

DISCUSSIEDOCUMENT

De Kracht van het Landschap 2013

Toekomstbestendig Metropolitain Landschap in een sterke MRA

METROPOOLREGIO
AMSTERDAM HET
METROPOLITAINE
LANDSCHAP

VOORLOPIG DOCUMENT MRA CONGRES 7 FEBRUARI 2013





Inhoud

Woord vooraf	3
Hoofdstuk 1 Aanleiding	4
Hoofdstuk 2 Toekomstbestendige strategie	8
Hoofdstuk 3 Ontwikkelstrategieën als leidraad	12
Hoofdstuk 4 Kijken met een andere bril	18
Hoofdstuk 5 Landschap is niet gratis – nieuwe financieringskansen	28
Hoofdstuk 6 Effectief besturen	34
Hoofdstuk 7 Vervolgtraject	42
Bijlagen	44
1. Visie Metropolitaan Landschap 2007	45
2. Zeefmethode	46
3. Referenties	48
Colofon	50



Woord vooraf

Het unieke, typisch Hollandse landschap is van grote waarde voor het woon- en werkklimaat van de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Om die reden behoort het landschap tot de vijf MRA-impulsen. Maar door enkele recente ontwikkelingen staat de gezamenlijke inzet voor het Metropolitane Landschap onder druk. Allereerst door het gegeven dat de metropool de komende decennia in fysieke zin flink blijft groeien. Tot 2040 groeit de bevolking met een half miljoen; dit betekent dat er honderdduizenden woningen bijkomen, inclusief bijbehorende voorzieningen en infrastructuur. Hierdoor neemt onherroepelijk de druk op de groene ruimte toe, met het risico dat de waarde ervan door versnippering en verrommeling gestaag afkalft.

Ander zorgpunt is dat het Rijk flink heeft bezuinigd op de middelen voor beheer en ontwikkeling van het landschap. Vrijwel parallel hieraan zijn de rollen en verantwoordelijkheden in het groene veld veranderd: het Rijk heeft de sturing op de ruimtelijke ordening en haar taken ten aanzien van landschap bij provincies en gemeenten neergelegd. Hierin liggen zeker kansen, mits er iets wordt gedaan aan de bestuurlijke drukte: veel bestuurders gaan gebukt onder de hoge vergaderdruk en stroperige besluitvorming als gevolg van de ingewikkelde manier waarop het belang van het landschap is georganiseerd. Sturing op de ontwikkelingen rond het Metropolitane Landschap is amper mogelijk.

Een herbezinning op de toekomst van het landschap binnen de MRA is nodig. Géén nieuwe visies en géén nieuwe projectenlijsten. Die zijn er al genoeg. Nu dus ook geen vraag om extra geld vrij te maken voor landschappelijke doeleinden. Er is behoefte aan een andere benaderingswijze,

die helpt het landschap toekomstbestendig te maken. Om een sterk landschap te borgen op het moment dat de economie weer aantrekt en er flink gebouwd gaat worden.

Een bestuurlijke 'denktank' is voorjaar 2012 gestart met het opstellen van die benaderingswijze. In de denktank hebben vertegenwoordigers zitting van de gemeenten Haarlemmermeer, Haarlem, Zaanstad, Amsterdam, Amstelveen, Almere, Diemen, het Gewest Gooi en Vechtstreek en de provincies Flevoland en Noord-Holland. Zij heeft besloten met praktische handvatten te komen om fragmentatie van het landschap tegen te gaan, financiële middelen efficiënt in te zetten en de bestuurlijke drukte te verminderen. 'De Kracht van het Landschap 2013: toekomstbestendig Metropolitane Landschap in een sterke MRA' zet deze uiteen.

In 2013 vinden over de toekomst van het Metropolitane Landschap open discussies plaats, met dit discussiedocument als leidraad. De resultaten hiervan zullen we, samen met de reacties en ervaringen uit de praktijk, vastleggen. Ik hoop dat iedereen die zich betrokken voelt bij dit onderwerp van zich laat horen. Doe mee en denk mee over de toekomst voor het landschap!

*Jaap Bond,
voorzitter denktank*

Status van dit discussiedocument

De bestuurders willen het MRA-congres op 7 februari 2013 gebruiken om dit discussiedocument breed onder de aandacht van de regio te brengen. Het is echter nog niet als zodanig vastgesteld in het Platform Ruimtelijke Ordening (PRO) van de MRA. Daarom heeft deze versie de status van concept-discussiedocument. Na 7 maart wordt het definitieve document via internet verspreid en op de MRA-website gepubliceerd.

HOOFDSTUK 1

Aanleiding

Het Metropolitane Landschap is van grote toegevoegde waarde voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA). In tegenstelling tot concurrerende metropolen zetten overheden zich al sinds de jaren '50 in om te voorkomen dat steden aaneen groeien.

Het palet aan landschappelijke identiteiten biedt, naast de agrarische functies, mogelijkheden voor ontspanning en natuurbeleving. Het groene gebied is dan ook van groot belang voor het welzijn van de metropoolbewoners. Daarnaast zijn de landschappelijke kwaliteiten een vestigingsfactor van betekenis. Dat geldt niet alleen voor de oudere veengebieden, droogmakerijen en binnenduinrand, maar ook voor het nieuwe land van de Flevolandse IJsselmeerpolder. De uitdaging is die bijzondere landschappelijke kwaliteiten te bewaren, zonder de groei van de metropool te belemmeren. Te meer daar concurrerende metropolen als Londen, Parijs, Madrid en het Ruhrgebied inmiddels ook de waarde van een krachtige groene identiteit hebben ontdekt en hierin fors investeren.

Achtergrond

Gezien de meerwaarde voor bewoners en ondernemers, die onder meer tot uiting komt in gezondheidswinst en een aantrekkelijk vestigingsklimaat, maakt de MRA zich sterk voor behoud en ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteiten, het voorkomen van fragmentatie en het bewaren van evenwicht tussen stad en land. Belangrijke mijlpaal vormde de vaststelling in 2007 van het document 'Kracht van het Landschap' tijdens de 7^e Noordvleugelconferentie¹. Doel hiervan was het belang van het landschap in de metropoolregio op de kaart te zetten. Daartoe zijn tien onderscheidende landschapsidentiteiten benoemd, variërend van het kustgebied tot de Amsterdamse scheggen en van bijzondere polderlandschappen tot de historische gordel van de Stelling van Amsterdam. Voor alle tien de identiteiten zijn streefbeeld(en) tot 2040 gedefinieerd. Deze schetsen een ideaalbeeld van hoe de karakteristieke kenmerken zich de komende dertig jaar in positieve zin kunnen versterken.

Kernbegrippen bij het versterken van de landschappelijke identiteiten zijn samenhang ten aanzien van de inhoud én samenwerking. Een projectenlijst van achttien min of meer sectorale projecten maakte deel uit van de 'Kracht van het

Landschap'. Veel projecten zijn inmiddels uitgevoerd of in uitvoering.

Zorgen voor morgen

Door een aantal ontwikkelingen dreigt, ondanks alle inspanningen, toch versnippering en verwaarlozing van het Metropolitane Landschap. Geldtekorten in combinatie met de doorgaande groei van de MRA maken herbezinning

op de koers noodzakelijk om dit te voorkomen. Tegelijkertijd zien we dat – ondanks beschermingsregimes en een beleid van binnenstedelijke concentratie – het landschap steeds 'roder' wordt. De ingewikkelde bestuurlijke organisatie is hier mede debet aan. Wie beslist waarover? Aandacht voor deze vraag is noodzakelijk, ook omdat het Rijk recent al haar taken op dit gebied naar provincies en gemeenten heeft gedecentraliseerd.

Kaart identiteiten 2007.



¹ Zie bijlage 1 voor een samenvatting van de visie op het Metropolitane Landschap uit 2007

Er zijn drie urgente zaken om op te anticiperen: 1) Sturing op ruimtelijke ordening, 2) Toenemende verstedelijking, en 3) Krimpende budgetten.

Sturing op ruimtelijke ordening

Binnen het groene veld is een groot aantal bestuurlijke organisaties actief. Dat heeft tot onduidelijkheid geleid over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. De ene bestuurder ervaart het als bestuurlijke drukte, de andere ziet het juist als mogelijkheid om z'n stem te laten gelden. Actueel in dit verband is het feit dat het Rijk eind 2012 al haar taken op het gebied van het landelijk gebied aan provincies en gemeenten heeft overgedragen. Dit betekent een aanzienlijke verzwaring van de verantwoordelijkheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Relevant in dit verband is de vraag of de toch al ingewikkelde organisatie van ontwikkeling en beheer van het landschap hierbij aansluit.

In de noodzaak tot heldere sturing op de ruimtelijke ordening ligt ook een relatie met financieringsvraagstukken, zie hieronder. Omdat overheden zelf kampen met krimpende budgetten, is inzet van private partijen noodzakelijk. Overheden bepalen scherper wat kan en mag.

Toenemende verstedelijking

De MRA groeit en blijft groeien. Om hier handen en voeten aan te geven is in 2007 het 'Ontwikkelingsbeeld voor Noordvleugel 2040' vastgesteld. Dit document zet

in op behoud en versterking van de huidige internationale concurrentiepositie, met als uitgangspunt dat de verdere ontwikkeling zich moet richten op het creëren van een hoogwaardig en duurzaam leef- en woonmilieu waar bedrijven, bewoners en bezoekers zich graag willen vestigen en willen verblijven.

Juist het in stand houden van de unieke landschappen is in dit licht van uitermate groot belang. Dit geldt des te sterker omdat sinds de vaststelling van het ontwikkelingsbeeld de groeicijfers telkens naar boven zijn bijgesteld. De meest recente optelsom van demografische groei, huishoudenverdunding en migratiesaldi toont aan dat de druk op de woningmarkt groter is dan ooit te voren. In de periode 2010 – 2040 zijn in de MRA, zonder de vervangingsbehoefte mee te tellen, nog 300.000 nieuwe woningen nodig. Deze zijn niet voorzien in het Ontwikkelingsbeeld 2040.

Hoewel er, naast de al geplande, waarschijnlijk geen uitbreidingslocaties bijkomen, neemt de 'rode' druk de komende decennia toe. Daar komt bij dat de groeiende bevolking behoefte heeft aan ruimte én aan voorzieningen. Het is aannemelijk dat in recreatieschappen en natuurgebieden steeds meer voorzieningen komen op het gebied van onder meer horeca, hotel en wellness. Deels om te voldoen aan de vraag van bezoekers, deels om extra inkomsten te verwerven voor ontwikkeling en beheer.

Tenslotte vinden er ook autonome ontwikkelingen plaats in het landelijk gebied, neem de wens van ondernemers tot uitbreiding. Ook hierdoor neemt de ruimtelijke druk op het landschap toe.

Krimpende budgetten

Recent is er fors bezuinigd op zowel ontwikkeling als beheer van natuur, recreatie en landschap. Niet alleen door het Rijk, maar ook door andere overheden. Eén van de opgaven is te zoeken naar nieuwe financieringsconstructies door het aantrekken van private partijen. Hierbij gaat het niet zozeer om het zoeken naar andere middelen, maar om het vinden van gemeenschappelijke belangen van privaat en publiek. Ook vereveningsvraagstukken spelen hierbij een rol – een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Kunst is om ook meer dan nu het geval is in financiële termen koppelingen te leggen tussen ontwikkelingen voor woningbouw, bedrijvigheid, infrastructuur en zowel ontwikkeling als beheer van het landschap. Het te kort aan middelen maakt het landschap kwetsbaar – dit geldt voor bestaande landenschappelijke kwaliteit (natuur, recreatie, water, cultuurhistorie, landbouw) als voor transformatieopgaven (N2000, Park 21).

Bestuurlijke denktank

Gezien het drieluik aan bedreigingen – een dichtslibbende geldkraan, een ingewikkelde bestuurlijke constellatie en toenemende verstedelijkingsdruk – dringt de vraag zich op of

Groei van de verstedelijking in de regio.

1970



1991



2011





het karakteristieke Metropolaan Landschap toekomstbestendig is. Om met passende antwoorden te komen, is tijdens een conferentie van de Metropoolregio Amsterdam in september 2011 besloten een bestuurlijke 'denktank' te formeren.

De denktank is tot de conclusie gekomen dat er de afgelopen jaren onder de noemer van het Metropolaan Landschap weliswaar het nodige in gang is gezet, maar zonder op MRA-niveau een aantal voor het landschap wezenlijke vragen te beantwoorden. Neem bijvoorbeeld de vraag hoe om te gaan met het spanningsveld tussen economische ontwikkelingen of de verstedelijkingsopgave

en het landschap. Plus wat dit betekent voor de samenwerking tussen partijen, met name op het gebied van de ontwikkeling van verstedelijking en mobiliteit. Om in deze ommissie te voorzien, heeft de denktank besloten om een nieuwe benaderingswijze voor het landschap te ontwikkelen, met als focus dat de doorgaande groei niet als bedreiging maar als kans gezien moet worden.

De nieuwe benaderingswijze is bedoeld als handvat voor overheden om – over de grenzen van gemeenten heen – samen met andere partijen keuzes te maken, deze vast te leggen en uit te voeren. Daarbij gaat het in

de eerste plaats om het uitbouwen van de ontwikkelstrategieën, met als doel te komen tot een integrale gebiedsgerichte benadering, inclusief een nieuwe financieringsaanpak en een andere blik op 'het landschap' als hulpmiddel. Parallel hieraan start de discussie over bestuurlijke vernieuwing om te komen tot een verdeling van taken en verantwoordelijkheden die aansluiten bij de eisen van deze tijd. Dit is niet alleen nodig in verband met de verzwaarde RO-verantwoordelijkheid, maar ook om de betrokkenheid van andere partijen te vergroten.

HOOFDSTUK 2

Toekomstbestendige strategie

Er is dringend behoefte aan een strategie die – nu en straks – recht doet aan de bijzondere waarde van het Metropoolitaan Landschap. Uitgangspunten hiervoor zijn een gelijke waardering van gebruiksfuncties, wederzijds profijtbenadering en een eerlijke verdeling van lusten en lasten. Daarnaast is samenwerking tussen publieke en private partijen essentieel.

Juist de balans die er bestaat tussen economie en natuur maakt het landschap van de MRA zo bijzonder en waardevol. Om een goede invulling te geven aan het bewaken en versterken van dit evenwicht hoort bij elk ontwikkelprogramma voor wonen, werken en bereikbaarheid een flankerende landschappelijke agenda. Een ruimtevraag wordt dus niet sectoraal opgepakt, maar vanuit een overkoepelende ruimtelijk-economische visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied voor alle gebruiksfuncties, met inbegrip van een afweging van baten en lasten. Dit is bevorderend voor de beoogde ontwikkelingen en kan er tevens voor zorgen dat de kwaliteit van het geheel erop vooruit gaat. Kortom: vanuit één ruimtelijke visie komen tot één businessmodel voor alle gebruiksfuncties, aan de hand van een strategie die voorkomt dat bij tegenvallende baten de groene functies als eerste het kind van de rekening zijn.

Niettemin zullen ook sectorale opgaven blijven bestaan. De belangrijkste is natuurlijk de realisatie van de Natura 2000 doelstellingen en andere natuuropgaven, zoals het Oostvaarderswold. Ander gegeven is dat de beschermde natuur in de MRA een robuust landschappelijk element vormt. Gezien de relatie tussen verstedelijking en welzijn is het

daarnaast belangrijk om verder te investeren in de toegankelijkheid en beleefbaarheid van het landelijk gebied. Ook moet worden voorzien in de behoefte aan recreatief-toeristische voorzieningen, terwijl eveneens aandacht nodig is voor behoud en versterking van de internationaal erkende cultuurhistorische waarden zoals de Stelling van Amsterdam. Ook bij het verwezenlijken van meer 'sectorale' landschappelijke doelen, is het van belang de relatie met andere sectoren te zoeken en te leggen, zowel inhoudelijk als financieel.

Geen 'nee-tenzij' benadering

In principe blijven beschermingsregimes overeind. Maar, bij voorstellen voor een ruimtelijke ontwikkeling geldt vanuit landschap bezien niet langer standaard een 'nee-tenzij' benadering. Zo kan de bouw van een woonmilieu in lagere dichtheden ook landschappelijke kwaliteiten toevoegen. Per situatie verschillen de effecten. Op basis van een gedegen analyse wordt inzicht verkregen in de voor- en nadelen van de mogelijkheden om invulling te geven aan de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, zowel kwalitatief als financieel. Vervolgens wordt een ontwikkelprogramma opgesteld. Hierin krijgen alle gebruiksfuncties een plek en wordt aangegeven welke keuzes leiden tot wederzijds profijt. Zo heeft de grootschalige ontwikkeling van

IJburg niet alleen een stuk natuur beleefbaar gemaakt, maar tevens voor middelen gezorgd om het ecosysteem te verbeteren. Met hetzelfde doel wordt nu gezocht naar mogelijkheden om de recreatief-toeristische potentie van Markermeer/IJmeer te versterken, náást verbeteren van de ecologische kwaliteit (N2000). Park21 in Haarlemmermeer combineert de ontwikkeling van (inter)nationale leisure, multifunctionele landbouw en groen en recreatie. Een ander voorbeeld is de combinatie Zaanse Schans en Kalverpolder, waardoor veel meer mensen kennis kunnen maken met het typische veenweidelandschap.

