

OVERDRACHTSDOCUMENT METROPOLITAAN LANDSCHAP

# Omdat het ons veel waard is

BESTUURLIJKE VERNIEUWING LANDSCHAP

METROPOOLREGIO  
AMSTERDAM HET  
METROPOLITANE  
LANDSCHAP



Bestuurlijke Denktank  
Metropolitaan Landschap  
Januari 2014



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	5
<b>Hoe doen we het nu?</b>	7
<b>Hoe kan het ook?</b>	9
Ruimtelijke ordening op gebiedsniveau: de ontwikkelopgave	9
Randvoorwaarde 1: een goede procesarchitectuur voor regionale samenwerking	9
Randvoorwaarde 2: voldoende inzicht bij alle betrokkenen	9
Randvoorwaarde 3: steun op metropolitain niveau	10
Het gebruik van het landschap: de beheeropgaven	10
Randvoorwaarde 4: de recreatieschappen als beheerinstrument	10
<b>Hoe nu verder?</b>	12





# Voorwoord

De metropoolregio Amsterdam is prachtig. Een gebied met meer dan 2 miljoen inwoners. Gezegend met een sterke en uiterst diverse economie. Met een unieke grachtengordel en schilderachtige Zuiderzeestadjes. Een bruisende metropool waar economische innovaties tot bloei komen. Maar waar je in andere metropolen gek wordt van de drukte, is de Hollandse dynamiek ingebed in een historisch en uniek landschap.

Dat landschap vertegenwoordigt een waarde op zich. Maar het trekt ook toeristen. En het is een van de aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden voor de bedrijven die zich hier willen vestigen. Werken aan de Zuidas, uitwaaien in de polder, hardlopen aan het strand, varen in de veenweiden: het kan allemaal in de metropoolregio Amsterdam (MRA).

Dat kostbare landschap staat echter wel onder druk. Woonwijken vullen het landschap, wegen doorkruisen landschappen, bedrijventerreinen blokkeren het uitzicht. Ondanks allerlei beschermende maatregelen lijkt het landschap soms onder te sneeuwen in alle dynamiek die deze metropool (gelukkig) kenmerkt. Op de keper beschouwd heel vreemd, omdat iedereen het er ook over eens is dat het landschap ons heel veel waard is.

Dit willen wij anders doen. De bestuurlijke denktank Landschap<sup>1)</sup> heeft zichzelf de taak gesteld om na te denken over de vraag hoe we dit beter kunnen doen. Dat heeft zij in een open proces gedaan. Wij pleiten voor een frisse, weldoordachte en integrale benadering van de ruimtelijke ordening van onze metropool. Waar veel ruimte is voor dynamiek en ontwikkeling. En waar dus heel veel aandacht is voor dat o zo waardevolle landschap.

Er is gesproken met talloze wethouders, leden van de gebiedscommissies, recreatieschappen, raadsleden, deskundigen. Van Almere tot Haarlem, van Castricum tot Ouderkerk aan de Amstel, we hebben geprobeerd de hele MRA te betrekken. Het resultaat van alle gesprekken is in dit document vastgelegd. In de hoop dat de nieuwe bestuurders en raden na de aankomende gemeenteraadsverkiezingen snel dit dossier oppakken. Het landschap is ons veel waard. Het landschap vraagt dus ons aller aandacht.

Namens de leden van de bestuurlijke denktank Metropolaan Landschap,

Jaap Bond,

Gedeputeerde Landelijk Gebied van de provincie Noord-Holland,  
voorzitter van de Denktank Metropolaan Landschap

<sup>1)</sup> De tijdelijke Denktank Metropolaan Landschap is in 2012 opgericht. Onder leiding van gedeputeerde Jaap Bond hebben de wethouders Nobel (Haarlemmermeer), Ossel (Amsterdam), Linnekamp (Zaanstad), Levie (Amstelveen), Mulder (Haarlem), Grondel (Diemen) en Mulder (Almere) de afgelopen jaar over de bestuurlijke vernieuwing in het dossier Landschap vergaderd.



