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van de organisatie ondermijnd.

6. Mogelijkheden voor aanvullend landschapsbeleid

In het voorgaande hoofdstuk hebben we de financiële beleidsmogelijkheden voor het landschap besproken. Naast financieel beleid zijn er uiteraard ook andersoortige beleidsinstrumenten, zoals de ruimtelijke ordening.

Er is al veel onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor landschapsbeleid en naar de succes- en faalfactoren in het landschapsbeleid (bijv. Koomen & Wascher 2002; Volker & Van der Maat 2003). Hieruit komen – kort samengevat – de volgende succesfactoren naar voren (de faalfactoren zijn hieraan min of meer spiegelbeeldig):

- heldere, operationele doelen;
- betrekken en activeren van streekbewoners, maatschappelijke organisaties, politiek en bestuur;
- continuïteit in beleid en financiën;
- juiste balans vinden tussen instrumenten die zekerheid bieden (bijv. planologie) en instrumenten die de betrokkenheid vergroten;
- mobiliseren en overdragen van kennis over het landschap(sbeheer).

Hierna (§ 6.1) gaan we eerst in op een cruciaal aspect: de landschapsdoelen. Daarna (in § 6.2 en 6.3) gaan we in op de twee voornaamste beleidsvelden:

- geleiden van de verstedelijking, c.q. voorkomen van verdere verstedelijking;
- open en groen houden van de resterende ruimte.

6.1 Heldere landschapsdoelen

Cruciale voorwaarde voor een effectief landschapsbeleid zijn heldere en toetsbare (operationele) doelen.

Doelformulering

In § 2.2 zijn de verschillende wensbeelden ten aanzien van het Waterlandse landschap besproken. We combineren de kernbegrippen hieruit met die uit het provinciale Landschapskatern (zie § 4.4.3) en kijken hoe operationeel deze zijn:

1. *Open*. In § 2.2 constateerden we al dat dit begrip absoluut niet helder en operationeel is: wanneer noemen we Waterland nog open en wanneer niet meer? Er heeft de laatste decennia al een aanzienlijke ‘verdichting’ van het landschap (door verstedelijking, toename beplanting etc.) plaatsgevonden, maar toch beoordelen velen het nog als ‘open’ en komt deze term in vele beleidsnota’s voor. Kennelijk wordt de zichtbaarheid van de ‘skyline’ van Amsterdam en Zaanstad door velen niet als bezwaarlijk ervaren. Ook in de discussies rond het Groene Hart zien we een dergelijk verschijnsel: Zo lang de bebouwing zich concentreert aan de randen van het Groene Hart, c.q. aanpalend aan bestaande bebouwing, wordt hij als minder schadelijk gezien. Toch zijn hieraan uiteraard grenzen, omdat de ‘maat van de ruimte’ wel degelijk afneemt en er bij toenemende bebouwing en begroeiing op en duur een definitief einde komt aan de openheid, hoe subjectief dat begrip ook is. Wil de term openheid dus beleidsmatig bruikbaar zijn, dan moet deze dus nader worden gedefinieerd. Dat kan door de gewenste ‘maat van de ruimte’ te benoemen, zoals onderzoeksinstituut Alterra dat doet (bepalen van een minimum schaalgrootte). Of

- door het definiëren van ‘behoud en versterking’ in termen waarmee de toegestane mate van aantasting (m.n. door bebouwing en beplanting) wordt bepaald.
2. *Waterrijk*. De waterrijkdom van gebieden kan in een objectief getal (percentage water op de totale gebiedsoppervlakte) worden bepaald. Daarnaast wordt de ‘zichtbaarheid’ van het water, dus de visuele waterrijkdom, beïnvloed door het slootwaterpeil. De waterrijkdom kan worden beïnvloed door:
 - dempen van waterlopen tegen te gaan. Dit is doorgaans al gebonden aan een vergunning, c.q. een ‘compensatieplicht’;
 - de hoeveelheid open water te vergroten. Het waterschap streeft dit na uit een oogpunt van vergroting van de bergingscapaciteit;
 - de ‘zichtbaarheid’ van het open water te vergroten, bijvoorbeeld door peilverhoging. Dit gaat overigens niet samen met de wens tot (extra) waterberging.
 3. *Groen*. Zoals eveneens al in § 2.2, werd geconstateerd, is dit doel niet onverkort helder en operationeel. Dat geldt wel ten opzichte van rode (bebouwing) of blauwe (water) functies, maar niet voor de diverse schakeringen die we in het groen kunnen onderscheiden: landbouwgroen, natuurgroen en recreatiegroen. Bedoelen we het donkergroen van Engels raaigras of het lichter groen van kamgras? Hoe wenselijk is het donkere pitrusgroen of het groen van boomopslag? Voldoen ook het Twiske, het Purmerbos of een ecologisch aangelegd golfterrein aan onze landschapswensen? Hoeveel ‘geelgroen’ (rietland) of ‘blauwgroen’ (water) mag er tussen het groen, voordat we het geen groen meer noemen? De discussie die er ten aanzien van de natuurdoelen speelt (moeten we plaatselijk weidevogelgrasland inruilen voor rietmoeras?) heeft ook belangrijke landschappelijke aspecten. De term ‘groen’ is dus hard toe aan verduidelijking, bijvoorbeeld door het vastleggen van streefverhoudingen tussen de verschillende (duidelijk te benoemen) tinten groen.
 4. *Vee in de wei*. Dit doel of wensbeeld lijkt heel concreet, maar kan nog concreter worden gemaakt:
 - hoe lang moet het vee in de wei? Dag en nacht of slechts een paar uur per dag? In de biologische landbouw geldt bijvoorbeeld een minimum aantal beweidingdagen per jaar;
 - in welke dichtheden moet worden beweid? Wordt aan het wensbeeld voldaan als er één koe op 10 ha graast? Moet er een minimum-beweidingdichtheid worden bepaald?
 - moet het een traditionele zwartbonte koe zijn of is een Schotse hooglander ook goed?
 5. *Karakteristieke bebouwingselementen en dorpen*. Dit is concreet voor benoemde elementen (bijv. molens), voor bebouwing die op de monumentenlijst staat en voor beschermde dorpsgezichten. Minder concreet is het voor overige bebouwing. Er zijn wel richtlijnen ontwikkeld voor streekeigen bouwontwerpen, niet voor streekeigen nieuwbouwwijken.

Als we toe willen naar een toetsbaarder landschapsbeleid, moet er dus op veel onderdelen aanscherping plaatsvinden van de doelen. Deze aanscherping hoeft niet per se door de meest betrokken overheid (provincie) plaats te vinden. Het is met name iets wat uitstekend op regionaal niveau kan plaatsvinden in overleg tussen alle betrokken partijen. De deelgebiedsplannen die in het kader van het Nationaal Landschap zullen worden opgesteld, bieden hiertoe een goede mogelijkheid.