Compensatie

Natuurcompensatie is wettelijk vastgelegd. Ook voor ingrepen door het Rijk. In het verleden heeft het Rijk daarnaast verantwoordelijkheid genomen voor compensatie van en voor landschap en recreatie. Zo is € 83 miljoen beschikbaar sinds 2009 voor de Groene Uitweg als compensatie voor verbreding van de A6-A1/A9. In 1994 hebben een aantal ministers en Schiphol geld gestort in een compensatiefonds voor recreatiedoelen in de Haarlemmermeer. Het geld is bedoeld – als tegenprestatie voor de aanleg van de 5^e baan bij Schiphol – ter compensatie van het verliezen van recreatiewaarden in onder andere Spaarnwoude door geluidsoverlast. Het gaat inmiddels om een bedrag van € 26 miljoen.

Landschapscompensatie was voor het Rijk nooit structureel. Bij de realisatie van geplande en nieuwe grote ruimtelijke ontwikkelingen ziet de regio echter ook een verantwoordelijkheid van het Rijk voor landschappelijke kwaliteit. Mogelijkheden hiertoe biedt het in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte benoemde nationale belang 'Ruimte voor behoud en versterking van (inter-)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten'².

² SVIR, 2012, p. 55



Temeer daar met het recent aangelegde wandelpad de toegang tot de polder sterk is vergroot. Dit alles zonder negatieve effecten. Op geheel andere manier voorzien de woningen bij fort Vijfhuizen in zowel een fantastisch woonmilieu als in een verrijking van de beleving van het fortcomplex. Landschap- en beschermingsregimes – hoeven niet altijd een hindermacht te zijn!

Maar niet alles kan overal. Bij het maken van een afweging staat de vraag voorop of door een ontwikkeling geen unieke waarden verloren gaan. Helder krijgen of iets wel of niet past, is veelal pas mogelijk nadat een ontwikkelvoorstel voor een bepaald gebied is uitgewerkt. Onafhankelijk daarvan geldt voor enkele landschappelijke structuren een ondergrens ten aanzien van de inpasbaarheid van ontwikkelingen.

Eerlijke verdeling lusten en lasten

Om te zorgen voor een eerlijke verdeling van de lusten en de lasten wordt gewerkt met één financieringsstrategie voor ontwikkeling en beheer van alle functies. Dit voorkomt dat bij tegenvallende opbrengsten of budgetoverschrijdingen landschapsverbeteringen (water, natuur, recreatie) het eerst worden geschrapt. Om hieraan handen en voeten te geven, wordt in navolging van het natuurcompensatiestelsel, toegewerkt naar onder meer een volwassen landschapscompensatiestelsel voor ontwikkeling en beheer. Een eerste aanzet hiertoe is het voorstel voor de Open ruimte Heffing (ORH) dat in 2010 naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Het Rijk werkt hier echter niet meer aan. De provincie Noord-Holland heeft de verdere uitwerking ter hand genomen. Perspectief biedt ook de door de gemeente Haarlemmermeer ontwikkelde compensatieregeling, waarbij voor elke stedelijke ontwikkeling een afdracht plaatsvindt voor onder andere het landschap.

Er zijn nog andere 'verdelingsvraagstukken'. Een logisch gevolg van striktere keuzes betekent wellicht dat gemeenten geen inkomsten meer kunnen verwerven uit ontwikkelingen in het landschap, terwijl het beheer wel geld kost. In andere gevallen kunnen commerciële activiteiten in recreatiegebieden een gemeente veel meer inkomsten opleveren dan zij uitgeven aan het beheer van gebieden. Gemeenten en provincie(s) zullen dan ook

op zoek moeten naar manieren om lusten en lasten rond ontwikkeling en beheer van het landelijk gebied beter te verdelen.

Samenwerking publiek en privaat

Samenwerking tussen overheden en andere partijen rond het thema landschap is niet iets van de laatste jaren. Dit gebeurde decennia geleden al in de landinrichtingscommissies rond specifieke gemeentegrens overschrijdende opgaven. In Noord-Holland hebben de gebiedscommissies voor het ILG afstemming en samenwerking rond de uitvoering van met name natuur, recreatie en water verder uitgebouwd. Gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties zitten aan tafel. Ook binnen de recreatieschappen werken gemeenten en provincie samen, vooral aan beheervraagstukken.

Waar het veelal nog aan ontbreekt in de metropoolregio, is samenwerking tussen overheden en andere partijen vanuit een integrale, (deel-)gebied overstijgende visie over hoe stad en land, stedelijke ontwikkelingen en landschap zich tot elkaar verhouden. Samenwerking tussen overheden over vraagstukken in de ruimtelijke ordening, gevolgd door samenwerking met maatschappelijke partijen en private partijen over de vraag: en wat betekent dat voor wat er kan en mag? Deze discussienota beschrijft hoe je daar gezamenlijk toe komt.

Tot voor kort was de overheid vaak de enige partij die verantwoordelijk was voor de regie over een gebied. Steeds vaker worden echter private partijen en particulieren mogelijkheden geboden in meer of mindere mate commerciële activiteiten te ontplooiën. Niet in de laatste plaats om middelen te genereren voor ontwikkeling en beheer van het landschap. Deze tendens wordt gestimuleerd door zowel beheerorganisaties als overheden. Om ontwikkelingen door private partijen goed te kunnen sturen is een visie voor het betreffende gebied nodig. Per (deel)project vindt als uitwerking op de visie afstemming plaats van doelen, rollen en verantwoordelijkheden. Daarbij spelen meerdere vragen een rol, bijvoorbeeld de mate waarin een project bijdraagt aan het functioneren van het (deel)gebied, wie de integrale aansturing doet en bewaakt en wie verantwoordelijk is voor de uitvoering. Uitkomst van deze exercitie is een integrale uitvoeringsstrategie, die gezamenlijk wordt uitgerold. Geleerd kan worden van de aanpak van Park21 (zie kader Park21).

In het verlengde hiervan wordt gezocht naar het aanboren van andere geldstromen, denk aan crowdfunding of de Postcode-loterij, waardoor eveneens andere partijen een stem kunnen krijgen in het aanwenden van middelen. Een andere mogelijkheid waar naar wordt gezocht is het aanboren van grootkapitaal van bijvoorbeeld pensioenverzekeraars. Voor de duidelijkheid: initiatieven die consequenties hebben voor de fysieke ruimte, worden altijd getoetst aan het ruimtelijke orderingsbeleid.

Park21 Haarlemmermeer

Een metropolitaan park van ca. 1000 hectare, is een ontwikkeling waar maximaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die combinaties van functies, samenwerking tussen publieke en private partijen en de inzet van daarbij behorende geldstromen bieden. Uitgangspunt voor de ontwikkeling van het park is het Masterplan Park21. Het plan biedt een visie op het eindbeeld én is het kader van de planontwikkeling van de komende jaren. Het is vooral een instrument om derden – publiek en private partijen – te betrekken, initiatiefnemers te prikkelen en te begeleiden en middelen voor de uitvoering te genereren (zie ook kader Uitnodigingsplanologie op blz. 14).

Bij de ontwikkeling van Park21 kunnen twee trajecten onderscheiden worden. Ten eerste de realisatie van een publieke, openbaar toegankelijke, groene ruggengraat, inclusief recreatieplas, als verbindende groenstructuur voor het toekomstige Park21. Overheden zetten zich gezamenlijk in om deze te realiseren. De gemeente is initiatiefnemer en zoekt daarbij publieke partners. Voor onderdelen zijn PPS-constructies (publiek-private samenwerking) goed mogelijk. Ten tweede het ontwikkelen van private functies gekoppeld aan de groene ruggengraat (agrarische verbreding en transformatie) en de leisurelaag (recreatieve commerciële functies). De markt is initiatiefnemer, de overheid stimuleert, begeleidt en regisseert deze initiatieven en doet de gronduitgifte.



HOOFDSTUK 3

Ontwikkelstrategieën als leidraad

Het opstellen van een gebiedsgerichte ontwikkelstrategie biedt concrete mogelijkheden om meer sturing te geven aan ontwikkelingen in het landelijk gebied. Deze aanpak bevordert zowel de inhoudelijke samenhang als de samenwerking tussen publiek en privaat. Wat betekent dit concreet?

Een ontwikkelstrategie is een uitwerking van een gezamenlijk proces, waarmee de toekomst van het landschap voor een bepaald gebied gezamenlijk bepaald wordt. De meerwaarde van dit instrument kwam al bij de eerste exercitie in de Amstelscheg duidelijk naar voren (zie hoofdstuk 4).

Binnen ontwikkelstrategieën zijn de volgende stappen te onderscheiden:

1. Afsluiten van een intentieverklaring tussen betrokken overheden;
2. Maken van een Ontwikkelperspectief/Gebiedsvisie over zowel ontwikkeling als beheer;
3. Ontwikkelen van een Uitvoerings- en financieringsstrategie met maatschappelijke organisaties en private partijen;
4. Sluiten van een Gebiedsakkoord, gevolgd door het vastleggen van de afspraken in structuurvisies en bestemmingsplannen;
5. Opstellen van een Uitvoeringsprogramma;
6. Effectuering en borging van de afspraken.

Werking ontwikkelstrategie

Afhankelijk van wensen van overheden en van de diverse opgaven wordt de benadering gebiedsgericht gehanteerd. Wel is het van belang de verschillende stappen te doorlopen. Voorop staat dat overheden bij het geven van invulling aan de ruimtelijke kwaliteit gezamenlijk van plan zijn toekomstige ontwikkelingen te geleiden en het hoofd te bieden aan bestaande landschappelijke vraagstukken. Dit vanuit het uitgangspunt dat landschap het startpunt is van ontwikkelingen in plaats van het sluitstuk.

Te volgen stappen

Het opstellen van een ontwikkelstrategie is maatwerk. De exacte invulling verschilt per gebied en hangt samen met zowel het specifieke landschappelijke raamwerk, de opgaven die in het betreffende gebied spelen en de bestuurlijke organisatie. De verschillende stappen kunnen als volgt worden doorlopen:

1. Intentieverklaring

De intentieverklaring betreft het uitspreken van de politieke wil om, over lokale grenzen heen, samen de verantwoordelijkheid te nemen voor de toekomst van het landschap. Het initiatief om te komen tot een ontwikkelstrategie ligt bij overheden; dit heeft te maken met hun verantwoordelijkheid voor het ruimtelijk beleid. Het is aan hen om te bepalen wanneer andere partijen actief deelnemen. In de Amstelscheg heeft het Hoogheemraadschap bijvoorbeeld vanaf de eerste dag deelgenomen aan het proces. Dat neemt niet weg dat in de voorbereiding van de intentieverklaring er kennis moet zijn bij overheden van belangen wensen van andere partijen en maatschappelijke ontwikkelingen. Anders kunnen ze ook niet kiezen. Een krachtenveldanalyse helpt daarbij.

Een intentieverklaring wordt door alle publieke partijen onderschreven, op het niveau van GS/B&W. De verklaring bevat:

- A. Beschrijving van de urgentie: wat speelt er, welke ontwikkelingen zijn er waar geen goed antwoord op is en welke ontwikkelingen zijn er in de toekomst te verwachten? Hierbij wordt ook gekeken naar de 'behoeften' van de MRA. Welke 'rol' speelt het gebied in de MRA. En wat voegt het gebied aan de MRA toe? Het voorbeeld van de binnenduinrand (zie kader) laat zien hoe in de praktijk met dergelijke vragen kan worden omgegaan.
- B. Een analyse van het gebied, waarbij een zeeftechniek een hulpmiddel vormt. Deze staat beschreven in bijlage 2. Alles begint bij begrip van het type landschap en het landschappelijke raamwerk. Dit zijn ordenende principes bij ontwikkelingen en de basiselementen voor ruimtelijke kwaliteit.
- C. Confrontatie tussen situatie, beleid en planning: benoemen specifieke opgaven korte en middellange termijn.
- D. Beschrijving opdracht ten aanzien van de opgaven die zich aandienen.
- E. De rollen en verantwoordelijkheden van de afzonderlijke partijen in het proces.

Binnenduinrand

Parallel aan het opstellen van het Ontwikkelperspectief voor de Binnenduinrand is in 2012 voor de regio Zuid-Kennemerland een Intergemeentelijke Structuurscan (IGS) vastgesteld. De scan verkent de trends, ontwikkelingen en opgaven die voor de domeinen landschap, natuur en water, wonen, economie, recreatie en toerisme en bereikbaarheid op het gebied af komen. Ook zijn de sterke punten van de regio benoemd. Deze vormen een belangrijke basis voor het bepalen van de positie Zuid-Kennemerland binnen de MRA.

Uit de IGS komt de volgende kenschets van het gebied naar voren: een voortreffelijk woonmilieu, een prachtige natuurlijke omgeving, een toeristische en recreatieve trekpleister en een interessante economie. De kwaliteit van het landschap van de Binnenduinrand levert hier een zeer belangrijke directe bijdrage aan, zowel in regionaal als MRA-verband. Door de integrale regionale benadering wordt duidelijk dat het landschap geen sectoraal issue is, maar dat de kwaliteit van het landschap een voorwaardenscheppende factor is voor de overige beleidsvelden.

2. Ontwikkelperspectief:

Het ontwikkelperspectief (in de Bufferzone Haarlem-Amsterdam wordt deze gebiedsvisie genoemd) bevat de ambitie en keuzes voor de korte en lange termijn en is in wezen een regionale inbreng voor de toekomstige ontwikkeling van een gebied bij de volgende wijziging van bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan blijft het enige juridisch bindend instrument. Bij de start van het proces is het vigerend beschermingsbeleid leidend. Het is aan de deelnemers om te bepalen op welk detailniveau de afspraken worden gemaakt en op welke onderdelen later in het proces wijzigingen in bestemmingsplannen of structuurvisie(s) aangebracht moeten worden.

Een ontwikkelperspectief wordt opgesteld door publieke partijen, in samenspraak met maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. De besluitvorming gebeurt, na het doorlopen van een inspraakprocedure, door de gemeenteraden en door GS en – enkel als er wijzigingen in de provinciale structuurvisie uit voortvloeien – door PS.

De volgende stappen zijn te onderscheiden:

- A. Bepaling van het ‘laadvermogen’ met behulp van de drie landschapstypologieën: wat kan het betreffende landschap nog dragen aan intensivering van het gebruik en welke andere ruimtevragende ontwikkelingen zijn mogelijk zonder de wezenlijke kernkwaliteiten van het landschap aan te tasten? Waar kan sprake zijn van ‘wederzijds profijt’ tussen landschap en ontwikkeling? Een vooraf: waar kan dat niet? Een beeldkwaliteitsplan kan behulpzaam zijn bij het maken van de afspraken.
- B. Confrontatie van het laadvermogen aan specifieke opgaven voor de korte en middellange termijn (zie 1C).
- C. Benoemen van de ontwikkelruimte voor de lange termijn voor de verschillende deelgebieden. Daarbij wordt gelijktijdig, op basis van de mate van ontwikkelruimte, de algemene opdracht voor het beheer beschreven.
- D. Checken van bestaand sectoraal beleid van provincie en gemeenten (leidraad cultuur en cultuurhistorie, landschapsplannen, recreatievisies, landbouwbeleid etc.). Daarbij staat de vraag centraal of het huidige beleid, zoals vastgelegd in onze structuurvisies en bestemmingsplannen, bestand is tegen de ruimtelijke druk en zijn onze eerdere besluiten nog houdbaar? Waarom wel, waarom niet?

3. Uitvoeringsstrategie

De uitvoeringsstrategie borgt de visie in een aanpak die de gestelde doelen dient. Opstelling vindt plaats door de betrokken overheden, in overleg met andere betrokkenen zoals terreinbeherende organisaties en private partijen. Besluitvorming vindt plaats in B&W en GS. De uitvoeringsstrategie bepaalt de inzet van zowel RO-instrumenten als financiële instrumenten. Dáár waar ontwikkelingsmogelijkheden zijn en gekozen wordt voor uitnodigingsplanologie, is de strategie de basis om de kaders te formuleren.