# Hoe doen we het nu?

Op het MRA-congres van februari 2013 hebben we de opgave en uitdagingen voor een duurzaam metropolitaan landschap vastgelegd in het document “de Kracht van het Landschap 2013”. Een van deze opgaven had betrekking op het bestuur zelf: hoe kunnen we er voor zorgen dat we daadkrachtiger alle ambities aanpakken?

Om ons verhaal te toetsen en te versterken hebben we het afgelopen jaar met heel veel mensen gesproken. Onder meer met wethouders, raadsleden, ambtenaren, directeuren van terrein behorende organisaties en bestuurders van waterschappen. Onze tussentijdse conclusies hebben we onder meer tijdens een regiodebat op 13 december 2013 in Sugarcity met meer dan 125 betrokkenen gedeeld.

Uit alle gesprekken en bijeenkomsten komen een aantal duidelijke conclusies naar voren:

1. Het landschap is, ook als onderscheidende kwaliteit, heel erg belangrijk voor de metropool Amsterdam.
2. De MRA-documenten “de Kracht van het Landschap 2007” en die van “2013” zijn slecht bekend en leven niet als beleidsinstrument.
3. Het landschap staat sterk onder druk. Enkel beschermingsregimes zijn onvoldoende om het landschap te beschermen. Dat probleem wordt alleen maar groter nu allerlei geldstromen opdagen.
4. Bestuurlijk is het landschap een lappendeken. Eigendom en zeggenschap zijn verdeeld over talloze organisaties.



5. Op het niveau van de MRA zijn de bestuurders Economie, Verkeer en Ruimtelijke Ordening goed georganiseerd in 3 verschillende platforma (Pres, PBM en PRO<sup>2)</sup>) en de MRA-4 (de drie platforma inclusief Flevoland). Daarmee spelen deze bestuurders een sterke rol binnen de regio en vanuit de regio richting het Rijk. De bestuurders

Landschap hebben deze positie niet. Er is een “gat” tussen het niveau van het gemeentelijke bestemmingsplan en de provinciale structuurvisie, waardoor zowel inspiratie voor als toetsing van projecten in de MRA ontbreekt.

6. Er zijn opgaven op het terrein van de ruimtelijke ordening en landschap die niet door individuele gemeenten kunnen worden opgepakt. Samenwerking met buurgemeenten is dan nodig.
7. Om reden 5 en 6 zijn er de laatste jaren initiatieven geweest om bestuurders uit te dagen een gezamenlijke gebiedsvisie te ontwikkelen. Voorbeelden zijn de Binnenduinrand en de Amstelscheg. Gemeentelijke bestuurders en de provincie zijn erg enthousiast over deze werkwijze waarbij over de eigen gemeentegrenzen wordt gekeken. Ze worden hierbij aangesproken op de rol waartoe zij zijn aangesteld: besturen. In een aantal gebieden krijgt het dossier Landschap soms niet de aandacht die het verdient.
8. Ontevreden zijn de meeste bestuurders over het functioneren van de recreatieschappen. Bestuurders sturen niet waar het naar toe moet met een gebied (inclusief het betreffende recreatiegebied), moeten teveel tijd besteden aan beheerzaken en er wordt getwijfeld of een gedeputeerde wel mee moet spreken op dit niveau. De schappen lijken van niemand te zijn.
9. Veel bestuurders pleiten, volgend uit 7 en 8, voor een scheiding van ontwikkeling en beheer. Dat wil zeggen dat juist opgaven die ontwikkelend van karakter zijn en hun effect hebben op het landschap, alle aandacht horen te krijgen van bestuurders, raden en staten.
10. Bestuurders willen graag meedenken over een betere werkwijze op het terrein van ruimtelijke ordening en steunen een goede ontwikkeling van het landschap. Ze zijn echter allen beducht voor nieuwe bestuurlijke lagen, extra overleg, institutionalisering en allerlei discussies die afleiden van de inhoud. “Houd het simpel”, is het parool. Torn niet aan inzet en gebruik van de nu geldende instrumenten in de ruimtelijke ordeningen zoals het gemeentelijk bestemmingsplan en de provinciale structuurvisie!
11. Koester de lokale betrokkenheid en participatie, welk bestuursmodel je ook kiest.