In het volgende kader is als voorbeeld een ‘invuloefening landschapsdoelen’ opgenomen voor Waterland-Oost. Op deze wijze zouden voor alle Waterlandse deelgebieden concrete doelen kunnen worden geformuleerd.

Voor een duurzaam landschapsbeleid is het van belang dat de landschapsdoelen met enige duurzaamheid worden geformuleerd.

Concretisering landschapsdoelen Waterland-Oost

Het algemene wensbeeld (§ 2.3): een open, groen cultuurlandschap met vee en een verscheidenheid aan (agrarische) bedrijvigheid, in combinatie met natuur (weidevogels, riet, veenmosrietlanden, e.d.), water en mooie dorpen. Het motto dat de *task-force* aan Waterland-Oost heeft meegegeven luidt: melkveehouderij en weidevogels. Hieronder doen wij een poging om wensbeeld en motto te vertalen in operationele doelen. Daarbij sluiten we aan bij de 5 kernkwaliteiten zoals die hierboven zijn beschreven.

1. Open

Bestaande openheid behouden:

- geen extra bebouwing (huizen, bedrijventerreinen) buiten de dorpen toestaan;
- paardenvoorzieningen inpassen: vergunningplichtig maken en koppelen aan landschappelijke voorwaarden en/of achter de huizen te plaatsen (paardenbak) en zorgen voor niet-landschapverstorende hekken;
- doorkijk tussen woningen in het dorp bewaren en zonodig herstellen;
- uitbreiding van agrarische bebouwing inpasbaar maken in landschap (gekoppeld aan stimuleringsregeling).

Vergroten/versterken van de openheid:

- weidevogelreservaten als zodanig beheren, verruiging stoppen en omzetten in duurzaam weidevogelbeheer;
- opruimen van recreatiebosjes (o.a. Rijperweg en Varkensland); plaatselijk opruimen van bomen en struiken, met name in de weidevogelgebieden, ook om predatoren (kraai, ekster) minder broedgelegenheid te bieden;
- struik- en boomopslag van rietlandjes verwijderen door herstelbeheer en vervolgens regulier beheer; hiermee wordt ook de vos als predator van weidevogels ontmoedigd;
- herstellen van ‘zichtlijnen’ van minimaal 5 km, zoals voortvarend aan de slag met sanering Volgermeerpolder en een adequaat beheer; beplanting met bomen langs wegen verminderen en terughoudend zijn met bomen rond boerderijen; zicht op dorpen handhaven en verbeteren door terugdringen bomen; zorgen dat camping bij Uitdam niet boven de dijk zichtbaar gaat worden.

2. Waterrijk

Bestaande waterrijkdom behouden:

- zichtbaar water zichtbaar houden: slotenpatroon handhaven, geen zichtbare sloten dempen, compensatie van slootdemping door graven nieuwe sloten elders, handhaving slootpeil met volgen van maaiveldsdaling

Versterken van het waterrijke karakter:

- verbreden van een select aantal sloten (bijv. 10% van de sloten);
- vergroten van het aantal terrastaluds;
- herstellen van waterverbindingen tussen hoog- en laagwatergebieden;
- tegengaan/verwijderen van waterplantexoten (exotische waterlelies, waterhyacint, kroosvaren).

(vervolg op volgende bladzijde)

3. Groen

- geen uitbreiding van 'recreatiegroen';
- alle grond wordt actief beheerd, in een mozaïek van extensiever en intensiever beheerd land. Niet of slecht beheerd land (verruiging, pitrus) wordt opgeknapt;
- tweederde bestaat uit gangbaar gebruikt boerenland met twee à drie maaitrappen in mei voor weidevogels;
- ca 20% van het grasland wordt verspreid over de maand juni gemaaid voor weidevogels;
- ca 10 % van het land wordt botanisch beheerd (bloemrijk hooiland);
- 'natuurontwikkeling' van rietlandjes en plas-dras tot een oppervlakte van maximaal 5%, waarbij maatregelen ter voorkoming van de vos worden opgenomen;
- rietlandjes en rietkragen actief beheren, dusdanig dat geen verruiging en bosvorming optreedt;
- de slootkanten vormen kleurrijke linten in het landschap.

4. Vee in de wei

- beweiding met (rund)vee gedurende 180 dagen per jaar, minimaal overdag;
- een minimale jaarrond-veebezetting van 1,0 GVE/ha;
- bij voorkeur inheemse melk- en vleesveerassen (ook in verband met genetische diversiteit) en schapen. Tweede keus: buitenlandse rassen als Charolais, Limousin en Piemontese. Ongewenst: Schotse Hooglanders e.d., die meer bij 'wildernisnatuur' horen.

5. Karakteristieke bebouwing en dorpen

- nieuwbouw en verbouw toetsen aan vastgelegde streekkenmerken: kleur, gebruik van hout; maatvoering;
- streekeigen erfbeplanting: hoogstamboomgaardje, moestuin, streekeigen beplanting (iep, els, liguster, etc, zie ook lijsten Landschapsbeheer en streekeigen tuinplanten, zoals hortensia). Verboden: coniferen.
- Sanering (samenvoeging) en landschappelijke inpassing van aantal campings (bijv. langs Kinselmeer waar nu drie campings zijn) door verbetering van de randbeplanting en kleur van de huizen.

Monitoring landschapsdoelen

Als er eenmaal operationele doelen zijn geformuleerd, moeten ze bij voorkeur ook worden gemonitord. De provincie Noord-Holland werkt al geruime tijd aan een 'Landschapsmonitor'. Er vindt nog discussie plaats over de precieze doelen en opzet van de monitor. Deze kan in beginsel drieledig zijn (Koomen & Van der Maat 2003):

- het signaleren van veranderingen in het landschap (een signalerende monitor);
- het volgen van de toestand van het landschap (een doelbereikingsmonitor);
- het verschaffen van informatie over de uitvoering van het landschapsbeleid (een instrumentmonitor).

6.2 Geleiden verstedelijking / voorkomen verdere verstedelijking

Volgens de Natuurbalans 2003 is de toename van verspreide bebouwing de belangrijkste landschapsaantasting in laag-Nederland. Tegelijk constateert de Natuurbalans dat in gebieden waar de Vierde Nota een restrictief bebouwingsbeleid voorstond (zoals het Groene Hart), de verstedelijking minder snel is toegenomen dan elders. Dit wordt vooral toegeschreven aan een relatief stringente planologische bescherming.

Een tijdlang is veel waarde gehecht aan de rol van de ruimtelijke ordening in de bescherming van waardevolle landschappen. En ondanks bekende verhalen over gebrekkige handhaving van streek- en bestemmingsplannen, van gemeenten die in Den Haag lobbyen voor extra bebouwingsmogelijkheden etc., heeft planologische bescherming hier dus kennelijk toch enig succes gehad. Niettemin is er al geruime tijd een kentering gaande van een op ruimtebeslag sturende naar een op kwaliteit sturende, meer ontwikkelingsgerichte planologie. Onder de partijen die in het kader van het project zijn geraadpleegd, bestaat ook weinig animo om de verstedelijking een ultiem halt toe te roepen. Veel meer ziet men in manieren om de verstedelijking creatief te geleiden. In deze context is het van groot belang om aan de gewenste kwaliteit sturing te kunnen geven. Dit vereist dus niet alleen het operationeel maken van doelen (zie § 6.1), maar ook de beschikbaarheid van instrumenten om daarop te kunnen sturen.