Uitnodigingsplanologie

Uitnodigingsplanologie kan impasses in de ruimtelijke ordening doorbreken die door overheidsbezuinigingen, ingewikkelde regelgeving en economisch mindere tijden zijn ontstaan. In plaats van een traditioneel afwachtende en toetsende houding, neemt de overheid een uitnodigende en faciliterende houding aan en stimuleert initiatieven uit de maatschappij. De overheid schept de globale kaders voor een gebied, op basis waarvan publieke en private partijen worden uitgenodigd om met concrete plannen te komen. Deze houding respecteert, benut en vergroot de autonomie in een gebied en verkleint de afstand tussen overheid, marktpartijen en eindgebruiker (particulier/privaat). In de gemeente Houten wordt uitnodigingsplanologie al gebruikt. Van 2009 tot en met 2011 is samen met bewoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers, andere overheden, projectontwikkelaars en andere belanghebbenden een samenhangende toekomstvisie voor het Eiland van Schalkwijk opgesteld. Aan de voorkant zijn belangen, wensen, initiatieven en ideeën van initiatiefnemers en eindgebruikers bijeengebracht om tot een duurzame inrichting en ontwikkeling van het eiland te komen. Initiatiefnemers worden uitgenodigd om projecten te ondernemen die binnen het samenhangende panorama voor het gebied passen.

De uitvoeringsstrategie bestaat uit de volgende elementen:

- A. Nadere uitwerking van (al dan niet) ontwikkelmogelijkheden per deelgebied, indien gewenst op basis van een beeldkwaliteitsplan. Het product dat hieruit voortvloeit, is ook een nadere uitwerking van de beheeropdracht voor deelgebieden.
- B. Om in te spelen op kansen die zich voordoen, bevat het document concrete voorstellen voor (projecten voor) de korte en middellange termijn.
- C. Verdeling van rollen en verantwoordelijkheden in de realisatie per gebied tussen overheden en private partijen, verdeeld naar: initiatieffase, ontwerpfase en uitvoeringsfase.

- D. A en B leveren tevens de input voor de financieringsstrategie. De keuze voor een financieel instrumentarium wordt mede bepaald door de vraag hoe de verhouding publiek-privaat ligt. Fietspaden zijn nu eenmaal lastiger privaat te financieren dan landschapsontwikkeling direct gekoppeld aan een voorziening (horeca, toerisme). In de strategie wordt ook vastgelegd of en zo ja wat overheden zelf kunnen doen om geldstromen te genereren voor beheer en ontwikkeling. Denk aan heffingen. Een optie kan ook zijn institutionele beleggers te interesseren voor groene maatschappelijke doelen.
- E. Zo nodig volgt een nadere uitwerking van private ontwikkelmogelijkheden om kaderstelling in structuurvisies voor ondernemers mogelijk te maken. In het geval van grote, gemeenteeverschrijdende ontwikkelingen of stringente beschermingsbelangen, kan gekozen worden voor een of meerdere intergemeentelijke structuurvisies.

Andere instrumenten

Natuurlijk hebben overheden meer instrumenten tot hun beschikking dan geld en ruimtelijke ordening. Bijvoorbeeld de Ruimte voor Ruimte-regeling en de regeling Nieuwe Landgoederen van de provincie Noord-Holland. Grond(bezit) is – natuurlijk – een belangrijk element in een uitvoeringsstrategie. Grondbezit door overheden maakt sturing op ontwikkelingen eenvoudig(-er). In Laag-Holland is daarom een groundbank opgezet voor boeren die bijdragen aan behoud van het cultuurlandschap en die bijdrage willen uitbreiden. In Amstelland wordt naar mogelijkheden gezocht om dat ook te realiseren. In deze scheg is sprake van grondspeculatie door particulieren. Ondanks goede afspraken in de ontwikkelstrategie, vastgelegd in bestemmingsplannen, vragen gemeenten zich af of hun RO-beleid hiertegen voldoende weerstand biedt. Groundbanken zouden een oplossing kunnen zijn, maar daarvoor is wijziging van regelgeving nodig én geld. Grond verdient aandacht.

4. Gebiedsakkoord

Het gebiedsakkoord borgt de afspraken en de gekozen aanpak. Het proces van een ontwikkelstrategie is intensief en vraagt – naast politieke wil – veel inzet. Door het betrekken van andere partijen wordt gewerkt aan commitment over de te realiseren ruimtelijke kwaliteit van een gebied. Het gebiedsakkoord is een samenvatting van de door de raden vastgestelde toekomstvisie voor het gebied, de verantwoordelijkheden van de overheden

hierbij én de afspraken over aanpassingen in bestemmingsplannen. Het gebiedsakkoord is daarmee tevens het politiek-bestuurlijke testament voor nieuwe bestuurders.

5. Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma worden de opgaven in tijd uitgezet: welke opgaven worden als eerste omgebouwd tot uitvoerbare projecten en welke kunnen verder in de

aanvulling op de projectenlijst die eerder in het proces opgesteld is voor de korte en middellange termijn.

6. Effectuering en borging

Laatste stap van de ontwikkelstrategie betreft het uitvoeren van de afspraken met betrekking tot ontwikkeling en beheer van het gebied, met inbegrip van het vinden van geschikte financieringsconstructies, passend in de financieringsstrategie.

Overheden sturen ruimtelijke ontwikkelingen via ruimtelijke ordening. Voor het landschap doen ze dat over lokale grenzen heen.





De identiteiten van het landschap, het type landschap en het landschappelijk raamwerk vormen samen de ordenende principes bij ontwikkelingen.



Legenda

Landschapstypen en kenmerken

-  **Jong duinlandschap**
openheid zee en strand
natuurwaarden duinen
waterwinning en zeevering
-  **Strandwallen en -vlakten**
kleinschalig en besloten
reliëf
buitenplaatsen en landgoederen
bloembollenteelt
-  **Droogmakerij 17e eeuw**
openheid met veel cultuurhistorie
kleine droogmakerijen metv Beemster,
Scheemst, Polder en Wijde Wormer
-  **Droogmakerij 19e eeuw**
openheid
grotere kanalen, minder ontplanting
vooral Haarlemmermeer grootschalig
-  **Droogmakerij 20e eeuw**
openheid, grootschalig
jong cultuur landschap
rationeel agrarische inrichting
natuur aan de randen
-  **Veenweide landschap**
openheid, kleinschalig
cultuurhistorie
invloed van brakke kwel
lastig te beheren
natuurwaarden, weidevogels
-  **Veenrivieren landschap**
openheid alleen plassen
afwisseling bos, weide, moeras, plassen
oude buitenplaatsen
invloed van zoete kwel
natuurwaarden moerassen
-  **Stuwwallen landschap**
kleinschalig landschap
reliëf (stuwwallen,)
bossen en heidevelden
landgoederen
-  **Meren en plassen
en waterlopen**

HOOFDSTUK 4

Kijken met een andere bril

Adequaat anticiperen op hedendaagse uitdagingen in het Metropolaan Landschap vormt een belangrijke uitdaging bij het opstellen van een ontwikkelstrategie. Een nieuwe benaderingswijze biedt hiertoe een overkoepelend inhoudelijk kader. Centraal staan drie landschapstypologieën: de kerngebieden, de stadsranden en de landschappelijke HUB's.

Wat maakt het landschap metropolitaan? De kracht van het Metropolaan Landschap zit met name in de nabijheid, diversiteit en afwisseling van de verschillende landschappen in een intensief gebruikte stedelijke omgeving. Op een relatief klein oppervlak bezit de MRA een extreem gevarieerd landschap, variërend van eeuwenoud tot jong. Het feit dat uitgestrekt poldergebied elders in Europa nauwelijks aanwezig is draagt bij aan de uniciteit. Evenals het landschap zelf is het gebruik divers. In sommige gebieden staat agrarische productie voorop, terwijl andere meer een natuur- en recreatiefunctie hebben zoals natuurgebieden, bossen, stranden en meren.

In het metropoolgebied is sprake van een positieve wisselwerking tussen stad en land: de stad creëert de welvaart, het land het welzijn. Tegelijkertijd is het evenwicht zeer wankel en geldt dat ook hier stedelijke functies van nature sterker zijn. Hierdoor kan door gebrek aan aandacht of middelen de balans voor het landschap al gauw de verkeerde kant op kan slaan, met als gevolg versnippering of verrommeling.

Verslechtering van de landschappelijke kwaliteit doet afbreuk aan het goede vestigingsklimaat. Juist het mozaïek van landschap en stad maakt de MRA immers onderscheidend van concurrerende Europese metropolen. Dit betekent dat de grote dynamiek die uitgaat van omvangrijke gebiedsontwikkelingen en -programma's nauw luistert ten aanzien van de consequenties hiervan voor het Metropolaan Landschap. Hiervan gaat immers de grootste invloed uit op de ruimtelijke kwaliteit van de MRA. Tegelijkertijd dient ervoor te worden gewaakt dat via de sluiproute van een keur aan kleinschalige ontwikkelingen verrommeling afbreuk doet aan de landschappelijke kwaliteit.

Invulling geven aan ruimtelijk-economische visie

Binnen de MRA is sprake van veel dynamiek ten aanzien van het Metropolaan Landschap. Om te komen tot een evenwichtige ontwikkeling, dienen zowel grootschalige als de keur aan kleinschalige ontwikkelingen de volle aandacht te krijgen wat betreft de consequenties voor de landschappelijke kwaliteit over gemeentegrenzen heen. Dát is de voorwaarde voor het verder uitbouwen van de positieve wisselwerking.

Met het opstellen van ontwikkelstrategieën is een manier gevonden om tijdig en gericht op zowel grootschalige als kleinschalige ontwikkelingen te anticiperen. In tegenstelling tot de afzonderlijke projecten, wordt binnen deze ontwikkelstrategieën invulling gegeven aan de inhoudelijke samenhang tussen de verschillende gebruiksfuncties (wonen, werken, infra, natuur, recreatie, water). Hierdoor ontstaat een groter gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de toekomst van het landschap. In de MRA is onder meer voor de Amstelscheg een ontwikkelstrategie opgesteld (zie kader).

Vanuit eenzelfde benadering zijn in de provincie Flevoland eveneens strategieën ontwikkeld om vanuit het landschap te anticiperen op ruimtelijke plannen. Almere maakt bijvoorbeeld gebruik van delen van dit proces, ook omdat het om één gemeente gaat. Dit biedt meerwaarde, ook omdat de situatie voor het 'oude' land anders werkt dan voor relatief nieuw land. Inmiddels worden eveneens ontwikkelstrategieën opgesteld voor de Bufferzone Haarlem-Amsterdam en voor de Binnenduintrand.

In het vorige hoofdstuk is het instrument ontwikkelstrategieën beschreven. Dit is een *proces*. In dit hoofdstuk wordt een andere *inhoudelijke* aanpak voorgesteld. Een aanpak die gemeenten en andere betrokken partijen kan helpen om ontwikkelkansen te bepalen en te accommoderen.



Ontwikkelstrategie Amstelscheg

In een aantal gebieden is ervaring opgedaan met de nieuwe benaderingswijze. De eerste ontwikkelstrategie die is gemaakt heeft betrekking op de Amstelscheg; deze is in 2009 gestart en inmiddels is de meerwaarde van de gekozen aanpak goed zichtbaar. Ingezet wordt op behoud en ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit, het uitvoeren van concrete projecten en het optimaliseren van het beheer. Hiertoe is een set van spelregels vastgesteld voor de ruimtelijke ontwikkeling, met aandacht voor natuur en landschap, nieuwe kansen voor recreatie en respect voor de mensen die er wonen en werken. Gezamenlijk doel is dat het poldergebied aan weerszijden van de Amstel zich ontwikkelt tot een landschappelijke parel, omringd door woonwijken, snelwegen en kantoorlocaties. De ontwikkelopgave voor de Amstelscheg is dus vooral gericht op behoud van landschap in een dynamische omgeving. In dit gebied liggen immers geen omvangrijke gebiedsprogramma's.

Voor het realiseren van de plannen is voor de eerstkomende jaren een uitvoeringsbudget beschikbaar van € 4,5 miljoen. De middelen zijn bestemd voor onder meer fiets- en wandelpaden en een weidevogelvriendelijk gebied in de Bovenkerkerpolder. Maar ook voor een uniek waterzuiveringssysteem in de Middelpolder, waardoor minder gebiedsvreemd water in de woonwijken van Amstelveen hoeft te worden ingelaten. Verder is door een Coöperatie van beheerders een Gebiedsfonds opgericht, dat het gemakkelijker maakt om private middelen aan te trekken voor doelen in het landschap, de natuur en de recreatie. Het fonds wordt onder meer gevoed met bijdragen uit zogenaamde Streekrekeningen.

Landschapstypen als overkoepelend kader

Kern van de aanpak zijn drie landschapstypologieën gebaseerd op het gebruik: de relatief grote kerngebieden, de stadsranden en de zogeheten landschappelijke HUB's: plekken met combinaties van functies die elkaar kunnen versterken en waar toevoeging mogelijk is. De drie gebruikstypen geven een 'mate van verwevenheid van stad en land' weer, namelijk van rustig naar druk. De indeling is gehanteerd om met dezelfde bril te kijken naar ontwikkelingen en deze op de juiste manier accommoderen. Uitgangspunt is het integreren van gebruik en bescherming en het zien van stad en land als één ruimtelijk systeem.

Het gebruik van de drie typen dient als overkoepelend kader om sturing te geven aan ontwikkelingen in het landelijk gebied: zij vormen een hulpmiddel bij het opstellen van een ontwikkelperspectief en uitvoeringsstrategie. Het hanteren hiervan maakt in een vroeg stadium duidelijk wat wel en niet inpasbaar is zonder het kenmerkende karakter van het betreffende landschap geweld aan te doen. Ook wordt helder wat de meerwaarde van bepaalde ontwikkelingen kan zijn voor een bepaald gebied. Tenslotte vormen de gebruikstypen een hulpmiddel om binnen gebieden een investerings- en ontwikkelkoers uit te zetten.

Gebruikstypen nader bekeken

Kerngebieden

De relatief grote kerngebieden vormen de ruggengraat van de landschappelijke structuur in de MRA. Naast grootschalige natuurgebieden gaat het daarbij om relatief stille, open gebieden met een agrarische of recreatieve gebruiksfunctie. Hier is het contrast met de stad groot, er is weinig functiemenging en men kan vooral fietsend, wandelend en varend genieten van rust, ruimte, natuur en geschiedenis. Agrarische productie staat in sommige gebieden voorop, terwijl andere meer een natuur- en recreatiefunctie hebben. Denk aan de polders, de duinen en de waterplassen. Verder is er niet of nauwelijks grootschalig vertier. Wel zijn de gebieden vaak beleefbaar door wandel-, fiets- en vaarwegen. Aanwezige bebouwing bestaat veelal uit kleine kernen, linten,



solitaire boerderijen of andere kleinschalige bedrijvigheid. Hier en daar is een geïsoleerde horecavoorziening of overnachtingsmogelijkheid te vinden.

Kansen voor ontwikkelingen liggen vooral op het vlak van verbetering van de kwaliteit door beheer en het maken van verbindingen door de aanleg van wandel- en fietspaden. Veelal betreft het kleinschalige aanpassingen, al dan niet gekoppeld aan bestaande bedrijvigheid, met oog voor het behoud van landschappelijke structuren. Wat wel en niet kan wordt voor een groot deel bepaald door bestaand beleid, waaronder Natura 2000, stiltegebieden, weidevogelbeleid en EHS. Verder geldt dat de inzet op behoud van openheid beperking oplegt aan zowel de groei van kleine kernen en linten als aan nieuwe solitaire ontwikkelingen. Daarbij geldt dat alle ontwikkelingen binnen de landschappelijke kaders moeten plaatsvinden en versnippering moet worden voorkomen. Ook de toekomst van de landbouw in de metropool is van invloed op de mogelijkheden en kwaliteit van het open gebied.

Stadsranden

De stads – c.q. dorpsranden dragen zorg voor een overgang tussen stad en land, variërend van contrastrijke overgangen tot bredere stadsrandzones, al dan niet ingevuld met geïsoleerde eenheden als sportaccommodaties en volkstuinen. Hier is de meeste kans op verrommeling, ook omdat veel stedelijk gebied met de ‘achterkant’ aan het landschap grenst. Op hun beurt zijn recreatieve functies vaak niet ontworpen op de landschappelijke ondergrond, met als gevolg dat historische lijnen worden onderbroken. Dit gaat ten koste aan de herkenbaarheid en identiteit. Bovendien zijn juist de stadsranden een geliefde uitbreidingslocatie, waardoor landschappelijke eenheden verbrekken.

Daar staat tegenover dat stadsranden uitnodigen om te bezoeken en door de stedeling vaak intensief worden bezocht. Aanwezige bebouwing is om die reden regelmatig ondersteunend aan recreatieve functies. Er liggen bovendien aantrekkelijke mogelijkheden om de kwaliteit van de stadsranden te verbeteren. Zo kan zowel de toegang als het

aanzicht van veel routes naar ‘buiten’ zorgen voor een geheel andere uitstraling, die het aantrekkelijk maakt op het groen in te trekken. Kansen liggen ook in het selectief en strikt omgaan met stedelijke ontwikkelingen en in het optimaliseren van de verbindingen tussen stad en landschap, denk aan het accommoderen van overstappunten van auto naar fiets. Verder geldt dat randen van de stad vaak niet als zodanig zijn ontworpen: de stad is gewoon ergens gestopt met bouwen. Met het netjes ‘afhechten’ van de overgangen van stad naar land valt dan ook nog veel kwaliteitswinst te halen.