<sup>2)</sup> Pres: Platform Regionale Economische Structuur  
PBM: Platform Bereikbaarheid Metropoolregio Amsterdam  
PRO: Platform Ruimtelijke Ordening



# Hoe kan het ook?

## Ruimtelijke ordening op gebiedsniveau: de ontwikkelopgave

De gesprekken en bijeenkomsten hebben een aantal concrete voorstellen opgeleverd over hoe we beter kunnen sturen op het terrein van ruimtelijke ordening en daarmee het landschap als waarde beter kunnen inzetten in de ontwikkeling van de metropoolregio Amsterdam.

Wij stellen voor, om vaker dan voorheen, bestuurders op gebiedsniveau te verleiden om met elkaar een integrale visie op de toekomst van een gebied te ontwikkelen. Dat heeft direct drie grote voordelen:

1. We komen tot een hogere kwaliteit van plannen. We laten kansen liggen als we een gebied enkel uit landschappelijk, economisch of verkeerskundig perspectief bekijken. We laten kansen liggen als we de deskundigheid van de direct betrokkenen van een gebied, of het nu gaat om wet-houders, bestuurders van waterschappen of gebruikers, niet gebruiken. Partijen kunnen van elkaar leren en elkaar inspireren.
2. Verschillende partijen vanaf het allereerste begin bij gebiedsplannen betrekken vergroot de kans op overeenstemming, begrip en uiteindelijk juist tot meer snelheid in besluitvorming. Liever goed overleg aan het begin dan vlak voor het einde “vergeten partijen” bijpraten, omissies in de plannen repareren en eindeloze juridische procedures voeren als partijen elkaar toch niet verstaan.
3. Het maakt het voor kleinere gemeenten mogelijk, met een geringe capaciteit op het terrein van stedenbouw en ruimtelijke ordening, om volwaardiger mee te kunnen spreken over regionale ontwikkelingen. Gemeenten krijgen het, door alle decentralisaties, eerder drukker dan rustiger, dus dit zal wellicht enige verlichting bieden.

Wij zijn in onze gesprekken veel enthousiasme tegengekomen en men steunt ons voorstel om meer in gezamenlijkheid op gebiedsniveau plannen te maken. Mits dit maar niet leidt tot nieuwe structuren, starre overlegvormen.

Kiezen voor een meer flexibele overlegvorm brengt echter ook een gevaar met zich mee. Open overleg kan eindeloos duren, staat soms in de weg van concrete resultaten en leidt in sommige gevallen tot grote vermoeidheid. Daarom denken wij dat er voor de ontwikkelopgaven wel aan een drietal randvoorwaarden moet zijn voldaan.

## Randvoorwaarde 1: een goede procesarchitectuur voor regionale samenwerking

Helder moet zijn:

- a. Wie de initiatiefnemer is en welke opgave op regionaal niveau opgepakt kan en moet worden.
- b. Wie het overlegproces leidt: is dat de probleemeigenaar, bijvoorbeeld een waterschap of een van de betrokken gemeenten? Of is dat de provincie Noord-Holland? Of is zij participant of procesfacilitator?
- c. Welke partijen doen mee aan het overleg? Wat zijn de juiste betrokkenen? Welke participatiestrategie wordt er gekozen? Wie bepaalt wie er mee mag doen?
- d. Hoe lang het overlegproces mag duren.
- e. Wie het proces faciliteert in termen van geld, mankracht en marketing? Pakt de provincie een eigen rol bij integrale programmatische opgaven in een regio en welke rol mag of moet dit, naar de mening van andere partijen, zijn?
- f. Of er aandacht moet worden besteed aan een financieringsstrategie.
- g. Waarin de uitkomst van het overleg moet worden vastgelegd? In een overeenkomst? Moet die uitkomst door de provincie worden bekrachtigd? Worden de uitkomsten opgenomen in gemeentelijke bestemmingsplannen en provinciale structuurvisies?