Wat gebeurt er al?

Voor de Nationale Landschappen hanteert het rijk als uitgangspunt dat er alleen nog mag worden gebouwd voor de eigen bevolking (sgroei). Over andersoortige bebouwing (bijv. bedrijventerreinen) zegt het rijk niets. Voor de kwaliteitsbewaking van de Landschappen zal het rijk wel ‘kernkwaliteiten’ benoemen die moeten worden beschermd, resp. ontwikkeld. Er zullen van rijkswege echter geen extra restricties gaan gelden in de sfeer van de ruimtelijke ordening. De planologische invulling wordt verder aan de provincies overgelaten.

Het nieuwe streekplan voor Noord-Holland Zuid kent ‘rode contouren’, die precies bepalen waar nog mag worden gebouwd. Deze bieden nog redelijk wat ruimte voor uitbreiding van de bebouwde oppervlakte (zie hoofdstuk 2). Hoewel sommigen sceptisch zijn over de effectiviteit van rode contouren (“bij de eerstvolgende streekplanherziening schuiven ze weer op”), gaan we er voorlopig van uit dat het de provincie ernst is met het geleiden van de verstedelijking. De effectiviteit hangt dan vooral af van een strikte handhaving van de contouren en de implementatie ervan in bestemmingsplannen. Sommige Waterlandse gemeenten zijn niet tevreden met de hen toebedachte contouren en voeren alweer lobby om de contouren te veranderen.

Wat is er verder nog mogelijk?

Naast wat er al gebeurt, zijn nog de volgende beleidsmaatregelen mogelijk:

- a. concentratie van de bebouwing. De ruimte die het streekplan binnen de rode contouren biedt, zou minder verspreid kunnen worden gerealiseerd (bijv. niet elke gemeente zijn eigen extra bedrijventerrein, maar concentratie in een beperkt aantal gemeenten);
- b. de beschikbare ruimte binnen de rode contouren zo efficiënt mogelijk benutten, bijvoorbeeld door:
 - tegengaan (toename van) verspreide bebouwing. Ofwel: zeer compact bouwen (voorkomen van de bouw van stadsvilla’s, nieuwe landgoederen etc.)
 - betere benutting van bestaande bedrijventerreinen door stapeling (de grond of de hoogte in);
- c. financieel onaantrekkelijk maken van bebouwing door:
 - vereisen van natuur- en landschapscompensatie voor elke hectare die wordt bebouwd. Op dit moment zijn alleen grotere ingrepen (zoals de tweede Coentunnel) compensatieplichtig en zijn kleine ingrepen, zoals kleine nieuwbouwwijken en bedrijventerreinen, hiervan vrijgesteld. Naast

- natuurcompensatie biedt het SGR ook mogelijkheden tot landschappelijke en recreatieve compensatie;
- introduceren van een hoge ‘rood-voor-groen’-heffing of grondexploitatieheffing ten behoeve van een landschapsfonds (zie ook § 5.3.1). Om de keuze voor bebouwing ook werkelijk meer doordacht te laten zijn en om een landschapsfonds substantiële armslag te geven, moet zo’n heffing geen gemakkelijke ‘aflaat’ zijn, maar ook echt het bouwgedrag beïnvloeden. Zo suggereren Alterra-onderzoekers Vereijken & Agricola (2004) om bij elke extra bebouwde hectare een financieel equivalent in grond aan de gemeente te doen toekomen. Met andere woorden: als een projectontwikkelaar een hectare bouwgrond koopt, moet hij er pakweg 30 ha cultuurgrond bij kopen (het verschil tussen ‘rode’ en ‘groene’ grondprijzen) en die aan de gemeente afdragen om deze groen en open te houden. Zo ontstaat een vaste verhouding tussen bebouwde en ‘groene’ grond. Het is echter de vraag of de gemeenten op zo’n toestroom van grond zitten te wachten. Aangenomen dat de grond niet langer agrarisch wordt gebruikt, moet het beheer worden geregeld en daarvoor zijn gemeenten niet de meest aangewezen partijen (zie § 4.2). Het lijkt ons een beter idee als een financieel equivalent beschikbaar komt voor beheer in plaats van verwerving, en wel door storting in een gebiedsfonds (zie ook § 6.3). Wel kan deze Alterra-constructie worden gebruikt ter verlichting van de grondlasten als deze een knelpunt zijn voor een rendabel beheer;
 - d. toetsen van de ‘beeldkwaliteit’ van de bebouwing aan de hand van ‘beeldkwaliteitsplannen’. Het streekplan Noord-Holland-Noord kent dit instrument wel, het streekplan voor Zuid niet. Voorwaarde is dan wel dat er duidelijke criteria zijn waarop de beeldkwaliteit wordt beoordeeld. Alterra is bijvoorbeeld bezig om hiervoor criteria (een ‘grammatica’) te ontwikkelen;
 - e. omzetting van bedrijfsgebouwen in woonruimte vergemakkelijken; voormalige agrarische bebouwing omzetten in meerdere woningen, woon-werkeenheden of kleine bedrijfjes. Dit zou kunnen worden gekoppeld aan de eis tot een goed gebruik van de grond (zie ook § 6.3), aan landschappelijke eisen aan de bebouwing en/of aan eisen om toename van de verkeersdruk te voorkomen.

Het is belangrijk om hierbij een goede balans te vinden tussen enerzijds regels en verplichtingen en anderzijds vrijwilligheid en stimulansen. Met name kan het voor het Nationaal Landschap interessant zijn om hierin actieve koppelingen aan te brengen (zie punt e en § 6.3).

6.3 Groen en open houden resterende groene ruimte

Wat gebeurt er al?

Op dit vlak worden reeds de volgende activiteiten ondernomen:

- in het rijksbeleid is Waterland de laatste decennia consequent aangeduid als waardevol cultuurlandschap en nationaal landschap (eerder al in de jaren ’70 en ’80). Dit heeft vooral een planologische bescherming en de ‘ontsluiting’ van een aantal aparte budgetten teweeggebracht;

- in het streekplan worden de landschappelijke (incl. cultuurhistorische) kenmerken van het gebied sterk benadrukt en wordt het beleid voor de Nationale Landschappen verder uitgewerkt (zie § 5.2);
- in veel bestemmingsplannen is een scheurverbod voor grasland, c.q. een graslandplicht opgenomen, al wordt die lang niet altijd goed gehandhaafd (tegen betaling kan soms gemakkelijk een vergunning worden verkregen);
- landelijke en provinciale subsidieregelingen voor natuur- en landschapsbeheer zijn in Waterland op ruime schaal opengesteld (zie hoofdstuk 6);
- er lopen diverse projecten om de samenwerking tussen boeren en terreinbeheerders te versterken terwille van een kwalitatief hoogwaardig reservaatbeheer.