Landschappelijke HUB's

Landschappelijke HUB's zijn een nieuw begrip. De MRA kent een aantal punten waarop routeknoppen, regionale bestemmingen, vervoersmodaliteiten, stedelijke centrummilieus en bevolkingsconcentraties op korte afstand samen komen. Het zijn de natuurlijke toegangspoorten tot het landschap. Iedere ‘poort’ biedt gemakkelijk toegang om vanuit de stad naar het landschap te gaan. Bijvoorbeeld door de nabijheid van stations, snelwegafslagen of havens, maar ook door de aanwezigheid van knooppunten van fiets-, wandel- en vaarroutes. Deze plekken bezitten een combinatie van voorzieningen en een grote mate van functiemenging op het gebied van recreatie, cultuur (-historie), natuur, landschap. Zij zijn – of kunnen uitgroeien tot – een bestemming op zich en vormen een natuurlijke uitvalsbasis voor het open landschap. De betekenis ontstaat het lokale. Potentiële locaties voor dergelijke toegangspoorten liggen op stedelijke plekken waar het landschap diep doordringt of landelijke plekken in de directe nabijheid van een centrum.

De essentie van toegangspoorten is 1+1=3. Daarom zijn de ontwikkelkansen hier groot. Dit wordt veroorzaakt omdat er voorzieningen en kwaliteiten liggen die niet ten volle worden benut. Een eerste kans ligt in het optimaal benutten van deze plekken door samenhang, nabijheid, aansluiting op elkaar. Functies kunnen elkaar versterken en één geheel vormen door verbindingen tussen verschillende schakels te optimaliseren. Bijvoorbeeld tussen een stedelijk centrum en een jachthaven of tussen een waterknoop en horecavoorzieningen. Het verbeteren van overstapmogelijkheden

Het gebruik van de drie landschapstypen maakt het mogelijk om via een eenduidige aanpak voor het hele MRA-gebied ontwikkelstrategieën op te stellen.

biedt hiertoe eveneens mogelijkheden. Hetzelfde geldt voor het aansluiten op de OV-knooppuntenontwikkeling, onder meer door aan te geven wat vanuit het landschap hieraan kan worden bijgedragen. Verder moet worden bedacht dat geen HUB hetzelfde is: het gaat om meerdere typen toegangspoorten, met een diversiteit aan functies. De kunst is om functies, waarden en inrichting zo te componeren en te ordenen dat ze beter worden benut.

Er is sprake van een zekere hiërarchie in intensiteit en omvang tussen de toegangspoorten. Tegelijkertijd biedt juist een netwerk van deze gemakkelijk te bereiken locaties met verschillende kenmerken profileringskansen. De ene HUB kan zich bijvoorbeeld ontwikkelen tot evenementenplek, terwijl de andere gewild is om de nabijheid van strand en duin of plek waar stadslandbouw zich heeft ontwikkeld. Door iedere HUB in samenhang met alle aanwezige kenmerken te bekijken, zullen kansen ontdekt worden voor verbetering. Het HUB-concept sluit ook naadloos aan bij het verdichtingsbeleid van gemeenten. Vanuit het landschap kan daaraan toegevoegd worden dat het faciliteren

van de ontwikkeling van toegangspoorten bijdraagt aan het weren van ontwikkelingen in landschappelijke kerngebieden: dáár weren, maar toestaan in HUB's.

Verkeerd opgenomen functies verzwakken de poortfunctie of kunnen dodelijk zijn voor de ontwikkelpotentie. Overontwikkeling kan het overgangskarakter van stedelijk naar landelijk binnen de HUB's wegdrukken. Alleen functies met een toegevoegde waarde kunnen hier een plek krijgen. Iedere toegangspoort is een ontwerp-opgave, waarbij zorgvuldige en integrale voorbereiding gewenst is. Tegelijk moet het ontwerp veel flexibiliteit bieden om geen kansen in tijd en ruimte te missen. Investeringszaken zullen doorgaans economisch van aard zijn, waarbij ook de groene uitgaven moeten worden terugverdiend.

Vaak liggen de HUB-locaties op bestuurlijke grenzen, samenwerking is dan vereist. De ontwikkeling ervan is soms complex, vereist bestuurlijke moed, wijsheid en uithoudingsvermogen. Daar staat tegenover dat het ontwikkelen van landschappelijke HUB's de sectorale indeling van de overheid

doorbreekt: de toegangspoorten kunnen gebieden activeren, positieve effecten hebben op de aangrenzende woonmilieu's, werkgelegenheid opleveren en voorzieningen in stand houden of mogelijk maken die zonder de 'poortfunctie' een te geringe schaalomvang hebben.

Metropolitane meerwaarde gebruikstypen voor het landschap

Het gebruik van de drie typen maakt het mogelijk om via een eenduidige aanpak voor het hele MRA-gebied ontwikkelstrategieën op te stellen. Door op dezelfde manier naar het gebruik van het landschap te kijken, ontstaat inhoudelijk samenhang tussen gebieden. Dit betekent dat op basis van vergelijkbare informatie op MRA-niveau een inhoudelijke 'toets' kan worden gedaan. Omgekeerd kan met de gebruikstypen op MRA-niveau gekeken worden waar 'opgaven' gerealiseerd kunnen worden, waarvoor binnen de metropoolregio maar een beperkt aantal te accommoderen zijn en waaraan nog behoefte is. Denk aan hotels, bungalowparken en festivalterreinen.

De meerwaarde van de drie landschapstypologieën laat zich als volgt samenvatten:

- Een hulpmiddel bij het benoemen van de opgaven en ontwikkelingen. Toepassing heeft dus nut voor gebieden waar ontwikkelingen gaande zijn, of waar ontwikkelingen mogelijk/gewenst zijn. Het gebruik ervan doorbreekt een afwachtende en wellicht defensieve houding ten aanzien van ontwikkelingen. Omdat wordt uitgegaan van ordenende principes, met als referentiekader het landschappelijk raamwerk, bieden de typologieën handvatten om verwachte of gewenste ontwikkelingen te geleiden en op een goede manier in te passen. Bovendien wordt in vroeg stadium richting gegeven aan investeringen zodat de kans op meerwaarde groter wordt; De aangereikte typologie helpt *gemeenten* bij de beslissingen die ze moeten nemen bij initiatieven;
- Het hanteren hiervan helpt de MRA om de diversiteit van de regio verder te vergroten en daarmee het Metropolitane Landschap in zijn totaliteit én aantrekkelijker én beter geschikt te maken voor toenemend gebruik.



De kaart toont kerngebieden, stadsranden en landschappelijke HUB's op basis van een analyse van huidige gebruik en aanwezige voorzieningen en van provinciale en gemeentelijke structuurvisies (plannen). Park21, het door de gemeente Haarlemmermeer geplande metropolitaan park van 1000 ha in het kerngebied tussen Hoofddorp en Nieuw Vennep, is de enige vastgelegde grote transformatieopgave met de potentie van een HUB.



Amstelscheg; zo werken de drie gebruikstypen in een gebied

Om de begrenzing tussen de drie gebruikstypen helder te maken hier een inzoom op de Amstelscheg. De grenzen worden gevormd door dijken, bomenlanen en wegen.

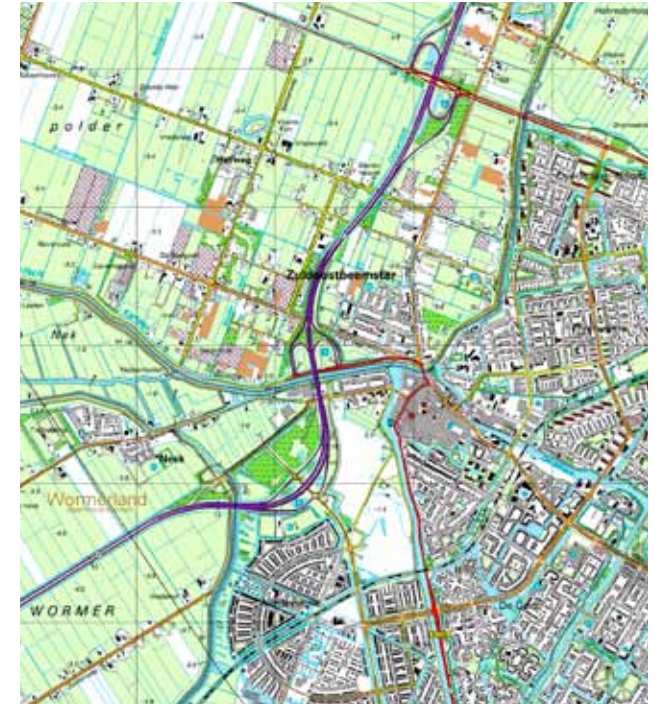


Hierdoor is een heldere indeling ontstaan naar intensief gebruikte stukken landschap die tegen de stad aangeleggen zijn waar veel mogelijkheden zijn voor overstappen, stedelijke woonmilieus en voorzieningen aanwezig zijn, dit noemen we de HUB's, naar iets minder intensief gebruikte stukken standsrand waar wel stedelijk recreatievoorzieningen gelegen zijn zoals sportvelden en recreatiepaden, in oranje. En de landschappelijke kerngebieden waar de natuur en de landbouw de boventoon voeren.



Purmerend: de potentie van een HUB

In de HUB Purmerend komen vele kwaliteiten bij elkaar, die hierna inzichtelijk gemaakt worden. Juist de vele kwaliteiten dichtbij elkaar zorgen ervoor dat minimale ingrepen tot grote verbetering van de HUB leiden. 1+1=3 principe.



De HUB ligt op de overgang tussen stad en landschap. In Purmerend ligt het stadscentrum tegen de Beemster aan. Dit is visueel te zien aan de ringdijk op de foto. Dit is nu verworpen tot een grote asfaltvlakte en heeft veel aan kwaliteit verloren op deze unieke plek.



Purmerend ligt uniek te midden van verschillende landschappen, polders als de Beemster en de Wormer. Tussen deze polders ligt het veenweidelandschap. Te midden van de HUB kunnen de verschillende landschappen beleefd worden.



Purmerend heeft plekken die in het collectief geheugen zitten.



Purmerend is een plek waar een mix aan voorzieningen aanwezig is in het centrum.



Purmerend is uitstekend bereikbaar zowel per trein als per auto via de snelweg. Hier kan overstapt worden op de fiets of kan wandelend het landschap bereikt worden.



In het vaarnetwerk ligt Purmerend uitstekend ontsloten en rondom het centrum zijn jachthavens aanwezig.

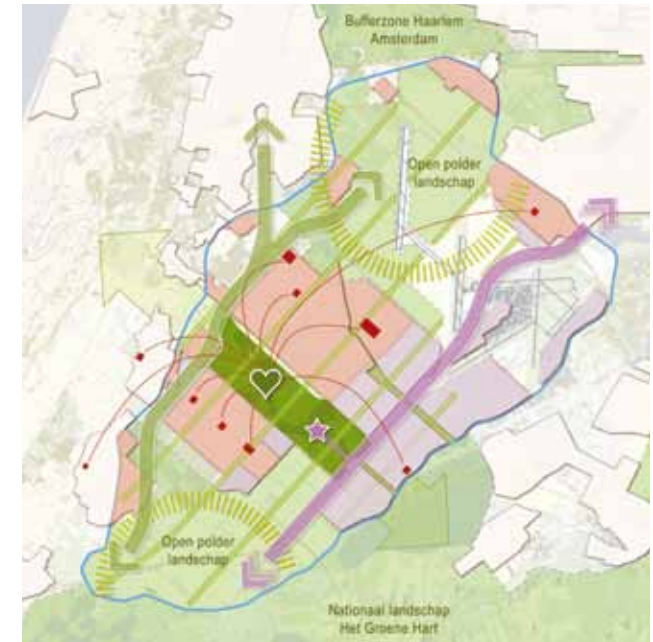


Echter de aansluiting op het centrum is nu niet uitnodigend.



Park21: een HUB in wording

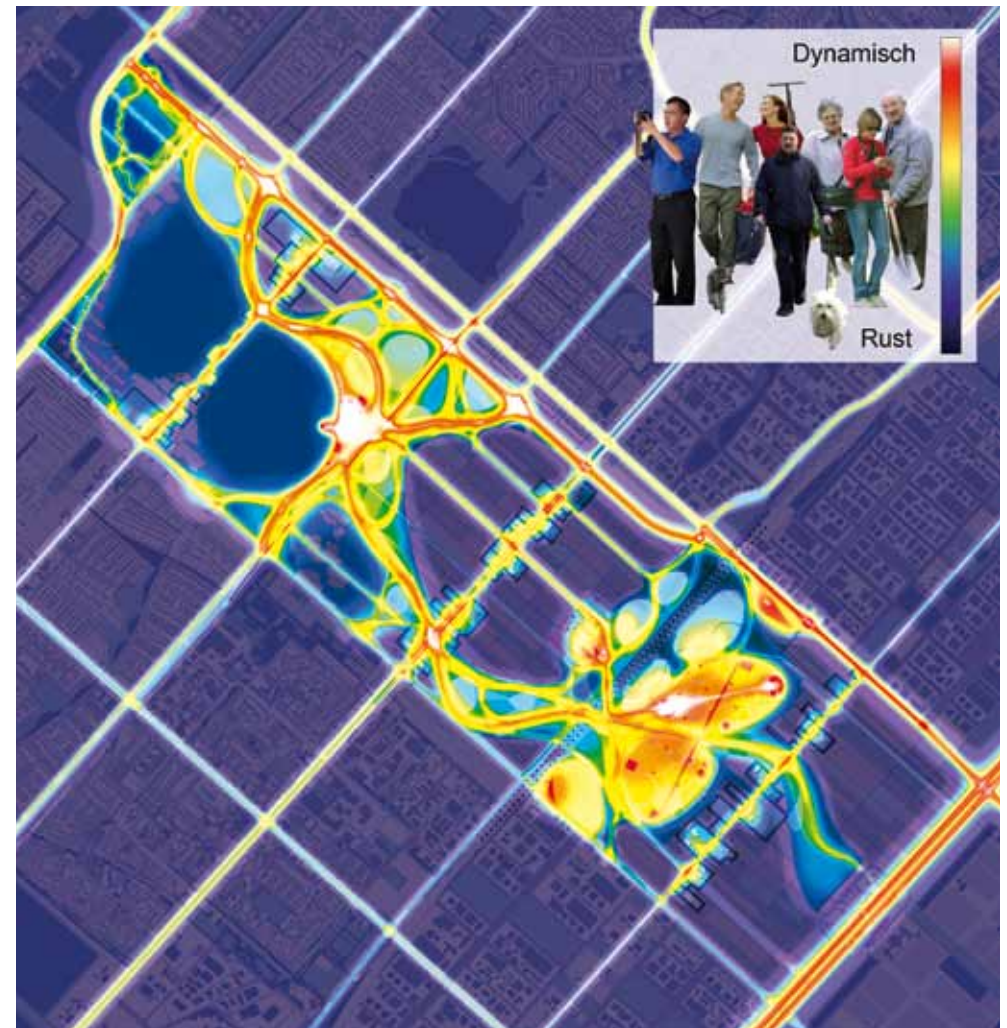
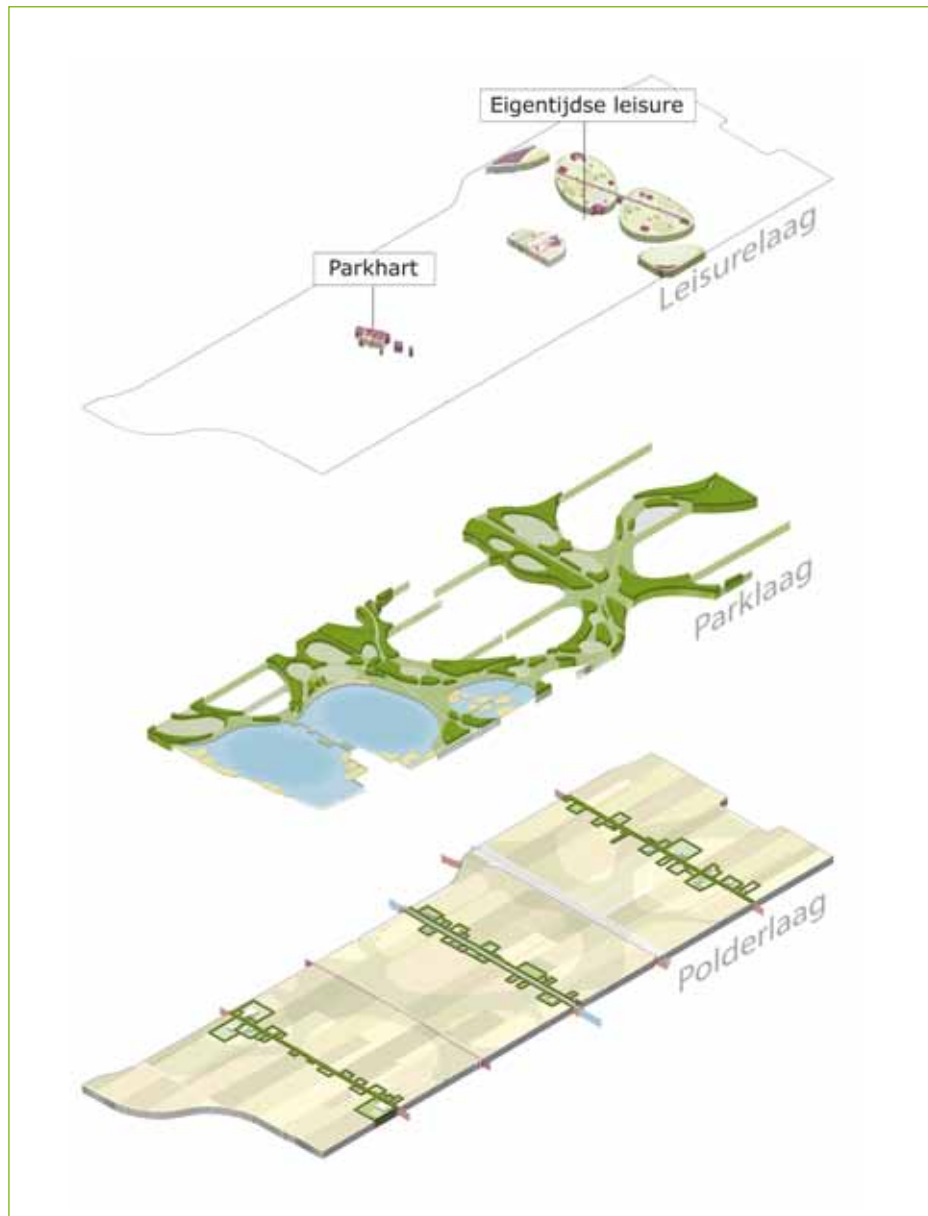
Park21 ligt als kloppend recreatiehart tussen de stedelijke kernen Hoofddorp en Nieuw-Vennep. Het Park combineert de opgave om op grote schaal recreatief groen te realiseren (Recreatie om de Stad) met de potenties die de uitstekende ontsluiting, de nabijheid van Schiphol en de positie in de metropoolregio bieden. Park21 verbindt stad en land. Het is de schakel tussen de landgoederen en bossen van de Binnenduinrand en de Westeinderplassen in het Groene Hart.