De provincie is opdrachtgever van de gebiedscommissies. In het MRA-gebied zijn dit er drie: Kennemerland, Laag-Holland en Amstel, Gooi en Vecht. Met deze commissies zal de provincie in de eerste helft van 2014 bezien welke rol zij kunnen vervullen in de regionale aanpak zoals we hierboven hebben geschetst.

## Randvoorwaarde 2: voldoende inzicht bij alle betrokkenen

Alle deelnemers moeten voldoende inzicht hebben in het vraagstuk. Het betreft hier tenslotte ingewikkelde materie, complexe ruimtelijke opgaven die via een integrale benadering worden opgepakt.

Om die reden is onder leiding van de heer Jandirk Hoekstra van de Provinciaal Adviseur Ruimtelijk Kwaliteit (PARK) in samenwerking met de gemeente Amsterdam (DRO), samen met ambtenaren van diverse gemeenten en provincies en vertegenwoordigers van natuur-, water-, recreatie- en





landschapsorganisaties een ondersteuningsinstrument ontwikkeld. Het “Kwaliteitsbeeld en de nieuwe opgaven voor het metropolitaan landschap” biedt een set van principes en spelregels om het landschap aan vitaliteit te laten winnen en voor te bereiden op de toekomst. Er wordt momenteel hard gewerkt aan de uitwerking van het “Kwaliteitsbeeld en de nieuwe opgaven” dat door alle betrokken partijen kan worden gebruikt bij het werken aan projecten in het metropolitane landschap.

Tijdens het regiodebat van 13 december 2013 hebben verschillende groepen het instrument uitgeprobeerd en de ervaringen waren zeer positief. Het hielp de deelnemers om heel snel alle verschillende ruimtelijke aspecten van een gebied voor ogen te krijgen, zaken tegen elkaar af te wegen en ook: met elkaar een heel goed gesprek te voeren over de kansen die een integrale aanpak van het gebied biedt. Deelnemers zagen het ook als een goede *toolkit* die voor de versterking van het Metropolitane landschap kan worden ingezet.



### Randvoorwaarde 3: steun op metropolitaan niveau

Willen we de MRA tot een blijvend succes maken, dan moet het landschappelijk aspect sterk in alle regionale besluit- en planvorming worden meegenomen. Daarom is er winst te behalen als, net als economie (in de vorm van PRES en de AEB<sup>3)</sup>), verkeer (Platform Bereikbaarheid) en Ruimtelijke Ordening (PRO<sup>4)</sup>) het terrein van het landschap op MRA-niveau sterk georganiseerd is. Daarmee bereiken we:

1. Dat de kwaliteit van de plannen, net als op gebieds-niveau, aan kwaliteit wint.
2. Dat er op MRA-niveau een effectieve lobby kan worden ingezet in de richting van Rijk en Europa om extra projecten en/of fondsen voor de regio te winnen.
3. Dat er vanuit een overkoepelende visie naar de ontwikkeling van de verschillende landschapstypen kan worden gekeken. De MRA is gebaat bij haar grote diversiteit en het kan van belang zijn om ook in de landschapontwikkeling hier speciale aandacht aan te besteden en in bepaalde gevallen regionale accenten te versterken.

Het instrument “Kwaliteitsbeeld en de nieuwe opgaven voor het metropolitaan landschap” is in november 2013 aangeboden aan het PRO en enthousiast ontvangen.