Wat is er verder nog mogelijk?

Naast extra financiële impulsen (zie hoofdstuk 5) en het formuleren van heldere landschapsdoelen (§ 6.1) zijn hier de volgende extra (typen) maatregelen mogelijk:

- a. In de sfeer van het gemeentelijk beleid:
 - geleiden of zelfs verbieden (c.q. vergunningplichtig maken) van ongewenste landschappelijke ontwikkelingen (bijv. aanleg paardenbak of ontsierende beplanting). Deze activiteiten moeten dan wel secuur worden gedefinieerd;
 - opstellen van landschapsontwikkelingsplannen. Uit de Natuurbalans 2003 blijkt dat alle Waterlandse gemeenten behoren tot de minderheid van gemeenten die géén landschapsplan hebben opgesteld. Zo'n plan zou niet een zoveelste plan in de reeks moeten vormen, maar een concreet wensbeeld moeten bevatten voor het landschap (met heldere doelen en budget) en een kwalitatief toetsingskader moeten vormen voor ontwikkelingen in het buitengebied;
 - in het kader van het 'geleiden van het onvermijdelijke': alle nieuwkomers (c.q. niet-agrariërs die grond in Waterland kopen) verplichten tot het (laten) opstellen van een landschapsplan voor het gebruik van de grond. Zo kan de gemeente sturen op het type inwoners dat zij aantrekt, in dit geval dus op mensen die zich om het landschap bekommeren en zich daarvoor actief willen inzetten. Het sturen op type inwoners lijkt wellicht een beladen onderwerp, maar vindt in feite al lang plaats (bijv. via het grondbeleid en het vestigings- en huisvestingsbeleid). De nieuwkomers kunnen voor het beheer desgewenst natuurlijk derden (boer, terreinbeheerder, loonwerker, vrijwilliger) inschakelen. De gemeente zou een open inschrijving kunnen organiseren, waarbij vrijkomende woningen worden gegund aan degene met het beste landschapsplan of de beste beheergaranties voor de bijbehorende grond;
 - opbrengsten van natuurcompensatie of een 'rood-voor-groen'-heffing (zie § 6.2) kunnen in een landschapsfonds worden gestort om de natuur- en landschapskwaliteit van het buitengebied te versterken. De opbrengst moet bij voorkeur niet worden gebruikt voor de traditionele wijze van natuurcompensatie (grondverwerving), maar voor een kwaliteitsimpuls voor het *beheer*;
 - een (planologische) 'graslandplicht' voor alle grond in het Nationaal Landschap, gekoppeld aan een gebruikspremie (bijv. de landschapspremie die in § 5.3 is voorgesteld) om het graslandgebruik in de goede richting te sturen (en verwaarlozing tegen te gaan). Een graslandplicht zal effectiever zijn als er positieve stimulansen voor het beheer aan zijn gekoppeld;
 - omdat – zelfs bij een graslandplicht – de planologische sturingsmogelijkheden van het grondgebruik beperkt zijn, kan een gemeentelijke of regionale

landschapscoördinator worden aangesteld. Net als de ‘landschapswacht’ die de vereniging Das & Boom voorstelt, waakt deze over de kwaliteit van het landschap. Maar daarnaast heeft hij vooral een stimulerende taak: het initiëren, coördineren en ondersteunen van projecten op het gebied van landschapsbehoud en –versterking.

- b. Ongedaan maken van ongewenste ontwikkelingen uit het verleden: kappen van landschapsvreemde beplanting, verbeteren van het beheer van reservaatgraslanden, rietlanden etc.
- c. Zorgvuldig omgaan met het aanwijzen van gebieden voor (grootschalige, permanente) waterberging. Tijdelijke waterberging en incidenteel permanente berging of conservering zijn bespreekbaar en tasten het landschappelijke karakter weinig aan.



Versterken van de openheid door het verwijderen van landschapsvreemde beplanting?

7. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1. Het veelgeroemde Waterlandse landschap is nog steeds redelijk intact. Toch zijn de laatste decennia veel, soms sluipende veranderingen opgetreden die het karakter van het landschap serieus bedreigen. De top-vijf van meest ingrijpende veranderingen en/of bedreigingen ziet er als volgt uit:
 - toename van de verstedelijking. Hierbij gaat het zowel om de ‘oprukkende stad’ (woonwijken, bedrijventerreinen) als om toename van verspreide bebouwing in het buitengebied;
 - toename van ‘stedelijk’ grondgebruik (bijv. paardenbakken);
 - afname van de openheid door toegenomen beplanting (op erven, langs wegen), bosopslag in rietland en verruigd grasland etc.;
 - veranderingen in het cultuurland: afname van de variatie in beheer (zowel gras- als rietland), toename van het areaal verruigde percelen (met o.a. pitrus en riet);
 - afname van het aantal koeien in de wei en concentratie op een kleiner aantal percelen. Plaatselijk oogt het al erg ‘leeg’.
2. Vanuit de optiek dat het landschap een spiegel is van de maatschappelijke ontwikkelingen, staan de veranderingen niet op zichzelf. Belangrijke achterliggende oorzaken zijn:
 - verhoudingsgewijs grote leegloop in de landbouw door combinatie van relatief ongunstige productieomstandigheden (vaarland, hoge waterpeilen), dalende opbrengstprijzen en aanbod van beter betalende werkgelegenheid buiten de landbouw;
 - onvoldoende bijdrage van neventakken aan het agrarisch inkomen;
 - ontoereikende financiering van het relatief dure natuur- en landschapsbeheer in combinatie met afnemende agrarische animo voor het beheer van reservaatgrond;
 - in het verlengde daarvan: afgezien van het Programma Beheer zijn de geldstromen vooral incidenteel en niet structureel. Er zijn allerlei financieringsregelingen voor eenmalige werkzaamheden (zoals landschappelijk ‘opknappwerk’), maar veel minder voor duurzaam beheer;
 - onvoldoende heldere formulering van landschapsdoelen, waardoor het streefbeeld niet duidelijk genoeg is en de effecten van het beleid niet toetsbaar zijn;
 - sterke verstedelijkingdruk, waartegen de economisch zwakke functies landbouw, natuur en landschap onvoldoende tegenwicht kunnen bieden;
 - het onvermogen van de planologie ‘sec’ om dergelijke kwetsbare, economisch zwakke landschappen te beschermen.
3. Momenteel zijn boeren en terreinbeheerders (die vaak ook weer boeren inschakelen voor belangrijke onderdelen van het beheer) de belangrijkste beheerders van het landschap en spelen andere beheerders (gemeten naar oppervlakte) een bescheiden rol. In de toekomst zullen met name niet-agrarische grondgebruikers een belangrijker rol gaan spelen in het beheer en daarmee een belangrijker doelgroep gaan vormen voor beleidsmakers. Onder de huidige omstandigheden zijn er geen andere serieuze kandidaten om in de toekomst de rol van de landbouw in het

landschapsbeheer over te nemen: zij kunnen het gewenste landschap niet tegen lagere kosten, op identieke schaal en/of op een economisch rendabele manier beheren. Daarmee blijft de toekomst van het landschap in belangrijke mate verbonden met:

- de toekomst van de landbouw, die het gewenste landschap weliswaar kan leveren, maar economisch steeds zwakker komt te staan;
- de toekomst van het particuliere (niet-agrarische) grondgebruik. Dit gebruik is weliswaar economisch redelijk duurzaam, maar levert niet automatisch de gewenste landschapskwaliteit op. Daarnaast is het onzeker welke oppervlakte (kwantiteit) de particuliere beheerders in de toekomst zullen kunnen en willen (laten) beheren.