Het nu nog agrarische gebied wordt toegankelijk en beleefbaar gemaakt voor een breed publiek uit de metropoolregio en voegt een extra dimensie aan dit agrarische landschap toe: recreatievoorzieningen van formaat, water(sport) en parkbos. Deze functiemenging kenmerkt de HUB.



Rust en ruimte wordt gecombineerd met ontmoeting en vertier. De HUB Park21 herbergt beide kwaliteiten. Basis is het polderlandschap, natuurbeleving is mogelijk in de parklaag. Grootschalige leisure-voorzieningen concentreren zich op enkele plekken in het park. Intensief gebruikte en minder intensief gebruikte delen wisselen elkaar af.



HOOFDSTUK 5

Landschap is niet gratis – nieuwe financieringskansen

Dat het landschap waarde heeft is algemeen bekend, maar veelal wordt dan gedacht aan de betekenis van het landschappelijk gebied voor het wonen en werken in de metropoolregio. Minder bekend is dat het landschap zich kan uitbetalen in klinkende munt. Hoe is die waarde te verzilveren? En wat zijn de basiselementen om te komen tot een nieuwe financieringsstrategie?

Het landschap levert in de eerste plaats geld op door de omzet en werkgelegenheid die economische sectoren als de landbouw, toerisme en recreatie genereren. De toegevoegde waarde van de sector landbouw in de MRA bedroeg 462 miljoen in 2011; daarnaast waren 9.000 mensen werkzaam in deze sector (Economische Verkenning MRA 2012). Toeristen gaven in 2010 binnen de MRA € 6,5 miljard uit, waarvan grofweg een derde buiten Amsterdam; ongeveer 72 duizend personen waren hier werkzaam (Noordzeekust Bezoekersprofiel 2009).

Het landschap speelt ook een grote rol in de vrijetijdsbesteding van bewoners van het gebied. De toegevoegde waarde van cultuur, sport en recreatie bedroeg in 2011 in de MRA € 887 miljoen, met 33.000 arbeidsplaatsen (Economische Verkenning MRA 2012). In 2011 zijn de provinciale recreatiegebieden binnen de MRA door 10,5 miljoen mensen bezocht. Gemeentelijke recreatiegebieden zijn ook populair, zo ontving het Amsterdamse Bos in totaal zo'n 6 miljoen bezoekers in 2011. De afgelopen jaren zien we een stijgende trend op het gebied van buitenrecreatie binnen de MRA. Cijfers wijzen uit dat Amsterdammers in 2008 twee keer zo vaak een park bezochten dan in 1996 en in deze periode anderhalf keer vaker een recreatiegebied zijn gaan bezoeken aan de rand van de stad en daar buiten (Dienst Onderzoek en Statistiek, 2009). De jaarlijkse omzet van dagtochten in de groente ruimte is landelijk € 30 miljard (Bade, Smid, Tonneijck, 2011).

Toegevoegde waarde

Naast het geld dat wordt verdiend, zorgt het landschap ervoor dat de waarde binnen andere sectoren wordt verhoogd. De nabijheid van natuur heeft een positieve invloed op de grondprijzen in stedelijke agglomeraties (CPB stad en land 2010). Per 100 ha extra natuur binnen een acceptabele reistijd stijgen de grondprijzen gemiddeld met € 15 per vierkante meter. Voor de aanwezigheid van een stadspark is de relatie met de grondprijzen nog sterker. Een toename van 10% groen in stedelijke omgevingen zorgt naar schatting voor een toegevoegde waarde op onroerend goed van € 17,5 miljard landelijk (Bade, Smid, Tonneijck, 2011).



Landschap draagt verder bij aan een beter vestigingsklimaat voor bedrijven. De natuurlijke omgeving wordt door bedrijven gezien als 13^e factor die de locatiekeuze bepaalt. Meer nog speelt landschap een belangrijke rol voor het vestigingsklimaat doordat het de leefbaarheid en leefomgeving van medewerkers bevordert (Van Vugt, 2010/Alterra, 2010). Voor expats is bijvoorbeeld de leefomgeving bepalend of zij een baan al dan niet accepteren. Voor de MRA geldt zelfs dat expats primair voor de regio kiezen omdat ze er graag willen wonen en secundair pas voor de specifieke baan. Natuur, milieu en sociaal cultureel leven zijn voor hen de belangrijkste factoren die de kwaliteit van de leefomgeving bepalen (Alterra 2010). De waarde van parken en recreatiegebieden op zich is moeilijk vast te stellen. Een studie naar de waarde van het 4000 hectare grote stadspark in Philadelphia, ruim viermaal de omvang van het Amsterdamse Bos, geeft een indicatie van relevante factoren en baten. Het park brengt in totaal

1,897 miljard dollar per jaar op (The Trust for Public Land, 2008). Via de gemeentelijke belastingen (23 miljoen dollar), kostenbesparingsfactoren voor zowel het stadsbestuur als de burger (1,145 miljard dollar³) en meer welvaart van burgers (729 miljoen dollar).

Investeren loont

Een studie van Braaksma en Bos (2010) laat zien dat wanneer de baten en kosten van samenhangende investeringen in het landschap in Nederland tegen elkaar worden afgezet, een direct positief saldo ontstaat van € 17,8 miljard. Grote batenposten hebben betrekking op woongenot en recreatie ten aanzien van landschap en natuur. Daarnaast zijn er nog een groot aantal kleine batenposten zoals gereduceerd

³ Kostenbesparingen voor burgers bestaan naast de gezondheid (ongeveer 70 miljoen dollar) ook uit de kosten die burgers bereid zouden zijn te maken voor recreatie wanneer er geen publieke mogelijkheid toe geweest zou zijn.



bestrijdingsmiddelgebruik, minder oevererosie, energiebesparing, een hogere gewasopbrengst door beschutting tegen wind, een hogere melkgift door schaduwwerking en besparingen op kunstmestgebruik door een rijker bodemleven.

In deze studie zijn indirecte effecten van investeringen in het landschap op het vestigingsklimaat, en gezondheid niet meegenomen. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat zeker op het gebied van gezondheid grote winst te behalen valt: 10% meer groen in de directe woonomgeving zorgt bijvoorbeeld voor eenzelfde afname van gezondheids-

klachten. Naar schatting zal landelijk jaarlijks rond de € 1,4 miljard bespaard kunnen worden op zorgkosten door meer groen in de leefomgeving (Bade, Smid, Tonneijck, 2011). Ten slotte bieden investeringen in het landschap eveneens kansen op het gebied van energiewinning.

Baten en lasten

De middelen om het landschap te beheren en te ontwikkelen staan onder druk door de bezuinigingen van het Rijk. Om de kwaliteit van het landschap te waarborgen en te versterken ligt de verantwoordelijkheid bij de partijen die baat hebben

bij het landschap. Een afname van de kwaliteit van het landschap wordt in de eerste plaats gevoeld door burgers. Groen draagt positief bij aan de leefomgeving. Het bevordert het woongenot, het milieu en zorgt voor een verbetering van de gezondheid. Deze belangen van de burgers leggen een verantwoordelijkheid neer bij de gemeenten, die door hogere grondprijzen en een verbeterd vestigingsklimaat ook financieel profiteren van groen. Commerciële partijen in de toeristische en recreatieve sector hebben een soortgelijk belang. Voor hun omzet zijn ze afhankelijk van de aantrekkelijkheid van het landschap voor de gebruikers. Tevens liggen er voor deze partijen en gemeenten kansen bij de ontwikkeling van groengebieden; berekend is dat 100 nieuwe horecabedrijven als gevolg van vergroening een omzet opleveren van € 428 miljoen (Bade, Smid, Tonneijck, 2011).

Zijn baten en lasten eerlijk verdeeld of ligt daar een aanknopingspunt voor een nieuwe financieringsstrategie? Wellicht, enkel is het tot op heden niet gelukt om de baten van binnen- en buitenstedelijk goed in beeld te brengen, waardoor het niet duidelijk is wie de grootste baathebbers zijn. Overheden profiteren, maar commerciële partijen zeker ook. En, de opbrengsten vloeien zeker niet altijd terug naar investeringen en beheer van landschap.

Kosten

Wat kost het landschap eigenlijk? Ook dat is geen gemakkelijk te beantwoorden vraag. De financieringsstromen rond landschap zijn complex, mede door alle overlappende subsidies, regelingen, afspraken over bijdragen tussen overheden, toenemende commercialisering. Ter illustratie: met het Investeringsbudget Landelijk Gebied is in de periode 2007 – 2009⁴ in de hele provincie Noord-Holland € 125 miljoen geïnvesteerd in verwerving en inrichting van recreatiegebieden en € 4 miljoen in recreatieve verbindingen. In diezelfde periode is € 85 miljoen besteed aan verwerving

⁴ Zicht op de bijdragen van anderen dan provincie en rijk vanaf 2010 ontbreken. Gegevens 2007 – 2009: Resultaat doet gelden, drie jaar ILG, Haarlem, augustus 2010.

en inrichting van natuur. Twee derde van deze investeringen kwam van het Rijk en de provincie. De overige gelden zijn geïnvesteerd door regionale partners. Gemeenten en natuurorganisaties, zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, zijn verantwoordelijk voor het overgrote deel van deze investeringen. Deze cijfers hebben betrekking op heel Noord-Holland, niet specifiek op de MRA.

Het beheer van natuur- en recreatiegebieden voor het MRA-gebied kost rond de € 60 miljoen per jaar. De herkomst van de baten van de terreinbeheerorganisaties (TBO's) verschilt sterk per organisatie. Recreatieschappen zijn doorgaans sterk afhankelijk van overheidsgeld, enkele natuurbeheerders draaien vooral op private gelden, terwijl drinkwaterbedrijven – natuurbeheerders zoals Waternet en PWN beheer grotendeels financieren uit de exploitatie. De kosten van beheer en ontwikkeling worden in totaal voor ongeveer 60% gefinancierd door de overheid, 30% door exploitatie en marktinkomsten, 7% door private bijdragen en 3% door groenfondsen en financiële reserves.

De landbouw speelt ook een belangrijke rol binnen het beheer en ontwikkeling van het landschap. Boeren zijn gemiddeld voor 25% afhankelijk van subsidies voor hun inkomsten.

Verdienmodellen

Door veel partijen wordt al nagedacht over nieuwe verdienmodellen', of 'inverdienmogelijkheden'. Een flink aantal wordt ook al gebruikt. Een paar voorbeelden binnen de MRA: fondsenwerving door het Goois natuurreserveaat; streekfondsen, gebiedsfondsen e.d. in Flevoland, Zuid-Kennemerland en op andere plekken; bomen in de Venneperrhout via vliegtickets.nl; zorglandgoederen in Amsterdam, Diemen, Muiden en Laag-Holland. In dit hoofdstuk wordt (aanvullend) gezocht naar een manier om duurzaam financiering te organiseren.

Financieringsstrategie

Agrariërs zijn vaak voor hun inkomsten volledig afhankelijk van het landschap. Natuurorganisaties zijn door hun kerndoelstellingen van oudsher gebonden aan de kwaliteiten van het landschap. Relatief nieuw fenomeen is dat ook rode en grijze ontwikkelaars directe belangen hebben bij het landschap. Dit wordt niet alleen meer en meer erkend,

Landschapsprogramma Almere

Bij de groei van Almere zal de bouw van nieuwe woningen voortdurend in balans zijn met de ontwikkeling van het landschap. Samen met de partners Staatsbosbeheer en Stichting Flevo-landschap heeft de gemeente daarvoor een programma opgesteld met 14 landschappelijke projecten. Bij elkaar opgeteld bevatten zij 1300 ha (door) te ontwikkelen landschap. In december 2011 is door de betrokkenen een intentieovereenkomst getekend die gericht is op financiering en realisatie op korte termijn van de drie prioritaire gebieden Pampushout, Almeerderhout en Eemvallei. Zo transformeert Pampushout van polderbos naar multifunctioneel stadsbos. Het krijgt een meer aantrekkelijke inrichting met een gevarieerde beplanting en een recreatieve programmering. Ook wordt het bos beter toegankelijk gemaakt voor de bewoners van de aangrenzende wijken. In het verlengde van het Cascadepark, midden in het bos wordt de vestiging van een leisurevoorziening (de luthof) mogelijk gemaakt met ruimte voor horeca, cultuur en maatschappelijke initiatieven. De omvang van de businesscase voor deze drie deelgebieden bedraagt circa 61 miljoen euro (inclusief een gekapitaliseerd bedrag voor intensiever beheer). De dekkingsbronnen voor de businesscase zijn vastgesteld en bestaan uit de inzet van natuurcompensatie, windenergie, boswonen voor bos en een aantal additionele fondsen, waaronder het IFA en eigen bijdragen van de partners.

maar ook soms al met een concreet programma ingevuld – zij het nog op kleine schaal, mondjesmaat en schoorvoetend. Binnen de MRA kan bijvoorbeeld geleerd worden van de aanpak van Almere (zie kader).

Internationaal onderzoek toont aan dat steden wereldwijd, willen ze blijven groeien, moeten investeren in het opwaarderen van hun infrastructuur naar schoner en efficiënter. Ook parken, lanen, plantsoenen en landschappen kunnen worden gezien als onderdeel van de stedelijke infrastructuur. Die levert een brede range van diensten en producten op, waarvan de opbrengsten naar verwachting hoger zijn dan de investerings- en beheerkosten, mits externe kosten en baten worden meegerekend (zie TEEB Stad); een beperkte, maar snel groeiende stapel studies en praktijkvoorbeelden wijst in deze richting.

De vraag is hoe deze ontwikkeling kan worden ingebed in een nieuwe financieringsstrategie voor het Metropolaan Landschap. Om op deze vraag antwoorden te formuleren, wordt samengewerkt met het zogenaamde Green Finance Lab (GFL), een onderdeel van de Green Deal van Amsterdam met het Rijk en de ABN-AMRO. Het doel van het GFL is het onderzoeken van mogelijkheden tot financiering van publieke doelen met privaat geld. Daarbij wordt nadrukkelijk gekeken naar voorbeelden in én buiten de MRA.