### Het gebruik van het landschap: de beheeropgaven

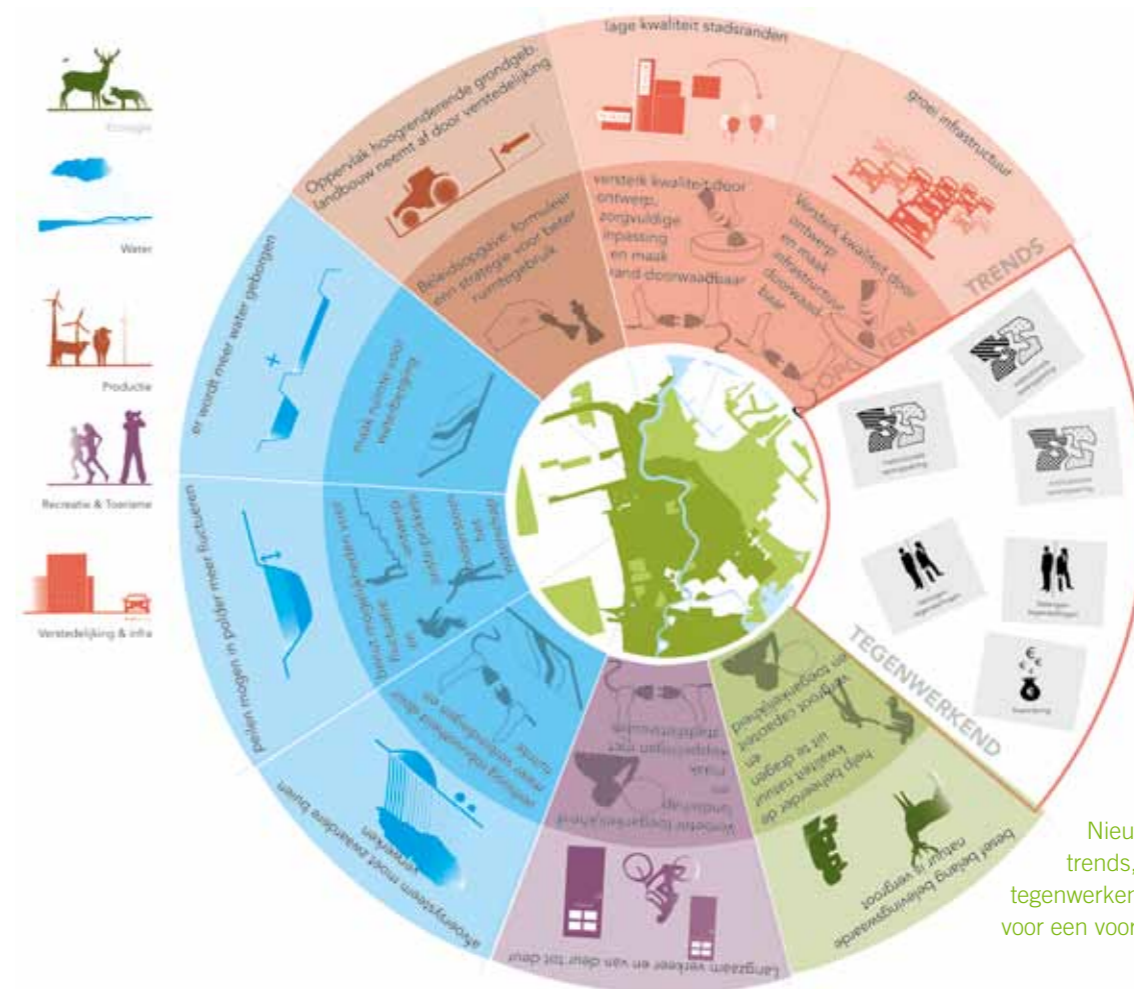
Hiervoor hebben we geschetst dat bestuurders meer op gebiedsniveau gaan sturen op de ruimtelijke ordening. De besluiten die daar genomen worden, vormen de beleidskaders voor het beheer. Om dubbele sturing te voorkomen is het zaak om de recreatieschappen a-politiek te maken. Zij gaan voortaan alleen over het beheer van een gebied<sup>4)</sup>. Daarmee sluiten we aan bij de eerdere constatering over de recreatieschappen “dat ze politiek van niemand zijn”. Voor deze verandering is ook weer een randvoorwaarde te benoemen