In beide gevallen is dringend behoefte aan sturing of 'geleiding'. Waar het gaat om de landbouw is vooral economische sturing gewenst. Hier is echter sprake van een beleidsmatige patstelling: betalingen aan boeren voor landschapstaken mogen volgens internationale eisen (EU, WTO) nooit extra inkomen opleveren (zie ook punt 8). Waar het gaat om particulieren, gaat het vooral om landschappelijke sturing. Hier liggen op korte termijn meer mogelijkheden (zie punt 6).

4. De landschapsdoelen zoals die nu zijn geformuleerd (zowel in het beleid als in de wensbeelden van maatschappelijke organisaties) zijn onvoldoende concreet en operationeel (toetsbaar). *Voor een effectief landschapsbeleid is het cruciaal dat doelen als 'open', 'groen' en 'waterrijk' beter worden gedefinieerd, zodat ze toetsbaar (meetbaar) worden. Hier ligt een belangrijke opgave voor provincie en gemeenten. Niet zozeer in het zelf operationaliseren van doelen, maar vooral in het aanreiken van een kader en instrumentarium hiertoe aan de streek. Daarna is het zaak om de landschappelijke veranderingen en de effecten van het landschapsbeleid te monitoren. Het is gewenst dat de provincie zijn landschapsmonitor hiertoe snel operationeel maakt.*
5. De provincie geleidt in zijn nieuwe streekplan de verstedelijking door het trekken van rode contouren om bestaande bebouwingskernen. We gaan er van uit dat deze in een Nationaal Landschap strikt zullen worden gehandhaafd. Maar er zijn meer mogelijkheden om de 'verstening' te geleiden of ontmoedigen. Drie veelbelovende:
 - landschapscompensatie (analoog aan natuurcompensatie) verlangen voor elke extra bebouwde hectare. Op dit moment zijn kleinschalige bouwprojecten niet compensatieplichtig. We denken dan niet aan compensatie in termen van extra (te verwerven) hectares, maar aan fondsvorming voor algehele kwaliteitsverbetering van het landschap. *Het is gewenst dat provincie en gemeenten hiervoor in samenspraak compensatiemechanismen ontwikkelen;*
 - introductie van een hoge 'rood-voor-groen'-heffing voor nieuwe bebouwing. De opbrengst hiervan kan in een gebiedsfonds worden gestort. *Het is gewenst dat de provincie en gemeenten tezamen de mogelijkheden voor zo'n heffing serieus onderzoeken (VROM heeft al werk gedaan aan een grondexploitatieheffing) en deze bij gebleken kansen ook introduceren. Hierbij kan dan ook het Alterra-idee voor een compensatie in grondprijis-equivalenten worden betrokken;*
 - toetsen van de 'beeldkwaliteit' van nieuwe bebouwing aan de hand van hiertoe ontwikkelde criteria. In het streekplan voor Noord-Holland Noord is dit al vereist; voor Noord-Holland Zuid – en zeker voor het Nationaal Landschap – is

het gewenst om dit principe ook te introduceren. *De provincie kan de streekplanaanpassing ten behoeve van de resultaten van de task-force Noord-Holland Midden wellicht benutten om deze toetsing speciaal voor het Nationaal Landschap alsnog in het plan op te nemen.*

6. Zoals gezegd vormt het toenemende aantal niet-agrarische bewoners en grondeigenaren een nieuwe doelgroep, ook voor het beleid. Het is van groot belang dat deze groep een duidelijk beeld heeft van de gewenste landschapskwaliteit en hieraan ook een bijdrage wil leveren. *Hier kunnen provincie en gemeenten in hun vergunningverlening op twee manieren op inspelen:*
 - de mogelijkheid tot omzetting van vrijkomende agrarische bebouwing in bijvoorbeeld woon-werkeenheden kan worden gekoppeld aan een plicht tot een goed beheer van de bijbehorende grond;
 - in bredere zin kunnen niet-agrariërs die grond kopen worden verplicht om hun land ‘goed’ te beheren (bijv. op basis van een gemeentelijk landschapsplan).In beide gevallen moeten eventuele beleidsmatige hindernissen hiertoe worden weggenomen en moeten niet-agrariërs volledige toegang krijgen tot subsidieregelingen voor natuur- en landschapsbeheer (vaak is dat overigens nu reeds het geval).

7. Er is (veel) meer geld nodig om het Waterlandse landschap economisch duurzaam te kunnen beheren. Daarvoor is een combinatie nodig van extra overheids- en private geldstromen:
 - a. De private geldstromen zijn op korte termijn vooral effectief te ontsluiten via de overheid: provincie en gemeenten door het eisen van natuurcompensatie en/of door een bebouwingsheffing, de gemeenten door afdrachten via de OZB of toeristenbelasting. Deze sporen zijn al geruime tijd in discussie, maar leiden maar steeds niet tot maatregelen. *We roepen de provincie en gemeenten op om de meest haalbare sporen te operationaliseren.*
 - b. Er is ook extra overheidsgeld nodig. Het landschap is, als ‘collectief goed’, sterk afhankelijk van overheidsfinanciering. Het belangrijkste, maar ook het lastigst te realiseren, zijn extra duurzame (beheer)budgetten. De *task-force* voor Noord-Holland Midden verkent op dit moment de mogelijkheden voor een ruimere toepassing van de bergboerenregeling. Hier is belangrijke winst te behalen, maar de opbrengst daarvan is naar ons idee niet voldoende. Extra duurzame middelen kunnen, eventueel specifiek voor het Nationaal Landschap, komen uit:
 - een algemene ‘landschapspremie’ voor een aantal basiskenmerken van het landschap. Het gaat hier om een soort ‘bergboerenregeling-plus’ (zie punt 8). Er zijn al meer landen die een soortgelijk pakket hebben geïntroduceerd;
 - een speciaal ‘reservatenpakket’ voor Noord-Holland Midden met een hogere vergoeding. Hiervoor heeft de minister van LNV onlangs een opening geboden. Het is van groot belang dat de provincie deze opening ten volle benut;
 - speciale beheerpakketten voor weidevogels (hoog kwaliteitsniveau, mozaïekplanning), voor de opvang van ganzen en/of voor situaties met hoge waterpeilen.