De volgende elementen dragen bij aan een nieuwe financieringsstrategie:

1. Overheden kunnen op nieuwe manieren geld genereren voor het landschap. Denk aan een nieuw landschapscompensatiestelsel, waarbij niet alleen aantasting van natuur gecompenseerd worden maar alle ingrepen in het landschap. Fysiek of in geld. Ook gemeentelijke heffingen kunnen ingezet worden (zie kader Haarlemmermeer: Park21). Van belang is een fiscale hervorming om een vaste inkomensstroom voor overheden te garanderen. Deze kan plaatsvinden via een groter lokaal belastinggebied; dit biedt lokale overheden meer armslag en geeft meer transparantie. Een andere optie is vergroening van het belastingstelsel: van 'taxing goods' (arbeid, kapitaal) naar

Heffing Haarlemmermeer: Park21

Bij de realisatie wordt een faseringsvraagstuk gekoppeld aan het beschikbaar komen van financiële middelen. Het tempo van de realisatie wordt hiervan afhankelijk gemaakt; hoe eerder middelen vrijkomen uit diverse bronnen, hoe sneller de realisatie van het park verloopt. Een van de belangrijke bronnen is de gemeentelijke rood voor groen heffing, in het kader van de Wro aangemerkt als zogenaamde 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling': elk nieuw te bouwen woning of commerciële ontwikkeling doet een afdracht aan een gemeentelijke reserve ten behoeve van groen en infrastructuur. Uit deze reserve worden onderdelen van het park gefinancierd. Dit naast private investeringen direct in het park en aanvullende publieke middelen vanuit subsidieprogramma's en regelingen van hogere overheden.

- 'taxing bads' (vervuiling, benutting ecosysteemdiensten). Tenslotte kan een andere verdeling van lusten en lasten een oplossing bieden voor met name beheertekorten.
2. Het begeleiden van de al in gang gezette ontwikkeling van beheerders van het landschap (schappen, terreinbeheerders, stichtingen, vrijwilligersorganisaties) naar sociaal ondernemerschap, met als doel het verminderen van overheidsbijdragen door verhogen van bijdragen uit andere, soms commerciële activiteiten. Van belang hierbij is het vinden van levensvatbare businessmodellen en voorkomen dat te veel ad hoc beslissingen genomen worden die op langere termijn ongunstig uit kunnen pakken voor de kwaliteit van natuur- en recreatiegebieden. Sturing vanuit het ruimtelijk beleid is hierbij essentieel. De natuur- en recreatiebeheerders in Noord-Holland werken al aan businessmodellen om de samenwerking te versterken, efficiënter te maken en externe geldstromen te kunnen benutten.
 3. In theorie is er een win/win situatie te creëren tussen overheden en institutionele beleggers. Pensioenfondsen investeren bijvoorbeeld nog nauwelijks in groene infra-

structuur (minder dan 1% van hun vermogen), terwijl ze wereldwijd \$ 38 triljard vanwege de slechte groeiverwachtingen in de meeste G20 landen niet gemakkelijk kunnen beleggen (OECD). Overheden hebben juist steeds meer moeite om hun landschappelijke uitgaven te financieren.

Het GFL, dat zich in eerste instantie vooral richt op het tweede en derde element van een nieuwe strategie, concludeert uit literatuur en gesprekken dat de er zeker kansen zijn voor het betrekken van kapitaal uit de financiële sector. Niet alleen ter ondersteuning van het sociaal ondernemerschap van beheerorganisaties, maar ook als basis voor grootschalige investeringen. Wel moet er aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Eén daarvan is het hebben van een lange-termijnvisie van overheden en een daaraan gekoppelde stabiele regelgeving. Dat onderstreept het belang van ontwikkelstrategieën en een stabiel ruimtelijk-economisch beleid.

Een andere voorwaarde voor deelname van institutionele beleggers is dat het om rendabele en aantrekkelijke investeringen moet gaan. Er moeten businesscases opgesteld worden. Dit betekent dat gestart moet worden met:

- Het zichtbaar maken van de cashflows (show the money): aannemelijk maken dat het upgraden van het landschap naar een 'high performance green infrastructure' wezenlijke besparingen en waardecreatie oplevert. Voorbeelden zijn reductie van zorg- en waterbeheerkosten verhogen waarde grond/onroerend goed en inkomsten uit toerisme.
- De regelgeving voor overheidsfinanciën moet het mogelijk maken om kapitaal uit de markt aan te trekken en opbrengsten effectief als overheid te kunnen 'vangen' en terug te laten vloeien naar investeerders (niet meer A investeert, B plukt de vruchten).
- Er moet aan een aantal algemene, meer technische voorwaarden worden voldaan: voldoende schaal, matching van investeerderstype aan risicoprofiel, rating van projecten, riskmanagement etc.

In de businesscases en in overleg met overheden wordt bezien in hoeverre aan deze voorwaarden kan worden voldaan. In februari 2013 wordt gestart met bijeenkomsten

voor overheden, private financiers, maatschappelijke organisaties en terreinbeherende organisaties om businesscases te benoemen. Tijdens de eerste bijeenkomst worden drie aandachtsvelden belicht, met de volgende vraag aan met name private financiers: ziet u kansen om gezamenlijk met andere partijen businesscases op te zetten?

Er is voor gekozen om één thema, één gebiedsgerichte benadering en één invalshoek uit te lichten, te weten voedselstrategie, c.q. stad en landbouw, de bufferzone Haarlem-Amsterdam en sociaal ondernemerschap en beheer door SBB. Op de website van de MRA, onderdeel landschap, zal melding gemaakt worden van de voortgang.

Ziet u kansen
om gezamenlijk
met andere partijen
businesscases
op te zetten?



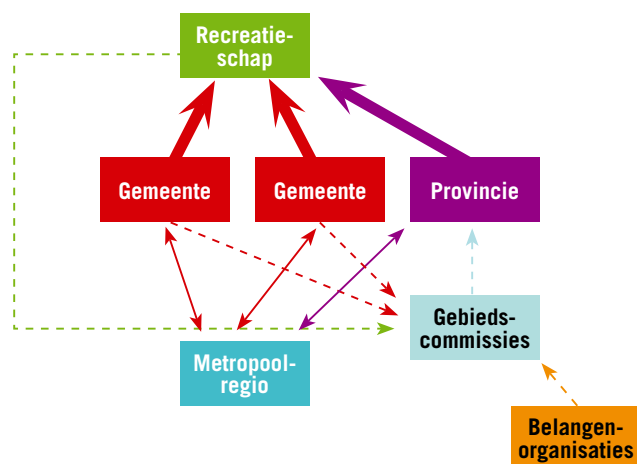
HOOFDSTUK 6

Effectief besturen

In de voorgaande hoofdstukken is de route geschetst om te komen tot een nieuwe benadering voor het Metropolitaan Landschap, met inbegrip van financieringsmogelijkheden. Voorwaarde voor succes is een geoliede bestuurlijke organisatie. Wat kan er op dit punt verbeteren? En hoe kan worden bepaald welke ontwikkeling op welke plek passend is?

Door de huidige ingewikkelde bestuurlijke organisatie is sturing op de ontwikkeling van het metropolitaan landschap amper mogelijk. Op gebiedsniveau is er een groot scala aan stuurgroepen. Vaak richten die zich op het uitvoeren van één programma of project (bijvoorbeeld de Groene As), maar er zijn ook gemeenteverstijgende stuurgroepen ingesteld. Daarnaast zijn er sinds 2013 drie gebiedscommissies voor het MRA-gebied belast met het monitoren van de uitvoering. In stuurgroepen en gebiedscommissies hebben niet alleen bestuurders van overheden zitting, maar ook vertegenwoordigers van waterschappen en terreinbeherende organisaties. Andere private partijen ontbreken veelal. Daarnaast zijn de recreatieschappen verantwoordelijk voor het beheer, terwijl ze vaak ook (kleinschalige) ontwikkelingen voor hun rekening nemen. De Stichting Het Goois Natuurreservaat is een gemeentelijk samenwerkingsverband met dezelfde taken, maar met een andere juridische basis.

Figuur 1: Het huidige organisatiemodel is ondoorzichtig en er is geen sprake van heldere aansturing.



Gemeentelijke en provinciale bestuurders hebben zitting in alle gremia, vaak in dezelfde persoon, over dezelfde gebieden, met verschillende invalshoeken c.q. opdrachten. Wie gaat waarover? Visievorming, besluitvorming over ontwikkelingsmogelijkheden en beheer lopen door elkaar heen. Bevoegdheden en mandaat zijn niet altijd duidelijk. Waarover beslissen raden en wat kan binnen recreatieschappen besloten worden?

Op MRA-niveau is er één bestuurlijk gremium om vraagstukken rond ontwikkelingen in het landschap te bespreken, namelijk het Platform Ruimtelijke Ordening (voorheen de Bestuurlijke Kerngroep MRA). In de praktijk gebeurt dit tot nu toe echter nauwelijks.

Wat vinden bestuurders zelf?

In een interviewronde hebben bestuurders⁵ zich recent uitgesproken over de plussen en minnen van samenwerking op het niveau van de verschillende gebiedsdelen en op het niveau van de MRA. Volgens verschillende bestuurders heeft samenwerking op gebiedsniveau tot goede resultaten geleid. Genoemd werden onder meer de samenwerking binnen Laag-Holland en de Amstelscheg.

Samenwerken op gebiedsniveau

Samengevat ziet men de volgende voordelen van de samenwerking op gebiedsniveau:

1. Productiever bestuurlijke overleg over visies op de verschillende deelgebieden van de MRA. Begrip van elkaars belangen en daarmee de intentie om er samen uit te komen.
2. Verbetering van de afstemming in de uitvoering van het beleid.

⁵ De interviewronde, gehouden door Hans Luiten, vond plaats met de volgende bestuurders: wethouders Nobel (Haarlemmermeer), Levie (Amstelveen), Nagengast (Alkmaar), Monteban en Prins (Landsmeer), Linnekamp (Zaanstad), Ruppert (Hoorn), Van Doorn (Haarlem), Beentjes (Heemskerk), Ossel (Amsterdam), Jooren (Hilversum), Diepenveen (Stadsdeel Amsterdam-Noord), Duivesteijn (Almere) burgemeester Blankers (Ouderkerk aan de Amstel), raadslid Meulenberg (Purmerend), gedeputeerden Bond (Noord-Holland) en Gijsbertse (Flevoland).

3. Het vergroten van de kans om te komen tot nieuwe verdienmodellen voor financiering van behoud en ontwikkeling van het Metropolitaan Landschap, omdat op gebiedsniveau relevante partners met kennis van zaken van dit gebied aan tafel zitten. Een aantal bestuurders benadrukt dat de opgebouwde coalities op dit middenniveau gekoesterd moeten worden.

Meer regie, duidelijkheid en daadkracht

Ten aanzien van het terugbrengen van de bestuurlijke complexiteit blijkt uit de interviewronde dat er behoefte is aan meer regie, duidelijkheid en daadkracht om werk te maken van het beschermen en ontwikkelen van het Metropolitaan Landschap. Daarbij zijn concrete suggesties gedaan om hier invulling aan te geven. Samengevat luiden deze als volgt:

1. Zorg voor een sterke vertegenwoordiging van de 'bestuurders landschap' op het hoogste niveau van de MRA.
2. Zorg op het niveau van de MRA voor een heldere lange-termijnvisie voor de verschillende deelgebieden.
3. Zet de metropolitane visie op het landschap om in formele besluiten. Dat zullen in de praktijk veelal RO-besluiten zijn, maar het kan ook gaan om besluiten over financiering, prioritering en taakstellingen met betrekking tot verdienmodellen.
4. Een minderheid van de bestuurders pleit voor de instelling van een regionale gemeenschappelijke regeling waar de besluiten ten aanzien van het Metropolitaan Landschap kunnen worden genomen. Het merendeel vreest een lange bestuurlijke discussie over dit punt en pleiten voor een sterkere rol van de provincie.
5. Bewaak als gedeputeerde dat de lagere organen als gemeenten en recreatieschappen handelen conform de MRA-visie.

Rol recreatieschappen

In de interviewronde is ook gesproken over de samenwerking op het niveau van de recreatieschappen. Praktisch iedere bestuurder, zowel van gemeenten als provincie, vindt dat er relatief (te) veel aandacht van bestuurders moet worden besteed aan beheersmatige zaken, en heel veel details. Ook blijkt dat hoe groter de gemeente, hoe groter men de

belasting ervaart. Bovendien vindt bijna iedere bestuurder het meebesturen van de gedeputeerde over de beheerstaken die het recreatieschap uitvoert geen goede zaak. Het voorbeeld van Fort Benoorden Spaarndam wordt geregeld aangehaald om te laten zien dat de gedeputeerde daarbij ook in een dubbelrol terecht kan komen: bestuurder van onderop én bestuurder van bovenop. Verder vinden sommige bestuurders dat discussies binnen de schappen een negatieve stempel drukken op de onderlinge samenwerking op grotere vraagstukken.

Kijkend naar de toekomst, vindt bijna iedere bestuurder het een goede zaak als het metropolitane landschapsbeleid voor de recreatieschappen leidend zou zijn. Een aantal bestuurders stoort zich aan het feit dat kleinere gemeenten plannen van betekenis voor de regio kunnen blokkeren. Praktisch iedere bestuurder vindt het een redelijk tot uitstekend idee om de recreatieschappen samen te voegen tot een of twee recreatieschappen. Hierbij blijft het gevoel hangen dat de recreatieschappen 'van niemand zijn'. Een enkeling voorziet zelfs het einde van het model dat 'ten onrechte uit lijkt te gaan van een gemeenschappelijk belang'.

Voortborduren op interviewresultaten

Uit de interviewronde komt klip en klaar naar voren dat er behoefte is aan het aanpassen van de huidige bestuurlijke organisatie. Vanuit het perspectief van een toekomstbestendig landschap moet een andere structuur vooral helderheid bieden over wie waarover beslist, de inhoudelijke samenhang op MRA-niveau versterken en gebiedsgerichte samenhang – evenals intergemeentelijke samenwerking – bevorderen. Grofweg levert dat de volgende ideaaltypische structuur op:

1. MRA, Platform Ruimtelijke Ordening (PRO)
2. Stuurgroepen ontwikkelstrategieën
3. Recreatieschappen
4. Gebiedscommissies

Ad 1. MRA, Platform Ruimtelijke Ordening (PRO)

Het Platform Ruimtelijke Ordening (PRO) verzorgt de afstemming van regionale ruimtelijke ontwikkelingen en planvorming. Dit platform komt circa vier keer per jaar

bijeen. Speciale aandacht is er voor de onderwerpen duurzaamheid, metropolitaan landschap en verstedelijking. Deze zogenaamde impulsen hebben elk een eigen stuurgroep, die aan het Platform Ruimtelijke Ordening rapporteert. De voorzitter van de stuurgroep Metropolitaan Landschap doet verslag in het PRO, legt relaties tussen landschap en andere in het PRO geagendeerde onderwerpen en legt dilemma's voor.

Anders dan voor wonen, infrastructuur en economie worden ruimtelijke vragen rond landschap niet binnen de MRA afgestemd. De PRO is daarvoor het aangewezen platform. Een versterking van de opdracht voor landschap is daarom wenselijk. Centraal staan de volgende twee taken:

1. Toetsing ontwikkelperspectieven en gebiedsvisies op inhoudelijke samenhang en gevolgde strategie;
2. Advisering over ontwikkelpotentie of bedreigingen in het licht van de kwaliteit van het Metropolitaan Landschap en afstemming met andere MRA-opgaven.

Om meer aandacht te krijgen voor de relatie tussen landschap en economie is agendering via het PRO in de Amsterdam Economic Board gewenst. Inzet van en via het PRO kan tevens bijdragen aan het in internationaal verband behouden van de voorsprong van de MRA op het vlak van een aantrekkelijk vestigingsklimaat door een kwalitatief hoogwaardig landschap.

Het PRO heeft slechts een adviserende rol. Aan in eerste instantie de opstellers van ontwikkelstrategieën, maar daarnaast ook aan gemeenten en provincie, wordt geadviseerd om geen nieuwe MRA-visie voor het landschap op te stellen. In 2007 is een visie opgesteld en die is nog steeds actueel, zie bijlage 1. Van groter belang, gezien de ontwikkelingen die op het landschap af komen, is een andere benaderingswijze om de ontwikkelingen, conform de eerder opgestelde visie uit te voeren.

Deelnemers van stuurgroep Metropolitaan Landschap zijn vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland, de provincie Flevoland, regionale besturen plus (wisselende)

voorzitters van de stuurgroepen ontwikkelstrategieën (zie hieronder). Mogelijk aangevuld met de voorzitters van de gebiedscommissies en één vertegenwoordiger namens de TBO's en één namens de waterschappen.