### Randvoorwaarde 4: de recreatieschappen als beheerinstrument

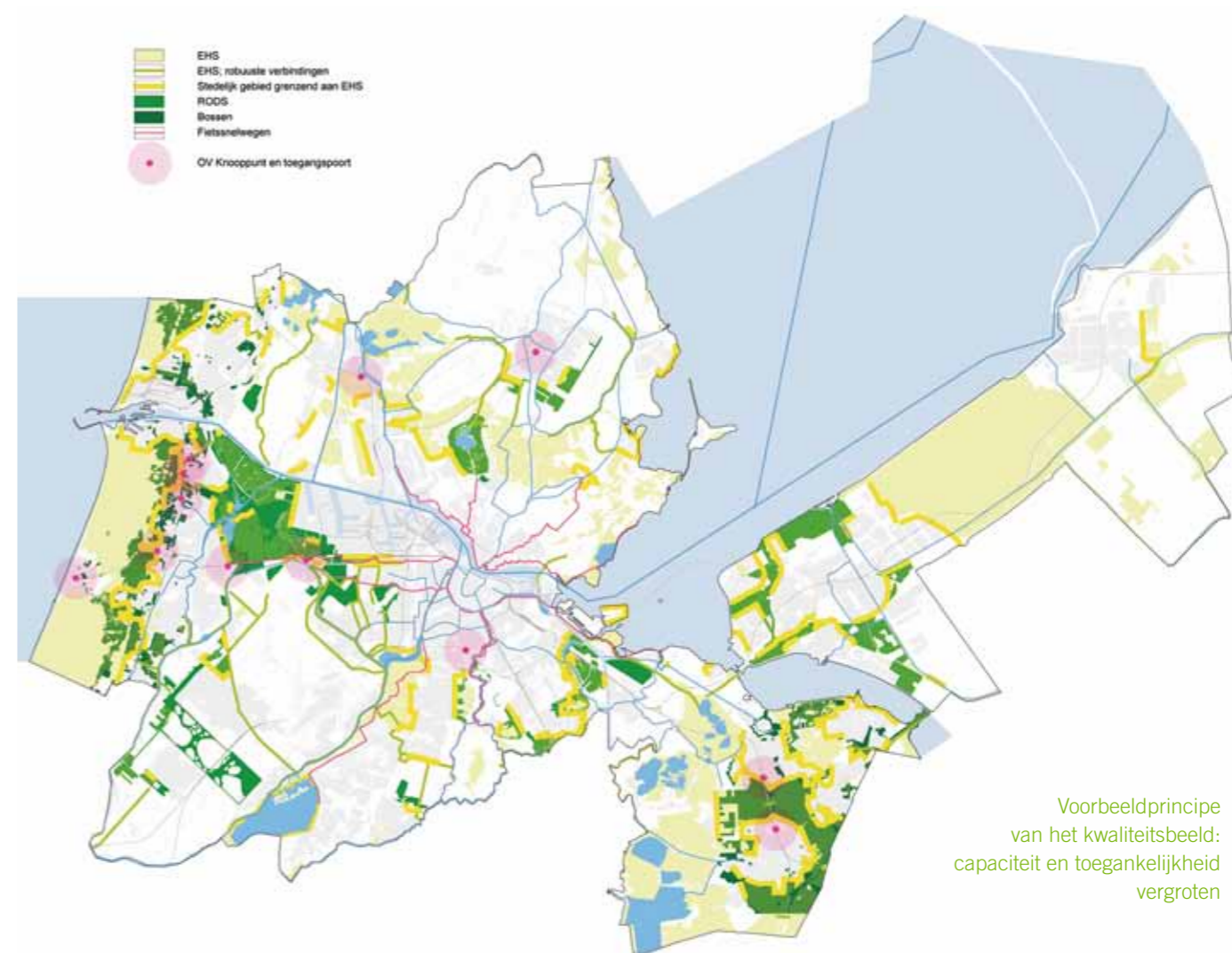
Wij bemerken veel draagvlak voor het idee om de gemeenschappelijke regelingen van de recreatieschappen om te vormen tot een puur beherende organisatie, beleidsmatig aangestuurd vanuit een hoger bestuurlijk niveau. Hoe dat er precies uit zou moeten zien is nog een ingewikkelde vraag. Dit hangt ook sterk samen hoe de regionale samenwerking zoals hierboven geschetst er exact uit gaat zien. De provincie werkt in 2014 de ontwikkelde modellen verder uit en wil in de loop van dat jaar, na uitgebreid overleg met alle betrokken partners, tot een duidelijke keuze komen. Naast het optimaliseren van de bestuurlijke aansturing, kijken we naar twee andere aspecten. De eerste gaat over het meer betrekken van burgers en ondernemers bij het behevraagstuk. Denk aan vrijwilligerswerk en lokaal ondernemerschap. Een ander aspect is de (on)mogelijkheid om tot een bepaalde vorm van verevening te komen tussen de nu bestaande schappen. Bepaalde gebieden zullen door hun ligging en karakter altijd publieke middelen vergen voor het beheer, andere gebieden kunnen via allerlei initiatieven geld genereren. Hoe kunnen kosten en opbrengsten dichterbij elkaar gebracht worden?