Het is gewenst dat de provincie deze vormen van duurzame financiering met kracht bepleit bij het ministerie van LNV.

- c. Daarnaast is belangrijke winst te boeken in de sfeer van verlaging van de lasten van grondgebruik. Bijvoorbeeld door:
- verschuiving van de waterschapslasten van ‘onbebouwd’ naar ‘bebouwd’ (de burgers betalen dan meer voor het landschap). *We roepen het waterschap op om de mogelijkheden van zo’n verschuiving te onderzoeken;*
 - overname van de grondkosten door derden (bijv. institutionele beleggers, gemeenten), waarbij het gebruik ongewijzigd blijft;
 - verbreding van de werkingssfeer van de fiscale groenregeling (groenfinanciering, ofwel een lagere kredietrente) naar bedrijven die substantieel bijdragen aan het landschapsbeheer. *Het is gewenst dat de provincie deze verbreding bepleit bij de ministeries van Financiën en van LNV.*
8. Het is van groot belang dat het open en groen houden van het buitengebied wordt gedefinieerd en beloond als ‘groene dienst’. Dit vergt:
- een apart (nieuw) beheerspakket waarin een aantal basiskenmerken van het gewenste landschap wordt vastgelegd. Zo’n pakket zou kunnen worden geïntroduceerd voor alle Nationale Landschappen. Omdat het gewenste landschap per gebied verschilt, kunnen de pakketten echter niet identiek zijn in hun invulling. Voor Noord-Holland Midden denken we aan een pakket waarin het graslandkarakter en de beweiding goed zijn gewaarborgd. In tegenstelling tot andere gebieden zou een minimum-beweidingsdichtheid hier meer op zijn plaats zijn dan een maximum;
 - een andere betalingsgrondslag, omdat de huidige randvoorwaarden (de vergoeding mag louter compenseren voor productiederving) geen bijdrage levert aan de inkomenscapaciteit van de beheerder. Hiervoor is echter een aanpassing van EU- en WTO-criteria nodig. *Het is gewenst om hier niet op te wachten, maar met de huidige criteria creatief aan de slag te gaan met de ontwikkeling van zo’n pakket. De provincie kan hierop aandringen bij het ministerie van LNV en tegelijk – met het ministerie – meedenken over mogelijkheden binnen en buiten de huidige beleidskaders voor een zakelijke betaling van groene diensten.*
9. Het is dringend gewenst dat er een regionaal landschapsfonds wordt opgericht, waarin publieke en private geldstromen samenkomen en dat kan dienen al centraal loket voor beheersvergoedingen (uitgezonderd de Programma-Beheergelden). Het gebiedsfonds dat de *task-force* voor Noord-Holland Midden bezig is op te richten, kan daarvan een goede invulling zijn. *Werving van private fondsen (bijv. uit rood-voor-groen’ heffingen) verdient daarbij hoge prioriteit.*
10. Gemeenten hebben ook nog andere, niet-financiële mogelijkheden om het landschap aantrekkelijk te houden. Bijv. door ongewenste ontwikkelingen (aanleg paardenbakken, scheuren van grasland) vergunningplichtig te maken en tegelijk te koppelen aan een vergoeding voor goed gebruik (al heeft zij daarvoor de middelen niet zelf in beheer). Ook een gemeentelijke of regionale landschapscoördinator kan een combinatie van toezicht (bewaken van de landschapskwaliteit) combineren met

een constructieve, initiërende en begeleidende rol bij alle projecten die aan het landschap raken. *We adviseren de gemeenten om – al dan niet gezamenlijk – op kwaliteit en uitvoering gerichte landschapsontwikkelingsplannen op te stellen en een landschapscoördinator aan te stellen.*

11. De provincie heeft de regio een spilfunctie toebedacht in de verdere ontwikkeling van het beleid voor het Nationaal Landschap. Dat biedt goede kansen voor een grote betrokkenheid bij het landschap en een betere samenwerking tussen de verschillende actoren die beleidsmatig of praktisch bij het landschapsbeheer zijn betrokken. *Wil deze planvorming van onderop succesvol zijn, dan is het van groot belang om het gebiedsproces actief te faciliteren en begeleiden.* Een mogelijk voertuig voor betere samenwerking en coördinatie is introductie van Landschapsbeheereenheden (LBE's), die naar analogie van de Faunabeheereenheden (FBE's) een wettelijk vastgestelde status, samenstelling en werkwijze zouden kunnen krijgen.



Bronnen

- Aarsen, L. van den, R. Bus & P. Terwan 1984. *Eten wat de pot schaft – Verslag van een enquête onder boeren in Waterland over het afsluiten van beheersovereenkomsten*. Samenwerkingsverband van Werkgroep Jonge Boeren Waterland, Contact Milieubescherming Noord-Holland en Centrum Landbouw en Milieu. Zaandam.
- De recreatieve betekenis van het landschap* 1996. Studie door Bureau Stroband in opdracht van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) en de Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO). NRLO-rapport nr. 96/7, RMNO-publicatie nr. 119. Den Haag / Rijswijk.
- Everdingen, W.H. van & J.H. Jager 2001. *Inkomenspositie van melkveebedrijven op veengrond – Een vergelijking van groepen bedrijven*. Rapport 2.01.03 Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- Gelderens, J. van 1998. *Noord-Holland – landschap in verandering*. Schuyt & Co, Haarlem.
- Groene diensten: van ondersteunen naar ondernemen – Advies over groene diensten in het landelijk gebied*. 2002. Publicatie RLG 02/07. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- Groen licht voor proefgebied Waterland – Aanbod voor en twaalfjarig natuur- en milieucontract* 1997. Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, Purmerend.
- Guldmond, A., P. Terwan & W. Menkveld 2000. *Reservaatbeheer door boeren - Voorstellen voor het reservaatbeheer in veenweidegebieden in Noord-Holland*. Samenwerkingsverband Waterland, Purmerend.
- Huurdeeman, P. & R. Josselet 1980. *“Waterland” door de eeuwen heen*. Hoogheemraadschap Waterland.
- Kloen, H., M.E.A. Broekmeyer & J.A. Guldmond, m.m.v. T. de Boer, H. Dijkstra, J. Kalkhoven, A. Kool, R. Leopold, N.Oerlemans, H. Sprangers & P. Terwan, 2001. *Perspectieven voor het landschap – Behoud en versterking van het agrarische cultuurlandschap*. Centrum voor Landbouw en Milieu en Alterra. Utrecht/Wageningen.
- Kloen, H., F. Padt, G. Verschuur, R. Joldersma, E. Lobry & R. de Graaff 2004. *Lokaal landschapsfonds voor natuur en landschap – Handleiding voor het organiseren van een landschapsfonds*. Landschapsbeheer Nederland, Bureau BMB & Centrum voor Landbouw en Milieu.
- Koomen, A.J.M. & D.M. Wascher, m.m.v. M. Antrop 2002. *Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid*. Rapport 426, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Koomen, A.J.M. & T.N.M. van der Maat 2003. *Naar een monitor landschap voor de provincie Noord-Holland – Een inventarisatie van wensen en eisen*. Rapport 779, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Wageningen.
- Koster, F. 1939. *Natuurleven in en om Amsterdam – Een gids voor den wandelaar*. Scheltema & Holkema's Boekhandel en Uitgevers Mij. N.V., Amsterdam.
- Landschapskatern Noord-Holland – Het provinciaal landschapsbeleid in hoofdlijnen*. 2001. Provinciaal Bestuur van Noord-Holland, Haarlem.
- Landschapsvisie Waterland*. 2001. Landschap Waterland / VISTA landscape and urban design.
- Natuurbalans 2003*. 2003. Milieu- en Natuurplanbureau, RIVM, Bilthoven.
- Natuurcompendium 2003 – Natuur in cijfers*. 2003. Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Bilthoven / Wageningen. KNNV Uitgeverij, Utrecht.
- Natuurverkenning '97*. 1997. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Informatie- en Kenniscentrum Natuurbeheer (IKC-N), Staringcentrum (SC-DLO) & Instituut voor Bos- en Natuurbeheer (IBN-DLO).