Ad 2. Stuurgroepen ontwikkelstrategieën

Het voorstel is tijdelijke stuurgroepen in te stellen voor het opzetten van ontwikkelstrategieën. Deze krijgen de volgende taken:

1. Opstellen ontwikkelperspectief, uitvoeringsstrategie, financieringsstrategie en uitvoerings- en beheerkaders;
2. Voorbereidende taken voor besluitvorming door gemeenteraden en Gedeputeerde Staten.

Het ontwikkelperspectief (of gebiedsvisie) schetst de kaders voor zowel toekomstige ontwikkelingen als beheer en wordt formeel vastgesteld. De strategie wordt opgesteld door vertegenwoordigers van overheden. Wanneer gemeenten dit wensen, kan de ontwikkelstrategie getrokken worden door de provincie, die boven de partijen staat. Ook één van de deelnemende gemeenten kan de voorzittersrol vervullen. Bij de ontwikkelstrategie voor de Binnenduinrand is dit bijvoorbeeld de gemeente Haarlem.

Het opstellen van de uitvoeringsstrategie gebeurt in samenwerking met andere partijen. Naar wens kan de stuurgroep aangevuld worden met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, TBO's en private partijen (verschillende rollen /momenten), waarbij afspraken worden gemaakt over het verdelen van lusten en lasten, ook in relatie tot beheer.

Ad 3. Recreatieschappen

De recreatieschappen geven uitvoering aan beheerkaders van een ontwikkelstrategie. Daarnaast zijn zij de toetsers van de boekhouding van de uitvoerende organisatie. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van provincie en gemeenten. De vraag is of bestuurlijke aansturing wel noodzakelijk is als kaders door raden en GS vastgelegd zijn. De organisatie van de financiële toets kan gedaan worden door een 'MRA-rekenkamer', die verslag doet aan de raden en GS.



Ad 4. Gebiedscommissies

De drie gebiedscommissies sturen de uitvoering, afgestemd op de ontwikkelstrategieën en uitwerkingen daarvan. Tevens monitoren zij de uitvoering. De gebiedscommissies hebben tevens een signalerende functie: als ontwikkelingen tégen de gemaakte keuzes in een gebiedsakkoord dreigen in te gaan, zal de gebiedscommissie dit niet alleen intern aan de orde stellen maar ook melden bij de stuurgroep Metropolitaan Landschap. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid betekent namelijk ook: elkaar durven wijzen op ongewenste effecten van gewenste ontwikkelingen. Uitvoering van opgaven (projecten) kan in opdracht van gemeenten of gebiedscommissies plaatsvinden.

Deelnemers zijn vertegenwoordigers van overheden, maatschappelijke organisaties en terreinbeherende organisaties, mogelijk aangevuld met deelnemers van private partijen.

Bestuurlijke vernieuwing: drie denkmodellen⁶

De geschetste ideaaltypische structuur is voer voor discussie. De formuleringen zijn zó algemeen, dat overal wel voors en tegens op te verzinnen zijn. Bovendien is het de huidige situatie, maar dan iets aangepast. Om te laten zien dat het ook anders kan, zijn drie schetsmodellen gemaakt voor een andere bestuurlijke structuur in de MRA, namelijk:

1. Provincie stuurt aan en voert regie;
2. Huidige structuur (met optimalisatie);
3. Opschaling tot één Metropolitaan Bestuur (gemeenschappelijke regeling).

De denkmodellen zijn bedoeld om, in uitersten, duidelijk te maken wat er allemaal komt kijken bij vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. De drie modellen zijn ieder getoetst aan de mate waarop ze bijdragen aan de toetsingscriteria in het kader.

Toetsingscriteria

Toetsingscriteria voor een andere bestuurlijke structuur:

- behoud van het landschap in al zijn functies en geleiding van metropoolontwikkeling;
- sterke sturing van overheden;
- duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden rond RO-vraagstukken en beheervraagstukken, met als uitgangspunt dat door raden vastgestelde visies (RO) en uitvoeringsstrategieën/programma's de basis vormen voor uitvoering van het beheer door schappen;
- mogelijkheden tot gebiedsgerichte verevening of verevening op MRA-niveau;
- samenwerking tussen overheden waar het gaat om het bepalen van de toekomst van het landschap;
- samenwerking met beherende organisaties (natuur, recreatie, water) agrarische sector en private en particuliere initiatiefnemers;
- aansluiting bij het concept van de MRA als bestuurlijk samenwerkingsorgaan met behoud van autonomie van gemeenten en provincie.

Ongetwijfeld zal de kern van de discussie gaan over taken en bevoegdheden. Bijvoorbeeld over de rol van de terreinbeherende organisaties. Willen gemeenten en provincie zélf voor de kaderstelling richting deze organisaties verantwoordelijk blijven c,q, worden of is dat iets wat gezamenlijk op metropolitaan niveau opgepakt moet worden? Dit is bijvoorbeeld relevant voor beheer door SBB en de recreatieschappen: beide hebben financiële tekorten en moeten commerciële activiteiten of ontwikkelingen toelaten. Wie beslist dat? De beslissingen over bestemmingsplannen blijven bij gemeenten, maar vergunningverlening zou bijvoorbeeld op metropolitaan niveau kunnen plaatsvinden. Structuur volgt inhoud. In de verdere discussie wordt de ideale schaal voor de verschillende bevoegdheden en taken bepaald. Dat levert de input voor de uiteindelijke keuze voor effectief bestuur.

Wat houden de denkmodellen in?

De drie denkmodellen dienen dus om de discussie te voeren. Het zijn nadrukkelijk géén modellen waaruit gekozen moet worden. Waarschijnlijk zal de keuze uiteindelijk een mengvorm van de modellen zijn. Om dit te kunnen doen, moet eerst goed duidelijk zijn wat de betekenis van ieder model. Een korte uitleg.

Ad 1. Een provinciaal sturingsmodel: top-down sturing

Op het gebied van ontwikkeling is de Structuurvisie leidend, zoals dat ook nu het geval is. Door gebruik te maken van het instrument ontwikkelstrategieën bepalen overheden gezamenlijk de ruimtelijke kaders. Daarnaast sturen Provinciale Staten op gemeentelijke ruimtelijke bevoegdheden, in uitzonderlijke gevallen door een provinciaal inpassingsplan.

Provinciale Staten kunnen alle verordeningen vaststellen die zij in het belang van de provincie nodig achten. Zij kunnen dus autonoom kaders stellen voor het recreatie- en natuurbeheer. Die kaders bepalen de (minimale) kwaliteit, maar ook de bewegingsvrijheid van gemeenten in het toelaten van commerciële activiteiten en nieuwe ontwikkelingen. Deze verordeningen zijn bindend voor de gemeenten; dit betekent dat de provincie van de gemeenten kan vorderen dat ze uitgevoerd worden. Vóór vaststelling krijgen gemeenten natuurlijk wel de gelegenheid hun oordeel kenbaar te maken. Binnen de kaders staat het gemeenten vrij om nadere regelingen en verordeningen vast te stellen. Provinciale Staten kunnen bijvoorbeeld vastleggen dat in een gebied geen grootschalige festivals mogen plaatsvinden en B&W de bevoegdheid te geven beleid te ontwikkelen voor het verlenen van ontheffingen. Gemeenten kunnen ook bevoegdheden en taken neerleggen bij recreatieschappen, maar handhaven de kaders in de gebieden van de natuurbeheerders.

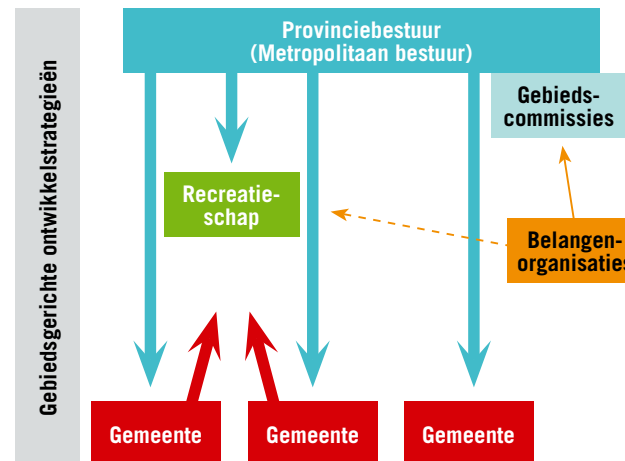
De provincie controleert achteraf, als toezichthouder op de gemeenten. De provincie stuurt dus sterk vooraf en toetst of stuurt achteraf bij. Overigens kan deze sterke sturing natuurlijk alleen binnen de grenzen van een provincie ingericht worden.

⁶ KokxDeVoogd, Mr. R.J.M.H. de Greef, Besturen binnen het Metropolitane Landschap, modellen voor de bestuurlijke organisatie, 6-2-2013. Het rapport is te downloaden: www.metropoolregioamsterdam.nl (knop Landschap)



In dit model wordt geen regionale organisatie opgezet. De provincie betaalt wel mee aan beheer, maar treedt uit alle recreatieschappen. In de verordening liggen de kaders voor recreatie- en natuurbeheer vast. De provincie trekt in beginsel dus alle taken en bevoegdheden naar zich toe, een vorm van centralisatie. Decentralisatie volgt in de uitvoering, door gemeenten. De gebiedscommissies kunnen in dit model een zwaardere rol krijgen, namelijk vanuit de regionale kennis advisering over de kaderstelling (en/of deelname aan de ontwikkelstrategieën) aan de provincie.

Figuur 2: Een provinciaal sturingsmodel.



blijft, maar dat wel een antwoord wordt gevonden op de geschetste knelpunten en uitdagingen.

Een sterkere centrale sturing kan gerealiseerd worden door het instellen van een koepel voor het MRA-gebied, als gemeenschappelijk (overleg-)orgaan. De koepel heeft geen formele bevoegdheden. Deelnemers zijn de provincie(s) en gemeenten. De koepel bepaalt in een visie op het Metropolitaan Landschap de kaders voor ontwikkeling en beheer, bijvoorbeeld door de uitkomsten van de gebiedsgerichte ontwikkelstrategieën samen te voegen tot één MRA-visie die leidend (niet bindend) is voor de deelnemers. Ook de begroting voor alle deelnemers voor ontwikkeling en beheer wordt in de koepel vastgesteld. Zo kan inhoud gegeven worden aan verevening en een betere verdeling van lusten en lasten. Voorop staat de wil om gezamenlijk te sturen op de kwaliteit van het gehele Metropolitaan Landschap. Omdat er geen juridische doorzettingsmacht is, kunnen geen verordeningen opgesteld worden. Wel kan de provincie kan wel de uitvoering van subsidieverordeningen overdragen aan de koepel.

In dit model is de positie van de gebiedscommissies diffuus. Ze adviseren aan de provincie over beleid, die dat meeneemt naar de koepel. Over de uitvoering adviseren de commissies aan de koepel. De aansturing van de recreatieschappen gebeurt vanuit de gemeenten, de provincie treedt uit. Gelijk aan het vorige model, zien de gemeenten toe op de naleving van de kaders voor natuurbeheer.

Sterkere sturing is mogelijk wanneer de koepel een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt in plaats van een gemeenschappelijk orgaan. De koepel stelt dan niet alleen de visie vast (één ontwikkelstrategie voor de MRA, met mogelijk uitwerkingen per deelgebied), maar krijgt ook bevoegdheden van provincie, gemeenten en recreatieschappen. De koepel kan bijvoorbeeld het eigenaarschap van Recreatie Noord-Holland overnemen. De uitvoering van beheer kan gebiedsgericht, maar de belangrijke besluiten, waaronder financiën én ruimtelijke ontwikkelingen, worden in de koepel genomen. De gebiedscommissies adviseren dan

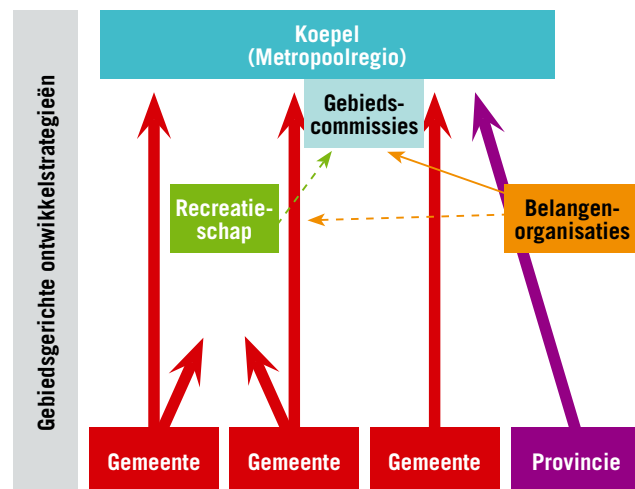
Sterkere sturing is mogelijk wanneer de koepel een gemeenschappelijk openbaar lichaam wordt.

Ad 2. Huidige structuur (met optimalisatie): een koepel erboven

Op het gebied van ontwikkeling is de Structuurvisie leidend, zoals dat ook nu het geval is. Door gebruik te maken van het instrument ontwikkelstrategieën bepalen overheden gezamenlijk de ruimtelijke kaders. In dit model worden de verschillende structuurvisies op elkaar afgestemd. Samen kan hieraan via de koepel als overlegorgaan óf als beslisorgaan invulling worden gegeven. De provincie bepaalt dus niet alleen. De basis voor dit model is dat de huidige bestuurlijke organisatie zoveel mogelijk hetzelfde

ook direct aan de koepel. De lokale inbreng van belangenorganisaties wordt geregeld via de gebiedscommissies. De huidige recreatieschappen blijven dus wel bestaan.

Figuur 3: Een koepelmodel.



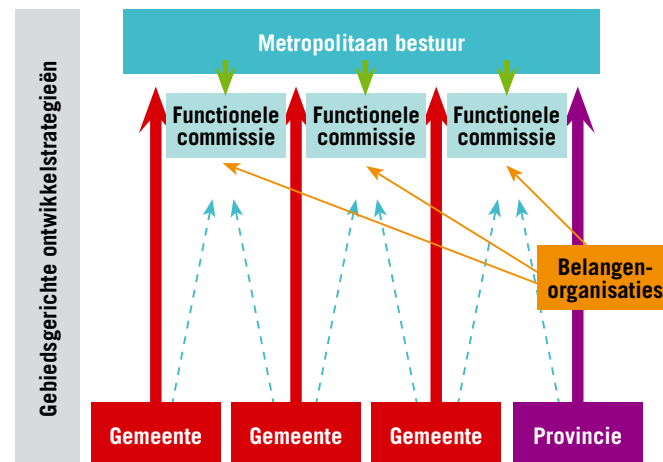
Ad 3. Opschaling tot één Metropolitair Bestuur

Evenals in de andere twee modellen, blijven de Structuurvisies op het gebied van ontwikkeling leidend. Door gebruik te maken van het instrument ontwikkelstrategieën bepalen overheden gezamenlijk de ruimtelijke kaders. In dit model kan de provincie afzien van een structuurvisie voor dit gebied, omdat het Metropolitair Bestuur besluit tot één MRA structuurvisie.

Alle recreatieschappen, gebiedscommissies en aanverwante organisaties worden opgeheven en gaan op in één nieuwe gemeenschappelijke regeling, als gemeenschappelijk openbaar lichaam. Er komt één Metropolitair Bestuur voor landschap, dat voor verschillende gebiedsdelen functionele commissies kan instellen, ook om maatschappelijke partijen te betrekken. Dit kunnen adviescommissies zijn, maar desgewenst ook bestuurscommissies met formele eigen

bevoegdheden. In de Zuidvleugel wordt nu gebouwd aan een metropoolregio, waarin onder het Metropolitair Bestuur een formele bestuurscommissie Groen hangt (de bevoegdheden zijn nog niet duidelijk). Dit model leidt in beginsel tot minder bestuurlijke drukte, omdat de commissies ook ambtelijk bemind kunnen worden. Dat is een keus. De functionele commissies adviseren over besluitvorming in het Metropolitair Bestuur of bereiden deze voor. Kiest het bestuur voor gebiedsgerichte functionele commissies, dan bepaalt de wet dat dit alleen adviescommissies kunnen zijn.

Figuur 4: Een opschalingsmodel.



HOOFDSTUK 7

Vervolgtraject

Hoe krijgt de discussie met de regio over een andere benaderingswijze van het landschap vorm? De bestuurlijke denktank heeft het pad nog niet helemaal uitgestippeld. Wel is duidelijk langs welke lijnen de discussie gevoerd gaat worden.

Delen regionale bestuurders en andere regionale partners de urgentie? Moeten we met z'n allen iets doen om het landschap toekomstbestendig te maken? Gaan we dat als overheden inderdaad samen doen, in samenspraak met andere partijen en over sectorale grenzen heen? En zo ja, biedt het instrument ontwikkelstrategieën, inclusief de gezamenlijke taal van de landschapstypologieën dan voldoende handvatten? Starten we nieuwe ontwikkelstrategieën? Is er een voedingsbodempas om over te gaan tot verevening tussen lusten en lasten, binnen en tussen gebieden?