Voor ons is duidelijk dat een aanpassing van de gemeenschappelijke regelingen nodig is, maar dat het concretiseren een lange periode zal vragen. Maar de richting van de aanpassingen bespreken we met u in het komende jaar.

<sup>4)</sup> Dit in tegenstelling tot de natuurbeherende organisaties, zoals Landschap Noord-Holland, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, PWN. Deze hebben een duidelijke zelfstandige identiteit en zijn niet afhankelijk van gemeenten. Zij krijgen hun inhoudelijke aansturing via natuurbeheerplannen die door gedeputeerde staten vastgesteld worden. Op basis daarvan krijgen zij ook een beheervergoeding. Geen bestuurlijke discussie na vaststelling – zo anders dan bij recreatieschappen.



Nieuwe opgaven: trends, opgaven en tegenwerkende krachten voor een voorbeeldgebied



Voorbeeldprincipe van het kwaliteitsbeeld: capaciteit en toegankelijkheid vergroten

# Hoe nu verder?

Er is het afgelopen jaar ontzettend veel tijd en energie besteed aan het vraagstuk hoe we op een betere wijze met de ruimtelijke ordening en ons landschap om kunnen gaan. De “Kracht van het Landschap” is het motto, een “duurzaam metropolitaan landschap in een economisch sterke metropool” ons doel.

In maart 2014 zijn de gemeenteraadsverkiezingen. Dat betekent een frisse start voor nieuwe bestuurders en nieuwe raadsleden. Wij willen graag met hen de discussie weer snel oppakken en verder brengen. Gelukkig hebben de leden van de Denktank Metropolitaan Landschap aangegeven door te willen met dit dossier en anders hun eventuele opvolger te verzoeken deze taak voort te zetten.

Om snel na de verkiezingen door te kunnen gaan hebben we dit overdrachtdossier opgesteld. Het geeft u, kort en krachtig, een beeld van waar we nu staan. We hopen u heel snel op een van onze bijeenkomsten te treffen om met u tot besluiten te komen! Omdat het landschap ons veel waard is!

## Colofon:

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

## Deelnemers:

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

Secretaris: Mathea Mevissen  
Provincie Noord-Holland  
Postbus 3007, 2001 DA Haarlem  
E-mail: [mevissenm@noord-holland.nl](mailto:mevissenm@noord-holland.nl)

## Meer weten?

Lees: De Kracht van het Landschap 2013 “Toekomstbestendig Metropolitaan Landschap in een sterke MRA” (discussiedocument) [www.metropoolregioamsterdam.nl](http://www.metropoolregioamsterdam.nl), knop landschap

Tekst: Hans Luiten en provincie Noord-Holland  
Productie: provincie Noord-Holland, MediaProductie  
Oplage: 500 exemplaren  
Haarlem, januari 2014