- Nota Veenweidegebied: opgeven of hoop geven?* 1990. Provincie Noord-Holland, Haarlem.
- Ploeg, B. van der, L.M. van den Berg, M.H. Borgstein, A. van den Ham, K.R. de Poel, R. Leopold & R.A.M. Schrijver 2001. *Groene Hart met landbouw naar een hoger peil? – Over de vraag of verhoging van waterpeil kan samengaan met verhoging van ruimtelijke kwaliteit*. Rapport 4.01.08 Landbouw-Economisch Instituut. Den Haag.
- Recreatieplan Waterland – concept*. 2002. Landschap Waterland / VISTA landscape and urban design.
- Smeets, P.J.A.M. & J.C. Blom 2003. *Quick scan drijvende krachten groene ruimte*. Een voorstudie, uitgevoerd in het kader van ICES/KIS-3, thema 3D. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Den Haag.
- Streekplan Noord-Holland-Zuid*. 2003. Provinciaal Bestuur van Noord-Holland. Haarlem.
- Teeuwisse, J. 2003. *Wie zorgt er voor ons landschap?* In: Landwerk jrg. ..., nr. 3, p. ...
- Terwan, P., A. Guldmond & W. Menkveld 2000. *Water in Waterland – Feiten en meningen over waterpeilen en waterberging en voorstellen voor toekomstig beleid*. Samenwerkingsverband Waterland, Purmerend.
- Terwan, P. 2002. *Samen werken aan het beheer van reservaten in Noord-Holland Midden. Deel 1: een gereedschapskist voor beheersafspraken tussen landbouw en natuurbescherming*. Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, Vereniging Agrarisch Natuurbeheer “Tussen IJ en Dijken”, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Noord-Hollands Landschap. Purmerend.
- Terwan, P. & B. Rodenburg 2003. *Een puntensysteem voor groene diensten in Midden-Delfland - Tussenrapportage van een project in opdracht van de Vereniging voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer “Vockestaert” en de WLTO-afdeling “Delflands Groen”*. Paul Terwan onderzoek & advies / In Natura. Utrecht / Haarlem.
- Terwan, P., F. Visbeen & W. de Vries 2004 (in voorber). *Samen werken aan het beheer van reservaten in Noord-Holland Midden. Deel 2: naar gebruiksplannen voor vier reservaten*. Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland, Vereniging Agrarisch Natuurbeheer “Tussen IJ en Dijken”, Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Noord-Hollands Landschap. Purmerend.
- Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland, 1967*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- Vereijken, P.H. & H.J. Agricola 2004. *Transitie naar niet-agrarisch gebruik van het buitengebied. Hoe kunnen de gemeenten erop inspelen?* Alterra-rapport 809. Wageningen.
- Volker, C.M. & T.N.M. van der Maat 2003. *Succes en falen van landschapsbeleid – Een overzicht van factoren in discourses over het landschap*. Rapport 749, Alterra, Wageningen.
- Vries, S. de & E. Gerritsen 2003. *Van fysieke kenmerken naar landschappelijke schoonheid – De voorspellende waarde van fysieke kenmerken, zoals vastgelegd in ruimtelijke bestanden, voor de schoonheidsbeleving van Nederlandse landschappen*. Rapport 718 / reeks belevingsonderzoek nr. 7. Alterra, Wageningen.
- Wiel, K. van der & J. Zijlstra. Z.j. *Paradijs der runderen – Geschiedenis van de rundveeverbetering in Noord-Holland*. Coöperatieve Rundveeverbeteringsorganisatie Noord-Holland (RON) i.s.m. Stichting Uitgeverij Noord-Holland, Wormerveer.
- Willems, E., C. Vandevoort, A. Willekens & B. Buffaria 2000. *Landscape and land cover diversity index*. I:n: From Land Cover to Landscape Diversity in the European Union. 2000. European Commission (DG Agri, EUROSTAT, Joint Research Centre Ispra) & European Environmental Agency. Brussels/Copenhagen.
- Wink, H.A. & F. de Boer 2003. *Financiën en financiële strategie – Veenweidegebied Noord-Hollands Midden*. Raadgevend Bureau Het Grote Oost, Hoorn.
- Witvoet, J. 1970. *Waterland*. Tirion, Amsterdam.

Bijlage: CBS-landbouwgegevens 1992-2002 per gemeente

De veranderingen in de Waterlandse landbouw tussen 1992 en 2002, uitgesplitst naar gemeente

	1992	2002	verand. (%)
Aantal bedrijven			
Amsterdam	153	94	-39
Landsmeer	78	44	-44
Oostzaan	33	21	-36
Waterland*	176	159	-10
Wormerland	141	108	-23
Zeevang	129	106	-18
<i>Totaal Waterland</i>	<i>710</i>	<i>532</i>	<i>-25</i>
Aantal melkveebedrijven			
Amsterdam	51	28	-45
Landsmeer	40	18	-55
Oostzaan	14	10	-29
Waterland	111	68	-39
Wormerland	81	42	-48
Zeevang	70	48	-31
<i>Totaal Waterland</i>	<i>367</i>	<i>214</i>	<i>-42</i>
Oppervlakte cultuurgrond (ha)**			
Amsterdam	2.399	1.835	-24
Landsmeer	1.423	1.378	-3
Oostzaan	564	426	-24
Waterland	3.878	4.204	+8
Wormerland	2.712	2.598	-4
Zeevang	2.645	2.976	+13
<i>Totaal Waterland</i>	<i>13.621</i>	<i>13.417</i>	<i>-1</i>
Oppervlakte snijmaïs (ha)			
Amsterdam	1,0	2,5	
Landsmeer	0	1,0	
Oostzaan	0	0	
Waterland	3,2	15,0	
Wormerland	0	6,0	
Zeevang	0,7	7,8	
<i>Totaal Waterland</i>	<i>4,9</i>	<i>32,3</i>	<i>+559</i>
Aantal melk- en kalfkoeien			
Amsterdam	2.017	1.258	-38
Landsmeer	1.060	867	-18
Oostzaan	269	184	-32
Waterland	4.214	3.301	-22
Wormerland	2.751	2.209	-20
Zeevang	2.957	3.077	+4
<i>Totaal Waterland</i>	<i>13.268</i>	<i>10.896</i>	<i>-18</i>