Ongetwijfeld komen veel vragen aan de orde tijdens verschillende sessies in 2013 in gebiedscommissies,

ambtelijke kerngroepen, bijeenkomsten van gewesten, portefeuillehoudersvergaderingen en andere gremia. Inzet is om bestuurlijk ook breder dan landschappelijk aandacht voor een andere benaderingswijze te krijgen. Ruimtelijke ordening en economie zijn immers de belangrijkste invalshoeken.

Op weg naar bestuurlijke vernieuwing

Het vernieuwen van de bestuurlijke aansturing van het landschap is misschien wel de meest ingewikkelde discussie, welke pas kan leiden tot conclusies indien er een zekere consensus is over nut en noodzaak. Daarom werkt de denktank in de komende maanden éérst aan het in beeld brengen van de consequenties van de drie denkmodellen

op de zeven genoemde toetsingscriteria voor rollen van de verschillende partijen en in te zetten instrumenten. Voor de zomer van 2013 volgen op basis daarvan bijeenkomsten met bestuurders (raden en staten) om informatie uit te wisselen en meningen te peilen. Daarna bouwt de bestuurlijke kerngroep aan een inhoudelijk kader voor bestuurlijke vernieuwing: de eisen waaraan een nieuwe structuur moet voldoen, gebaseerd op wat we willen bereiken in de MRA en wat politiek-bestuurlijk haalbaar lijkt. Die kaders zijn input voor een conferentie over bestuurlijke vernieuwing eind 2013.

*Meer weten? Meepraten? Volg de website!
www.metropoolregioamsterdam.nl (knop landschap).*



Bijlagen



Visie Metropolitaan Landschap

Het landschap is een van de belangrijkste visitekaartjes van de Metropoolregio Amsterdam. Versterking van deze structuur vormt de kern van de in 2007 vastgestelde visie.

Tijdens de in 2007 gehouden 7^{de} Noordvleugelconferentie schaarden de regiobestuurders zich eensgezind achter het visiedocument 'De kracht van het Landschap: Streefbeeld 2040 en Actieprogramma 2020 voor het Metropolitaan Landschap'. Uitgangspunt vormen de tien gebiedsidentiteiten waaruit het metropolitaan landschap is opgebouwd, namelijk:

1. Aan zee
2. Stadslandschap Haarlemmermeer
3. Stelling van Amsterdam
4. Hollandse Meren
5. Scheggen
6. Laag Holland
7. Markermeer/IJmeer
8. Gooi en Vechtstreek
9. Stadslandschap Almere
10. OostvaardersWold

Ontwikkelingen op het gebied van recreatie, vrije tijd, welzijn, natuurontwikkeling en landbouw dienen te passen in de identiteit van het desbetreffende landschap en waar mogelijk zelfs de identiteit te versterken. Hetzelfde geldt

voor woningbouw en economische activiteiten. Voor elke identiteit is een koers voor 2040 geformuleerd, met inbegrip van de tot 2020 te realiseren acties.

Belangrijk onderdeel van de 'Kracht van het Landschap' is het Actieprogramma. Hierin zijn acties benoemd die het landschap versterken om het streefbeeld voor 2040 werkelijkheid laten worden. Daarbij gaat het om zowel nieuwe als bestaande projecten en programma's met een 'leereffect' of 'uitroleffect' op metropoolniveau. Voor elke actie zijn bestuurlijke trekkers vastgesteld.

De invulling van activiteiten is gestoeld op drie fundamenten: samenhang, samenwerking en duurzaamheid. Samenhang heeft niet alleen betrekking op de diverse functies die het landelijk gebied heeft, maar ook op de acties van de verschillende actoren en de zoektocht naar nieuwe economische dragers. Daarbij is samenwerking tussen zowel 'stedelijke' en 'landelijke' actoren als tussen private en publieke partijen onontbeerlijk. Ook de profilering, zowel voor de eigen bewoners als voor toeristen en het bedrijfsleven is een gezamenlijke

opgave. Verder is duurzaamheid de leidraad in de ontwikkeling van het landschap, met als extra opgave dat bij nieuwe ontwikkelingen rekening wordt gehouden met toekomstige gevolgen van de opwarming van de aarde. De aanpak mondt uit in een integrale gebiedsgerichte benadering voor planvorming, inrichting én beheer, waarbij de schotten tussen de diverse sectoren zo snel mogelijk moeten verdwijnen. Nieuwe financiële arrangementen dienen bij te dragen aan het behoud, de ontwikkeling en de versterking van het landelijk gebied.

Zeefmethode

Het ontwikkelperspectief bevat de ambitie en keuzes voor de korte en lange termijn. Maar welke ontwikkelingen zijn al dan niet passend in een gebied?

Vóór in het ontwikkelperspectief de vraag aan de orde komt welke ontwikkelingen in een gebied passend zijn, moet eerst duidelijk zijn wat de gebiedseigen kenmerken zijn.

De volgende zeefmethode vormt daarbij een hulpmiddel:

1. Type landschap (veen, droogmakerij, binnenduinrand, meren...);
2. Landschappelijk raamwerk (landschappelijke structuren, dijken, polderlijnen, hoofdwaterlopen...);
3. Gebiedsidentiteiten zoals benoemd in de 'Kracht van het Landschap' (scheggen, Stelling van Amsterdam, Stadslandschap Almere, etc.);
4. Beschermingsregimes (EHS, Natura 2000, bufferzones, weidevogel,...)
5. Lopende en geplande Investerings/projecten (Zuidas, verbreding A9, Park 21, woningbouw, bedrijven...)
6. Landschapstypologie (landschappelijke kerngebieden, stadsranden, landschappelijke HUB's).

Uitgangspunt is het integreren van de zes verschillende lagen en het zien van stad en land als één ruimtelijk systeem.

Ad 1. Landschapstypen

Ieder type landschap heeft in een bepaalde periode een functie gehad bij de ontwikkeling van de regio. Zo zijn veengebieden ontveend voor de turf en meren drooggelegd zodat ze geen bedreiging meer vormden en als landbouw-

gebieden konden dienen. Door het verschil in ontstaans-geschiedenis is binnen de MRA een enorme landschappelijke diversiteit ontstaan. Daar plukken we nu de vruchten van in belevingswaarde en concurrentiepositie. Het landschap ontleent voor een groot deel hier haar waarde aan.

Ad 2. Landschappelijk raamwerk

Een belangrijke laag die bepalend is of een ontwikkeling in een type landschap gepast is wordt gevormd door het landschappelijk raamwerk. Dit raamwerk komt voort uit de verschillende landschapstypen die binnen de MRA aanwezig zijn. Het zijn voor een type landschap beeld-bepalende, verbindende en structurerende elementen. Ontwikkelingen zullen binnen zich in dit raamwerk én in het landschapstype moeten voegen anders zal het beeld en de identiteit van het type landschap verloren gaan.

Ad 3. Landschappelijke identiteiten

In het boekje de 'Kracht van het Landschap' uit 2007 zijn meerdere landschappelijke identiteiten benoemd. Deze zijn gebaseerd op de landschapstypen en het landschappelijk raamwerk wat daarbij hoort. Bepalend voor de onderscheiden identiteiten zijn hoofd- en nevenfuncties van ieder gebied.

Ad 4. Beschermingsregimes en vigerend beleid

De verschillende regimes die over het landschap gedrapeerd

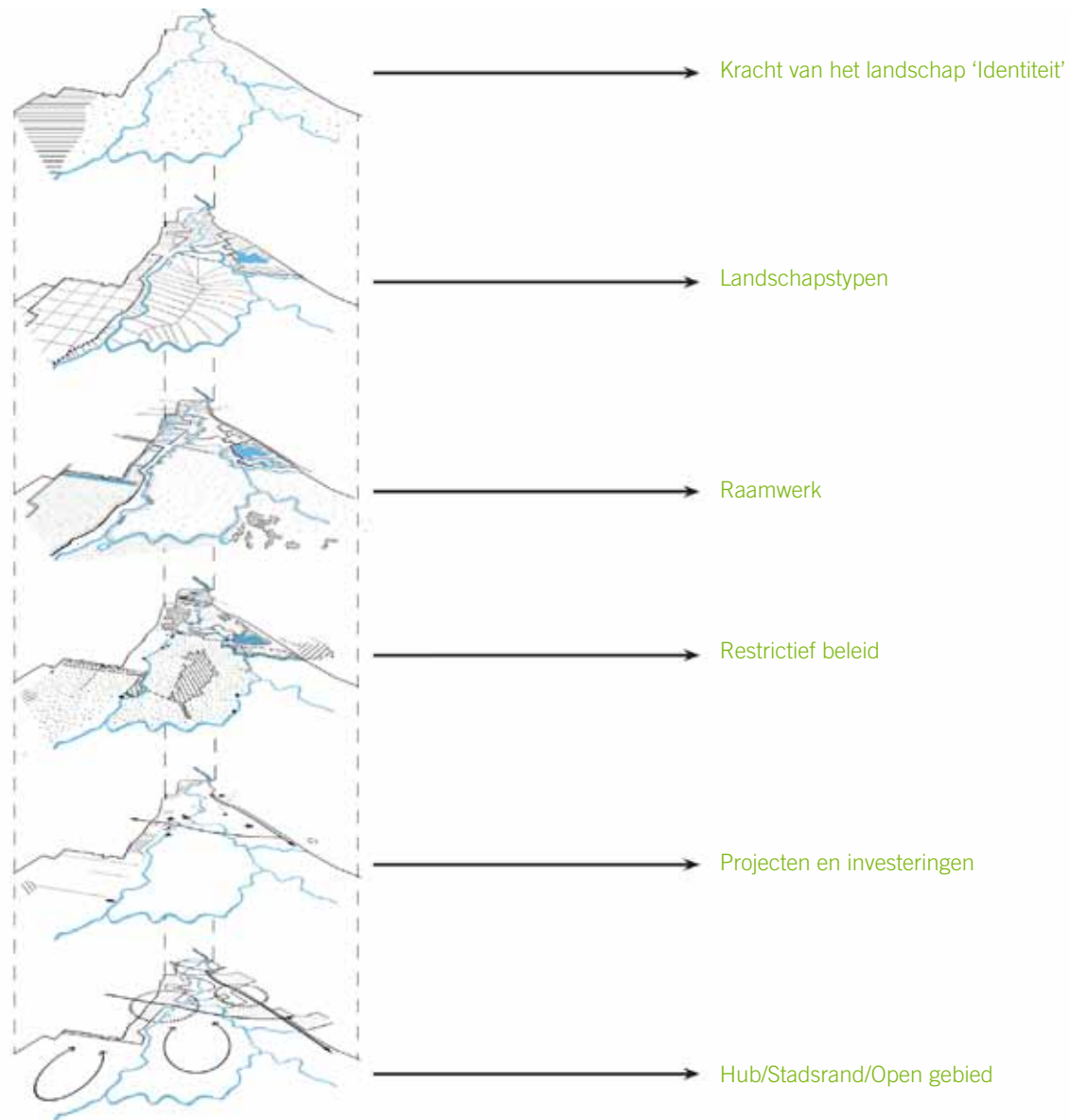
liggen bepalen in belangrijke mate wat er wel of niet is toegestaan, bijvoorbeeld zoals neergelegd in de provinciale verordening of de Leidraad Landschap, Cultuur en Cultuur-historie. Hetzelfde geldt voor vigerend beleid van betrokken gemeenten.

Ad 5. Huidige en geplande investeringen en projecten

Door vanuit het landschap tijdig aan te haken op nieuwe of lopende ruimtelijke ontwikkelingen kunnen win-win situaties ontstaan. Neem de ligging van de Zuidas tussen de Amstelscheg en het Amsterdamse bos; om het landschap optimaal bereikbaar te maken, is het voor de verdere ontwikkeling van de Zuidas van belang om te investeren in fietsroutes naar de Amstel en voorzieningen in het landschap die aansluiten bij de doelgroep. Beheer en ontwikkeling van het landschap kan hierop meeliften.

Ad 6. Drie landschapstypologieën

Een analyse van het gebruik van het landelijk gebied in de metropool leert dat er naast landschapstypen, raamwerk en identiteiten, drie landschapstypologieën te onderscheiden zijn: de aaneengesloten landschappelijke kerngebieden, de stadsranden en de landschappelijke HUB's (zie hoofdstuk 4). Met behulp van deze indeling, één taal, wordt de stap naar de vraag welke ontwikkelingen mogelijk zijn, hanteerbaar.



BIJLAGE 3

Referenties

Alterra (2010), *Naar buiten! To the Great Outdoors: Groen- en recreatiewensen van internationale kenniswerkers in Nederland.*

Amsterdam Toerisme en Congres Bureau (2009), *Noordzeekust Bezoekersprofiel 2009.*

Braaksma, P.J. & Bos, A.E. (2010), *Investeren in het Nederlandse Landschap. Opbrengst: geluk en euro's.*

Bade, T., Smid, G. & Tonneijck, F. (2011), *Groen Loont! Over maatschappelijke en economische baten van stedelijk groen.*

Centraal Planbureau (2010), *Stad en Land 2010.*

Dienst Onderzoek en Statistiek, Gemeente Amsterdam (2009), *Grote Groenonderzoek 2008.*

Metropoolregio Amsterdam (2012), *Economische verkenningen Metropoolregio Amsterdam 2012.*

Provincie Noord-Holland (2010), *Resultaat doet gelden, drie jaar ILG.*

The Trust for Public Land (2008), *How Much Value Does the City of Philadelphia Receive from its Park and Recreation System?*

Vugt, B., van (2010), *De waarde van groen.*



COLOFON

De bestuurlijke kerngroep (denktank) voor een toekomstbestendig landschap in een sterke MRA

Deelnemers:

Jaap Bond, gedeputeerde provincie Noord-Holland (voorzitter)
Rob van Doorn, wethouder gemeente Haarlem
Adri Duivesteijn, wethouder gemeente Almere
Ruud Grondel, wethouder gemeente Diemen
John Levie, wethouder gemeente Amstelveen
Robert Linnekamp, wethouder gemeente Zaanstad
Jeroen Nobel, wethouder gemeente Haarlemmermeer
Freek Ossel, wethouder gemeente Amsterdam
Elbert Roest, burgemeester gemeente Laren

Secretaris:

Secretaris: Mathea Mevissen
Provincie Noord-Holland
Postbus 123, 2000 MD Haarlem
E-mail: mevissenm@noord-holland.nl

Ambtelijke kerngroep:

Eugenie Albertis, gewest Gooi en Vechtstreek
Auke Blok, gemeente Amstelveen
Jacqueline Bouwmans, provincie Noord-Holland
Ed Buijs, DRO gemeente Amsterdam
Helga van der Haagen, DRO gemeente Amsterdam
Alex Janssen, gemeente Haarlemmermeer
Hester Kersten, gemeente Almere
Eric van der Kooij, DRO gemeente Amsterdam
Els Lenting, gemeente Zaanstad
Annemarie Lodder, gemeente Haarlemmermeer
Mathea Mevissen, provincie Noord-Holland
Rutger van Oppenraaij, gemeente Haarlem
Paul de Ron, provincie Noord-Holland
Mark Schol, provincie Noord-Holland
André Smit, provincie Noord-Holland
Hans van der Straaten, gemeente Haarlem

Redactie:

Jan de Graaf

Foto's:

Mariette Carstens Fotografie:
panoramafoto's pag. 2, 9, 11, 15, 16, 29, 33, 37, 43
Metropoolregio Amsterdam:
luchtfoto's pag. 19, 39, 48
Gemeente Almere:
foto stadstrand Almere, foto bos pag. 30
Gemeente Zaanstad:
foto Guisveld
Gemeente Haarlemmermeer:
foto's pag. 41
Helga van der Haagen:
foto Amstelscheg binnenkant omslag
Paul de Haan:
foto Muiderslot pag. 23
Bart Homburg:
foto Robert Linnekamp

Kaarten en afbeeldingen:

Helga van der Haagen, DRO gemeente Amsterdam
Pag 17, 23, 24, 25, 47

Organisatiemodellen:

Rob de Greef

Vormgeving:

FUNCKE communications & design

Drukker:

Sumis

Deelnemers bestuurlijke denktank:



Jaap Bond
gedeputeerde provincie
Noord-Holland (voorzitter)



Rob van Doorn
wethouder gemeente
Haarlem



Adri Duivesteijn
wethouder gemeente
Almere



Ruud Grondel
wethouder gemeente
Diemen



John Levie
wethouder gemeente
Amstelveen



Robert Linnekamp
wethouder gemeente
Zaandam



Jeroen Nobel
wethouder gemeente
Haarlemmermeer



Freek Ossel
wethouder gemeente
Amsterdam



Elbert Roest
burgemeester
gemeente Laren