	1992	2002	verand. (%)
Aantal zoogkoeien			
Amsterdam	41	186	+354
Landsmeer	177	140	-21
Oostzaan	9	22	+144
Waterland	131	403	+208
Wormerland	230	411	+79
Zeevang	82	137	+67
<i>Totaal Waterland</i>	<i>670</i>	<i>1.299</i>	<i>+94</i>
Aantal schapen (ooien)			
Amsterdam	3.483	2.009	-42
Landsmeer	3.274	2.234	-32
Oostzaan	963	1.079	+12
Waterland	7.439	6.889	-7
Wormerland	4.354	3.145	-28
Zeevang	4.683	3.202	-32
<i>Totaal Waterland</i>	<i>24.196</i>	<i>18.558</i>	<i>-23</i>
Aantal runderen (excl. jongvee) per ha cultuurgrond			
Amsterdam	1,87	1,62	-13
Landsmeer	1,99	1,50	-25
Oostzaan	1,32	1,05	-20
Waterland	2,35	1,72	-27
Wormerland	2,16	1,91	-12
Zeevang	2,23	2,04	-9
<i>Totaal Waterland</i>	<i>2,13</i>	<i>1,77</i>	<i>-17</i>
Percentage melkveebedrijven < 2 gve/ha			
Amsterdam	51	71	+20
Landsmeer	63	89	+26
Oostzaan	86	89	+3
Waterland	50	76	+26
Wormerland	54	78	+23
Zeevang	49	91	+42
<i>Totaal Waterland</i>	<i>53</i>	<i>81</i>	<i>+28</i>

* cijfers van 1992 van gemeente Waterland wijken af van die van 1991 en 1993; geen logische reeks

** voor dit kengetal kloppen de cijfers niet. Dat geldt in ieder geval voor 1992; als 1990 of 1991 als uitgangspunt wordt genomen, bedraagt de daling van het areaal 13%.

Over het Samenwerkingsverband

Het Samenwerkingsverband Waterland bestaat sinds 1982 en wordt gevormd door de Werkgroep Jonge Boeren Waterland, het Centrum voor Landbouw en Milieu en enkele individuele natuurbeschermers. Het Samenwerkingsverband wil agrarisch natuur- en milieubeheer bevorderen door overleg, onderzoek, voorlichting en uitvoering van praktische maatregelen. Vanaf de oprichting tot en met 1995 coördineerde het Samenwerkingsverband de vrijwillige weidevogelbescherming in Waterland. In 1996 is deze taak overgenomen door de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland. In de loop der jaren heeft een verbreding van de activiteiten plaatsgevonden. Sinds 1986 deed het Samenwerkingsverband ook onderzoek naar de inpasbaarheid van botanisch slootkantbeheer. Eind jaren tachtig publiceerde het Samenwerkingsverband twee rapporten over mest in Waterland. Sinds 1991 worden jaarlijks boerenzwaluwen geteld. Deze telling is eveneens overgenomen door de agrarische natuurvereniging. De afgelopen jaren heeft het Samenwerkingsverband diverse projecten uitgevoerd in het kader van het Waardevol Cultuurlandschap Waterland. Thema's waren onder meer: beloningssystemen voor agrarisch natuurbeheer, waterzuivering door helofytenfilters, natuurlijke oeververdediging, opvang van grauwe ganzen en het ontwikkelen van toekomstvisies voor Waterland, in het bijzonder waar het gaat om waterbeheer en reservaatbeheer.

Publicaties van het Samenwerkingsverband

De volgende uitgaven zijn nog verkrijgbaar:

- Mest in Waterland - Naar een optimaal gebruik van mest in een veenweidegebied. 1990. € 9,-
- Boerenzwaluwen in Waterland - Tips om het broeden op melkveebedrijven te stimuleren. 1997. € 2,- (brochure)
- Weidevogels, grondgebruik en waterpeil in Waterland 1982-1991. 1993. € 10,-
- Een vereniging voor agrarisch natuurbeheer in Waterland - Voorstudie. 1995. € 10,-
- Beloning van agrarische natuur in Waterland. 1996. € 9,-
- Grazende vogels in Waterland - Opvang van ganzen, zwanen, meerkoeten en smienten. 1996. € 11,-
- De plantenkant van Waterland - Experimenten met botanisch slootkantbeheer. 1997. € 10,-
- Natuurlijke oeververdediging in Waterland - Vier jaar ervaring met wilgenschoeiingen op vijf agrarische bedrijven. 1997. € 9,-
- Grauwe ganzen in Waterland. De problematiek van een groeiende broedpopulatie. 1999. € 11,-
- Waterzuivering met helofytenfilters. Een praktijkproef op twee melkveebedrijven in Waterland. 1999. € 11,-
- Elektronische detectie van weidevogellegfels - Praktijkervaringen in Waterland 1994-1999. € 5,-
- Water in Waterland – Feiten en meningen over waterpeilen en waterberging en voorstellen voor toekomstig beleid. 2000. € 9,-
- Reservaatbeheer door boeren – Voorstellen voor het reservaatbeheer in veenweidegebieden in Noord-Holland. 2000. € 9,-
- Een internationale beschermingstitel voor Waterland? Kansen en beperkingen van aanwijzing als internationaal 'erkend' beschermingsgebied. 2000. € 5,-

Bovenstaande publicaties en dit rapport (€ 15,-) kunnen telefonisch of schriftelijk worden besteld op het onderstaande adres. Vermelde bedragen zijn inclusief verzendkosten.

**Samenwerkingsverband Waterland - Koemarkt 53-I - 1441 DB Purmerend
tel. 0299-437463 - fax 0299-430298**

Typewerk en opmaak: Paul Terwan en Adriaan Guldemond

Illustraties: archief Samenwerkingsverband Waterland (omslag), Paul Terwan (omslag, p. 7, 18, 21, 23, 32, 60), Adriaan Guldemond (p. 21, 55), CLM/Rob Hoekstra (omslag, p. 18, 60), archief Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Waterland (p. 21), Landschap Noord-Holland (p. 21), Provincie Noord-Holland (p. 16). Historische foto's (p. 15, 23, 32) overgenomen uit *Natuurleven in en om Amsterdam* van F. Koster (1939), behalve die op p. 7 (oude Ansichtkaart).

© Overname van delen van de tekst van deze publicatie is toegestaan, mits voorzien van een duidelijke bronvermelding.